



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS  
RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - SEDE  
PROTOCOLO

SCEN - SETOR DE CLUBES ESPORTIVOS NORTE TRECHO 2 - BL. A - ED. SEDE DO IBAMA CEP.: 70.818-900 BRASÍLIA - DF

---

**CERTIDÃO n. 01121/2021/PROT/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**

**À CONEP/PFE**

Em atenção ao **Despacho nº 10076906/2021-DBFLO**. Processo enviado via SEI IBAMA Nº **02027.002502/2020-54**, cujos autos estão disponíveis para acesso através do link abaixo:

[https://sei.ibama.gov.br/processo\\_acesso\\_externo\\_consulta.php?id\\_acesso\\_externo=345124&infra\\_hash=ad4f9be928e59c44f4ce16290542214d](https://sei.ibama.gov.br/processo_acesso_externo_consulta.php?id_acesso_externo=345124&infra_hash=ad4f9be928e59c44f4ce16290542214d)

Brasília, 07 de junho de 2021.

JOYCE GONÇALVES DA COSTA  
SERVIDOR

---

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



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS  
RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - SEDE  
CONEP - COORDENAÇÃO NACIONAL DE ESTUDOS E PARECERES - PFE-IBAMA/SEDE  
SCEN - SETOR DE CLUBES ESPORTIVOS NORTE TRECHO 2 - BL. A - ED. SEDE DO IBAMA CEP.: 70.818-900 BRASÍLIA - DF

**DESPACHO n. 00466/2021/CONEP/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**

1. Distribuo os presentes autos à Procuradora Federal Renata Almeida D'Ávila com a rogativa de avaliação e atuação cabíveis no prazo regulamentar, na forma da Portaria PGF nº 261/2017, da Portaria AGU nº 1399/2009 e na Portaria Conjunta PFE PRESI nº 01/2013, solicitando também exame sobre eventual urgência no processo que enseje elaboração da manifestação jurídica que o caso exige em prazo inferior ao indicado na tarefa ora aberta.
2. Cabre registrar que a presente distribuição se dá em conformidade com a ORDEM DE SERVIÇO n. 00001/2019/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU (NUP: 00807.001544/2019-21), especialmente, de seu art. 5º.

Brasília, 07 de junho de 2021.

Carlos Vitor Andrade Bezerra  
Procurador Federal  
Coordenador Nacional de Estudos e Pareceres  
Procuradoria Federal Especializada junto ao Ibama da Procuradoria-Geral Federal vinculada à Advocacia-Geral da União

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



Documento assinado eletronicamente por CARLOS VITOR ANDRADE BEZERRA, com certificado A3 de Pessoa Física, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 651151135 e chave de acesso 09c2de6c no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CARLOS VITOR ANDRADE BEZERRA, com certificado A3 de Pessoa Física. Data e Hora: 07-06-2021 18:12. Número de Série: 17224320. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS  
RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - SEDE  
CONEP - COORDENAÇÃO NACIONAL DE ESTUDOS E PARECERES - PFE-IBAMA/SEDE  
SCEN - SETOR DE CLUBES ESPORTIVOS NORTE TRECHO 2 - BL. A - ED. SEDE DO IBAMA CEP.: 70.818-900 BRASÍLIA - DF

**PARECER n. 00046/2021/CONEP/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**

EMENTA:

1. Supressão de vegetação de Mata Atlântica para atividade minerária. 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. 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.
3. Dúvida quanto à necessidade de anuência prévia do Ibama para a supressão de vegetação de Mata Atlântica nos caso do art.32 da Lei nº 11.428/2006.
4. Adotando-se como parâmetro a solução jurídica apresentada pelo Departamento de Consultoria da PGF n o Despacho n. 00150/2016/DEPCONS/PGF/AGU, reiterado pelo PARECER n. 00002/2021/DEP/DEPCONS/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.

#### **I - Relatório**

1. O processo tem origem na Supes/SP, onde foi elaborada a Informação Técnica nº 7/2020-NLA-SP/DITEC-SP/SUPES-SP (SEI 7045829), a qual questiona "se cabe ao Ibama emitir anuência prévia para supressão de vegetação relacionada a empreendimentos de atividades minerárias", considerando que o assunto relacionado a "anuência prévia" está previsto no art. 14 da Lei 11.428/2006, "mas não há sua menção em seu art. 32 que trata especificamente de atividades minerárias".
2. Por meio do Despacho nº 7130137/2020-DITEC-SP/SUPES-SPA a matéria foi encaminhada à DBFlo, a qual sugeriu a oitiva da Supes/MG por agregar "a maior parte dos empreendimentos minerários em Mata Atlântica" e poder "contribuir de forma importante para a correta interpretação da norma" (Despacho nº 7142659/2020-COUSF/CGBio/DBFlo, aprovado pelo Despacho nº 7159187/2020-DBFlo).
3. No âmbito da Supes/MG foi emitida a Informação Técnica nº 1/2021-NUBIO-MG/DITEC-MG/SUPES-MG (SEI 9550009), aprovada pelo Despacho nº 9550124/2021-NUBIO-MG/DITEC-MG/SUPES-MG, a qual asseriu que "as intervenções no bioma Mata Atlântica só são permitidas às atividades minerárias por essas estarem devidamente classificadas como utilidade pública e interesse social".
4. A DBFlo, por fim, pronunciou-se por meio da Informação Técnica nº 18/2021-COUSF/CGBio/DBFlo (SEI 10058465), entendendo necessária a remessa da matéria à análise da PFE, sugestão acolhida pelo Despacho nº 10061392/2021-COUSF/CGBio/DBFlo e pelo Despacho nº 10076906/2021-DBFlo.

#### **II - Análise**

##### **Do objeto da consulta submetida à análise jurídica**

5. Conforme acima relatado, o questionamento quanto à aplicabilidade do art.19 do Decreto nº6.660/2008 aos casos de supressão de vegetação para fins de atividade minerária surgiu na Supes/SP, que se manifestou por meio das Informação Técnica nº 7/2020-NLA-SP/DITEC-SP/SUPES-SP (SEI 7045829), entendendo não se aplicar a anuência prévia em tais hipóteses.
6. Já a Supes/MG, compelida pela DBFlo, pronunciou-se através da Informação Técnica nº 1/2021-NUBIO-MG/DITEC-MG/SUPES-MG (SEI 9550009), concluindo pelo cabimento da anuência prévia "para atividades minerárias e outras de igual natureza, não apenas por sua determinação explícita contida nos instrumentos legais, como também de sua importância como instrumento de conservação do bioma Mata Atlântica".

##### **Da supressão de vegetação no bioma Mata Atlântica para atividades de mineração**

7. O bioma Mata Atlântica é uma das regiões mais ricas do mundo em biodiversidade e, juntamente com a Floresta Amazônica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira, é considerada patrimônio nacional, devendo ser utilizada "na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais" (§4º, art.225, CF/1988).
8. O regime jurídico aplicável ao procedimento de supressão de vegetação no bioma Mata Atlântica é complexo, sendo indispensável ao intérprete a aplicação da legislação de forma sistemática, atentando-se para os dispositivos do Decreto nº

6.660, de 21 de novembro de 2008, a partir de uma leitura da Lei nº 11.428, de 22 dezembro de 2006, que lhe é hierarquicamente superior.

9. Na esfera administrativa, atualmente está em vigência a Instrução Normativa Ibama nº 09, de 25 de fevereiro de 2019, a qual estabelece "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 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".

10. Em geral, a legislação fixou as regras para supressão da Mata Atlântica em função do tipo de vegetação (primária ou secundária) existente no local e do estágio de regeneração (inicial, médio ou avançado), definindo ainda o local (urbano ou rural) da área a ter sua vegetação suprimida. Da mesma forma, a lei cuidou de estabelecer competências entre os órgãos municipais, estaduais e federais de meio ambiente, para autorizar ou apenas anuir com a dita supressão.

11. Nesse sentido, é preciso reconhecer que, pela leitura dos dispositivos da lei em referência, a competência administrativa para autorizar a supressão é, em regra, dos órgãos ambientais estaduais e, em poucas situações específicas, dos municípios. Confira-se o *caput* do art.14 da Lei nº 11.428/2006:

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.

12. Observa-se que o dispositivo disciplina as situações em que é permitida a supressão de vegetação do Bioma Mata Atlântica, de competência do órgão estadual de meio ambiente. A lei permite autorizar a supressão de vegetação primária e secundária em estágio avançado de regeneração, em caso de utilidade pública, e no caso de vegetação secundária em estágio médio de regeneração, nas hipóteses de utilidade pública e de interesse social. Em todos os casos, deve haver motivação em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional, se não aquela que interfira no Bioma Mata Atlântica.

13. Para fins de aplicação da legislação referente ao Bioma Mata Atlântica, a Lei nº 11.428/2006 definiu o que deve ser considerado utilidade pública e 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.

14. O primeiro apontamento que se faz é que a atividade minerária não está contemplada entre aquelas classificadas como de utilidade pública ou de interesse social nos incs. VII e VIII, art.3º, da Lei nº 11.428/2006.

15. Dessa constatação, decorre o seguinte questionamento: A atividade minerária, não estando prevista como atividade considerada de utilidade pública ou de interesse social nos termos da Lei da Mata Atlântica, poderia autorizar a supressão de vegetação desse bioma?

16. Ocorre que, para as atividades minerárias em áreas de vegetação secundária em estágio avançado e médio de regeneração, o art.32 da Lei da Mata Atlântica estabeleceu um capítulo próprio. Confira-se:

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](#).

17. Veja-se que o dispositivo específico que trata das atividades de mineração somente autoriza a supressão de vegetação secundária em estágio avançado e médio de regeneração, permanecendo silente em relação à vegetação primária. E o que se pode concluir a partir de tal omissão da lei? Ora, se no tópico especial não está prevista a possibilidade de supressão de vegetação primária de Mata Atlântica para o desenvolvimento de atividade minerária, o que se depreende a partir de uma interpretação sistemática do texto normativo é que esta não é permitida.

18. **Assim, o que se verifica é que a atividade minerária, não sendo classificada como de utilidade pública ou de interesse social pela lei, não possibilita a supressão de vegetação permitida no art.14 da Lei nº 11.428/2006.**

19. **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.**

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.

25. Ocorre que tal resolução, pelo seu caráter mais genérico, não poderia ser aplicada para a Mata Atlântica, ainda que se trate de APP em tal bioma, tendo em vista a especialidade da Lei nº 11.428/2006, a qual restringe a atividade minerária em tal ecossistema às hipóteses elencadas no seu art.32.

26. A segunda construção interpretativa seria a aplicação da Lei nº 12.651/2012, que define a mineração como atividade de utilidade pública, ou de interesse social nos casos de areia, saibro e cascalho. Confira-se:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

VIII - utilidade pública:

(...)

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;

(...)

IX - interesse social:

f) as atividades de pesquisa e extração de areia, argila, saibro e cascalho, outorgadas pela autoridade competente;

(...)

(grifou-se)

27. Nessa hipótese, ao aplicar o Código Florestal em detrimento da Lei da Mata Atlântica, teríamos situação semelhante, na qual deixaríamos de aplicar o regramento especial para atender à norma geral.

28. **Com isso, entende-se que, para fins de mineração no bioma Mata Atlântica, somente é admitida a supressão de vegetação secundária em estágio avançado e médio de regeneração, mediante a realização de licenciamento ambiental condicionado à formulação de EIA/Rima, demonstrada a inexistência de alternativa técnica e locacional, exigida a respectiva medida compensatória. Por conseguinte, não cabe a supressão de vegetação primária de Mata Atlântica para o desenvolvimento de atividade minerária.**

#### **Da anuência prévia do Ibama à autorização de supressão de vegetação no bioma Mata Atlântica para atividades de mineração**

29. Além da autorização para a supressão de vegetação no bioma Mata Atlântica, a Lei nº 11.428/2006 trouxe também a figura da chamada "anuência prévia", de competência do órgão federal ou municipal de meio ambiente, prevista no §1º do seu art.14:

Art.14 (...)

§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.

30. Com o objetivo de regulamentar o referido dispositivo legal e delimitar os casos que exigirão anuência prévia do órgão federal, o Decreto nº 6.660/2008 estabeleceu:

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.

31. No âmbito federal, a chamada "anuência prévia" deve ser solicitada pelo órgão ambiental licenciador competente à Superintendência do Ibama do Estado onde ocorrerá a supressão, antes da emissão da Autorização de Supressão de Vegetação - ASV pelo órgão ambiental licenciador (IN Ibama nº 09/2019).

32. O questionamento que se faz no caso em análise é quanto à necessidade de anuência prévia do Ibama para a supressão de vegetação de Mata Atlântica para o desenvolvimento de atividades minerárias na forma autorizada pelo art.32 da Lei de Mata Atlântica.

33. Isso porque 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.

34. Veja-se que situação semelhante foi analisada no âmbito da PFE/Ibama, da Conjur/MMA e do Departamento de Consultoria da PGF, consubstanciada nas conclusões do Despacho n. 00150/2016/DEPCONSUS/PGF/AGU, ratificadas pelo PARECER n. 00002/2021/DEP/DEPCONSUS/PGF/AGU, aprovado pelo Procurador-Geral Federal (Nup.02015.000040/2020-70).

35. A seguir, transcrevem-se trechos do DESPACHO n. 00150/2016/DEPCONSUS/PGF/AGU, no qual se analisou a aplicabilidade do art.14 da Lei da Mata Atlântica às hipóteses previstas no seus arts.30 e 31 referentes a áreas urbanas e regiões metropolitanas:

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.

23. Esse o motivo que me leva a discordar do entendimento firmado no Parecer em análise, pois entendo que há efetiva discriminação de tratamento legal relacionado à localização em que ocorre a supressão da vegetação (área urbana e região metropolitana), e quanto à finalidade da supressão (loteamento urbano ou edificação), considerado o estado de regeneração da vegetação.

**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.**

25. Terminadas as considerações acerca Lei da Mata Atlântica, necessário lançar um olhar sobre a sua regulamentação, levada a efeito por meio do Decreto n.º 6.660, de 2008, tendo em vista que a questão posta implica a fixação de entendimento acerca da interpretação e aplicação da norma disposta no art. 19, Inciso II do referido Decreto, em face do art. 31 da Lei n.º 11.428, de 2006.

26. Inicialmente, convém deixar consignado meu entendimento no sentido de que o mencionado Decreto em nada exorbitou a Lei regulamentada. Talvez uma melhor compreensão da sistemática adotada no bojo da lei permita afastar a ideia de que o Decreto possa ter se excedido. O ponto de partida para o melhor entendimento encontra-se na esteira da interpretação legal acima defendida (parágrafo 24). Quer dizer, o Decreto deve ser lido partindo do princípio de que o disposto no inciso I do art. 30 e nos §§ 1o e 2o do art. 31 da Lei n.º 11.428, de 2006, não devem obedecer as prescrições contidas no seu art. 14 e, consequentemente o Inciso II do art. 19 do Decreto n.º 6.660, de 2008, não se aplica àqueles dispositivos, exceto nos casos em que a supressão da vegetação em área urbana e região metropolitana ocorra por motivo de utilidade pública e interesse social, por força do comando excluyente esculpido no § 2º do art. 19.

**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.**

(grifou-se)

36. Como se viu, a hipótese analisada referia-se a pedido de supressão de espécies vegetais da Mata Atlântica em *área urbana*, para fins de *loteamento*, questionando-se: "(i) competência para *autorizar* a supressão vegetal e (ii) necessidade de *anuência federal* prévia, segundo o modelo de *dupla checagem* estipulado como regra geral pela LMA".

37. A conclusão a que chegou o Departamento de Consultoria da PGF foi de que "(i) a competência dos órgãos ambientais dos Estados para autorizar a supressão vegetal nos casos permitidos pelos artigos 30 e 31 da Lei n. 11.428, de 2006 e (ii) a desnecessidade de anuência prévia federal em tais situações", uma vez que "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".

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/DEPCONSUS/PGF/AGU, reiterado pelo PARECER n. 00002/2021/DEP/DEPCONSUS/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.**

### III - Conclusão

40. Em atenção à divergência suscitada pela Informação Técnica nº 18/2021-COUSF/CGBIO/DBFLO (SEI 10058465), acolhida pelo Despacho nº 10061392/2021-COUSF/CGBIO/DBFLO e pelo Despacho nº 10076906/2021-DBFLO quanto ao cabimento da emissão pelo Ibama de "anuência prévia para supressão de vegetação relacionada a empreendimentos de atividades minerárias", considerando que o assunto relacionado a "anuência prévia" está previsto no art. 14 da Lei 11.428/2006, "mas não há sua menção em seu art. 32 que trata especificamente de atividades minerárias", conclui-se que:

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 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.
4. Adotando-se como parâmetro a solução jurídica apresentada pelo Departamento de Consultoria da PGF n o Despacho n. 00150/2016/DEPCONSUS/PGF/AGU, reiterado pelo PARECER n. 00002/2021/DEP/DEPCONSUS/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.

41. Efetuadas tais considerações, sugere-se a devolução da matéria para a unidade consulente, para conhecimento e providências a seu cargo.

À consideração superior.

Brasília, 08 de junho de 2021.

Renata Almeida D'Ávila  
Procuradora Federal

---

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

---



Documento assinado eletronicamente por RENATA ALMEIDA D AVILA, com certificado A3 de Pessoa Física, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 651661417 e chave de acesso 09c2de6c no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RENATA ALMEIDA D AVILA, com certificado A3 de Pessoa Física. Data e Hora: 11-06-2021 10:55. Número de Série: 13509621. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS  
RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - SEDE  
CONEP - COORDENAÇÃO NACIONAL DE ESTUDOS E PARECERES - PFE-IBAMA/SEDE  
SCEN - SETOR DE CLUBES ESPORTIVOS NORTE TRECHO 2 - BL. A - ED. SEDE DO IBAMA CEP.: 70.818-900 BRASÍLIA - DF

**DESPACHO n. 00677/2021/CONEP/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**

1. Acompanho, por seus próprios fundamentos, o **PARECER n. 00046/2021/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU** da Procuradora Federal Renata Almeida D'Ávila com as considerações que se seguem.

2. Em reforço ao parágrafo 23 do Parecer, cabe registrar que a própria Resolução Conama nº 369 traz requisito de que a supressão nela autorizada não pode estar localizada "*em remanescente florestal de mata atlântica primária*", conforme prevê o seu inc. VI do art. 7º. Além disso, 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.

3. Com relação aos parágrafos 38, 39 e 40 (item 4) do Parecer ora aprovado, de fato, o **DESPACHO n. 00150/2016/DEPCONSU/PGF/AGU** (NUP: 02001.003295/2015-86 - em anexo) fornece parâmetros para se concluir pela ausência de anuência do Ibama nas hipóteses do art. 32 da Lei nº 11.486/06, embora o objeto da controvérsia anterior não tenha sido, especificamente, sobre necessidade de anuência do Ibama em supressão de vegetação para fins de mineração, tal atividade acaba por ser, expressamente, mencionada na manifestação do DepConsul. Vejamos:

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.**

**“CAPÍTULO IV DA PROTEÇÃO DA VEGETAÇÃO SECUNDÁRIA EM ESTÁGIO INICIAL DE REGENERAÇÃO**

Art. 25. O corte, a supressão e a exploração da vegetação secundária em estágio inicial de regeneração do Bioma Mata Atlântica serão autorizados pelo órgão estadual competente.

Parágrafo único. O corte, a supressão e a exploração de que trata este artigo, nos Estados em que a vegetação primária e secundária remanescente do Bioma Mata Atlântica for inferior a 5% (cinco por cento) da área original, submeter-se-ão ao regime jurídico aplicável à vegetação secundária em estágio médio de regeneração, ressalvadas as áreas urbanas e regiões metropolitanas. Art. 26. Será admitida a prática agrícola do pousio nos Estados da Federação onde tal procedimento é utilizado tradicionalmente.” – grifei.

(...)17. Por fim, vale afirmar que a defendida hipótese de aplicação das disposições do art. 14 nos casos previstos nos §§ 1º e 2º do art. 31 (loteamento ou edificação em área urbana ou região metropolitana), em minha opinião, não se confirma, e poderia levar a um paradoxo, pois a competência autorizadora para supressão da vegetação em estado médio de regeneração, em área urbana, disposta no § 2º do art. 14, e que é atribuída ao órgão ambiental municipal, se chocaria com a competência autorizadora atribuída ao órgão ambiental estadual, disposta no caput do art. 31 (área urbana e região metropolitana), além de causar perplexidade a constatação de que o mesmo órgão ambiental estadual autorizaria e anuiria com supressão com essas características, já que possui competência para anuência prévia, também expressamente atribuída no § 2º do art. 14. (...)

**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. 23. Esse o motivo que me leva a discordar do entendimento firmado no Parecer em análise, pois entendo que há efetiva discriminação de tratamento legal relacionado à localização em que ocorre a supressão da vegetação (área urbana e região metropolitana), e quanto à finalidade da supressão (loteamento urbano ou edificação), considerado o estado de regeneração da vegetação (...)

35. Assim, respeitadas as opiniões contrárias, e observadas as demais disposições da Lei da Mata Atlântica e de sua regulamentação, concluo minha análise fixando o entendimento no sentido de que:

a) 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, despicinda a anuência prévia do órgão federal disposta em seu §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;

b) o Decreto n.º 6.660, de 2008, deve ser lido partindo do princípio de que o disposto no inciso I do art. 30 e nos §§ 1º e 2º do art. 31 da Lei n.º 11.428, de 2006, não devem obedecer as prescrições contidas no seu art. 14 e, conseqüentemente, o inciso II do art. 19 do referido Decreto não se aplica àqueles dispositivos, exceto nos casos em que a supressão da vegetação em área urbana e região metropolitana ocorra por motivo de utilidade pública e interesse social, por força do comando excludente esculpido no § 2º do art. 19.

**c) é necessária a anuência prévia do IBAMA para a supressão de vegetação primária ou secundária em estágio médio ou avançado de regeneração, em área urbana ou região metropolitana, somente nos casos de**

**utilidade pública ou interesse social, excetuado o disposto no § 2º do art. 14 da Lei n.º 11.428, de 2006; e**

d) não é necessária a anuência prévia do IBAMA para a supressão de vegetação secundária em estágio avançado ou médio de regeneração, em área urbana ou região metropolitana, para fins de loteamento e edificação, conforme previsto no inciso I do art. 30 e nos §§ 1º e 2º do art. 31 da Lei n.º 11.428, de 2006.

4. O recente entendimento do PARECER n. 00002/2021/DEP/DEPCONSU/PGF/AGU (NUP: 02015.000040/2020-70 - em anexo) reforça a adequada posição dos parágrafos 38, 39 e 40 (item 4) do Parecer, com a qual concordamos, de que, de fato, o DESPACHO n. 00150/2016/DEPCONSU/PGF/AGU (NUP: 02001.003295/2015-86 - em anexo) teceu considerações que alcançam outras situações, como a presente relativa à mineração. Vejamos trecho do PARECER n. 00002/2021/DEP/DEPCONSU/PGF/AGU (NUP: 02015.000040/2020-70 - em anexo):

**22. Nada obstante, o DEPCONSU foi além do questionamento inicialmente posto pela PFE/IBAMA, e trouxe balizas capazes de auxiliar na solução de casos futuros.**

**23. De fato, o Despacho n. 00150/2016/DEPCONSU/PGF/AGU trouxe como conclusões teses gerais quanto à necessidade de anuência prévia da autarquia ambiental federal para supressão de espécies do bioma Mata Atlântica, com os quais é possível articular, salvo melhor juízo, soluções para casos similares, porém não idênticos, àquele examinado pelo Departamento em sua manifestação.**

24. Nesse sentido, o DEPCONSU asseverou que a anuência prévia do IBAMA seria necessária à supressão vegetal no bioma Mata Atlântica quando, tratando-se de **vegetação primária ou secundária em estágio avançado de regeneração localizada em área urbana ou metropolitana**, aquela se desse **para atender a utilidade pública ou interesse social**, salvo nos casos do art. 14, § 2º da LMA (quando em área urbana de município com conselho ambiental dotado de competência deliberativa e plano diretor, hipótese em que a **autorização** seria de competência **municipal**, com necessidade de **anuência estadual**).

5. Entretanto, como a Diretoria de Uso Sustentável da Biodiversidade e Florestas - DBFLO do Ibama pontua, por meio da Informação Técnica n.º 18/2021-COUSF/CGBIO/DBFLO aprovado pelo Despacho n.º 10061392/2021-COUSF/CGBIO/DBFLO e pelo Despacho n.º 10076906/2021-DBFLO, que **"...sendo a atividade minerária de alto impacto ambiental, a atuação do Ibama se tornaria imprescindível"**, sugere-se que ela se manifeste sobre seu interesse em pleitear a revisão do entendimento firmado pelo Departamento de Consultoria. Da mesma forma, sugere-se oitiva da Diretoria de Licenciamento - Dilic sobre se o tema se relaciona com suas atribuições regimentais e, em caso positivo, que se pronuncie sobre o interesse em revisar o tema. Vejamos:

Para a Informação Técnica n.º 1/2021-NUBIO-MG/DITEC-MG/SUPES-MG ainda que o artigo 32 da referida Lei, que trata especificamente do tema "mineração", não traga menção à obrigação da anuência para essa tipologia de empreendimento é imprescindível a análise para fins de emissão de anuência prévia para atividades minerárias e outras de igual natureza.

**Não há dúvidas de que o dispositivo da anuência criada visou aumentar o caráter protetivo da Mata Atlântica, dando ao Bioma uma dupla verificação, nos casos previstos no art. 19 do Decreto 6660/2008. 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.**

Entretanto, como bem mencionado pelo parecer da Supes/SP, a "anuência prévia" está prevista no Art. 14 da Lei 11.428/2006, mas não há sua menção em seu Art. 32 que trata especificamente de atividades minerárias. Apesar da ressalva feita pra Informação da Supes/MG de que a questão jurídica já estava esclarecida para o presente caso, o que percebemos é que essas divergências têm aspectos jurídicos e não técnicos. Toda e qualquer divergência quanto à correta interpretação da lei é de competência da Procuradoria Federal Especializada – PFE.

6. Com tais considerações, sugere-se ciência à **signatária** do Parecer, bem como remessa externa dos autos à **DBFLO**, e à **Dilic** para avaliação e medidas cabíveis.

À consideração superior.

Brasília, 28 de julho de 2021.

Carlos Vitor Andrade Bezerra

Procurador Federal

Coordenador Nacional de Estudos e Pareceres

Procuradoria Federal Especializada junto ao Ibama da Procuradoria-Geral Federal vinculada à Advocacia-Geral da União

---

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



Documento assinado eletronicamente por CARLOS VITOR ANDRADE BEZERRA, com certificado A3 de Pessoa Física, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código





**DESPACHO n. 00150/2016/DEPCONSU/PGF/AGU**

**NUP: 02001.003295/2015-86**

**INTERESSADOS: GABINETE DA PRESIDÊNCIA/IBAMA**

**ASSUNTOS: MEIO AMBIENTE**

Senhor Procurador-Geral Federal,

1. Trata-se de manifestação contida no *Parecer n.º 00004/2016/DEPCONSU/PGF/AGU* que aborda controvérsia jurídica entre a Procuradoria Federal Especializada junto ao IBAMA – PFE/IBAMA e a Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Meio Ambiente – CONJUR/MMA acerca da interpretação e aplicação da norma disposta no art. 19, Inciso II, do Decreto n.º 6.600, de 2008, em face do art. 31, da Lei n.º 11.428, de 2006, – Lei da Mata Atlântica.

2. O referido Parecer, acompanhando o entendimento da PFE/IBAMA, encarta, afinal, a seguinte conclusão:

“b) O dispositivo do art. 31, da LMA, que trata da supressão de vegetação secundária em estágio **médio** de regeneração, do bioma Mata Atlântica, para a instalação de **loteamento urbano**, sofre irradiação da norma do regime geral do §1º do art. 14, da LMA, **nomeadamente**, quanto à necessidade de autorização do órgão ambiental estadual competente, com anuência prévia do órgão federal, nos termos do que dispôs a norma do art. 19, II, e § 2º, do Decreto nº 6.660/08; dessa forma, o objeto jurídico a ser protegido - vegetação secundária em estágio médio de regeneração -, em zona rural ou urbana ou em regiões metropolitanas, submete-se ao mesmo modo de decisão administrativa sob ato complexo de mais um ente federativo;”

3. Com todo respeito ao bem lançado Parecer, compreendo de modo diverso, e desse modo passo a discorrer.

4. Percebe-se que a fundamentação do Parecer ora em debate escora-se no entendimento de que o Regime Jurídico Geral da Lei da Mata Atlântica – *art. 8º ao art. 19* – se irradiaria em seu Regime Jurídico Especial – *art. 20 ao art. 32* – de tal modo que, no ponto em discussão, se aplicaria a sistemática de anuência prévia contida no § 1º do art. 14 ao disposto nos §§ 1º e 2º do art. 31.

5. Para tanto, interpretou a parte final do caput do art. 14 de modo a desconsiderar que a ressalva ali expressa significaria o afastamento da incidência desse dispositivo nas normas próprias contidas no inciso I do art. 30 e nos §§ 1º e 2º do art. 31 da Lei n.º 11.428, de 2006, concluindo inexistir *discrimen* quanto à localização – *rural ou, urbana ou região metropolitana* – e à finalidade da supressão da vegetação secundária em estágio médio de regeneração – *utilidade pública ou interesse social ou, loteamento ou edificação* – em relação à necessidade de anuência prévia do órgão federal. Vejamos o artigo 14:

“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.” – grifei.

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.

10. No Capítulo II, o art. 21 encarta quatro possibilidades de **supressão da vegetação secundária em estágio avançado de regeneração - utilidade pública, pesquisas científicas e práticas preservacionistas**, bem como **loteamento e edificação** em área urbana e região metropolitana (**inciso I do art. 30**). Observa-se, porém, que o art. 22 aponta a necessidade de se observar o disposto no art. 14 somente para o caso de a supressão ser destinada a *utilidade pública*, e o art. 19 para os casos de *práticas preservacionistas e pesquisas científicas*, inexistindo remissão dessa natureza em relação ao art. 30. Transcrevo o teor do art. 19 e art. 30, verbis:

“Art. 19. O corte eventual de vegetação primária ou secundária nos estágios médio e avançado de regeneração do Bioma Mata Atlântica, **para fins de práticas preservacionistas e de pesquisa científica**, será devidamente **regulamentado pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente e autorizado pelo órgão competente do Sisnama**” - grifei

“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.” - grifei

11. Verifica-se que a mesma remissão à obediência do art. 14 não se dirige ao Inciso III do art. 21, dispositivo esse que remete ao art. 30 da Lei em comento, que se volta à supressão de vegetação

em estágio avançado de regeneração para fins de loteamento ou edificação, nas regiões metropolitanas e áreas urbanas. Guardando a coerência da lei, o art. 19, que também é dispositivo que integra o Regime Jurídico Geral, não remete à aplicação do art. 14, nas hipóteses de supressão para fins de práticas preservacionistas e de pesquisa científica, cabendo ao CONAMA e ao SISNAMA a regulamentação e autorização da supressão respectivamente. Há uma clara delimitação legal.

#### “CAPÍTULO III

##### DA PROTEÇÃO DA VEGETAÇÃO SECUNDÁRIA EM ESTÁGIO MÉDIO DE REGENERAÇÃO

Art. 23. O corte, a supressão e a exploração da vegetação secundária em estágio médio 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** ou de **interesse social, pesquisa científica e práticas preservacionistas**;

II - (VETADO)

III - **quando necessários ao pequeno produtor rural e populações tradicionais para o exercício de atividades ou usos agrícolas, pecuários ou silviculturais imprescindíveis à sua subsistência e de sua família**, ressalvadas as áreas de preservação permanente e, quando for o caso, após averbação da reserva legal, nos termos da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965;

IV - **nos casos previstos nos §§ 1º e 2º do art. 31 desta Lei**.

Art. 24. O corte e a supressão da vegetação em estágio médio de regeneração, de que trata o **inciso I do art. 23 desta Lei, nos casos de utilidade pública ou interesse social**, obedecerão ao disposto no **art. 14 desta Lei**.

Parágrafo único. Na hipótese do **inciso III do art. 23 desta Lei**, a autorização é de competência do órgão estadual competente, **informando-se ao Ibama**, na forma da regulamentação desta Lei.” - grifei.

12. No Capítulo III, o art. 23 encarta seis possibilidades de supressão da vegetação secundária em estágio médio de regeneração - **utilidade pública, interesse social, pesquisas científicas e práticas preservacionistas, quando necessários ao pequeno produtor rural e populações tradicionais** exercer determinadas atividades imprescindíveis à sua subsistência e de sua família, bem como **loteamento ou edificação** em área urbana e região metropolitana (**§§ 1º e 2º do art. 31**).

13. Na esteira das disposições dos capítulos anteriores, o art. 24 aponta a necessidade de se observar o disposto no art. 14 somente para o caso de a supressão ser destinada a **utilidade pública e interesse social**; remete ao regulamento o disposto no inciso III do art. 23, exigindo mera informação ao IBAMA; não remete à aplicação do art. 14, mais uma vez, em relação à supressão de vegetação para fins de **loteamento ou edificação**, nas regiões metropolitanas e áreas urbanas (inciso IV).

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.

#### “CAPÍTULO IV

##### DA PROTEÇÃO DA VEGETAÇÃO SECUNDÁRIA EM ESTÁGIO INICIAL DE REGENERAÇÃO

Art. 25. O corte, a supressão e a exploração da vegetação secundária em estágio inicial de regeneração do Bioma Mata Atlântica serão autorizados pelo órgão estadual competente.

Parágrafo único. O corte, a supressão e a exploração de que trata este artigo, nos Estados em que a vegetação primária e secundária remanescente do Bioma Mata Atlântica for inferior a 5% (cinco por cento) da área original, **submeter-se-ão ao regime jurídico aplicável à vegetação secundária em estágio médio de regeneração, ressalvadas as áreas urbanas e regiões metropolitanas**.

Art. 26. Será admitida a prática agrícola do pousio nos Estados da Federação onde tal procedimento é utilizado tradicionalmente.” - grifei.

15. O Capítulo IV, acima transcrito, demonstra a intensão legislativa de dar tratamento diferenciado às supressões em áreas urbanas e regiões metropolitanas (*considera depender do estágio de regeneração*), mantendo a coerência com o disposto no inciso III do art. 21 e Inciso IV do art. 23, e com o próprio § 2º do art. 14 (*supressão de vegetação no estágio médio de regeneração situada em área urbana*), no qual a dupla checagem (autorização e anuência) fica a cargo, respectivamente, do órgão ambiental municipal e estadual, sem que haja, contudo, qualquer incumbência legalmente atribuída ao órgão ambiental federal.

#### “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." - grifei.

16. Guardando coerência com as ressalvas existentes ao longo da Lei da Mata Atlântica, já destacadas, nota-se que os artigos compreendidos no Capítulo VI são silentes em relação ao dever de obediência ao disposto no art. 14, e, na minha opinião, propositalmente. Isso leva à conclusão de haver determinação legal de **tratamento todo próprio para casos de supressão de vegetação em áreas urbanas e regiões metropolitanas, para fins de loteamento ou edificação**, não incidindo referido artigo nessas situações, corroborada pela expressa ressalva constante ao final do *caput* do mencionado artigo.

17. Por fim, vale afirmar que a defendida hipótese de aplicação das disposições do art. 14 nos casos previstos nos §§ 1º e 2º do art. 31 (*loteamento ou edificação em área urbana ou região metropolitana*), em minha opinião, não se confirma, e poderia levar a um paradoxo, pois a **competência autorizadora para supressão da vegetação em estado médio de regeneração, em área urbana**, disposta no § 2º do art. 14, e que é atribuída ao **órgão ambiental municipal**, se chocaria com a **competência autorizadora** atribuída ao **órgão ambiental estadual**, disposta no *caput* do art. 31 (**área urbana e região metropolitana**), além de causar perplexidade a constatação de que o mesmo órgão ambiental estadual autorizaria e anuiria com supressão com essas características, já que possui **competência para anuência prévia**, também expressamente atribuída no § 2º do art. 14.

18. Creio que isso só reforça o argumento, ora defendido, de que a incidência do art. 14 no Regime Jurídico Especial restringe-se aos casos de **utilidade pública** e **interesse social** a que se referem, não alcançando, dessa maneira, o disposto nos arts. 30 e 31, cuja supressão é voltada exclusivamente para fins de loteamento ou edificação em área urbana e região metropolitana. A par disso, **tratando-se de área urbana**, na dicção do mencionado § 2º do art. 14, sequer seria necessária a anuência do órgão ambiental federal para a supressão de vegetação **no referido estado de regeneração**, como já afirmado em passagem anterior.

19. Neste ponto, entendo relevante destacar que, no meu entender, embora o *caput* do art. 30 e o Inciso I do art. 31 refiram-se unicamente à necessidade de **autorização do órgão estadual ambiental** para supressão da vegetação secundária, para fins de loteamento ou edificação, em área urbana e região metropolitana, encontra-se preservada uma espécie de dupla atuação do Poder Público (*dupla checagem*), de duas esferas distintas (*Estado/Município*), no controle da supressão da vegetação da Mata Atlântica ante a sua relevância. E isso se dá pelo fato da necessidade de ser observada a lei municipal que disciplina o plano diretor de ordenamento territorial - nos termos do art. 39 e ss da Lei n.º 10.257, de 2001, Estatuto da Cidade - que poderia ser interpretada como uma **anuência prévia municipal vinculada** -, além, é claro, das demais normas urbanísticas e ambientais aplicáveis.

20. Abaixo, transcreve-se alguns dispositivos do Estatuto da Cidade para demonstrar a destacada importância do componente ambiental na formulação do Plano Diretor, evidenciando o motivo pelo qual houve aparente opção legislativa de remissão à sua observância, como sendo suficiente no que toca à necessária participação do município na sistemática de um duplo controle para fins de supressão de vegetação. Vejamos:

"Art. 2º A **política urbana** tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes **diretrizes gerais**:

...

IV - planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a **evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos**

**sobre o meio ambiente;**

...

VI - **ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar** :

...

g) a **poluição e a degradação ambiental**;

...

XII - **proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído**, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

...

XVII - **estímulo à utilização, nos parcelamentos do solo e nas edificações urbanas**, de sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes tecnológicos que **objetivem a redução de impactos ambientais** e a economia de recursos naturais. (Incluído pela Lei nº 12.836, de 2013)

...

Art. 39. **A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor**, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, **respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei**.

Art. 40. O **plano diretor, aprovado por lei municipal**, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

...

§ 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

...

Art. 41. O **plano diretor** é obrigatório para cidades:

...

V - **inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional**.

...

Art. 42. O **plano diretor** deverá conter no mínimo:

I - a **delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação** ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei;

...

Art. 42-B. Os **Municípios que pretendam ampliar o seu perímetro urbano** após a data de publicação desta Lei deverão elaborar projeto específico que contenha, no mínimo: (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

...

VI - **definição de diretrizes e instrumentos específicos para proteção ambiental** e do patrimônio histórico e cultural; e (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)" - grifei.

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.

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.

23. Esse o motivo que me leva a discordar do entendimento firmado no Parecer em análise, pois entendo que há efetiva discriminação de tratamento legal relacionado à localização em que ocorre a supressão da vegetação (*área urbana e região metropolitana*), e quanto à finalidade da supressão (*loteamento urbano ou edificação*), considerado o estado de regeneração da vegetação.

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, despicinda 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.

25. Terminadas as considerações acerca Lei da Mata Atlântica, necessário lançar um olhar

sobre a sua regulamentação, levada a efeito por meio do Decreto n.º 6.660, de 2008, tendo em vista que a questão posta implica a fixação de entendimento acerca da interpretação e aplicação da norma disposta no art. 19, Inciso II do referido Decreto, em face do art. 31 da Lei n.º 11.428, de 2006.

26. Inicialmente, convém deixar consignado meu entendimento no sentido de que o mencionado Decreto em nada exorbitou a Lei regulamentada. Talvez uma melhor compreensão da sistemática adotada no bojo da lei permita afastar a ideia de que o Decreto possa ter se excedido. O ponto de partida para o melhor entendimento encontra-se na esteira da interpretação legal acima defendida (*parágrafo 24*). Quer dizer, o Decreto deve ser lido partindo do princípio de que o disposto no inciso I do art. 30 e nos §§ 1º e 2º do art. 31 da Lei n.º 11.428, de 2006, não devem obedecer as prescrições contidas no seu art. 14 e, conseqüentemente o Inciso II do art. 19 do Decreto n.º 6.660, de 2008, não se aplica àqueles dispositivos, exceto nos casos em que a supressão da vegetação em área urbana e região metropolitana ocorra por motivo de utilidade pública e interesse social, por força do comando excludente esculpido no § 2º do art. 19.

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**.

28. Contudo, na supressão de vegetação **secundária em estágio médio** de regeneração, em **área urbana**, nos casos de **utilidade pública** e **interesse social**, considerando o disposto no § 2º do art. 14, em razão da ressalva existente no § 1º do mesmo artigo, a **anuência prévia** está a cargo do **órgão ambiental estadual** competente e a **autorização** a cargo do **órgão ambiental municipal**, sendo dessa forma legalmente configurada a dupla checagem a que me referi anteriormente, no parágrafo 19. Quer dizer, nessa situação, não será necessária anuência prévia do IBAMA.

29. Do mesmo modo, em razão da ressalva constante na parte final do *caput* do art. 14 da Lei n.º 11.428, de 2006, bem como da ausência de comando expresso determinando que o disposto no inciso I do art. 30 e nos §§ 1º e 2º do art. 31 devam obedecer o que dispõe aquele artigo, entendo que a melhor interpretação a ser dada quanto ao alcance do disposto no Inciso II do art. 19 do Decreto n.º 6.660, de 2008, em relação ao comando existente no seu § 2º, é no sentido de que não será necessária anuência prévia do IBAMA.

“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.” - grifei.

30. Corrobora o referido entendimento o fato do próprio art. 40 do Decreto n.º 6.660, de 2008, que **trata especificamente da regulamentação da aplicação do disposto nos arts. 30 e 31** da Lei da Mata Atlântica, não carregar qualquer menção no sentido de ser necessária a anuência prévia do IBAMA, sem ter olvidado de tratar, contudo, da competência do órgão estadual para a autorização da supressão da vegetação. Isso tudo permite inferir que o art. 19 do mencionado Decreto, com efeito, volta-se a regulamentar a anuência prévia do IBAMA somente para a supressão de vegetação nos casos de utilidade pública e interesse social. Vejamos:

“Art. 40. O corte ou supressão de vegetação para fins de loteamento ou edificação, de que tratam os arts. 30 e 31 da Lei nº 11.428, de 2006, depende de autorização do órgão estadual competente, devendo o interessado apresentar requerimento contendo, no mínimo, as seguintes informações, sem prejuízo da realização de licenciamento ambiental, quando couber: ...”

31. Neste ponto, pondero que se o Poder Regulamentador considerasse imprescindível a anuência prévia do IBAMA para a supressão da vegetação secundária em estágio avançado ou médio de regeneração, para fins de loteamento ou edificação, em área urbana e região metropolitana, não haveria necessidade de existir o § 2º do art. 19 do Decreto n.º 6.660, de 2008, bastando apenas a redação existente no seu inciso II.

32. Por outro lado, entender que a redação do Inciso II do art. 19 do Decreto n.º 6.660, de 2008, abarcaria todo empreendimento localizado em área urbana e região metropolitana seria um equívoco e de difícil conciliação com o que prevê o art. 14 da Lei da Mata Atlântica, cuja aplicação é dirigida à supressão de vegetação voltada para os casos de utilidade pública e interesse social.

33. Desse modo, entendo que a melhor interpretação conjugando o disposto no Inciso II do art. 19 do Decreto n.º 6.660, de 2008, com o seu § 2º, preservando a sua higidez, e o alinhamento com o entendimento ora defendido, de que o art. 14 da Lei n.º 11.428, de 2006, não se aplica ao disposto no inciso I do art. 30 e nos §§ 1º e 2º do art. 31 dessa Lei, é no sentido de que:

a) **é necessária** a anuência prévia do IBAMA para a supressão de vegetação primária ou secundária em estágio médio ou avançado de regeneração, em área urbana ou região metropolitana, somente nos casos de **utilidade pública ou interesse social**, excetuado o disposto no § 2º do art. 14 da Lei n.º 11.428, de 2006;

b) **não é necessária** a anuência prévia do IBAMA para a supressão de vegetação secundária em estágio avançado ou médio de regeneração, em área urbana ou região metropolitana, **para fins de loteamento e edificação**, conforme previsto no inciso I do art. 30 e nos §§ 1º e 2º do art. 31 da Lei n.º 11.428, de 2006.

34. Essas as razões que me levam a crer que o Decreto n.º 6.660, de 2008, está em plena harmonia com o que prescreve a Lei n.º 11.428, de 2006.

35. Assim, respeitadas as opiniões contrárias, e observadas as demais disposições da Lei da Mata Atlântica e de sua regulamentação, concluo minha análise fixando o entendimento no sentido de que:

a) 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, despidianda a anuência prévia do órgão federal disposta em seu §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;

b) o Decreto n.º 6.660, de 2008, deve ser lido partindo do princípio de que o disposto no inciso I do art. 30 e nos §§ 1º e 2º do art. 31 da Lei n.º 11.428, de 2006, não devem obedecer as prescrições contidas no seu art. 14 e, conseqüentemente, o inciso II do art. 19 do referido Decreto não se aplica àqueles dispositivos, exceto nos casos em que a supressão da vegetação em área urbana e região metropolitana ocorra por motivo de utilidade pública e interesse social, por força do comando excludente esculpido no § 2º do art. 19.

c) **é necessária** a anuência prévia do IBAMA para a supressão de vegetação primária ou secundária em estágio médio ou avançado de regeneração, em área urbana ou região metropolitana, somente nos casos de **utilidade pública ou interesse social**, excetuado o disposto no § 2º do art. 14 da Lei n.º 11.428, de 2006; e

d) **não é necessária** a anuência prévia do IBAMA para a supressão de vegetação secundária em estágio avançado ou médio de regeneração, em área urbana ou região metropolitana, **para fins de loteamento e edificação**, conforme previsto no inciso I do art. 30 e nos §§ 1º e 2º do art. 31 da Lei n.º 11.428, de 2006.

Diante do exposto, sugiro a Vossa Excelência que deixe de aprovar o *Parecer n.º 00004/2016/DEPCONSU/PGF/AGU*, e acolha o entendimento firmado no presente despacho, fixando a interpretação acerca da aplicação da norma disposta no art. 19, inciso II, do Decreto n.º 6.600, de 2008, em face do art. 31, da Lei n.º 11.428, de 2006, nos termos do parágrafo 35, *supra*.

Sugiro, por fim, a devolução dos autos à Procuradoria Federal Especializada junto ao IBAMA - PFE/IBAMA e que seja dado conhecimento formal desta manifestação e do *Parecer n.º 00004/2016/DEPCONSU/PGF/AGU* à Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Meio Ambiente - CONJUR/MMA, bem como à Consultoria-Geral da União.

À consideração superior.

Brasília, 22 de agosto de 2016.

ANTONIO CARLOS SOARES MARTINS

Acolho o entendimento firmado no **Despacho n.º 00150/2016/DEPCONSU/PGF/AGU**, pelos seus próprios fundamentos e nos termos sugeridos, e, por conseguinte, deixo de aprovar o *Parecer n.º 00004/2016/DEPCONSU/PGF/AGU*.

Encaminhe-se conforme sugerido.

Brasília, de agosto de 2016.

RONALDO GUIMARÃES GALLO  
PROCURADOR-GERAL FEDERAL

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 02001003295201586 e da chave de acesso bbb67eae

---

Documento assinado eletronicamente por ANTONIO CARLOS SOARES MARTINS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 10104519 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANTONIO CARLOS SOARES MARTINS. Data e Hora: 22-08-2016 16:09. Número de Série: 3796960105636004972. Emissor: AC CAIXA PF v2.

---

Documento assinado eletronicamente por RONALDO GUIMARAES GALLO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 10104519 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RONALDO GUIMARAES GALLO. Data e Hora: 22-08-2016 19:38. Número de Série: 832766607191962546. Emissor: AC CAIXA PF v2.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
DEPARTAMENTO DE CONSULTORIA DA PGF  
DEPCONSU

**PARECER n. 00002/2021/DEP/DEPCONSU/PGF/AGU**

**NUP: 02015.000040/2020-70**

**INTERESSADOS: ESTADO DE MINAS GERAIS - SECRETARIA ESTADO MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTAVEL E OUTROS**

**ASSUNTOS: MEIO AMBIENTE**

DIREITO AMBIENTAL. BIOMA CONSTITUCIONALMENTE PROTEGIDO. MATA ATLÂNTICA. REGIME LEGAL DE COMPETÊNCIA PARA CONTROLE DE SUPRESSÃO VEGETAL. RATIFICAÇÃO DE ENTENDIMENTO COMPARTILHADO ENTRE A CONSULTORIA JURÍDICA DO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E DO DEPARTAMENTO DE CONSULTORIA DA PROCURADORIA-GERAL FEDERAL.

I - A Lei n. 11.428, de 22 de dezembro de 2006 - Lei da Mata Atlântica delineou complexo sistema para regular a preservação e o uso sustentável de bioma reconhecido como patrimônio nacional pelo artigo 225, § 4º da Constituição Federal.

II - A Lei da Mata Atlântica distribuiu a competência para autorizar a supressão vegetal no bioma de acordo com critérios locais, de finalidade do uso para a área e do estágio da vegetação a ser suprimida.

III - O Parecer n. 368/2015/CGAJ/CONJUR-MMA/CGU/AGU/omtm da Consultoria Jurídica do Ministério do Meio Ambiente e o Despacho n. 00150/2016/DEPCONSU/PGF/AGU do Departamento de Consultoria da Procuradoria-Geral Federal examinaram caso concreto sobre a competência para autorizar a supressão vegetal no bioma Mata Atlântica, bem como a necessidade de anuência prévia do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis para tal medida.

IV - Nada obstante haverem analisado caso concreto, as citadas manifestações da CONJUR/MMA e do DEPCONSU trouxeram parâmetros capazes de solucionar questões jurídicas similares surgidas no exercício da fiscalização ambiental pelo IBAMA, razão pela qual se entende, em conjunto com a CONJUR/MMA, por ratificar as conclusões do Despacho n. 00150/2016/DEPCONSU/PGF/AGU.

Senhora Diretora,

**I - Relatório**

1. Trata-se de demanda formulada pela Procuradoria Federal Especializada junto ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - PFE/IBAMA acerca de manifestação do Departamento de Consultoria da Procuradoria-Geral Federal - DEPCONSU veiculada no Despacho n. 00150/2016/DEPCONSU/PGF/AGU (NUP 02001.003295/2015-86, Seq. 11).

2. Na manifestação citada, o DEPCONSU firmou seu entendimento sobre as hipóteses legais em que se faz necessária a anuência prévia do IBAMA para a supressão de **vegetação secundária em estágio médio** de regeneração do bioma Mata Atlântica, segundo interpretação dada à Lei n. 11.428, de 22 de dezembro de 2006 e sua norma regulamentadora, o Decreto n. 6.660, de 21 de novembro de 2008.

3. A matéria, assaz complexa tanto em virtude da redação dos textos normativos envolvidos quanto das variáveis fáticas observáveis na atividade de controle ambiental, recebeu minudente análise pelo DEPCONSU a partir de provocação da PFE/IBAMA em face de caso concreto.
4. Evitando-se recapitular todas as nuances da análise desenvolvida, basta ressaltar que, para o que interessa ao objeto da demanda ora examinada, o Despacho n. 00150/2016/DEPCONSU/PGF/AGU deixou assente que: (a) a competência para autorizar a supressão de vegetação **secundária em estágio médio de regeneração** da Mata Atlântica **para fins de utilidade pública ou interesse social em áreas urbanas** é do **órgão ambiental dos Estados e do Distrito Federal**, sendo exigível a **anuência prévia do IBAMA**; (b) não é necessária a anuência prévia do IBAMA para a supressão de vegetação **secundária em estágio médio de regeneração** da Mata Atlântica em **áreas urbanas ou metropolitanas** para fins de **loteamento e edificação**.
5. É de se ressaltar, ainda, que a Consultoria Jurídica do Ministério do Meio Ambiente - CONJUR/MMA havia exarado o Parecer n. 368/2015/CGAJ/CONJUR-MMA/CGU/AGU/omtm anteriormente ao citado Despacho do DEPCONSU, oportunidade em que examinou apenas a questão imediatamente relevante para o caso então discutido. Limitando-se a examinar as "competências de entidades federais integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente por ocasião dos pedidos de supressão de vegetação secundária em estágio médio de regeneração no Bioma Mata Atlântica (...) para o fim de implementação de loteamento residencial em área urbana", a CONJUR/MMA concluiu pela "**competência estadual** para a emissão das **autorizações** de supressão de vegetação, observadas as disposições constantes dos Planos Diretores Municipais", com base nos artigos 30 e 31, ambos da Lei n. 11.428, de 2006 ("Lei da Mata Atlântica - LMA").
6. Os opinativos da CONJUR/MMA e do DEPCONSU foram comunicados à PFE/IBAMA e vinham sendo aparentemente seguidos de forma regular pelo órgão de execução da Procuradoria-Geral Federal. Ocorre, nada obstante, que novo caso concreto sob a análise da autarquia federal provocou consulta à PFE/IBAMA, revolvendo o questionamento em torno da "se a orientação fixada no Parecer 368/2015/CGAJ/CONJUR-MM/CGU/omtm é extensiva a demais edificações em área urbana, de modo que empreendimentos caracterizados como utilidade pública ou interesse social que exigem a instalação de edificações em áreas urbanas poderiam ser dispensados de anuência prévia do ente federal, cabendo a autorização de supressão de vegetação da Lei nº 11.428/2006 unicamente ao órgão estadual competente."
7. A nova consulta à PFE/IBAMA gerou discordância entre órgãos da PFE/IBAMA, no sentido de que várias manifestações foram produzidas por diferentes unidades, que, por sua vez, findaram por receber aprovações parciais de seu Sr. Procurador-Chefe Nacional.
8. Em um primeiro momento, a PFE/IBAMA produziu síntese de seu entendimento sobre as manifestações da CONJUR/MMA e do DEPCONSU no Parecer n. 00111/2020/COJUD/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU (Seq. 12). No referido parecer, a PFE/IBAMA solicitou à CONJUR/MMA e ao DEPCONSU manifestações sobre "as inúmeras dúvidas interpretativas já levantadas sobre os termos do Parecer n. 368/2015/CGAJ/CONJUR-MMA/CGU/omtm e do DESPACHO n. 00150/2016/DEPCONSU/PGF/AGU".
9. A CONJUR/MMA juntou ao NUP a Nota n. 00326/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU (Seq. 17), em que ratificou as conclusões anteriormente exaradas no Parecer n. 368/2015/CGAJ/CONJUR-MMA/CGU/omtm, ressaltando, ademais, não haver "qualquer questionamento interpretativo dessa manifestação no âmbito do Parecer n. 00111/2020/COJUD/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU" (seq. 18).
10. Em uma primeira análise, o DEPCONSU ressaltou, em sua Nota n. 00094/2020/DEP/DEPCONSU/PGF/AGU (Seq. 20), que a consulta não trouxe questionamento específico a ser examinado, razão pela qual entendeu pela impossibilidade de seu conhecimento.
11. Comunicada das manifestações da CONJUR/MMA e do DEPCONSU, a PFE/IBAMA elaborou a Nota n. 00199/2020/COJUD/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU (seq. 21) renovando seu interesse na análise dos dois primeiros órgãos citados. Em sua nova nota, a PFE/IBAMA pretendeu explicitar de forma mais precisa o objeto de sua demanda, realizando extrapolação das teses adotadas da CONJUR/MMA e do DEPCONSU para hipóteses correlacionadas, mas não exatamente idênticas ao objeto de suas respectivas análises.
12. Assim, a presente manifestação toma como premissa que a consulta da PFE/IBAMA deve ser resumida nos seguintes termos "de quem é a competência para **autorizar** a supressão de vegetação secundária em **estágio médio de**

**regeneração do bioma Mata Atlântica em áreas urbanas ou regiões metropolitanas para fins de obras de utilidade pública e interesse social"?**

13. Não se desconhece que outras discussões foram levantadas ao longo da instrução processual, como indicam as manifestações da PFE/IBAMA juntadas aos autos (ex. PARECER n. 00111/2020/COJUD/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU e NOTA n. 00199/2020/COJUD/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU), mas, salvo melhor juízo, nenhuma delas indica a existência de divergência jurídica entre órgãos de execução distintos da Procuradoria-Geral Federal, um dos requisitos à uniformização do tema, de modo que a sua resolução insere-se nas atribuições consultivas da Requerente, conforme previsto nos arts. 29 e 30 da Portaria nº 172, de 21 de março de 2016.

14. Registre-se a presença da Nota n. 00384/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU da CONJUR/MMA (seq. 24), em que esta mais uma vez ratificou as conclusões tanto de seu próprio Parecer n. 368/2015/CGAJ/CONJUR-MMA/CGU/omtm quanto do Despacho n. 00150/2016/DEPCONSUS/PGF/AGU do DEPCONSUS, ressaltando não vislumbrar "nesta quadra, circunstância ou argumento novo a revirar-se entendimento suficientemente claro quanto ao tema".

15. É o relatório necessário.

## II - Análise jurídica

16. A Lei da Mata Atlântica trouxe um complexo sistema normativo para regular a preservação e o uso sustentável de bioma reconhecido como patrimônio nacional pelo artigo 225, § 4º da Constituição Federal.

17. Nesse sentido, a mencionada lei estipulou regimes jurídicos distintos para a proteção de espécies vegetais do bioma, de acordo com sua *localização*, o *uso* a ser dado à área onde se encontram e o *estado* da vegetação relevante.

18. Tal como já citado no relatório acima, a PFE/IBAMA provocou a CONJUR/MMA e o DEPCONSUS anteriormente acerca de caso específico sobre pedido de supressão de espécies vegetais da Mata Atlântica em *área urbana*, para fins de *loteamento*. À época, a PFE/IBAMA questionou sobre (i) competência para *autorizar* a supressão vegetal e (ii) necessidade de *anuência federal* prévia, segundo o modelo de *dupla checagem* estipulado como regra geral pela LMA.

19. Em resposta à provocação da PFE/IBAMA, a CONJUR/MMA elaborou o Parecer n. 368/2015/CGAJ/CONJUR-MMA/CGU/omtm em que, como visto, assentou (i) a competência dos **órgãos ambientais dos Estados** para autorizar a supressão vegetal nos casos permitidos pelos artigos 30 e 31 da Lei n. 11.428, de 2006 e (ii) a **desnecessidade** de anuência prévia federal em tais situações.

20. Após a manifestação da CONJUR/MMA, o DEPCONSUS também se debruçou sobre a matéria, de forma mais extensa e analítica, por meio do Despacho n. 00150/2016/DEPCONSUS/PGF/AGU.

21. Em resumo, este Departamento assentou que a supressão vegetal no bioma Mata Atlântica em *áreas urbanas* para fins de *loteamento* é de **competência dos órgãos estaduais e não precisa da anuência prévia** do IBAMA. Posição, portanto, idêntica à da CONJUR/MMA.

22. Nada obstante, o DEPCONSUS foi além do questionamento inicialmente posto pela PFE/IBAMA, e trouxe balizas capazes de auxiliar na solução de casos futuros.

23. De fato, o Despacho n. 00150/2016/DEPCONSUS/PGF/AGU trouxe como conclusões teses gerais quanto à necessidade de anuência prévia da autarquia ambiental federal para supressão de espécies do bioma Mata Atlântica, com os quais é possível articular, salvo melhor juízo, soluções para casos similares, porém não idênticos, àquele examinado pelo Departamento em sua manifestação.

24. Nesse sentido, o DEPCONSUS asseverou que a anuência prévia do IBAMA seria **necessária** à supressão vegetal no bioma Mata Atlântica quando, tratando-se de **vegetação primária ou secundária em estágio avançado de regeneração** localizada em **área urbana ou metropolitana**, aquela se desse **para atender a utilidade pública ou interesse social**, salvo nos casos do art. 14, § 2º da LMA (quando em área urbana de município com conselho ambiental

dotado de competência deliberativa e plano diretor, hipótese em que a **autorização** seria de competência **municipal**, com necessidade de **anuência estadual**).

25. De igual modo, respondendo então ao questionamento *específico* da PFE/IBAMA, o Despacho n. 00150/2016/DEPCONSU/PGF/AGU asseverou que "**não é necessária** a anuência prévia do IBAMA para a supressão de vegetação secundária em estágio avançado ou médio de regeneração, em área urbana ou região metropolitana, **para fins de loteamento e edificação**, conforme previsto no inciso I do art. 30 e nos §§ 1º e 2º do art.31 da Lei n. 11.428, de 2006".

26. Nesse sentido, apesar da evidente complexidade da matéria, não se vislumbra, com a devida vênia, "aparente antinomia entre as conclusões dos itens "c" e "d" do Despacho nº 150/2016/DEPCONSU/PGF/AGU nas situações em que as atividades consideradas de utilidade pública ou interesse social demandam edificação em área urbana ou região metropolitana", como sugerido na Nota n. 00199/2020/COJUD/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU da PFE/IBAMA.

27. De fato, tal como afirmado pela CONJUR/MMA em sua recente Nota n. 00384/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU (seq. 24) "[a]s manifestações externadas no Parecer nº 368/2015/CGAJ/CONJURMM/CGU/omtm e no DESPACHO n. 00150/2016/DEPCONSU/PGF/AGU, com o reforço do PARECER n. 00111/2020/COJUD/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, parecem, portanto, suficientes a contemplar os esclarecimentos buscados pela DBFLO/IBAMA nos presentes autos". Trata-se, em verdade, apenas de utilizar os parâmetros já delineados pelas opiniões convergentes e complementares da CONJUR/MMA e do DEPCONSU para a solução de caso enfrentado pela autarquia federal.

28. De qualquer sorte, é possível nesse momento responder a questão proposta na Nota n. 00199/2020/COJUD/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU sem muitas dilações.

29. Tal como explicitado no Despacho n. 00150/2016/DEPCONSU/PGF/AGU e nas linhas acima, a Lei n. 11.428, de 2006 trouxe uma complexa divisão de competências para autorizar a supressão vegetal no bioma Mata Atlântica, baseada nos critérios de *localização* (área rural, urbana ou metropolitana), de *uso* (para atender utilidade pública, interesse social ou parcelamento do solo para loteamento) e *estado* da vegetação (*primário* ou *secundário*).

30. Nesse passo, é de fato possível prever hipóteses em que mais de um critério relevante para a definição da competência para autorizar a supressão se faça presente, como aparentemente vislumbrado pela PFE/IBAMA. Nada obstante, a orientação presente no Despacho n. 00150/2016/DEPCONSU/PGF/AGU seria suficiente para fornecer parâmetros para a identificação de respostas hermenêuticas coerentes.

31. Assim, para a hipótese levantada na Nota n. 00199/2020/COJUD/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU da PFE/IBAMA de "empreendimentos caracterizados como utilidade pública ou interesse social que exigem a execução de edificações em áreas urbanas ou regiões metropolitanas," mostra-se possível extrair do Despacho anterior deste Departamento orientação no sentido de que prevaleceria a **competência estadual** para **autorizar** a supressão, bem como a **necessidade** da anuência do IBAMA.

32. Para tanto, pede-se permissão para transcrever trechos relevantes do multicitado Despacho n. 00150/2016/DEPCONSU/PGF/AGU a seguir, *verbis*:

"18. Creio que isso só reforça o argumento, ora defendido, de que a incidência do art. 14 no Regime Jurídico Especial restringe-se aos casos de **utilidade pública** e **interesse social** a que se referem, não alcançando, dessa maneira, o disposto nos arts. 30 e 31, cuja supressão é voltada exclusivamente para fins de loteamento ou edificação em área urbana e região metropolitana. A par disso, **tratando-se de área urbana**, na dicção do mencionado § 2º do art. 14, sequer seria necessária a anuência do órgão ambiental federal para a supressão de vegetação **no referido estado de regeneração**, como já afirmado em passagem anterior.

(...)

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".

33. Desse modo, a conclusão trazida pelo Parecer n. n. 00111/2020/COJUD/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU e reiterada pela Nota n. 00199/2020/COJUD/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU não parece se distanciar daquela já proposta pelo DEPCONSUS desde 2016. Os casos de supressão de vegetação para fins de utilidade pública ou de interesse social se encaixam no regime geral regrado pelo art. 14 da LMA.

34. Assim compreendida a demanda, entende-se não restar a este Departamento outra atitude além daquela já tomada pela CONJUR/MMA em suas manifestações juntadas ao presente NUP, qual seja, a de **ratificar** as conclusões do Despacho n. 00150/2016/DEPCONSUS/PGF/AGU e reconhecer que elas, em conjunto com as do Parecer n. 368/2015/CGAJ/CONJURMM/CGU/omtm, são fundamentos suficientes para a construção de respostas ao questionamento feito pela autarquia assessorada à PFE/IBAMA noticiada no presente NUP.

### III - Conclusão

35. Diante dos argumentos acima expendidos, conclui-se pela **ratificação** dos fundamentos e conclusões do Despacho n. 00150/2016/DEPCONSUS/PGF/AGU, especialmente no sentido de que a supressão de vegetação secundária em estágio médio de regeneração do bioma Mata Atlântica em área metropolitana ou urbana para atender a utilidade pública ou interesse social é de competência do órgão ambiental estadual, com a necessária anuência prévia do IBAMA, **salvo** nos casos do § 2º, do art. 14 da Lei n. 11.428, de 2006.

À consideração superior.

Brasília, 25 de janeiro de 2021.

VICTOR V. CARNEIRO DE ALBUQUERQUE  
Procurador Federal  
Departamento de Consultoria  
Procuradoria-Geral Federal

De acordo. Submeta-se à apreciação da Diretora do Departamento.

EDUARDO LOUREIRO LEMOS  
Diretor Substituto  
Procuradoria-Geral Federal

De acordo. Remeta-se para exame do Exmo. Sr. Procurador-Geral Federal.

INGRID PEQUENO SÁ GIRÃO  
Diretora de Consultoria  
Procuradoria-Geral Federal

Aprovo o Parecer n. 00002/2021/DEP/DEPCONSUS/PGF/AGU  
Remeta-se à PFE/IBAMA para ciência.

ÁVIO KALATZIS DE BRITTO  
Procurador-Geral Federal

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 02015000040202070 e da chave de acesso 434b7fdf

---

Documento assinado eletronicamente por EDUARDO LOUREIRO LEMOS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 566074851 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): EDUARDO LOUREIRO LEMOS. Data e Hora: 24-02-2021 14:25. Número de Série: 13909752. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

---

---

Documento assinado eletronicamente por VICTOR VALENCA CARNEIRO DE ALBUQUERQUE, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 566074851 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VICTOR VALENCA CARNEIRO DE ALBUQUERQUE. Data e Hora: 23-02-2021 18:06. Número de Série: 71934374430967603299398842038. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS  
RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - SEDE  
GABINETE/PFE/IBAMA-SEDE

SCEN - SETOR DE CLUBES ESPORTIVOS NORTE - TRECHO 2 - BL. A - ED. SEDE DO IBAMA CEP.: 70.818-900 BRASÍLIA/DF

**DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00649/2021/GABIN/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**

1. Acompanho o **DESPACHO n. 00677/2021/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, que aprovou com complementação o PARECER n. 00046/2021/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU.**
2. Diante disso, solicito ao SeaProc que tramite o feito à DBFLO e DILIC, sem prejuízo da ciência do Procurador Federal emissor da manifestação jurídica.

Brasília, 30 de julho de 2021.

THIAGO ZUCCHETTI CARRION  
PROCURADOR FEDERAL  
Matrícula SIAPE n. 2139154 - OAB/DF 57.538  
Procurador-Chefe Nacional

Procuradoria Federal Especializada junto ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

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



Documento assinado eletronicamente por THIAGO ZUCCHETTI CARRION, com certificado A3 de Pessoa Física, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 690507477 e chave de acesso 09c2de6c no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): THIAGO ZUCCHETTI CARRION, com certificado A3 de Pessoa Física. Data e Hora: 30-07-2021 11:34. Número de Série: 6846385561768922646115160933. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS  
RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - SEDE  
PROTOCOLO

SCEN - SETOR DE CLUBES ESPORTIVOS NORTETRECHO 2 - BL. A - ED. SEDE DO IBAMACEP.: 70.818-900BRASÍLIA - DF

---

**DESPACHO n. 03349/2021/PROT/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**

**À CONEP/PFE**

1. Em atenção ao **DESPACHO GABIN (SEI 11552217)**.
2. Processo SEI IBAMA N° **02027.002502/2020-54**, cujos autos estão disponíveis para acesso através do link abaixo:
3. [https://sei.ibama.gov.br/processo\\_acesso\\_externo\\_consulta.php?id\\_acesso\\_externo=345124&infra\\_hash=ad4f9be928e59c44f4ce16290542214d](https://sei.ibama.gov.br/processo_acesso_externo_consulta.php?id_acesso_externo=345124&infra_hash=ad4f9be928e59c44f4ce16290542214d)

Brasília, 16 de dezembro de 2021.

ANDERSON GOMES CARDOSO  
Assistente Administrativo  
PFE/IBAMA/SEDE

---

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



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS  
RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - SEDE  
CONEP - COORDENAÇÃO NACIONAL DE ESTUDOS E PARECERES - PFE-IBAMA/SEDE  
SCEN - SETOR DE CLUBES ESPORTIVOS NORTE TRECHO 2 - BL. A - ED. SEDE DO IBAMA CEP.: 70.818-900 BRASÍLIA - DF

**DESPACHO n. 01222/2021/CONEP/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**

1. Distribuo os presentes autos à Procuradora Federal Renata Almeida D'Ávila com a rogativa de avaliação e atuação cabíveis no prazo regulamentar, na forma da Portaria PGF nº 261/2017, da Portaria AGU nº 1399/2009 e na Portaria Conjunta PFE PRESI nº 01/2013, solicitando também exame sobre eventual urgência no processo que enseje elaboração da manifestação jurídica que o caso exige em prazo inferior ao indicado na tarefa ora aberta.
2. Cabre registrar que a presente distribuição se dá em conformidade com a ORDEM DE SERVIÇO n. 00001/2019/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU (NUP: 00807.001544/2019-21), especialmente, de seu art. 5º.

Brasília, 16 de dezembro de 2021.

Carlos Vitor Andrade Bezerra  
Procurador Federal  
Coordenador Nacional de Estudos e Pareceres  
Procuradoria Federal Especializada junto ao Ibama da Procuradoria-Geral Federal vinculada à Advocacia-Geral da União

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



Documento assinado eletronicamente por CARLOS VITOR ANDRADE BEZERRA, com certificado A3 de Pessoa Física, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 791573310 e chave de acesso 09c2de6c no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CARLOS VITOR ANDRADE BEZERRA, com certificado A3 de Pessoa Física. Data e Hora: 16-12-2021 23:35. Número de Série: 35242410097647878619172947990. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS  
RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - SEDE  
CONEP - COORDENAÇÃO NACIONAL DE ESTUDOS E PARECERES - PFE-IBAMA/SEDE  
SCEN - SETOR DE CLUBES ESPORTIVOS NORTE TRECHO 2 - BL. A - ED. SEDE DO IBAMA CEP.: 70.818-900 BRASÍLIA - DF

**COTA n. 00315/2021/CONEP/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**

1. Reporta-se aos termos do DESPACHO n. 00677/2021/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU - aprovado pelo DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00649/2021/ GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU - o qual, ao acolher o PARECER n. 00046/2021/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, sugeriu a oitiva da DBFlo e, eventualmente, da Dilic, "sobre seu interesse em pleitear a revisão do entendimento firmado pelo Departamento de Consultoria".
2. Por sugestão do Despacho nº 11093957/2021-COUSF/CGBIO/DBFLO - acatado pelo Despacho nº 11109075/2021-DBFLO - o processo foi encaminhado à Supes-MG, "para que enumere casos concretos de ganhos ambientais, conforme fora enunciado na Informação Técnica nº 1/2021-NUBIO-MG/DITEC-MG/SUPES-MG (9550009), bem como possíveis manifestações tanto do Órgão Licenciador primário, bem como possíveis manifestações de empreendedores, citando estes enunciados ganhos ambientais decorrentes de posicionamentos consignados pelo Ibama em processos de anuência ambiental para supressão florestal em Mata Atlântica".
3. Em atendimento, o Núcleo de Biodiversidade e Florestas da Supes-MG proferiu o Parecer Técnico nº 14/2021-NUBIO-MG/DITEC-MG/SUPES-MG, 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". Tal entendimento foi aprovado pelo Despacho nº 11388007/2021-NUBIO-MG/DITEC-MG/SUPES-MG e restituído à DBFlo pelo Despacho nº 11391848/2021-SUPES-MG.
4. No âmbito da DBFlo, a matéria foi direcionada à COUSF/CGVIO ( Despacho nº 11540408/2021-DBFLO), para "emissão de posicionamento técnico conclusivo sobre a questão".
5. Por meio do Despacho nº 11543473/2021-SUPES-MG, o Supes/MG solicitou ao Diretor da DBFlo e ao Presidente do Ibama "breve orientação conclusiva quanto aos temas ora tratados".
6. Pelo Despacho nº 11547358/2021-DBFLO foi requerida orientação do Gabinete da Presidência "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'".
7. Por fim, o Despacho nº 11548649/2021-CGBIO/DBFLO retificou Despacho CGBIO 10507155, solicitando "que não seja encaminhado ofício-circular, uma vez que ainda não há ato vinculante ao parecer jurídico".
8. Verifica-se, dessa feita, que não existe nos autos despacho encaminhando o processo a esta PFE ou submetendo nova consulta à análise jurídica.
9. Nesse eito, deve-se reiterar o quanto determinado no DESPACHO n. 00677/2021/ CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU e aprovado pelo DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00649/2021/ GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, solicitando-se manifestação da DBFlo e da Dilic, dentro das suas respectivas competências, "sobre seu interesse em pleitear a revisão do entendimento firmado pelo Departamento de Consultoria".

Brasília, 20 de dezembro de 2021.

Renata Almeida D'Ávila  
Procuradora Federal  
PFE/Ibama/Sede

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



Documento assinado eletronicamente por RENATA ALMEIDA D AVILA, com certificado A3 de Pessoa Física, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 793511980 e chave de





ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS  
RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - SEDE  
CONEP - COORDENAÇÃO NACIONAL DE ESTUDOS E PARECERES - PFE-IBAMA/SEDE  
SCEN - SETOR DE CLUBES ESPORTIVOS NORTE TRECHO 2 - BL. A - ED. SEDE DO IBAMA CEP.: 70.818-900 BRASÍLIA - DF

**DESPACHO n. 01232/2021/CONEP/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**

1. Acompanhamento, por seus próprios fundamentos, a **COTA n. 00315/2021/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU** da Procuradora Federal Renata Almeida D'Ávila.

2. Em complemento à Cota, sugere-se que a DBFLO se manifeste sobre o interesse em pleitear a revisão de ente, na linha do que já foi solicitado na manifestação anterior desta Procuradoria. Vejamos:

Entretanto, como a Diretoria de Uso Sustentável da Biodiversidade e Florestas - DBFLO do Ibama pontua, por meio da Informação Técnica nº 18/2021-COUSF/CGBIO/DBFLO aprovado pelo Despacho nº 10061392/2021-COUSF/CGBIO/DBFLO e pelo Despacho nº 10076906/2021-DBFLO, que "...sendo a atividade minerária de alto impacto ambiental, a atuação do Ibama se tornaria imprescindível", sugere-se que ela se manifeste sobre seu interesse em pleitear a revisão do entendimento firmado pelo Departamento de Consultoria. Da mesma forma, sugere-se oitiva da Diretoria de Licenciamento - Dilic sobre se o tema se relaciona com suas atribuições regimentais e, em caso positivo, que se pronuncie sobre o interesse em revisar o tema. Vejamos:

3. Ainda sobre tal manifestação da DBFLO e da Dilic sobre o interesse ou não em pleitear revisão do entendimento do Depconsul, de se registrar que tais manifestações das Diretorias, caso manifestem interesse na revisão, devem explicar os fundamentos institucionais e práticos para tanto de forma mais detalhada possível de maneira a subsidiar eventual encaminhamento ao Departamento de Consultoria.

4. Nesse juízo acerca do interesse ou não em revisar a tese jurídica debatida nos autos é importante que as Diretorias ponderem a possibilidade, em tese, de haver ampla revisão de entendimentos já firmados por eventual mudança de premissa jurídica comum sobre o qual pode se assentar vários temas conexos ao ora versado, podendo haver interpretações equivocadas até mesmo sobre as corretas vedações de mineração em estágio primário de Mata Atlântica e sobre a participação indevida de órgãos não ambientais na regulação ambiental dada a complexidade do tema e da obscuridade da legislação que a rege.

5. Tais ponderações não pretendem ser favoráveis ou desfavoráveis à pretensão de requerer revisão, uma vez que a avaliação sobre a formação do interesse ou não de requerer revisão é das Diretorias. Contudo, pretende cumprir seu dever de informar as Diretorias adequadamente acerca dos efeitos, em tese, de um pedido de revisão, bem como de desalvaguardar, na prática, o interesse público ambiental.

6. De se registrar, que, caso seja cobrada alguma taxa pela emissão da anuência, pertinente avaliar os efeitos da presente discussão sobre esse aspecto.

7. Considerando que os autos contaram com anterior aprovação do Procurador-Chefe, por meio do **DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00649/2021/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU**, submeto, excepcionalmente, os autos a seu exame superior.

À consideração superior.

Brasília, 22 de dezembro de 2021.

Carlos Vitor Andrade Bezerra  
Procurador Federal  
Coordenador Nacional de Estudos e Pareceres  
Procuradoria Federal Especializada junto ao Ibama da Procuradoria-Geral Federal vinculada à Advocacia-Geral da União

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



acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 793813919 e chave de acesso 09c2de6c no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CARLOS VITOR ANDRADE BEZERRA, com certificado A3 de Pessoa Física. Data e Hora: 22-12-2021 16:08. Número de Série: 35242410097647878619172947990. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS  
RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - SEDE  
GABINETE/PFE/IBAMA-SEDE

SCEN - SETOR DE CLUBES ESPORTIVOS NORTE - TRECHO 2 - BL. A - ED. SEDE DO IBAMACEP.: 70.818-900 BRASÍLIA/DF

**DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 01138/2021/GABIN/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**

1. Acompanho o **DESPACHO n. 01232/2021/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, que aprovou a COTA n. 00315/2021/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU com complementação.**
2. Diante disso, solicito ao SeaProc que tramite o feito à Presidência, sem prejuízo da ciência do Procurador Federal emissor da manifestação jurídica.

Brasília, 22 de dezembro de 2021.

THIAGO ZUCCHETTI CARRION  
PROCURADOR FEDERAL  
Matrícula SIAPE n. 2139154 - OAB/DF 57.538  
Procurador-Chefe Nacional

Procuradoria Federal Especializada junto ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

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



Documento assinado eletronicamente por THIAGO ZUCCHETTI CARRION, com certificado A3 de Pessoa Física, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 794099451 e chave de acesso 09c2de6c no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): THIAGO ZUCCHETTI CARRION, com certificado A3 de Pessoa Física. Data e Hora: 22-12-2021 16:15. Número de Série: 6846385561768922646115160933. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS  
RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - SEDE  
MIGRAÇÃO

**CERTIDÃO n. 03611/2023/SEPT/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU**

**NUP: 02027.002502/2020-54**

**INTERESSADOS: DIVISÃO TÉCNICA AMBIENTAL DE SÃO PAULO / COORDENAÇÃO ESTADUAL DO NÚCLEO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL/SP**

**ASSUNTOS: MEIO AMBIENTE**

**À CRBIO/PFE**

Certifico que os documentos do presente NUP, constantes do **SEI IBAMA N° 02027.002502/2020-54**, enviados a esta PFE/IBAMA/SEDE para análise por meio do **Despacho n° 15208859/2023-Gabin**, estão disponíveis para acesso por meio do endereço abaixo:

[https://sei.ibama.gov.br/processo\\_acesso\\_externo\\_consulta.php?id\\_acesso\\_externo=906182&infra\\_hash=4fffaae912b5d52df5898f34e6d694ea](https://sei.ibama.gov.br/processo_acesso_externo_consulta.php?id_acesso_externo=906182&infra_hash=4fffaae912b5d52df5898f34e6d694ea)

Atenciosamente,

Brasília, 21 de março de 2023.

MARIA LUCIA ESPIGARES

Apoio Administrativo

PFE/IBAMA

---

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



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 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.

4. Adotando-se como parâmetro a solução jurídica apresentada pelo Departamento de Consultoria da PGF n. o 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](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 inexigibilidade 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/DEPCONSUS/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](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 equivocada.

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 VII 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.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO IBAMA  
COORDENAÇÃO-GERAL DE MATÉRIA AMBIENTAL

---

**DESPACHO nº 436/2023/CGMAM/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**

Senhor Presidente do Ibama,

1. Aprovo, pelos respectivos fundamentos, o Parecer n. 3/2023/CRBIO/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU.
2. Encaminho-lhe o feito para conhecimento das razões que justificaram a manutenção da óptica consignada no Parecer n. 46/2021/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU.
3. Respeitosamente,

Brasília, 28 de março de 2023.

PAULO TIMPONI TORRENT  
COORDENADOR-GERAL DE MATÉRIA AMBIENTAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO IBAMA

---

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 PAULO TIMPONI TORRENT, 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 1131664082 e chave de acesso 09c2de6c no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): PAULO TIMPONI TORRENT, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 28-03-2023 14:53. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS  
RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - SEDE  
SERVIÇO DE EXPEDIÇÃO E ARQUIVO  
**CERTIDÃO n. 03161/2023/SEARO/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**

Informo que a solicitação presente no **DESPACHO n° 436/2023/CGMAM/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU (seq 15)** foi devidamente encaminhada à GABIN-IBAMA.

Certifico que os documentos do presente NUPestão disponíveis para acesso através do endereço **disponibilizado na certidão do seq 13.**

Ressalto que a presente certidão serve apenas como comprovante do atendimento à tarefa aberta para este setor, sendo que a resposta do subsídio solicitado será encaminhada posteriormente pelo sept, após o devido atendimento pelo Ibama.

Brasília, 28 de março de 2023.

MARCIO BRITO DOS SANTOS  
SERVIDOR

---

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



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO IBAMA  
COORDENAÇÃO-GERAL DE MATÉRIA AMBIENTAL

COTA n. 14/2023/CGMAM/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU

NUP: 02027.002502/2020-54

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

ASSUNTOS: DIREITO AMBIENTAL

Senhora Procuradora-Chefe,

1. Examinando, na data de hoje, a Portaria Conjunta n. 3, de 6 de julho de 2022, no intuito de responder consulta informal apresentada pela Coordenação de Matéria de Qualidade Ambiental, relativa à correta tramitação do processo n. 02001.005722/2020-28, percebi o equívoco cometido, pela Coordenação-Geral de Matéria Ambiental, nos presentes autos.
2. Explico: a demanda formalizada pela Presidência do Ibama, aqui, mediante o Despacho nº 15208859/2023-Gabin, se caracteriza como pedido de revisão e deveria ter sido tratada em conformidade com as regras do artigo 43 da citada Portaria Conjunta. Descabia o exame do requerimento pela Coordenação-Geral. O feito deveria ter seguido diretamente ao Gabinete, nos termos do parágrafo único do artigo 43 mencionado acima. Nada obstante, foi elaborado e remetido à Presidência do Instituto, como sendo o posicionamento oficial da Especializada, o Parecer n. 3/2023/CRBIO/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, avalizado pelo meu Despacho nº 436/2023/CGMAM/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU.
3. Nesse cenário, evidenciado o vício de atribuição, encaminho-lhe o feito para exame e decisão acerca da convalidação, ou anulação, dos atos praticados pela Coordenação-Geral de Matéria Ambiental (*cf.* componentes Sapiens n. 14 e 15).
4. Recomendo seja conferida imediata ciência à Presidência do Ibama.
5. Respeitosamente,

Brasília, 23 de maio de 2023.

PAULO TIMPONI TORRENT  
COORDENADOR-GERAL DE MATÉRIA AMBIENTAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO IBAMA

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 PAULO TIMPONI TORRENT, 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 1179371526 e chave de acesso 09c2de6c no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): PAULO TIMPONI TORRENT, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 23-05-2023 17:53. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS  
RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - SEDE  
GABINETE/PFE/IBAMA-SEDE  
SCEN - SETOR DE CLUBES ESPORTIVOS NORTE - TRECHO 2 - BL. A - ED. SEDE DO IBAMACEP.: 70.818-900  
BRASÍLIA/DF

---

**DESPACHO n. 00360/2023/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU**

NUP: 02027.002502/2020-54

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

ASSUNTOS: DIREITO AMBIENTAL

**URGENTE**

1. Ciente do teor da **COTA n. 14/2023/CGMAM/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU** (Seq. 17), do Sr. Coordenador-Geral de Matéria Ambiental.
2. Ademais, conforme solicitado no item 3 da Cota *supra*, **CONVALIDO** o entendimento firmado no **PARECER n. 00003/2023/CRBIO/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU** (Seq. 14), aprovado pelo **DESPACHO n. 436/2023/CGMAM/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU** (Seq. 15).
3. Pelo exposto, solicito ao Serviço de Expedição e Arquivo desta Procuradoria (Searq) promover a abertura de tarefa de ciência desta manifestação **ao Gabinete da Presidência do IBAMA, com a urgência que o caso requer.**

Brasília/DF, 29 de maio de 2023.

(Documento assinado eletronicamente)

**KARINA MARX MACEDO**

Procuradora-Chefe Nacional

PFE-IBAMA-SEDE

---

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 KARINA MARX RAMOS SOUZA, 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 1184157677 e chave de acesso 09c2de6c no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): KARINA MARX RAMOS SOUZA, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 29-05-2023 11:12. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS  
RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - SEDE  
SERVIÇO DE EXPEDIÇÃO E ARQUIVO  
**CERTIDÃO n. 05818/2023/SEARO/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU**

**NUP: 02027.002502/2020-54**

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

**ASSUNTOS: DIREITO AMBIENTAL**

1. Informo que a solicitação presente no **DESPACHO n. 00360/2023/GABIN/PFE-IBAMA-  
SEDE/PGF/AGU(Sapiens seq. 18- Sei n. 15910393)** foi devidamente encaminhada ao GABINETE DA PRESIDENCIA DO  
IBAMA-GABIN.

2. Certifico que os documentos do presente NUP foram enviados, **via Sistema Sei, no processo remissivo n  
02027.002502/2020-54**, e estão disponíveis para acesso através do endereço abaixo:

[https://sei.ibama.gov.br/processo\\_acesso\\_externo\\_consulta.php?  
id\\_acesso\\_externo=980485&infra\\_hash=bb261cbdf4627af3d340d391891b106](https://sei.ibama.gov.br/processo_acesso_externo_consulta.php?id_acesso_externo=980485&infra_hash=bb261cbdf4627af3d340d391891b106)

3. Destaco que o referido acesso externo será válido até 13/10/2050.

4. Ressalto que a presente certidão serve apenas como comprovante do atendimento à tarefa aberta para este setor,  
sendo que a resposta do subsídio solicitado será encaminhada posteriormente pelo Sept, após o devido atendimento pelo Ibama.

Brasília, 30 de maio de 2023.

SUELI RIBEIRO DE LIMA  
SERVIÇO DE EXPEDIÇÃO E ARQUIVO

---

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



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS  
RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - SEDE  
MIGRAÇÃO

**DESPACHO n. 04060/2023/SEPT/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU**

**NUP: 02027.002502/2020-54**

**INTERESSADOS: DIVISÃO TÉCNICA AMBIENTAL DE SÃO PAULO**

**ASSUNTOS: DIREITO AMBIENTAL**

**AO GABIN/PFE**

Em resposta ao **DESPACHO n. 00360/2023/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU**, encaminho o **Despacho nº 16235705/2023-Gabin**, enviado a esta PFE/IBAMA/SEDE via **SEI IBAMA 02027.002502/2020-54**, cujos autos estão disponíveis para acesso através do link abaixo:

[https://sei.ibama.gov.br/processo\\_acesso\\_externo\\_consulta.php?id\\_acesso\\_externo=980485&infra\\_hash=bb261cbdf4627af3d340d391891b106](https://sei.ibama.gov.br/processo_acesso_externo_consulta.php?id_acesso_externo=980485&infra_hash=bb261cbdf4627af3d340d391891b106)

Brasília, 05 de julho de 2023.

MARIA LUCIA ESPIGARES  
Apoio Administrativo  
PFE/IBAMA

---

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 09c2defc



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS  
RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - SEDE  
GABINETE/PFE/IBAMA-SEDE  
SCEN - SETOR DE CLUBES ESPORTIVOS NORTE - TRECHO 2 - BL. A - ED. SEDE DO IBAMACEP.: 70.818-900  
BRASÍLIA/DF

---

**DESPACHO n. 00563/2023/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU**

**NUP: 02027.002502/2020-54**

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

**ASSUNTOS: DIREITO AMBIENTAL**

1. Registro ciência do envio do Ofício nº 1151/2023/GABIN (16225770).

Brasília, 27 de agosto de 2023.

(Documento assinado eletronicamente)

KARINA MARX MACEDO  
Procuradora-Chefe Nacional  
PFE-IBAMA-SEDE

---

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 KARINA MARX RAMOS SOUZA, 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 1264321402 e chave de acesso 09c2de6c no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): KARINA MARX RAMOS SOUZA, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 27-08-2023 15:50. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS  
RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - SEDE  
MIGRAÇÃO

---

**CERTIDÃO n. 00003/2025/SEPT/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU**

**NUP: 02027.002502/2020-54**

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

**ASSUNTOS: DIREITO AMBIENTAL**

Em atenção ao **DESPACHO DECISÓRIO Nº 53/2024/GABIN**, enviado a esta PFE por meio do processo **Sei-Ibama nº 02027.002502/2020-54**, encaminho os autos com acesso integral ao processo administrativo mediante o link no sequencial 22:

[https://sei.ibama.gov.br/processo\\_acesso\\_externo\\_consulta.php?  
id\\_acesso\\_externo=1661572&infra\\_hash=d6c217ad4738df2fb40bbe9067a443c](https://sei.ibama.gov.br/processo_acesso_externo_consulta.php?id_acesso_externo=1661572&infra_hash=d6c217ad4738df2fb40bbe9067a443c)

Destaco que o referido acesso externo possui validade até 19/05/2052.

Brasília, 02 de janeiro de 2025.

ANTONIO ADMIR SANDIM PRIMO  
Sept/Csad/PFE-IBAMA/PGF/AGU

---

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



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

**DESPACHO n. 00001/2025/CRBIO/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU**

**NUP: 02027.002502/2020-54**

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

**ASSUNTOS: DIREITO AMBIENTAL**

**Sr. Coordenador-Geral de Matéria Ambiental,**

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. No momento, os autos retornam para ciência do entendimento do Presidente do Ibama, apresentado no DESPACHO DECISÓRIO Nº 53/2024/GABIN (sei 21594534), que concordou com a posição técnica da Diretoria de Biodiversidade e Florestas e deixou de acatar o entendimento jurídico sobre o tema dessa Especializada, concluindo-se:

(...)

7. Desse modo, após ouvidas as áreas técnicas competentes, e pelas razões expostas nas manifestações citadas no item 5 do presente expediente, acompanho o posicionamento da DBFlo e da Supes-MG e decido pela necessidade de anuência prévia do Ibama para os empreendimentos minerários que envolvam a supressão de vegetação no Bioma Mata Atlântica.

8. Isso posto, restuo os autos à DBFlo, à Dilic, à PFE, à Supes-MG e à Supes-SP para conhecimento e providências decorrentes.

3. Manifesto ciência da referida decisão do Ibama e opino pela necessidade de divulgação ao Gabinete dessa Especializada a aos demais procuradores federais aqui lotados do entendimento presidencial, o qual dirime controvérsia interna anteriormente configurada no âmbito do Ibama. Sugiro ainda avaliar a conveniência de também cientificar a Procuradoria Nacional de Defesa do Clima e do Meio Ambiente, tendo em vista o encaminhamento recente do tema àquela Procuradoria, conforme Ofício nº 1840/2023/Gabin (sei 17090372).

4. Por fim, tendo em vista que o assunto está sendo objeto da Ação Civil Pública nº 1025469-43.2022.4.01.3800, ajuizada pelo Ministério Público Federal, em face do Ibama, do Estado de Minas Gerais e da Taquaril Mineração S.A, entendo necessário também dar ciência do Despacho presidencial ao órgão de contencioso que representa o Ibama em juízo, o que será feito por essa subscritora, na data de hoje, por meio de tarefa aberta no NUP de subsídios correspondente (nº 00807.002390/2024-52).

Brasília, 02 de janeiro de 2025.

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 1813435889 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: 02-01-2025 13:45. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO IBAMA  
COORDENAÇÃO-GERAL DE MATÉRIA AMBIENTAL

---

**DESPACHO n. 00001/2025/CGMAM/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU**

**NUP:** 02027.002502/2020-54

**INTERESSADOS:** Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama

**ASSUNTOS:** direito ambiental

Senhor Procurador-Chefe Adjunto Gerente de Projetos,

1. Estou de acordo com a sugestão de diligência apresentada no Despacho n. 1/2025/CRBIO/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU.
2. Recomendo que a CMLic, a Equipe da CRBio, a CGEst e a respectiva Ceresp, bem assim a Pronaclima tomem conhecimento do Despacho Decisório n. 53/2024/GABIN (SEI! n. 21594534).
3. À consideração superior.
4. Respeitosamente,

Brasília, 2 de janeiro de 2025.

Paulo Timponi Torrent  
Coordenador-Geral de Matéria Ambiental  
Procuradoria Federal Especializada junto ao Ibama

---

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 PAULO TIMPONI TORRENT, 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 1813461288 e chave de acesso 09c2de6c no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): PAULO TIMPONI TORRENT, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 02-01-2025 14:22. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS  
RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - SEDE  
GABINETE/PFE/IBAMA-SEDE  
SCEN - SETOR DE CLUBES ESPORTIVOS NORTE - TRECHO 2 - BL. A - ED. SEDE DO IBAMACEP.: 70.818-900  
BRASÍLIA/DF

**DESPACHO n. 00002/2025/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU**

NUP: 02027.002502/2020-54

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

**ASSUNTOS: DIREITO AMBIENTAL**

1. Ciente e de acordo com o DESPACHO n. 00001/2025/CGMAM/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU.
2. Assim, promovo a abertura de tarefa de ciência à **Procuradoria Nacional de Defesa do Clima e do Meio Ambiente - Pronaclima**, à **Coordenação-Geral de Atuação Jurídica Estratégica - CGest**, à **Coordenação de Matéria Licenciatória - CMLic**, à **Coordenação de Matéria Regulatória de Biodiversidade - CRBio** e à **Coordenação de Assuntos Estratégicos e Responsabilidade Civil - Ceresp**, para conhecimento do teor do DESPACHO DECISÓRIO Nº 53/2024/GABIN (em anexo).
3. Por fim, em acréscimo, promovo a abertura de tarefa de ciência à **Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Meio Ambiente (Conjur-MMA)**, tendo em vista aquela Setorial Jurídica anteriormente ter firmado tese acerca da (des)necessidade de anuência prévia do Ibama nas hipóteses de supressão de vegetação do Bioma Mata Atlântica, a partir da distinção da incidência, na situação concreta, do regime jurídico geral ou especial estabelecido na Lei nº 11.428/2006, inclusive a título de orientação do órgão central do Sistema Nacional do Meio Ambiente, consoante ratificação do Ministro de Estado de Meio Ambiente Interno aos termos do Despacho nº 487/2015/CGAJ/CONJURMM/CGU/jmloa, que acolheu em parte o Parecer nº 368/2015/CGAJ/CONJURMM/CGU/omtm (Seq. 5 do NUP 02001.003295/2015-86 - pag. 91 a 108 do pdf). A propósito, cumpre transcrever o seguinte excerto do referido parecer:

"41. Pois bem. Voltando os olhos novamente ao art. 19 do multicitado decreto, este enuncia claramente em seu *caput* que a anuência federal ali disciplinada aplica-se tão somente ao §1º do art. 14 da Lei nº 11.428/2006. Destarte, veda-se a aplicação do regramento do art. 19 do regulamento para outros dispositivos da LBMA, a menos que em outra passagem da lei, haja expressa atração normativa."

Brasília, 02 de janeiro de 2025.

*(Documento assinado eletronicamente)*

CLEITON CURSINO CRUZ

Procurador Federal

Procurador-Chefe Adjunto - Gerente de Projetos

PFE-IBAMA-SEDE

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



Documento assinado eletronicamente por CLEITON CURSINO CRUZ, 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 1813465450 e chave de acesso 09c2de6c no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CLEITON CURSINO CRUZ, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 02-01-2025 15:48. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

**INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS****DESPACHO DECISÓRIO Nº 53/2024/GABIN**

Processo nº 00807.002390/2024-52

Interessado: MINISTERIO PUBLICO FEDERAL (PROCURADORIA) E OUTROS

1. O presente processo origina-se a partir do Ofício n. 00021/2024/IAJ-CONT/IAJ-CIF/AGU (18544659), por meio do qual a Procuradoria Federal Especializada junto ao Ibama (PFE/Ibama) é cientificada da apresentação em juízo (audiência de conciliação) de teses contraditórias por parte da autarquia, acerca da matéria referente à supressão de vegetação de Mata Atlântica a fim de viabilizar empreendimento minerário, mais especificamente, se seria necessário o cumprimento dos requisitos do art. 32 da Lei n. 11.428/2006 e também a anuência do Ibama, prevista no art. 14, § 1º, da Lei n. 11.428/2006.
2. Sobre o assunto, a referida Seccional, por meio do DESPACHO n. 00138/2024/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU (18544720), menciona que a questão foi relatada na NOTA JURÍDICA n. 00007/2024/CRBIO/PFE-IBAMA SEDE/PGF/AGU (18544691), que informa ter sido o tema recentemente revisitado pela PFE/Ibama, reafirmando a posição jurídica já emitida em momento anterior, *"nos autos do processo nº 02027.002502/2020-54, por solicitação do atual Presidente do Ibama, que demandou reanálise do tema, uma vez que a Superintendência do Ibama no Estado de Minas Gerais e a Diretoria de Uso Sustentável da Biodiversidade e Florestas - DBFlo não parecem concordar com a conclusão ali lançada"*.
3. Nesse contexto, a PFE/Ibama solicita que o Ibama, por sua instância máxima de decisão, venha a firmar posição conclusiva acerca da questão posta, tendo em vista que a circunstância exposta no referido ofício gera insegurança jurídica e pode gerar repercussões negativas inclusive à imagem do órgão assessorado.
4. Acerca da demanda, observa-se que a mencionada controvérsia tem, de um lado, a Superintendência do Ibama no estado de Minas Gerais (Supes-MG) e a Diretoria de Uso Sustentável da Biodiversidade e Florestas (DBFlo) - pela necessidade de anuência prévia do Ibama; e, de outro, a PFE/Ibama e a Diretoria de Licenciamento Ambiental (Dilic), pela desnecessidade de anuência prévia do Ibama -.
5. Ao ser instada a ser manifestar, a Supes-MG manifestou-se tecnicamente, por meio do Parecer Técnico nº 14/2021-NUBIO-MG/DITEC-MG/SUPES-MG (11233899) e do Despacho nº 18734424/2024-Supes-MG, pela necessidade de anuência prévia do Ibama para os empreendimentos minerários que envolvam a supressão de vegetação no Bioma Mata Atlântica, posto que sua dispensa não contribuiria com a proteção que o bioma necessita. A DBFlo, por seu turno, também manifestou-se tecnicamente, por meio do Despacho nº 21210182/2024-Cousf/CGFlo/DBFlo, do Despacho nº 21212070/2024-Cousf/CGFlo/DBFlo, do Despacho nº 21216699/2024-CGFlo/DBFlo e do Despacho nº 21259484/2024-DBFlo, acompanhando o Parecer Técnico nº 14/2021-NUBIO-MG/DITEC-MG/SUPES-MG (11233899).
6. Já o entendimento jurídico pela desnecessidade de anuência prévia do Ibama para supressão de Mata Atlântica em empreendimentos minerários foi defendido pela PFE/Ibama primeiramente no Parecer nº 00046/2021/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, posteriormente ratificado no Parecer nº 00003/2023/CRBIO/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU (15910331), aprovado pelo Despacho nº 436/2023/CGMAM/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU (15910357) e pelo Despacho nº 00360/2023/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU (15910393). Por sua vez, a Dilic, no processo nº 02027.002502/2020-54, mediante o Despacho nº 11782416/2022-DILIC, corroborou e complementou o Parecer Técnico nº 3/2022-NLA-

SP/DITEC-SP/SUPES-SP (11779577), ambos concluindo favoravelmente à adoção do Parecer nº 00046/2021/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU.

7. Desse modo, após ouvidas as áreas técnicas competentes, e pelas razões expostas nas manifestações citadas no item 5 do presente expediente, acompanho o posicionamento da DBFlo e da Supes-MG e **decido** pela necessidade de anuência prévia do Ibama para os empreendimentos minerários que envolvam a supressão de vegetação no Bioma Mata Atlântica.

8. Isso posto, restituo os autos à DBFlo, à Dilic, à PFE, à Supes-MG e à Supes-SP para conhecimento e providências decorrentes.

Atenciosamente,

*(assinado eletronicamente)*

**RODRIGO AGOSTINHO**

Presidente do Ibama



Documento assinado eletronicamente por **RODRIGO ANTONIO DE AGOSTINHO MENDONÇA, Presidente**, em 02/01/2025, às 10:23, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.ibama.gov.br/autenticidade>, informando o código verificador **21589531** e o código CRC **F2FBD76A**.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS  
RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - SEDE  
COORDENAÇÃO-GERAL DE ATUAÇÃO JURÍDICA ESTRATÉGICA

---

**DESPACHO n. 00001/2025/CGEST/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU**

**NUP: 02027.002502/2020-54**

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

**ASSUNTOS: DIREITO AMBIENTAL**

1. Ciente dos termos do DESPACHO n. 00002/2025/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU e do DESPACHO n. 00001/2025/CGMAM/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, que encaminham o DESPACHO DECISÓRIO N° 53/2024/GABIN (seqs. 24, 25 e 26).
2. Dada a relevância do tema, promovo a ciência dos Procuradores Federais que integram esta CGEst.
3. Atenciosamente.

Brasília, 02 de janeiro de 2025.

DÉBORA CRISTINA PARGA TORRES LAGE  
Procuradora Federal  
Coordenadora-Geral de Atuação Jurídica Estratégica  
Procuradoria Federal Especializada junto ao IBAMA

---

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 DEBORA CRISTINA PARGA TORRES, 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 1813557713 e chave de acesso 09c2de6c no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DEBORA CRISTINA PARGA TORRES, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 02-01-2025 18:55. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---



**PARECER n. 00001/2025/PNDCMA/AGU**

**NUP: 02027.002502/2020-54**

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

**ASSUNTOS: DIREITO AMBIENTAL**

EMENTA. DIREITO AMBIENTAL. NECESSIDADE DE ANUÊNCIA DO IBAMA PARA SUPRESSÃO DE MATA ATLÂNTICA PARA MINERAÇÃO. INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA DOS ARTS 14, § 2º, E 32 DA LEI N.º 14.428/06 E DO ART. 19 DO DECRETO 6.660/08. PRINCIPIOLOGIA DO DIREITO AMBIENTAL. PARECER n. 00011/2023/CONSUNIAO/CGU/AGU. PREVENÇÃO. PRECAUÇÃO. VEDAÇÃO DO RETROCESSO. DEVER DE PROGRESSIVIDADE. CONSEQUENCIALISMO. ART. 20 DA LINDB. EXISTÊNCIA DE ROBUSTOS E RECENTES FUNDAMENTOS JURÍDICOS PARA SUSTENTAR A EXIGÊNCIA DE ANUÊNCIA PRÉVIA. PEDIDO DE ANÁLISE DA PERTINÊNCIA DE REVISITAR O TEMA PELAS UNIDADES COMPETENTES.

Os autos foram encaminhados à PRONACLIMA pelo Presidente do Ibama, nos termos do Ofício nº 1151/2023/GABIN, reiterado pelo Ofício nº 1840/2023/Gabin para análise sobre a necessidade de anuência prévia do Ibama para supressão de vegetação do Bioma Mata Atlântica, relacionada a empreendimentos de atividades minerárias.

1. Em 2.1.2025, a PRONACLIMA teve ciência do DESPACHO DECISÓRIO Nº 53/2024/GABIN (em anexo), em que o Presidente do Ibama decide pela necessidade de anuência prévia para supressão de vegetação em Mata Atlântica para empreendimentos de mineração. Como a decisão da autarquia não está alinhada ao entendimento da PFE/Ibama e do então Departamento de Consultoria da Procuradoria-Geral Federal sobre o tema, vê-se, aqui, a relevância de avaliar a possibilidade de alinhamento entre o Administração Ambiental e os órgãos de assessoramento jurídico para promover maior segurança jurídica na proteção do bioma Mata Atlântica.

2. Nos termos do Art. 10, IV, do Decreto 11.328, de 2023, compete à Pronaclima elaborar estudos e preparar informações técnicas sobre clima e meio ambiente, por solicitação de autoridades vinculadas à transição ecológica - solicitação formulada pelo Presidente do Ibama. Ainda, nos termos do inciso IV do mesmo artigo, cabe à Pronaclima a proposição da uniformização da jurisprudência administrativa para a correta aplicação das leis, para prevenção e solução de controvérsias entre os órgãos jurídicos da administração pública federal, nos assuntos pertinentes à defesa do clima e do meio ambiente. No exercício destas duas competências, o tema proposto será analisado.

**I. HISTÓRICO DAS MANIFESTAÇÕES JURÍDICAS SOBRE A INTERPRETAÇÃO DO ART. 14, DA IEI 11.428, DE 2006, E ART. 19, DO DECRETO 6.660, DE 2008**

A Mata Atlântica é o bioma brasileiro que mais sofreu com os ciclos econômicos no Brasil. É uma das florestas tropicais mais ameaçadas do mundo. Nada menos que 71,3% das áreas de florestas tropicais nativas, conforme dados do Instituto Nacional de Pesquisa Espaciais (INPE), já foram desmatadas para exploração durante diversos ciclos econômicos (como pau-brasil, cana-de-açúcar, ouro e café), expansão da ocupação urbana (no bioma vivem cerca de 70% dos brasileiros, aproximadamente 145 milhões de pessoas), construção de ferrovias e rodovias e avanço da agropecuária. Apenas 12% da floresta está preservada<sup>[1]</sup>. Nesse contexto, foi editada a Lei n.º 11.428/06, pois, por óbvio, o bioma da Mata Atlântica exige lei especial, com proteção destacada.

3. Pela necessidade de proteção a esse espaço territorial, o art. 14 da Lei da Mata Atlântica determina que 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. Leia-se:

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.

4. Nessa toada, o legislador exige, no art. 14, § 1º, da referida lei, anuência prévia do IBAMA para a supressão de vegetação em Mata Atlântica como regra, para qual, no art. 14, § 2º, da Lei n.º 14.428/06, estipulou como exceção o caso específico em que a vegetação esteja em estado médio de regeneração e seja localizada em área urbana, desde que o município possua conselho de meio ambiente, com caráter deliberativo e plano diretor, quando a autorização será do órgão ambiental municipal competente e anuência prévia será do órgão ambiental estadual competente, fundamentada em parecer técnico. Veja-se:

TÍTULO II

DO REGIME JURÍDICO GERAL DO BIOMA MATA ATLÂNTICA

(...)

Art. 14.

(...)

§ 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.

5. O instituto da anuência prévia do órgão federal funciona como uma segunda camada de checagem, na medida que outorga ao IBAMA ou ICMBio a possibilidade de compulsar os documentos relativos ao empreendimento com vistas a dimensionar seus impactos na vegetação, realizando diligências in loco e considerações técnicas sobre o bioma. **O potencial de ganho em prol da vegetação com a anuência prévia reside no fato de que ao órgão federal é facultado apresentar novas condicionantes, para além daquelas impostas pelo órgão estadual licenciador.**

6. Isso posto, no mesmo sentido, o art. 19 do Decreto n.º 6.660/08 complementa o art. 14, § 2º, da Lei n.º 14.428/06, ao dispor que será necessária a anuência prévia do IBAMA quando a supressão de vegetação primária ou secundária em estágio médio ou avançado de regeneração ultrapassar: (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. Veja-se:

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.

(...)

7. Esse regime de autorizações e anuências prévias é o regime geral estabelecido pela Lei n.º 14.428/06 e pelo Decreto n.º 6.660/08. Além desse regime geral, há regimes especiais, como o regime voltado para a mineração, em que há a exigência, além da anuência prévia do IBAMA prevista no art. 14, § 2º, da Lei n.º 14.428/06, a exigência de licenciamento ambiental, condicionado à apresentação de Estudo Prévio de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental - EIA/RIMA e de adoção de medida compensatória. Isso porque a anuência prévia do órgão federal não é condição para o licenciamento ambiental, mas sim para os atos de supressão em si. Leia-se:

### 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.(...)

8. Para melhor compreensão da divergência, é necessário olhar para o histórico da interpretação feita no seio da Administração Pública ambiental sobre os excertos legais transcritos acima.

9. As principais manifestações exaradas até 2016 foram compiladas com maestria no PARECER n. 00004/2016/DEPCONSU/PGF/AGU (NUP: 02001.003295/2015-86), em anexo, de onde retirei as transcrições das manifestações feitas até essa data.

10. Em um primeiro momento, Ibama e PFE/Ibama comungavam do entendimento de que o regime geral do art. 14 da Lei 11.428/2006 aplicava-se aos arts. 30 e 31 da mesma norma, artigos estes específicos sobre supressões em áreas urbanas. Até 2015, estava em vigor a Orientação Jurídica Normativa nº 39 - vinculante no âmbito da PFE/Ibama e do Ibama, em razão de sua aprovação pelo Presidente da autarquia. Eis a interpretação até então vigente:

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.

A leitura do comando positivado no Decreto reforça a ideia de unicidade no sistema de proteção do bioma Mata Atlântica, instituído por força constitucional. Assim com a lei não se interpreta por tiras, ela também não deve ser interpretada a partir de seus capítulos isolados, como se fossem feudos carentes de unicidade. A Lei 11.428/06 instituiu um sistema uno de proteção do bioma e, por isso, o Regime Jurídico Geral insculpido no Título II deve irradiar suas diretrizes para a interpretação dos demais Regimes constantes na mesma lei, a fim de conformar todos

eles em uma unidade normativa.

11. Em 2015, no DESPACHO Nº 134/2015-GABIN/PFE-IBAMA-SDE/PGF/AGU foi suscitada a possibilidade de uma nova interpretação, no sentido de que o art. 19, do Decreto 6660, de 2008, teria excedido os parâmetros legais:

- DESPACHO Nº 134/2015-GABIN/PFE-IBAMA-SDE/PGF/AGU:

“(…)2. Vistos e analisados pela CONEP/PFE, acompanho, por seus próprios fundamentos, o DESPACHO n2007/2015-CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU (fls. 485), o qual discorda do entendimento jurídico defendido no PARECER Nº 02/2014/PFE/IBAMA-RS/PGF/AGU, fls. 453/454-V, aprovando, assim, o PARECER Nº10/2015/CONEP/PFE/IBAMA-SEDE/PGF/AGU, fs. 481/484-v.

3. Esclareço, por oportuno, que a exigibilidade de anuência federal no caso decorre não do arcabouço normativo contido na Lei n. 11.428/2006, em especial seus artigos 14 e 31, mas de comando regulamentar contido no § 2º do art. 19 do Decreto n. 6.660/2008.

**4. Historicamente, o IBAMA sempre entendeu que esse comando, que goza de presunção de legitimidade, legitimava a anuência federal para supressões de áreas urbanas reguladas pelos arts. 30 e 31 da Lei da Mata Atlântica; esse posicionamento, inclusive, está veiculado na Orientação jurídica Normativa n. 39/2012, aprovada pelo então Presidente do IBAMA.**

5. Contudo, conforme já apontado no Parecer n. 008/2014/GABIN/PFE/IBAMASEDE/PGF/AGU (doc. em anexo), **há uma outra interpretação possível - e, smj, mais sistêmica - no sentido de que o Decreto, ao prever esta hipótese de anuência federal, teria excedido o comando legal contido no art. 14, § 1º, da Lei n. 11.428/2006, de modo que seria necessário conferir-lhe interpretação conforme a lei para entender que a menção contida no § 2º do art. 19 do Decreto n. 6.660/2008, na verdade, pretendeu resguardar a incidência do regime jurídico específico para supressões em áreas urbanas para fins de loteamento e edificação, que, pelo comando específico dos arts. 30 e 31 e pela ressalta explícita contida no caput do art. 14, todos da Lei da Mata Atlântica, prescindiriam de anuência federal.**

6. Como se trata de dúvida objetiva sobre a aplicação da norma, sugere-se que o IBAMA mantenha por cautela o posicionamento anterior formalizado na Orientação Jurídica Normativa n. 39/2012, aprovada pelo então Presidente do IBAMA, e avalie a pertinência de direcionamento de consulta específica ao Ministério do Meio Ambiente, na qualidade de órgão central do SISNAMA, questionando a interpretação dada pela Pasta ao dispositivo, sem prejuízo da avaliação de oportunidade e conveniência de se solicitar a mudança do dispositivo regulamentar em debate.(…)”

12. Posteriormente, o DESPACHO Nº 134/2015-GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU sugeriu a manutenção do entendimento da OJN 39, mas diante da possibilidade de outra interpretação, entendeu ser necessária a manifestação da CONJUR/MMA, enquanto unidade de assessoramento jurídico do órgão central do SISNAMA:

Nota nº 47/2015/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU:

“(…) 2. Não obstante os respeitáveis argumentos apresentados pela assessoria da Presidência do Ibama, mantenho o entendimento defendido, pela CONEP, no Parecer nº 010/2015/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU. Assevero, nessa oportunidade, que as regras dos artigos 40 e 19, §2º, do Decreto nº 6.660, de 2008, não são incompatíveis entre si. Ao contrário, se complementam. Nessa linha de ideias, concordo com a opinião da Assessoria da Presidência do Ibama no ponto em que afirma, com base no artigo 40 do Decreto nº 6.660, de 2008, que a competência para autorizar a supressão, nos casos de supressão de Mata Atlântica para fins de loteamento ou edificação, nas regiões metropolitanas e áreas urbanas, é do Estado. Esse fato não afasta, contudo, nos termos do comando expresso no § 2º do já citado artigo 19, a anuência federal, a qual se encontra prevista no inciso II deste mesmo artigo, para supressões acima de 3 hectares em área urbana, também em relação à situação específica (loteamentos) delineada nos artigos 30 e 31 da Lei nº 11.428, de 2006.”

Aprovação da Nota nº 47/2015 - DESPACHO Nº 134/2015-GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU:

1. Aprovo, por seus próprios fundamentos, o entendimento esposado na Nota 047/2015-CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU (fl. 501), reforçando a posição por mim já externada no sentido de que o procedimento de freios e contrapesos federativos previsto nos artigos 14, 30 e 31 da Lei 11.428/2006 não preveria, a princípio, a anuência federal para a supressão de vegetação do bioma mata atlântica destinada à implantação de loteamento e edificações urbanas.

**2. Assim, em que pese entender, particularmente, que a melhor interpretação a ser dada ao art. 19 do Decreto n.6.660/2008 é no sentido de não exigir a anuência federal para as hipóteses contidas nos artigos 30 e 31 da Lei n.11.428/2006 - replicadas no art. 40 do referido decreto - entendo prudente submeter a questão à Consultoria Jurídica do Ministério do Meio Ambiente, visto que o encaminhamento do referido ato regulamentar à Presidência da República partiu daquela pasta, bem como que é essencial que haja uma orientação uniforme sobre o assunto a ser conferida pelo ente central do SISNAMA.**

3. Considerando que a sugestão contida no item 2 acima é meramente opinativa, nada impede que o Presidente do IBAMA decida de logo acerca da interpretação a ser dada pela Autarquia ao caso, remetendo-a ulteriormente, ad referendum, ao Ministério do Meio Ambiente.(…)

13. A CONJUR/MMA, por sua vez, acolheu a tese de que o art. 19, do Decreto 6.660/08 não se aplica ao regime especial dos artigos 30 e 31 da Lei 11.428/06:

**CONJUR/MMA**

**PARECER Nº 368/2015/CGAJ/CONJUR-MMA/CGU/AGU/OMTM**

III — CONCLUSÃO

50. À luz do exposto, com supedâneo no art. 131 da CRFB/88, no exercício das atribuições outorgadas na Lei Complementar nº 73/1993 e no Decreto nº 6.101/2007, concluo que:

a) No tocante à implantação de loteamentos residenciais, em áreas do Bioma Mata Atlântica, cobertas por vegetação secundária em estágio médio de regeneração, a Lei nº 11.428/06, nos artigos 30 e 31, prevê regime \_ particular- e especial (*rectius: especialíssimo*), que explicita a competência estadual para a emissão das autorizações de supressão de vegetação, observadas as disposições constantes dos Planos Diretores Municipais;

b) A excepcionalidade prevista no §1º do artigo 14 da Lei nº 11.428/06 não pode ser afastada por dispositivo originário de atividade regulamentar do Poder Executivo, deste modo, e conforme expresso no *caput* do artigo 19 do Decreto nº 6.660/08, o disposto em seus incisos I e II aplica-se, tão somente, ao § 1º do supracitado artigo 14 da LBMA;

c) A remissão do § 2º do artigo 19 do Decreto nº 6.660/08 aos artigos 30 e 31 da Lei nº 11.428/06 não se destina a estabelecer que o inciso II do citado artigo 19 aplica-se aos loteamentos residenciais. Ao reverso, com base na melhor hermenêutica, concebe-se que a intenção do Poder Executivo foi, exatamente, reforçar o regime especialíssimo aos empreendimentos em tela, de forma a resguardar previsão normativa constante de ato hierarquicamente superior, lei *stricto sensu*.

51. Por fim, sugiro a devolução dos autos ao Gabinete da Ministra de Estado do Meio Ambiente para restituição ao IBAMA para ciência desta manifestação jurídica e consolidação de seu entendimento nacional. Após, mantida a divergência, ainda que parcial, em relação a esta CONJUR/MMA, tramite os autos, desde já ao DECOR/Consultoria-Geral da União para fins de uniformização.

14. O Consultor Jurídico do Ministério do Meio Ambiente submeteu a conclusão ao Ministro de Estado do Meio Ambiente para servir de orientação uniforme aos órgãos do SISNAMA:

**DESPACHO Nº 487/2015/CONJUR/MMA/CGU/AGU/jmloa:**

Aprovo parcialmente o Parecer nº /2015/CGAJ/CONJUR/MMA/CGU/AGU/omtm, para discordar quanto ao encaminhamento.

**2. É que o caso é de orientação do órgão central do Sistema Nacional do Meio Ambiente, não de discordância entre a Procuradoria Especializada do IBAMA e a Consultoria Jurídica do Ministério do Meio Ambiente.**

3 Foi isso que solicitou o Procurador-Chefe Nacional da PFE-IBAMA quando despachou o caso para a Consultoria Jurídica Junto ao Ministério do Meio Ambiente (CONJUR-MMA).

4 A situação não é inédita para esta CONJUR-MMA. No PARECER Nº 1027/2014/CGAJ/CONJUR/MMA/gfmc, cuja cópia se faz juntar neste momento, o conclusão caminhou no mesmo sentido do parecer ora aprovado.

**5 Como dito, trata-se de demanda jurídica que em sua conclusão orientará e aproveitará os/aos procedimentos administrativos relativos à supressão de vegetação em área de abrangência do bioma Mata Atlântica, a serem seguidos uniformemente no âmbito deste Ministério do Meio Ambiente, sem macular a esfera de competência legal específica da autarquia.**

6 Entendo, pois, presentes os elementos dos artigos 11, inciso II e III e 42 da Lei Complementar nº 73/93, Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União, a saber:

*“Art. 11 - Às Consultorias Jurídicas, órgãos administrativamente subordinados aos Ministros de Estado, ao Secretário-Geral e aos demais titulares de Secretarias da Presidência da República e ao Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, compete, especialmente:*

*(...)*

*- exercer a coordenação dos órgãos jurídicos dos respectivos órgãos autônomos e entidades vinculadas;*

*III - fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e dos demais atos normativos a ser uniformemente seguida em suas áreas de atuação e coordenação quando não houver orientação normativa do Advogado-Geral da União*

*(...)*

*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.”*

7 Deste modo, submeto este parecer à Sua Excelência a Ministra de Estado do Meio Ambiente que, acolhendo-o e aprovando-o, fará vincular o entendimento aqui exposto em todos os casos semelhantes que possam ocorrer no âmbito dos órgãos, bem como das entidades vinculadas.

**8 Encaminhem-se os autos para o Gabinete Ministerial. Sendo aprovado o parecer, que se dê ciência ao IBAMA para cumprimento do entendimento, revendo suas orientações internas.**

15. O entendimento da CONJUR/MMA foi, então, aprovado pelo **Ministro de Estado do Meio Ambiente Interino, Francisco Gaetani, em 08/07/2015**, nos termos do art.42, da Lei Orgânica da AGU, Lei Complementar nº 73/93. Assim, o Ibama, hoje, permanece vinculado à interpretação da Lei da Mata Atlântica firmada no Parecer nº /2015/CGAJ/CONJUR/MMA/CGU/AGU/omtm, aprovado pelo **DESPACHO Nº 487/2015/CONJUR/MMA/CGU/AGU/jmloa**, em razão de sua aprovação pelo então Ministro de Estado do Meio Ambiente interino.

16. Após ciência da aprovação Ministerial, a PFE/Ibama orientou a autarquia a acatar a nova leitura da Lei da Mata Atlântica:

**DESPACHO n. 00090/2016/GABIN/PFEIBAMASEDE/PGF/AGU**

1. Cuida-se de processo administrativo autuado nesta Procuradoria, em razão da consulta submetida à CONEP/PFE/IBAMA, pela Coordenação de Uso Sustentável da Biodiversidade e Florestas - COUSF/IBAMA, sobre quais as orientações jurídicas quanto as disposições transitórias no âmbito do **PARECER nº 368/2015/CGAJ/CONJUR-MMA/CGU/AGU/omtm** (fls.. 04/11-v) que trata de consulta da Presidência deste Instituto acerca de controvérsias jurídica atinente às competências para autorizar e anuir a supressão de vegetação secundária em estágio médio de regeneração, frise-se, no Bioma Mata Atlântica.

2. Desse modo, acolho por seus próprios fundamentos jurídicos o entendimento firmado pela **NOTA n. 00029/2016/CONEP/PFEIBAMASEDE/PGF/AGU**, aprovada pelo **DESPACHO n.**

00055/2016/CONEP/PFEIBAMASEDE/PGF/AGU, concluindo que *em razão do Parecer referenciado ter sido aprovado pelo Ministro de Estado Interino do MMA, seu entendimento terá efeito vinculante em todos os casos semelhantes que possam ocorrer no âmbito dos órgãos, bem como das entidades vinculadas, não havendo dúvidas quanto à abrangência em questão.*

17. Como a PFE/Ibama não está hierarquicamente vinculada à CONJUR/MMA, a PFE/Ibama, por meio da Nota nº184/2015/CONEP/PFE/IBAMA/SEDE/PGF/AGU, solicitou ao DEPCONSU/PGF/AGU que **definissem se, diante do entendimento vinculante do Ministro de Estado do Meio Ambiente, o art. 19 do Decreto 6.600/08 permanecia válido e deveria ser integralmente aplicado ou não:**

## II – Análise

No caso dos autos, a CONJUR/MMA proferiu entendimento contrário ao da PFE/IBAMA para afastar a necessidade de anuência prévia da autarquia federal nos casos de supressão de vegetação secundária em estágio médio de regeneração, pertencente ao bioma Mata Atlântica, para instalação de loteamento urbano.

A vinculação do IBAMA a esse entendimento se dá por força da aprovação da manifestação jurídica pelo Ministro de Estado do Meio Ambiente, nos termos do art. 42 da LC 73/93.

Ocorre que as OJNs representam o entendimento elaborado no âmbito da PFE/IBAMA e não a ela imposto por outro órgão de assessoramento jurídico, motivo pelo qual não entendo ser plausível que uma manifestação desta Casa seja editada com base em entendimento conflitante de outro órgão.

Dado o princípio da hierarquia, não cabe ao IBAMA ou aos procuradores lotados na PFE/IBAMA furtarem-se à aplicação de entendimento vinculante, entretanto, no caso como o dos autos, em que a CONJUR/MMA afasta o sistema de dupla checagem para a supressão de vegetação de Mata Atlântica, deixando de aplicar Decreto Federal que conta com presunção de veracidade e legitimidade, não cabe à PFE/IBAMA/SEDE arcar com eventual responsabilidade decorrente da aplicação deste entendimento.

Em casos assim, entendo que a parte dissonante da OJN deve ser marcada com um traço no meio texto, com a referência ao parecer da CONJUR/MMA, que deverá ser divulgado na página eletrônica da PFE/IBAMA onde estão as OJNs, tomando-se por analogia a sistemática disposta nos incisos V e VI do parágrafo único do art. 24 do Decreto 4176/02 para a revogação e alteração de atos normativos:

*Art. 24. A alteração de atos normativos far-se-á mediante:*

*(...)*

*V - nas publicações subseqüentes do texto integral do ato normativo, o número ou a letra de dispositivo revogado, vetado, declarado inconstitucional ou cuja execução tenha sido suspensa devem ser acompanhados tão-somente das expressões "revogado", "vetado", "declarado inconstitucional, em controle concentrado, pelo Supremo Tribunal Federal", ou "execução suspensa pelo Senado Federal, na forma do art. 52, X, da Constituição Federal";*

*VI - nas hipóteses do inciso V, devem ser inseridas na publicação notas de rodapé explicitando o dispositivo e a lei de revogação, a mensagem de veto do Presidente da República, a decisão declaratória de inconstitucionalidade proferida pelo Supremo Tribunal Federal ou a resolução de suspensão da execução do dispositivo editada pelo Senado Federal;(...)*

Antes, porém, de divulgar o conteúdo do parecer da CONJUR/MMA, entendo ser pertinente a remessa dos autos ao DEPCONSU da PGF.

É que, no bojo do Parecer nº 024/2014/DEPCONSU/PGF/AGU, em que foi analisada a competência para declaração de utilidade pública para supressão de vegetação da Mata Atlântica, necessária à instalação de infraestrutura portuária, o disposto no art. 19 do Decreto 6.660/08 foi considerado plenamente válido e eficaz:

Logo, em atendimento aos questionamentos da presente consulta no que se refere ao caso da empresa OSX Construção Naval S. A., cujo empreendimento de “Unidade de Construção Naval de Açú” intitula-se de infraestrutura portuária e está sendo licenciado pelo órgão ambiental estadual (INEA/RJ), **competem à ANTAQ manifestar-se tecnicamente, especialmente, no que se refere ao detalhamento do procedimento que visa culminar com a confirmação de interesse nacional e a declaração de utilidade pública pela pasta Ministerial, se assim se entender que o caso se subsume à expressão “obras essenciais de infraestrutura de interesse nacional destinadas a serviços públicos de transporte” prevista na Lei da Mata Atlântica.** Com isso, a partir dessa sinalização do Poder Público Federal é que se justifica eventual anuência do IBAMA para fins de supressão de vegetação do Bioma Mata Atlântica, nos termos da legislação ambiental vigente (art. 3º, VII, “b”, c/c art. 14, § 1º, da Lei 11.428/2006 c/c arts. 19 a 21 do Decreto 6.600/08).

No âmbito do IBAMA, tradicionalmente, havia a concepção de que o Decreto 6.660/08 formava um sistema harmônico com a Lei 11.428/06, em que está prevista uma dupla atuação do Poder Público, de duas esferas distintas, no controle da supressão da vegetação da Mata Atlântica ante a sua relevância. O Decreto n. 6.600/08 atribuiu ao IBAMA anuência das supressões de vegetação do bioma Mata Atlântica nas hipóteses de utilidade pública (14, *caput*, da Lei), interesse social e para parcelamento e edificação em estágio avançado de regeneração quando a área rural total for maior que 50 ha e a urbana, 3 ha, além da supressão secundária em estágio médio de regeneração situada nas áreas urbanas e metropolitanas.

Diante desse quadro harmônico, a CONJUR do MMA afastou a aplicação do art. 19, II, do Decreto 6.660/08 para as hipóteses de instalação de loteamentos urbanos, o que provoca o seguinte questionamento: nos casos de interesse social ou utilidade pública, previamente reconhecidos, é necessária a anuência do IBAMA quando o órgão estadual é competente para o licenciamento; mas para a instalação de empreendimento imobiliário, que atende ao interesse privado e exerce enorme pressão sobre o remanescente de Mata Atlântica nas cidades, é afastada a incidência de norma cogente, editada pelo Presidente da República do exercício de seu poder regulamentar?

É preciso, portanto, definir se o art. 19 do Decreto 6.600/08 é válido e deve ser integralmente aplicado ou não.

## III – Conclusão

Considerando que o DEPCONSU/PGF já reconheceu a validade e eficácia do disposto no art. 19 do Decreto 6.600/08, Parecer nº 024/2014/DEPCONSU/PGF/AGU, solicita-se àquele órgão da PGF orientação sobre como harmonizar essa premissa com a conclusão do Parecer nº 368/2015/CGAJ/CONJUR-MMA/CGU/AGU/omtm quanto a não aplicação do inciso II deste artigo aos processos de autorização de supressão de Mata Atlântica para

instalação de loteamentos urbanos, já que esta Especializada não detém competência para superar o entendimento acolhido pelo Ministro de Estado do Meio Ambiente.”

18. Inicialmente, foi elaborado o PARECER n. 00004/2016/DEPCONSU/PGF/AGU (NUP: 02001.003295/2015-86), em anexo, que contou com a seguinte ementa:

EMENTA:

CONTROVÉRSIA JURÍDICA ENTRE CONJUR DO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E A PFE/IBAMA SOBRE INTERPRETAÇÃO E APLICAÇÃO DO ART.19, II, DO DECRETO Nº 6.600/2008 (REGULAMENTO DA LEI Nº 11.428/2006 – LEI DA MATA ATLÂNTICA) QUE TRATA DA ANUÊNCIA FEDERAL NA HIPÓTESE DE LOTEAMENTO URBANO QUE DEMANDA A SUPRESSÃO DE VEGETAÇÃO SECUNDÁRIA EM ESTÁGIO MÉDIO DE REGENERAÇÃO ACIMA DE TRÊS HECTARES, ISOLADA OU CUMULATIVAMENTE.

I -. Análise que corrobora a adoção *in totum* das razões jurídicas da OJN 39/2012/PFE/IBAMA-Sede.

II – O dispositivo do art.31, da LMA, que trata da supressão de vegetação secundária em estágio médio de regeneração, do bioma Mata Atlântica, para a instalação de loteamento urbano, sofre irradiação da norma do regime geral do §1º do art.14, da LMA, nomeadamente, quanto à necessidade de autorização do órgão ambiental estadual competente com anuência prévia do órgão federal, nos termos do que dispôs a norma do art.19, II, e §2º, do Decreto nº 6.660/08. Dessa forma, o objeto jurídico a ser protegido - vegetação secundária em estágio médio de regeneração-, em zona rural ou urbana ou em regiões metropolitanas, submete-se ao mesmo modo de decisão administrativa sob ato complexo de mais um ente federativo.

III – Considerações de riscos de judicialização da matéria diante da inobservância do Princípio da Vedação do Comportamento Contraditório da Administração e do Princípio Hierárquico, a exigirem a aplicação do art.19, II, do Decreto 6.660/08, ao art.31, da LMA. Sugestão de manutenção do entendimento da OJN 39/2012/ PFE/IBAMA até que seja editada modificação do art.19 Decreto Regulamentar nº 6.660/08, caso prevaleça no âmbito da AGU o entendimento da CONJUR/MMA.

19. A manifestação jurídica não foi aprovada pelo DESPACHO n. 00150/2016/DEPCONSU/PGF/AGU, que fixou o seguinte entendimento, **aprovado pelo Procurador-Geral Federal**:

34. Essas as razões que me levam a crer que o Decreto n.º 6.660, de 2008, está em plena harmonia com o que prescreve a Lei n.º 11.428, de 2006.

35. Assim, respeitadas as opiniões contrárias, e observadas as demais disposições da Lei da Mata Atlântica e de sua regulamentação, concluo minha análise fixando o entendimento no sentido de que:

a) 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 §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;

b) o Decreto n.º 6.660, de 2008, deve ser lido partindo do princípio de que o disposto no inciso I do art. 30 e nos §§ 1º e 2º do art. 31 da Lei n.º 11.428, de 2006, não devem obedecer as prescrições contidas no seu art. 14 e, consequentemente, o inciso II do art. 19 do referido Decreto não se aplica àqueles dispositivos, exceto nos casos em que a supressão da vegetação em área urbana e região metropolitana ocorra por motivo de utilidade pública e interesse social, por força do comando excludente esculpido no § 2º do art. 19.

c) **é necessária** a anuência prévia do IBAMA para a supressão de vegetação primária ou secundária em estágio médio ou avançado de regeneração, em área urbana ou região metropolitana, somente nos casos de **utilidade pública ou interesse social**, excetuado o disposto no § 2º do art. 14 da Lei n.º 11.428, de 2006; e

d) **não é necessária** a anuência prévia do IBAMA para a supressão de vegetação secundária em estágio avançado ou médio de regeneração, em área urbana ou região metropolitana, **para fins de loteamento e edificação**, conforme previsto no inciso I do art. 30 e nos §§ 1º e 2º do art. 31 da Lei n.º 11.428, de 2006.

Diante do exposto, sugiro a Vossa Excelência que deixe de aprovar o Parecer n.º 00004/2016/DEPCONSU/PGF/AGU, e acolha o entendimento firmado no presente despacho, fixando a interpretação acerca da aplicação da norma disposta no art. 19, inciso II, do Decreto n.º 6.600, de 2008, em face do art. 31, da Lei n.º 11.428, de 2006, nos termos do parágrafo 35, *supra*.

20. Importante destacar o trecho em que a manifestação amplia para os casos de mineração (art. 32) as razões iniciais adotadas para analisar a supressão de vegetação em área urbana:

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.**

“CAPÍTULO IV DA PROTEÇÃO DA VEGETAÇÃO SECUNDÁRIA EM ESTÁGIO INICIAL DE REGENERAÇÃO

Art. 25. O corte, a supressão e a exploração da vegetação secundária em estágio inicial de regeneração do Bioma Mata Atlântica serão autorizados pelo órgão estadual competente.

Parágrafo único. O corte, a supressão e a exploração de que trata este artigo, nos Estados em que a vegetação primária e secundária remanescente do Bioma Mata Atlântica for inferior a 5% (cinco por cento) da área original,

submeter-se-ão ao regime jurídico aplicável à vegetação secundária em estágio médio de regeneração, ressalvadas as áreas urbanas e regiões metropolitanas. Art. 26. Será admitida a prática agrícola do pousio nos Estados da Federação onde tal procedimento é utilizado tradicionalmente.” – grifei.

(...)17. Por fim, vale afirmar que a defendida hipótese de aplicação das disposições do art. 14 nos casos previstos nos §§ 1o e 2o do art. 31 (loteamento ou edificação em área urbana ou região metropolitana), em minha opinião, não se confirma, e poderia levar a um paradoxo, pois a competência autorizadora para supressão da vegetação em estado médio de regeneração, em área urbana, disposta no § 2o do art. 14, e que é atribuída ao órgão ambiental municipal, se chocaria com a competência autorizadora atribuída ao órgão ambiental estadual, disposta no caput do art. 31 (área urbana e região metropolitana), além de causar perplexidade a constatação de que o mesmo órgão ambiental estadual autorizaria e anuiria com supressão com essas características, já que possui competência para anuência prévia, também expressamente atribuída no § 2o do art. 14. (...)

**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. 23. Esse o motivo que me leva a discordar do entendimento firmado no Parecer em análise, pois entendo que há efetiva discriminação de tratamento legal relacionado à localização em que ocorre a supressão da vegetação (área urbana e região metropolitana), e quanto à finalidade da supressão (loteamento urbano ou edificação), considerado o estado de regeneração da vegetação (...)

21. Como o entendimento da Procurador-Geral Federal vincula a PFE/Ibama, a Orientação Jurídica Normativa nº 39, que defendia a necessidade de anuência prévia do Ibama para supressão de vegetação para fins de loteamento ou edificação, foi revista e atualizada para refletir as conclusões vinculantes. Não foi, porém, identificada a aprovação dessa nova tese pelo Presidente do Ibama nos autos da OJN (NUP: 02001.003295/2015-86) ou no portal eletrônico em que a PFE/Ibama divulga seus pareceres normativos.

22. Também foi dada ciência do DESPACHO n. 00150/2016/DEPCONS/PFG/AGU ao Gabinete do Ministro de Estado do Meio Ambiente, mas não consta registro sobre se houve alguma nova decisão em relação ao tema (CERTIDÃO n. 00379/2016/CONJUR-MMA/CGU/AGU -NUP: 02001.003295/2015-86).

23. Assim, a tese de que não é cabível a anuência do Ibama para supressão de vegetação para fins de loteamento ou edificação em área urbana vincula a autarquia ambiental por força do Despacho do Ministro de Estado de Meio Ambiente e, a PFE/Ibama por força do Despacho do Procurador-Geral Federal.

24. Em 2021, a Diretoria de Uso Sustentável da Biodiversidade e Florestas - DBFLO do Ibama pontuou, por meio da Informação Técnica nº 18/2021-COUSF/CGBIO/DBFLO aprovado pelo Despacho nº 10061392/2021-COUSF/CGBIO/DBFLO e pelo Despacho nº 10076906/2021-DBFLO, que ***"...sendo a atividade mineraria de alto impacto ambiental, a atuação do Ibama se tornaria imprescindível"*** e encaminhou consulta à PFE/Ibama sobre a necessidade de anuência do Ibama para mineração.

25. Por meio do PARECER n. 00046/2021/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PFG/AGU, aprovado pelo DESPACHO n. 00677/2021/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PFG/AGU e **DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00649/2021/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PFG/AGU**, a PFE/Ibama concluiu que o entendimento da PGF aplicava-se também às atividades de mineração:

"[o] DESPACHO n. 00150/2016/DEPCONS/PFG/AGU (NUP: 02001.003295/2015-86 - em anexo) fornece parâmetros para se concluir pela ausência de anuência do Ibama nas hipóteses do art. 32 da Lei nº 11.486/06, embora o objeto da controvérsia anterior não tenha sido, especificamente, sobre necessidade de anuência do Ibama em supressão de vegetação para fins de mineração, tal atividade acaba por ser, expressamente, mencionada na manifestação do DepConsul. Vejamos:

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.**

26. O atual Presidente do Ibama, por meio do Despacho nº 15208859/2023-Gabin, solicitou revisão do posicionamento da PFE/Ibama:

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/PFG/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.

27. Em resposta, foi elaborado o Parecer n. 3/2023/CRBIO/PFE-IBAMA-SEDE/PFG/AGU, aprovado pelo **DESPACHO nº 436/2023/CGMAM/PFE-IBAMA-SEDE/PFG/AGU**, que reiterou o posicionamento da PFE/Ibama e sugeriu que a Presidência decidisse sobre a questão, adotando (ou não) a fundamentação jurídica:

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.

28. A tese restou convalidada pela Procuradora-Chefe da PFE/Ibama no **DESPACHO n. 00360/2023/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU.**

29. O Presidente do Ibama, então, encaminhou o Ofício nº 1151/2023/GABIN à Pronaclima, reiterado pelo Ofício nº 1840/2023/Gabin em que solicita nova análise da consulta jurídica sobre a necessidade de anuência prévia do Ibama para supressão de vegetação do Bioma Mata Atlântica, relacionada a empreendimentos de atividades minerárias, com base no art. 14 da Lei 11.428, de 22 de dezembro de 2006, e pontua seu entendimento quanto à relevância do duplo controle na supressão de vegetação para proteção do Bioma. Por fim, no Despacho Decisório nº 53/24, o Presidente do Ibama decidiu a divergência entre DILIC e PFE/Ibama, de um lado, pela desnecessidade da anuência, e DBFLO e Superintendência do Ibama, de outro lado, pela necessidade:

Desse modo, depois de ouvidas as áreas técnicas competentes, e pelas razões expostas nas manifestações citadas no item 5 do presente expediente, acompanho o posicionamento da DBFlo e da Supes-MG e decido pela necessidade de anuência prévia do Ibama para os empreendimentos minerários que envolvam a supressão de vegetação no Bioma Mata Atlântica.

## **II. VETORES HERMENÊUTICOS EM MATÉRIA DE PROTEÇÃO DA MATA ATLÂNTICA NO ÂMBITO DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO E DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

30. Antes de analisar a questão específica da anuência do órgão federal de meio ambiente nas autorizações para supressão de vegetação no Bioma Mata Atlântica, entendo ser necessário apontar os vetores hermenêuticos firmados (1) no âmbito da Advocacia-Geral da União, em 2023, específicos para proteção do Bioma Mata Atlântica; e (2) parâmetros constitucionais de atuação administrativa em matéria de proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

### **II.1. PARECER n. 00011/2023/CONSUNIAO/CGU/AGU, aprovado pelo Exmo. Advogado-Geral da União**

31. Até 2023, vigorava o entendimento de que o conceito de áreas consolidadas, previsto no Código Florestal, e que permitia a regularização ambiental de áreas ilegalmente desmatadas até 2008, aplicava-se às áreas de Mata Atlântica. Como a tese foi alvo de questionamentos judiciais, o então Presidente da República ajuizou, em 2022, a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6446.

32. A ação de controle concentrado estava amparada no Parecer nº 00115/2019/DECOR/CGU/AGU e buscou a declaração pelo STF de interpretação conforme a Constituição dos arts. 61-A e 61-B da Lei n. 12. 651/2012 (Código Florestal) e dos arts. 2º, § único, e 5º e 7º, todos da Lei n. 11.428/2006, para permitir a consolidação da ocupação de áreas antropizadas localizadas em Áreas de Preservação Permanente no bioma da Mata Atlântica.

33. Em 13.6.2023, o Plenário do Supremo Tribunal Federal decidiu pelo não conhecimento da ação, por se tratar de discussão de índole infraconstitucional. Como não houve análise do mérito pelo STF, em seguida, o Secretário-Executivo do Ministério do Meio Ambiente solicitou à AGU a revisão do Parecer nº 00115/2019/DECOR/CGU/AGU.

34. À época, a PRONACLIMA prestou subsídios ao DECOR no Parecer n 00001/2023/Pronaclima/AGU, aprovado no **DESPACHO n. 00053/2023/PNCDA/AGU**, em que foi defendido o não cabimento da aplicação do instituto das áreas consolidadas à vegetação da Mata Atlântica. A conclusão baseou-se, dentre outros motivos, na necessidade de considerar a relevância deste Bioma:

*15. Antes de adentrarmos às filigranas da discussão do texto normativo, é salutar analisarmos, ainda que brevemente, a proteção da Mata Atlântica à luz dos impactos econômicos, geopolíticos, climáticos e de saúde pública -aspectos que, embora não constem do texto da lei, compõem o chamado "âmbito da norma", a fim de alcançar o processo de concretização da norma jurídica ambiental.*

*16. Cabe contextualizar o bem jurídico em debate. Trata-se da preservação da Mata Atlântica, bioma em que vivem 145 milhões de pessoas, ou seja cerca de 72% da população brasileira (IBGE, 2014), em 3.429 municípios, equivalentes a 61% dos existentes no Brasil, espalhados em 17 estados, área que responde por 70% do PIB nacional. O bioma está reduzido a 12,4% de sua cobertura original.*

*17. Por sua extrema relevância, a Mata Atlântica foi declarada Reserva da Biosfera pela Unesco e Patrimônio Nacional pela Constituição Federal, além de ser tecnicamente classificada como hotspot mundial, cuja biodiversidade supera, até mesmo, a Amazônia. Um hotspot de biodiversidade é uma área particularmente rica*

em espécies, incluindo espécies raras, espécies ameaçadas ou alguma combinação desses atributos. Um hotspot é assim definido para estabelecer prioridades para a conservação.

18. É uma das florestas tropicais mais ameaçadas do Planeta . De todos os biomas brasileiros, a Mata Atlântica foi aquela que sofreu mais impactos ambientais dos ciclos econômicos da história do país, a começar pela extração do pau-brasil, no séc. XVI, seguida do ciclo da cana-de-açúcar, o ciclo do ouro (séc. XVIII), a introdução da agricultura e pecuária no país, o ciclo do café, a extração da madeira no séc. XX, a urbanização e a especulação imobiliária .

19. Segundo o Atlas da Mata Atlântica, estudo realizado desde 1989 pela Fundação SOS Mata Atlântica em parceria com o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), entre 2020 e 2021 foram desmatados 21.642 hectares(ha) - o que equivale a 20 mil campos de futebol - da Mata Atlântica, um crescimento de 66% em relação ao registrado entre 2019 e 2020 (13.053 ha) e 90% maior que entre 2017 e 2018, quando se atingiu o menor valor de desflorestamento da série histórica (11.399 ha). A perda de florestas naturais corresponde a 59 hectares por dia ou 2,5 hectares por hora, além de representar a emissão de 10,3 milhões de toneladas de CO2 equivalente na atmosfera".

20. Segundo o MMA: "Além de ser uma das regiões mais ricas do mundo em biodiversidade, a Mata Atlântica fornece serviços ecossistêmicos essenciais para os 145 milhões de brasileiros que vivem nela. As florestas e demais ecossistemas que compõem a Mata Atlântica são responsáveis pela produção, regulação e abastecimento de água; regulação e equilíbrio climáticos; proteção de encostas e atenuação de desastres; fertilidade e proteção do solo; produção de alimentos, madeira, fibras, óleos e remédios; além de proporcionar paisagens cênicas e preservar um patrimônio histórico e cultural imenso" .

21. Sua preservação é crucial para a segurança hídrica e climática do Brasil. Das doze bacias hidrográficas presentes no Brasil, nove estão ou passam pela Mata Atlântica . Sem floresta, não há água. O abastecimento de água da cidade de São Paulo, por exemplo, depende da preservação da Mata Atlântica (Sistema Cantareira) .

22. Segundo o Ministério do Meio Ambiente, estima-se que existam na Mata Atlântica cerca de 20 mil espécies vegetais (35% das espécies existentes no Brasil, aproximadamente), incluindo diversas espécies endêmicas e ameaçadas de extinção. Essa riqueza é maior que a de alguns continentes, a exemplo da América do Norte, que conta com 17 mil espécies vegetais e Europa, com 12,5 mil. Esse é um dos motivos que torna a Mata Atlântica prioritária para a conservação da biodiversidade mundial. Em relação à fauna, o bioma abriga, aproximadamente, 850 espécies de aves, 370 de anfíbios, 200 de répteis, 270 de mamíferos e 350 de peixes. . A Mata Atlântica abriga hoje 383 dos 633 animais ameaçados de extinção no Brasil, de acordo com o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) .

Fonte: Portal Reserva da Biosfera da Mata Atlântica

23. A floresta em pé vale mais do que derrubada . O patrimônio genético da Mata Atlântica constitui uma enorme riqueza em termos econômicos. Os esforços da indústria mundial rumam cada dia mais para o aproveitamento de informações genéticas das espécies da biodiversidade como plataforma de inovação tecnológica, que mediante biotecnologia têm gerado novos produtos e processos em vários ramos da economia moderna, especialmente fármacos, cosméticos, cultivares e novos materiais .

35. Destaco, ainda, importante vetor hermenêutico em matéria ambiental apresentado pela Pronaclima:

87. A aplicação dos arts. 61-A e 61-B do Código Florestal à Mata Atlântica acaba por esvaziar o conteúdo ambiental da norma, impedindo o adequado enfrentamento da crise ecológica. Cabe aqui citar excerto da Teoria Estruturante do Direito Ambiental, formulada por Giorgia Sena Martins , que alerta para esse fato:

[...]

Enquanto as instituições jurídicas clássicas – sobretudo civilistas e ligadas à ideia de propriedade – possuem origens remotas, quase imemoriais, o Direito Ambiental tem seu marco histórico internacional na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, ocorrida em Estocolmo de 5 a 16 de junho de 1972. Trata-se, portanto, de um ramo muito novo do Direito, cujos alicerces ainda não se encontram efetivamente consolidados. Institutos ambientais restam esvaziados por aqueles a quem incumbiria a função de erigi-los. Assim, fruto de incompreensão, desinteresse, preconceito ou refração ideológica, a norma jurídica ambiental deixa de ser concretizada. O enfrentamento da crise ambiental exige uma mudança radical de paradigma que supere a fragmentação e a abordagem cartesiana da racionalidade jurídica tradicional, incapaz de compreender minimamente o Direito Ambiental.

Nas lides ambientais, as tendências interpretativas redundam, incontáveis vezes, no amesquinamento dos institutos, pois o pensamento jurídico tradicional não possui o instrumental necessário para equacionar demandas oriundas dessa nova danosidade ambiental, prendendo-se a velhos cânones, ainda válidos para o Direito privado, mas flagrantemente insuficientes para a compreensão da danosidade difusa.

[...]

É preciso reconhecer, assim, o papel central do intérprete como fundamento e justificativa para uma mudança de abordagem, porque é no quadro de pré-compreensões do intérprete que operarão as tentativas dessensibilização ecológica que conduzirão à concretização da norma, haja vista que qualquer norma já é interpretada e percebida a partir de diferentes pré-compreensões do mundo, dos valores, da vida, das ideologias, do Direito, dos interesses e até de si mesmo (ARRUDA ; GONÇALVES, 2002)-. No mesmo sentido, Derani (2009, p.15):

"A condição humana não é uma determinante indiscutível e o que Estado e casamento, comércio e dívida significam depende sempre de como o homem interpreta a si mesmo e o seu mundo. O momento da compreensão, sua atualidade e ligação com preconceções são fundamentais para o acabamento da norma."

**Por conta de preconceções arraigadas, pouca energia vem sendo dedicada à efetiva compreensão dos institutos ambientais. E o resultado disso é o esvaziamento dos institutos ambientais por meio da racionalidade jurídica clássica, que veicula soluções perfeitamente lógicas, plausíveis à luz da visão kelseniana de norma, mas inaceitáveis segundo o ideal de concretização da norma, que conecta texto normativo e realidade. Aferrado a concepções formais e ao processo lógico dedutivo de interpretação, o operador do Direito deixa de lado o conteúdo ambiental da norma e não atenta às consequências dessa opção, em termos de agravamento da crise ambiental. (destaque daqui)**

36. Foram, ainda, colhidas manifestações técnicas e jurídicas fornecidas pelo Ministério do Meio Ambiente, Ibama e seus órgãos de assessoramento jurídico até que, ao final, foi elaborado o PARECER n. 00011/2023/CONSUNIAO/CGU/AGU, aprovado pelo Advogado-Geral da União. Dele, é importante destacar o acolhimento de da compreensão sobre o status constitucional e legal de proteção do Bioma Mata Atlântica:

*69. Conforme exposto, diante da tipicidade do bioma da Mata Atlântica e do histórico da legislação protetiva especial, deve predominar o restabelecimento das áreas remanescentes próprias do bioma, tal como corroborado nas normas que se sucederam após a promulgação da Constituição de 1988.*

*70. Por fim, segundo afirma o IBAMA na NOTA n. 00022/2023/CGEST/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU ( Seq. 27: NUP 00744.000113/2023-14), a especialidade da legislação da Mata Atlântica é uma camada extra protetiva que o legislador instituiu como mecanismo que permita não só a preservação do bioma, mas também a sua regeneração:*

*É dizer, todo o cabedal conceitual e de institutos gerais previstos na Lei 4.771/65 (sucédida pela Lei 12.651/2012) são aplicáveis ao bioma Mata Atlântica **na exata medida que permitam a aplicação do regime especial (mais protetivo - como se verá) previsto na lei própria do Bioma.***

*Destarte, o Código Florestal incide sobre aquele Bioma, não na camada inicial de regulação da Mata Atlântica, mas sim numa segunda camada regulatória aplicada a todos os biomas, desde que não contrarie com suas regras e premissas.*

*Por isso, os regramentos específicos do Bioma Mata Atlântica são aplicáveis em especial a ele, não sofrendo, nesse ponto, alterações da norma geral posterior.*

*Outra conclusão própria e direta dos preceitos citados, é que o regime da Lei 11.428/06 tem por objetivo garantir a regeneração do Bioma e não apenas seu congelamento àquilo que existia, como remanescente, em 22.12.06 (data da edição da Lei).*

37. A manifestação destaca, ainda, a relevância de privilegiar a interpretação das instituições públicas responsáveis pela elaboração e execução da política de meio ambiente:

*61. Dessa forma, deve prevalecer o reconhecimento da competência específica do MMA e das suas autarquias para regulamentação e execução da política ambiental no âmbito federal, particularmente no caso da aplicação da Lei 11.428/2006 e do próprio Código Florestal, vem apenas referendar um entendimento que vem sendo construído desde 1988, passando pelos Decretos nº 99.547/90 e nº 750/93, culminando com a referida Lei 11.428/2006, e o Decreto 6.660/2008.*

*62. Na verdade, a excepcionalidade e a ruptura da interpretação e aplicação da legislação ambiental específica da Mata Atlântica em favor da tese encampada pelo MAPA, representou um hiato na proteção da Mata Atlântica, que merece correção com a revisão do entendimento fixado no Parecer nº 00115/2019/DECOR/CGU/AGU.*

38. Em manifestação vinculante, foi destacada a relevância da proteção especial conferida pelo ordenamento jurídico ao Bioma Mata Atlântica, a necessidade de interpretar os institutos jurídicos considerando o conteúdo ambiental da norma e as consequências para efetiva proteção do meio ambiente e, nesse contexto, a importância de privilegiar as análises feitas pelos órgãos de meio ambiente.

39. Com efeito, a mineração é uma das atividades econômicas mais poluentes do planeta. Extrair minerais envolve o manuseio de metais poluentes, como o mercúrio, cujos efeitos são catastróficos para os ecossistemas fluviais e, consequentemente, para a saúde humana, tendo em vista que os metais que são despejados nos rios se alojam nos peixes e crustáceos, essenciais para a saúde humana. Além disso, as minas de extração mineral, além de consumirem uma enorme quantidade de energia, muitas vezes não renováveis, e água, despejam poluentes perigosos ao meio ambiente. Nesse ponto, de extrema relevância as razões postas na **Informação Técnica nº 63/2021-COUSF/CGBIO/DBFLO:**

Entretanto, a afirmação de aprovação do parecer n. 00046/2021 da PFE não levou em consideração a própria previsibilidade da necessidade de anuência, criada pela Lei da Mata Atlântica, que faz uso deste instrumento por ser este o bioma mais ameaçado do país. Os argumentos trazidos **Parecer Técnico nº 14/2021-NUBIO-MG/DITEC-MG/SUPES-MG** reforçam a posição técnica adotada por esta coordenação. Segundo este parecer, a lei, com o instituto da anuência, previu a **dupla checagem + Atuação complementar (sem sobreposição)**, por considerar este bioma, em seu primeiro artigo, patrimônio nacional, devendo-se atentar-se à conservação, proteção, regeneração e a utilização do Bioma Mata Atlântica. O parecer reforça que se trata de um tema prioritário e de alta relevância na temática ambiental, dado que o bioma da Mata Atlântica é um dos mais ameaçados e que mais perdeu área ao longo da história, a atuação conjunta da esfera estadual e federal, além de não incorrer em novo ônus administrativo, traz uma evidente complementação da perspectiva técnica, exemplificada na extensa listagem de processos em que o IBAMA atuou solicitando estudos e esclarecimentos adicionais que subsidiaram maior segurança técnica e jurídica nas decisões tomadas, solucionando conflitos, prevenindo judicializações e a recorrência de outros questionamentos em juízo."

**Considerando os aspectos de proteção adicional conferidos pela atividade de anuência do IBAMA, que foram abordados com clareza no parecer da Supes-MG, não faria sentido, do ponto de vista técnico e jurídico, não incluir a atividade de mineração entre aquelas que seriam passíveis de dupla checagem + Atuação complementar (sem sobreposição), considerando ser uma das atividades econômicas de impacto ambiental mais significativo. Dentre esses impactos, pode-se citar a variação na qualidade da água (alteração no pH), de forma a torná-la mais ácida, a contaminação do solo, o assoreamento de rios e o consequente surgimento de áreas degradadas. Na área de pesquisa brasileira, o ambiente com característica mais "hostil", que se torna um desafio para se recuperar, é, sem dúvidas, esse ambiente contendo áreas degradadas de mineração.**

Ora, se preocuparia o legislador apenas com as atividades classificadas como utilidade pública e interesse social e deixaria de lado as atividades de mineração que, como dito, é caracterizada por sua agressividade ao meio ambiente? A interpretação da PFE ora discutida não considera que os princípios da prevenção e precaução, previstos no parágrafo único do Art. 6º da própria Lei 11.428/2006, foram utilizados para a criação do instituto da anuência contida no art. 14 e não poderia deixar de considerá-los, quando se analisa a necessidade de anuência para o Art. 32 desta Lei.

40. Assim, o isolamento entre a parte geral da norma e a parte especial para conferir menor proteção ao meio ambiente parece não encontrar guarida sobre as premissas do PARECER n. 00011/2023/CONSUNIAO/CGU/AGU, que reforçou a necessidade de garantir o regime mais protetivo e afastou a tese que criou um "*hiato na proteção da Mata Atlântica*".

## II.2. Os vetores hermenêuticos fixados pelo Supremo Tribunal Federal em matéria de meio ambiente

41. O parecer vinculante no seio da Advocacia-Pública Federal está alinhado à interpretação que o Supremo Tribunal Federal conferiu ao art. 225, da Constituição, especificamente quanto a dever de agir administrativo necessariamente pautado pelo constitucionalismo ecológico:

Da interpretação do art. 225 da Constituição Federal, fundamento normativo do Estado de Direito e governança ambiental, infere-se estrutura jurídica complexa decomposta em duas direções normativas. A primeira voltada ao reconhecimento do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, em uma perspectiva intergeracional. A segunda relacionada aos deveres de proteção e responsabilidades atribuídos aos poderes constituídos, aos atores públicos e à sociedade civil em conjunto. A preservação da ordem constitucional vigente de proteção do meio ambiente, densificada nos seus deveres fundamentais de proteção, impõe-se, pois, como limite substantivo ao agir legislativo e administrativo. O que significa dizer que tanto a Política Nacional do Meio Ambiente, em todas as suas dimensões, quanto o sistema organizacional e administrativo responsável pela sua implementação, a exemplo do Sistema Nacional do Meio Ambiente, dos Conselhos Nacionais, Estaduais e Municipais, devem traduzir os vetores normativos do constitucionalismo ecológico e do federalismo cooperativo. [ADI 4.757, rel. min. Rosa Weber, j. 13-12-2022, P, DJE de 17-3-2023.]

42. Ao propor a retirada de uma proteção extra (do ponto de vista do legislador, que qualificou a anuência como instrumento de maior controle para supressão de vegetação), o intérprete promove a diminuição das salvaguardas do bioma. Em situação análoga, guardadas as devidas proporções, o Supremo Tribunal Federal rechaçou ato regulamentar que desestruturou o antecedente sem assegurar o mesmo nível de proteção. Essa foi a *ratio decidendi* adotada no julgamento da ADO 59:

A importância e a centralidade do Fundo Amazônia, como principal política pública financeira em vigor de apoio às ações de prevenção, controle e combate ao desmatamento, conservação das florestas e desenvolvimento sustentável, restou comprovada. Nesse sentido, os resultados fáticos obtidos com a implementação do PPCDAm e os depoimentos das organizações não-governamentais, dos secretários de Estado do Meio Ambiente, dos entes federados da Amazônia Legal e dos órgãos de controle e fiscalização envolvidos. Todavia, a centralidade do Fundo Amazônia como política pública financeira não significa inércia estatal, inclusive dos entes subnacionais, em formular outros instrumentos financeiros necessários ao financiamento das ações e planos de concretização da tutela do meio ambiente. Não é compatível com o modelo de federalismo cooperativo, em matéria ambiental, e com a normativa climática, a exclusividade de atuação da União Federal. **Aos Estados igualmente compete concretizar objetivos de tutela dos seus biomas por meio de apresentação de resultados suficientes de redução do desmatamento para lograr políticas financeiras alternativas. Da leitura e interpretação do art. 225 da Constituição Federal, fundamento normativo do Estado de Direito e da governança ambiental, infere-se estrutura jurídica complexa decomposta em duas direções normativas. A primeira, voltada ao direito fundamental, e a segunda relacionada aos deveres de proteção de responsabilidades dos poderes constituídos, atores públicos e da sociedade civil. A omissão inconstitucional configurada reside no comportamento comissivo do administrador, que instaurou marco normativo desestruturante do antecedente, sem as salvaguardas jurídicas necessárias para a manutenção de um quadro mínimo de adimplemento dos deveres de proteção ao direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, mais especificamente de proteção dos patrimônios nacionais, tal como categorizados pelo art. §4º do art. 225 da Constituição Federal, e de cumprimento das obrigações climáticas firmadas. Apresenta-se, como medida jurisdicional adequada para a solução do problema posto, a invalidação dos dispositivos normativos que alteraram o modelo de governança do Fundo Amazônia. Como consequência, cabe à União tomar as providências administrativas necessárias para a reativação do Fundo, no que lhe compete. A omissão inconstitucional do Poder Executivo no que diz respeito ao funcionamento da política pública do Fundo Amazônia traz consequências em distintas atividades e operações do seu funcionamento, como recebimento de novos recursos, análise de novos projetos a serem financiados com valores já recebidos, em resposta aos resultados obtidos pelo Estado brasileiro na redução do desmatamento em momentos anteriores.** [ADO 59, rel. min. Rosa Weber, j. 3-11-2022, P, DJE de 16-8-2023.]

43. Assim, diante das premissas fixadas no PARECER n. 00011/2023/CONSUNIAO/CGU/AGU e dos parâmetros fixados pelo Supremo Tribunal Federal, com destaque para as decisões proferidas em 2023, fica claro o comando para que a Administração atue de maneira a promover grau suficiente de proteção ao meio ambiente, atentando para a vedação do uso dos instrumentos infralegais para diminuir o grau de proteção dos biomas brasileiros. Do acórdão proferido na ADPF 651: "*A organização administrativa em matéria ambiental está protegida pelo princípio de proibição do retrocesso ambiental, o que restringe a atuação do administrador público, de forma a autorizar apenas o aperfeiçoamento das instituições e órgãos de proteção ao meio ambiente.*" (ADPF 651, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 28-04-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-171 DIVULG 26-08-2022 PUBLIC 29-08-2022).

44. A vedação ao retrocesso é um comando dirigido ao Poder Público no sentido de que o exercício do poder normativo, a exemplo da hipótese dos autos, se oriente necessariamente ao incremento do patamar de proteção do meio ambiente, a exemplo da melhoria dos mecanismos de licenciamento e não afastando quaisquer exigências documentais.

45. Por outro ângulo, o dever de progressividade impõe ao legislador que mantenha no horizonte normativo o devido sopesamento dos riscos atinentes ao arrefecimento da crise ambiental, os riscos advindos da emergência climática e, ainda, os riscos e os custos advindos da proteção ineficiente do meio ambiente. Na esteira deste entendimento, Tiago Fensterseifer e Ingo Wolfgang Sarlet<sup>[2]</sup> sublinham:

Em outras palavras, a cláusula de progressividade veicula a necessidade de a tutela legislativa dispensada a determinado direito fundamental ser permanentemente aprimorada e fortificada, vinculando juridicamente os Poderes Públicos à consecução de tal objetivo. Assim, a garantia constitucional da proibição de retrocesso contempla dois conteúdos normativos que se complementam: se, por um lado, impõe-se ao Estado a obrigação de “não piorar” as condições normativas hoje existentes em determinado ordenamento jurídico – e o mesmo vale para a estrutura organizacional-administrativa –, por outro lado, também se faz imperativo, especialmente relevante no contexto da proteção do ambiente, uma obrigação de “melhorar”, ou seja, de aprimorar tais condições normativas – e também fáticas – no sentido de assegurar um contexto cada vez mais favorável ao desfrute de uma vida digna e saudável pelo indivíduo e pela coletividade como um todo.

46. Voltando-se os olhos para a análise em apreço, entende-se que a condução estatal no exercício legislativo destinado à proteção ambiental, com os correspondentes reflexos na seara econômica e social, deve almejar a promoção da máxima efetividade do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Nesta linha de ideias, o Ministro do Superior Tribunal de Justiça Herman Benjamin assim destaca como a condução dos atos estatais devem se amoldar ao intento de tutelar adequadamente a sadia qualidade de vida das presentes e futuras gerações:

Além disso, como direito fundamental, estamos diante de direito de aplicação direta, em sentido preceptivo e não apenas programático; vale por si mesmo, sem dependência da lei. A ulterior regulamentação ou desenvolvimento pelo legislador ordinário ajudará somente a densificar a sua exequibilidade. E vincula, desde logo, todas as entidades públicas e privadas.

47. O princípio do não retrocesso expressa uma blindagem para o patamar de proteção ambiental até então positivado em determinada norma, devendo-se o legislador se afastar das iniciativas normativas e administrativas que representem recuos na proteção ambiental. Diferentemente, o dever de progressividade instiga o Poder Público a inovar, em sentido favorável, à melhoria das bases de proteção ambiental ou à defesa da saúde humana, bem como impede que o legislador permaneça acomodado nos parâmetros de proteção que já restaram alcançados.

48. É certo que o STF já firmou entendimento no sentido de que “o princípio da vedação ao retrocesso social não pode impedir o dinamismo da atividade legiferante do Estado, mormente quando não se está diante de alterações prejudiciais ao núcleo fundamental das garantias sociais” (ADI 4.350, Relator Ministro Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 3.12.2014).

49. Contudo, no caso concreto, a violação do núcleo do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado trazido pelo art. 225 da Constituição é evidente, pois a mineração deve ser submetida a um rígido e necessário controle.

50. Na hipótese, o dever de progressividade informa a raiz do processo de conformação normativa, balizando as escolhas que serão plasmadas na norma e canalizando o exercício do poder-dever de tutelar o ambiente ecologicamente equilibrado em prol de um aumento do patamar protetivo até então positivado. E, para tanto, necessariamente, o legislador tem o poder-dever de aumentar a proteção ambiental em atenção ao núcleo do meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da Constituição Federal), e não retroceder, sob pena de incorrer em proteção insuficiente.

51. Se a lei e o regulamento dispõem sobre uma regra geral para impor maior controle à supressão da vegetação, representa retrocesso afastar esse controle sob o fundamento de que o regime geral não irradia seus efeitos para os regimes especiais dentro da mesma lei.

52. Desse modo, ao interpretar o art. 32 da Lei n.º 14.428/06 de forma isolada do art. 14, § 2º e do art. 19 do Decreto n.º 6.660/08, incorre-se em interpretação lesiva ao meio ambiente, pois dispensa a anuência prévia de autarquia federal ambiental para a supressão de vegetação no bioma brasileiro que mais foi degradado em meio a uma das atividades mais agressivas ao meio ambiente, qual seja, a mineração.

53. Há clarividente violação ao princípio da prevenção. Tal princípio afeto aos riscos já dimensionados para determinada atividade humana colima que o controle estatal mitigue ou mesmo afaste por completo os impactos decorrentes de determinada atuação.

54. Conforme discorre Frederico Amado<sup>[3]</sup>, quando se aplica o princípio da prevenção, “já se tem base científica para prever os impactos ambientais negativos decorrentes de determinada atividade lesiva ao meio ambiente, devendo-se impor ao empreendedor condicionantes no licenciamento ambiental para mitigar ou elidir os prejuízos”.

55. No mais, o texto constitucional prevê que ao Poder Público competirá orientar-se em favor do controle e fiscalização das atividades humanas, que ensejam risco à saúde humana ou ao meio ambiente, essencialmente, com vista à adequada e efetiva garantia da qualidade de vida humana e à conservação ambiental (art. 225, § 3º, da Constituição Federal), tal como a atividade minerária, a qual é agressiva ao meio ambiente e, portanto, deve ser fiscalizada.

56. Tem-se que a finalidade precípua da tutela constitucional prevista no art. 225, caput, do art. 225 impõe ao Poder Público, desde a atividade normativa até a execução das políticas públicas, orientar-se em favor da proteção da qualidade ecologicamente equilibrada do meio ambiente e da saúde humana.

57. Nesse passo, resta impedido o Poder Público de criar subterfúgios à efetividade da proteção ambiental, a exemplo de

interpretação que dispense anuência prévia do IBAMA para atividade minerária em Mata Atlântica, em contrariedade ao dever tutela eficiente do meio ambiente e da saúde humana.

58. Por sua vez, o princípio da precaução, inserto no art. 225, §3º, do Texto Constitucional, exige a adoção de medidas destinadas à proteção ambiental, com vista à contenção de danos irreversíveis, independentemente de que haja a categórica comprovação científica quanto à eventual existência do dano ambiental.

59. Neste sentido, este preceito desempenha, preponderantemente, um papel instrumental na orientação de condutas públicas e privadas, afinal, o desconhecimento sobre os efeitos adversos dos riscos assumidos na atualidade sinaliza em favor de uma postura precaucionária, exatamente pelas proporções transfronteiriças ou transtemporais de determinado dano à saúde humana ou ao meio ambiente. Trago as lições de Paulo Leme Machado<sup>[4]</sup>:

O mundo da precaução é um mundo onde há a interrogação, onde os saberes são colocados em questão. No mundo da precaução há uma dupla fonte de incerteza: o perigo ele mesmo considerado e a ausência de conhecimentos científicos sobre o perigo. A precaução visa a gerir a esperada informação. Ela nasce da diferença temporal entre a necessidade imediata de ação e o momento onde nossos conhecimentos científicos vão modificar-se. [...] "O princípio da precaução consiste em dizer que não somente somos responsáveis sobre o que nós sabemos, sobre o que nós deveríamos ter sabido, mas, também, sobre o de que nós deveríamos duvidar" assinala o jurista Jean-Marc Lavieille.

60. Historicamente, a Declaração do Rio, adotada na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, no período de 3 a 14 de junho de 1992, teve o mérito de consagrar expressamente este preceito, que desempenha um papel instrumental preponderante na orientação de condutas públicas e das escolhas realizadas pelos atores privados. Nesta senda, merece realce o recente voto da Ministra Relatora Carmen Lúcia na ADPF n.º 910:

O princípio da precaução vincula-se diretamente aos conceitos de necessidade de afastamento de perigo e de adoção de segurança dos procedimentos para garantia das gerações futuras, tornando-se efetiva a sustentabilidade ambiental das ações humanas. Esse princípio torna efetiva a busca constante de resguardo da saúde integral a ser buscada na existência humana, pela proteção do meio ambiente ou pela garantia das condições de respeito à saúde e integridade física, considerados o indivíduo e a sociedade. Na ordem mundial contemporânea, deve-se adotar como política pública o que se fizer necessário para antecipar-se aos riscos de danos que possam ser causados ao meio ambiente. (ADPF 910, Relator(a): CÁRMENLÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 03-07-2023, DJe 14-07-2023)

61. Entre os anos de 2022 e 2023, foram publicados importantes precedentes em matéria ambiental pelo Supremo Tribunal Federal, que consolidam a concepção que já vinha sendo construída na Corte sobre o art. 225, mas transparecem com clareza o dever da Administração Pública de agir pela maior eficácia do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, sendo vedados os retrocessos em matéria ambiental. Seguindo essa linha, a Advocacia-Geral da União reviu entendimento anterior considerado como um hiato na proteção da Lei da Mata Atlântica, Bioma protegido por lei específica e regime mais protetivo, amparado em seu lamentável histórico de bruta degradação e relevância para proteção da biodiversidade.

62. Esmiuçados os princípios e deveres de prevenção e precaução, bem como os princípios da vedação do retrocesso e da progressividade, sendo sua finalidade a defesa do meio ambiente, é indubitável que a interpretação mais consentânea à luz desses princípios é aquela que interpreta de maneira sistemática o art. 14, § 2º, o art. 32 da Lei n.º 14.428/06 e o art. 19 do Decreto n.º 6.660/08, de modo que é exigível a anuência do IBAMA para que haja supressão de Mata Atlântica para atividade minerária.

### **III. NECESSIDADE DE ASSEGURAR REGIME MAIS PROTETIVO NA INTERPRETAÇÃO DOS ARTS. 14, § 2º, E 32 DA LEI N.º 14.428/06 E DO ART. 19 DO DECRETO 6.660/08**

63. Para dialogar com as conclusões do DESPACHO n. 00150/2016/DEPCONSUS/PGF/AGU e Parecer n. 3/2023/CRBIO/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, aprovado pelo DESPACHO n.º 436/2023/CGMAM/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU e DESPACHO n. 00360/2023/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, é necessário pontuar os dois principais argumentos jurídicos que sustentam a conclusão de que não é cabível a anuência do Ibama para supressão de vegetação no bioma Mata Atlântica para empreendimentos minerários: a autonomia do regime especial do art. 32 em relação ao regime geral do art. 14, da Lei n. 11.428, de 2006; e a extrapolação do poder regulamentar operada pelo art. 19, do Decreto 6.660, de 2008, ao definir um critério geral baseado no tamanho da área a ser suprimida para impor a anuência do Ibama.

64. Quanto ao primeiro ponto, entendo ser relevante buscar uma compreensão mais ampla sobre como a parte geral das leis se relaciona com a parte especial para fins de interpretação. Na leitura feita pelo DESPACHO n. 00150/2016/DEPCONSUS/PGF/AGU de que "*o Decreto n.º 6.660, de 2008, deve ser lido partindo do princípio de que o disposto no inciso I do art. 30 e nos §§ 1º e 2º do art. 31 da Lei n.º 11.428, de 2006, não devem obedecer as prescrições contidas no seu art. 14 e, conseqüentemente, o inciso II do art. 19 do referido Decreto não se aplica àqueles dispositivos*", fica clara a concepção de que o regime geral da Lei da Mata Atlântica não irradia efeitos sobre os regimes especiais da mesma lei por ausência de previsão legal expressa.

65. Essa leitura não parece se amoldar à tradição jurídica brasileira. O Código Penal de 1940 já havia sido estruturado com uma parte geral, com as disposições gerais, que orientam a interpretação e aplicação da parte especial, que contam com a definição dos crimes em si. Aqui já não fazia qualquer sentido um isolamento interpretativo dos crimes em relação à parte geral.

66. Uma inovação importante trazida pelo Código Civil de 2002 foi a introdução de cláusulas gerais e conceitos abertos que permitiam, a um só tempo, uma leitura harmônica de todo o texto com base nesses vetores hermenêuticos e uma abertura do sistema do direito privado às complexidades do século XX, responsáveis pela mudança na perspectiva do Direito Privado, que já não encontrava solução para problemas jurídicos complexos a partir da interpretação fragmentada da lei. Peço, aqui, apoio

O Código Civil de 2002 é, como acima referido, um sistema aberto, uma ordem axiológica ou teleológica de princípios jurídicos gerais,<sup>56</sup> o que implica, ou favorece, a adoção de um novo método de interpretação jurídica, que supere o modelo tradicional de interpretação, próprio da modernidade jurídica que marcou o Código Civil de 1916.

Esse modelo seguia a concepção tradicional, o método exegético, que estava na base do direito francês, de grande influência na primeira codificação brasileira. Nesse modelo, a interpretação jurídica cultivava grande fidelidade ao texto legal, de modo a dizer-se que culto da lei substituiu o culto do direito. Este era o que estava na lei, a única fonte do direito, e os juízes deviam ser apenas "la bouche qui prononce les paroles de la loi".<sup>58</sup> Se o texto era claro, não devia ser interpretado-se a lei (in claris non fit interpretatio). Se obscuro, devia pesquisar-se a vontade do legislador, recorrendo-se à exposição de motivos, aos trabalhos preparatórios. A interpretação jurídica era assim concebida como tarefa secundária, ocasional e meramente declaratória.

Quanto ao processo adotado, seguia-se o método lógico-dedutivo, na forma do silogismo judiciário. Hoje o conceito e o processo de interpretação são objeto de revisão profunda, impondo-se outro paradigma, coerente com as mudanças que a sociedade pós-industrial produz e o novo paradigma da complexidade exige. E o novo Código, enriquecido na sua estrutura por princípios, cláusulas gerais e conceitos indeterminados, que lhe dão o carácter de um sistema aberto, pode contribuir para a consolidação desse novo modelo, mais condizente com o espírito de renovação metodológica que perpassa pelo direito contemporâneo. Nada mais seria prejudicial do que interpretar o novo Código Civil com a mentalidade formalista e abstrata que predominou na compreensão da codificação por ele substituída.

A interpretação jurídica constitui-se assim no tema central da metodologia da realização do direito. Compreende-se, assim, que, levando em conta as mudanças da sociedade brasileira contemporânea, seja tema em processo de franca revisão, como a parte mais importante do método jurídico.

Verifica-se, assim, verdadeira mudança da perspectiva tradicional, que partia do sistema jurídico, por meio do raciocínio de subsunção, para o problema a resolver ou a própria decisão a construir. Dada a existência, no novo Código Civil brasileiro, de princípios e cláusulas gerais que, por sua própria natureza, não dispõem da estrutura típica das regras jurídicas (hipótese de aplicação e dispositivo), torna-se necessário outro raciocínio que não o tradicional lógico dedutivo, próprio de formalismo positivista da racionalidade moderna. Significa dizer, outro modelo de interpretação jurídica.

**O modelo tradicional, seguido pelos intérpretes do Código Civil de 1916, mantinha-se fiel ao modelo da modernidade. Separava o processo de criação do processo de aplicação do direito, e considerava objetivo do intérprete a compreensão do sentido e do alcance da norma, para depois construir a regra específica. Fazia-se uma primeira e distinta interpretação teórica ou doutrinária, para chegar-se a uma segunda, a interpretação prática ou operativa, no sentido de implicar já uma decisão jurídica.<sup>62</sup> Hoje considera-se já a interpretação jurídica como operação intelectual única e integral. Não mais a interpretação da lei, mas sim um ato de realização do direito, reconhecendo-se que a interpretação jurídica é essencialmente a compreensão do critério normativo da concreta solução do problema. (negrito daqui)**

67. Veja que é uma leitura sobre a legislação civilista que, em tese, disciplina a propriedade e as relações sociais subjacentes - aqui, diante das complexidades sociais, foi necessário criar mecanismos (parte geral principiológica incidindo sobre as partes especiais) para viabilizar as soluções jurídicas. Se a lógica conglobante se aplica ao Direito Privado, como defender o isolamento de institutos dentro de uma mesma lei em matéria de meio ambiente?

68. A mesma lógica de interpretação se verifica, também, no Código de Processo Civil na correlação entre o a parte geral e o procedimento comum em relação aos procedimentos especiais

(...). O objetivo era evidenciar e enumerar as características do procedimento comum e dos procedimentos especiais. Chamou-se atenção que o art. 327, §2º, do CPC, tangencia os dois fenômenos, de maneira que a compreensão das respectivas características influencia a compreensão do referido dispositivo.

Naquele momento, descreveram-se os traços distintivos e o caráter relacional dos conceitos de procedimento comum e procedimento especial. Igualmente, verificou-se que o procedimento comum tradicionalmente era tido como inflexível (rígido), indisponível, estritamente submetido aos limites da legalidade, infungível e não admitia a incorporação de técnicas de diferenciação procedimental. Por sua vez, os procedimentos especiais eram considerados excepcionais, submetidos a critérios de tipicidade fechada e taxatividade, além de serem considerados o local privilegiado das técnicas de diferenciação procedimental.

Para fins de comparação, observou-se que na atualidade do Direito brasileiro, o procedimento comum e os especiais são flexíveis, seja em razão da previsão legislativa de cláusulas gerais, seja na observância do poder-dever de adaptação do procedimento pelo órgão jurisdicional, ou da realização de negócios jurídicos processuais pelas partes.

Os procedimentos (comum e especiais) não são considerados indisponíveis e o processo deixou de ser objeto de regulação exclusiva da lei, ao passo de ser regulado por outras fontes normativas (juridicidade). A admissibilidade da fungibilidade é ampliada e as técnicas de diferenciação incorporam-se ao procedimento comum. Os procedimentos especiais tendem a superar sua excepcionalidade em favor da universalização das técnicas de diferenciação procedimental.

69. Vamos à Lei 11.428, de 2006. O caput do art. 14 dispõe sobre a regra geral para supressão de vegetação primária e secundária no estágio avançado de regeneração e para vegetação secundária em estágio médio de regeneração e criou expressamente a exceção dos arts. 30 e 31, que compõem o regime especial da supressão de vegetação em área urbana. Em seguida, o parágrafo primeiro define a competência do órgão estadual para autorizar a supressão, com anuência do órgão federal "quando couber", destacando novamente a exceção do parágrafo segundo, que disciplina a supressão de vegetação no estágio médio de regeneração situada em área urbana.

70. Assim, tanto o DESPACHO N° 134/2015-GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU como o PARECER N°

368/2015/CGAJ/CONJUR-MMA/CGU/AGU/OMTM fixaram interpretação das normas que exigem anuência do órgão federal para implantação de loteamentos em área urbana - cujo regime especial foi expressamente ressalvado do regime geral pelo próprio legislador. Ora, se a própria lei não afastou a anuência das hipóteses de mineração, não cabe ao intérprete, sob o fundamento de uma interpretação sistemática fazê-lo. Fixo aqui, portanto, a primeira premissa do estudo: a interpretação dos artigos que regem a supressão de vegetação no Bioma Mata Atlântica em área urbana não pode, por analogia, ser estendida para mineração, porque a lei apenas conferiu tratamento específico à primeira hipótese. Para os demais casos, vale a regra geral: caberá a anuência do órgão federal, "quando couber".

71. "Quando couber" é uma expressão aberta, exatamente do tipo que permite a integração do conteúdo da lei por regulamentos - o que justifica a redação do art. 19, do Decreto 6.660, de 2008. A aplicação da lei especial em detrimento da lei geral, que é um paradigma no Direito brasileiro, mormente quando à Mata Atlântica, não pode se confundir com a criação de regimes tão específicos dentro de uma lei, capazes de afastar o regime geral para resultar um menor grau de proteção ao Bioma que a própria lei foi criada para proteger.

72. Ademais, a concepção de que os regimes especiais são ilhas normativas dentro da própria norma que os instituiu não se coaduna sequer com o conceito de interpretação sistemática clássica.

73. A interpretação sistemática exige a análise das várias relações entre as disposições legais, conforme sistematizado por Jorge Lobo<sup>[6]</sup>: "*(a) de subordinação (relacionamento do preceito isolado com os princípios gerais do sistema jurídico); (b) de conexão (o preceito deve ser interpretado em função do contexto, jamais isoladamente, pois cada trecho é desenvolvimento de um plano lógico, cada artigo só é compreensível se o situarmos perante os que o antecedem ou o sucedem); e (c) de analogia (deve-se buscar as semelhanças entre os preceitos)*". Segue o Autor em precisa síntese das lições de Miguel Reale sobre a interpretação sistemática:

Miguel Reale, em suas magníficas "Lições Preliminares de Direito"<sup>57</sup>, sob a epígrafe "Compreensão Atual do Problema Hermenêutico", doutrina, ademais, que o **exegeta deve buscar a finalidade da lei em seu todo, correlacionando "o todo da lei e as partes"**, o que exige se empreenda, de início, uma análise de cada preceito isoladamente para, depois, reuni-lo com os demais, para, ao final, atingir o "sentido global da lei"<sup>58</sup>.

Para ele, a interpretação moderna da lei é estrutural, pois, ao se ler cada palavra, vai-se, automática e inexoravelmente, captando o seu sentido e alcance e, ao mesmo tempo, inserindo e fixando o seu sentido e alcance dentro do sistema da lei e do ordenamento jurídico do país, daí por que a interpretação é, a um só tempo, gramatical (determina-se o significado das palavras), lógica (estabelece-se o sentido e o alcance da norma), sistemática (firma-se o sentido e o alcance da norma no contexto do direito positivo), finalista (visa-se a definir o escopo da lei) e axiológica ou valorativa (procura-se o valor por ela almejado).

Por fim, pontifica Miguel Reale que "dessa compreensão estrutural do problema resulta, primeiro, que o trabalho do intérprete, longe de reduzir-se a uma passiva adaptação do texto, representa um trabalho construtivo de natureza axiológica, não só por se ter de captar o significado do preceito, correlacionando-o com outros da lei, mas também porque se deve ter presente os da mesma espécie existentes em outras leis: destarte, a sistemática jurídica, além de ser lógico-formal, como se sustentava antes, é também axiológica ou valorativa"<sup>59</sup>.

74. Pontua, ao final, o Autor que "*se o resultado da interpretação levar à conclusão de que o dispositivo de lei tem um sentido nocivo, contrário aos interesses que se pretendem superiores, faz-se, então, uma interpretação corretiva, tendo em conta que a lei é um corpo harmônico e sistemático das normas*". Entender o art. 32 como um sistema isolado leva a um sentido nocivo da norma, que afasta a dupla checagem da supressão de vegetação - o que justifica a adoção de uma interpretação corretiva, feita pelo próprio regulamento no art. 19, do Decreto 6.660, de 2008.

75. Assim, a interpretação sistemática, ainda que operada em moldes clássicos, ensina a analisar as normas específicas considerando a sua subordinação às normas gerais - o que, mais uma vez, afasta a lógica de criar feudos hermenêuticos dentro da mesma lei.

76. Nessa toada, é importante destacar que o gestor público não decidirá com base em valores jurídicos abstratos, como princípios da precaução e da prevenção, bem como da vedação do retrocesso e da progressividade, sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. Leia-se o art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB):

(...) 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.**

77. Avaliando-se as consequências práticas, já se tem respostas dentro da própria autarquia federal ambiental de que há ganhos ambientais se exigida a anuência prévia do IBAMA para supressão de Mata Atlântica para atividade minerária.

78. Por fim, soma-se às razões principiológicas e legais, há o risco de condenação do IBAMA em ações judiciais. O Ministério Público ajuizou, em face do IBAMA, do Estado de Minas Gerais e da Taquaril Mineração S.A. a Ação Civil Pública n.º 1025469-43.2022.4.01.3800, perante o Tribunal Regional da 1ª Região (TRF1), a qual foi remetida ao Tribunal Regional da 6ª Região (TRF6), sob o n.º 1025469-43.2022.4.01.3800. Sustenta-se que, para a supressão de vegetação de Mata Atlântica, a fim de viabilizar empreendimento minerário, seria necessário o cumprimento dos requisitos do art. 32 da Lei n. 11.428/2006 e também a anuência do Ibama, prevista no art. 14, § 1º, da Lei n. 11.428/06 e no art. 19 do Decreto n.º 6.660/08.

#### IV. CONCLUSÃO

79. Diante do exposto, considerando

(1) as premissas do PARECER n. 00011/2023/CONSUNIAO/CGU/AGU, aprovado pelo Exmo. Advogado-Geral da União, que reafirmou, no seio da Advocacia-Geral da União, a adoção da interpretação mais protetiva ao Bioma Mata Atlântica e a definição do conteúdo dos institutos jurídicos em matéria de meio ambiente que considere o dever constitucional de proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado;

(2) os comandos extraídos dos recentes precedentes do Supremo Tribunal Federal, direcionados para a Administração Pública Federal, que reforçam de maneira contundente a necessidade da prática de atos administrativos que efetivamente concretizem o art. 225 da Constituição, princípios da prevenção e precaução, além da vedação do retrocesso ambiental;

(3) a hermenêutica adotada de importantes códigos brasileiros (penal, civil e de processo civil, que contam com parte geral e uma parte especial, e a sistemática de integração dos regimes especiais em harmonia e subordinação com a parte geral na busca de soluções jurídicas adequadas às complexidades das questões jurídicas atuais; e

(4) as regras clássicas de interpretação sistemática, que sugerem o afastamento de leituras cujo conteúdo seja nocivo, clamando pela interpretação corretiva da norma para alcançar o sentido global da lei - no caso, a necessidade de um regime mais protetivo ao Bioma Mata Atlântica,

entendemos que há robustos fundamentos técnicos e jurídicos, além de recentes precedentes administrativos e judiciais, que justificam uma interpretação do art. 14, da Lei 11.428, de 2006, e art. 19, do Decreto 6.660, de 2008, no sentido de que é necessária a prévia anuência do Ibama para supressão de vegetação no Bioma Mata Atlântica para atividades de mineração.

80. Assim, **encaminho o presente estudo à CONJUR/MMA**, com a pedido de avaliação da pertinência de se manifestar expressamente quanto à aplicação (ou não) do entendimento que vincula a autarquia ambiental aos casos de supressão de vegetação em Mata Atlântica para atividade minerária e submeter o entendimento à Ministra de Estado de Meio Ambiente, considerando a relevância de assegurar unidade de interpretação das leis dentro do SISNAMA.

81. Encaminho, ainda, o presente estudo à **Subprocuradoria Federal de Contencioso da Procuradoria-Geral Federal**, para que avalie a pertinência de revisitar o DESPACHO n. 00150/2016/DEPCONS/PGF/AGU, levando em consideração o Despacho Decisório nº 53/24/GABIN, do Presidente do Ibama; e o PARECER n. 00011/2023/CONSUNIAO/CGU/AGU, aprovado pelo Exmo. Advogado-Geral da União.

82. À **Procuradoria Federal Especializada junto ao Ibama**, para ciência, com pedido de colaboração que o presente estudo seja encaminhado à Presidência do Ibama, em resposta ao Ofício nº 1151/2023/GABIN.

FILIPE ARAÚJO CAVALCANTE  
Advogado da União

MICHELINE MENDONÇA NEIVA  
PROCURADORA FEDERAL  
COORDENADORA - PRONACLIMA  
PROCURADORA-CHEFE SUBSTITUTA

---

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

#### Notas

1. <sup>^</sup> *PIMENTA, Paula. Bioma mais devastado, Mata Atlântica luta para manter biodiversidade. Agência Senado. 21 de jan. de 2024. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2024/01/bioma-mais-devastado-mataatlantica-luta-para-manter-biodiversidade>. Acesso em: 19/11/2024.*
2. <sup>^</sup> *BENJAMIN, Antônio Herman. O meio ambiente na constituição federal de 1988. In: KISHI, Sandra Akemi Shimada; SILVA, Solange Teles da; SOARES, Inês Virgínia Prado. Desafios do direito ambiental no século XXI. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 363-708. p. 382*
3. <sup>^</sup> *undefined*
4. <sup>^</sup> *undefined*
5. <sup>^</sup> *AMARAL, Francisco. Código Civil e interpretação jurídica. Revista Fórum de Direito Civil – RFDC, Belo Horizonte, ano 3, n. 5, p. 1128, jan./abr. 2014. Disponível em <<https://editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2014/07/Codigo-Civil-e-interpretacao-juridica.pdf>>*
6. <sup>^</sup> *LOBO, Jorge. Hermenêutica, interpretação e aplicação do Direito, Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro nº 72, abr./jun. 2019, disponível em <[https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1344914/Jorge\\_Lobo.pdf](https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1344914/Jorge_Lobo.pdf)>*



Documento assinado eletronicamente por MICHELINE MENDONÇA NEIVA, 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 1728051834 e chave de acesso 09c2de6c no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MICHELINE MENDONÇA NEIVA, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 09-01-2025 15:34. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---



**PARECER n. 00004/2016/DEPCONSU/PGF/AGU**

**NUP: 02001.003295/2015-86**

**INTERESSADOS: GABINETE DA PRESIDÊNCIA/IBAMA**

**ASSUNTOS:** Controvérsia jurídica sobre interpretação e aplicação da norma do art.19, II, do Decreto nº 6.600/2008 em face do art.31, da Lei nº 11.428/2006 – Lei da Mata Atlântica(LMA).

EMENTA:

CONTROVÉRSIA JURÍDICA ENTRE CONJUR DO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E A PFE/IBAMA SOBRE INTERPRETAÇÃO E APLICAÇÃO DO ART.19, II, DO DECRETO Nº 6.600/2008 (REGULAMENTO DA LEI Nº 11.428/2006 – LEI DA MATA ATLÂNTICA) QUE TRATA DA ANUÊNCIA FEDERAL NA HIPÓTESE DE LOTEAMENTO URBANO QUE DEMANDA A SUPRESSÃO DE VEGETAÇÃO SECUNDÁRIA EM ESTÁGIO MÉDIO DE REGENERAÇÃO ACIMA DE TRÊS HECTARES, ISOLADA OU CUMULATIVAMENTE.

I - Análise que corrobora a adoção *in totum* das razões jurídicas da OJN 39/2012/PFE/IBAMA-Sede.

II – O dispositivo do art.31, da LMA, que trata da supressão de vegetação secundária em estágio médio de regeneração, do bioma Mata Atlântica, para a instalação de loteamento urbano, sofre irradiação da norma do regime geral do §1º do art.14, da LMA, nomeadamente, quanto à necessidade de autorização do órgão ambiental estadual competente com anuência prévia do órgão federal, nos termos do que dispôs a norma do art.19, II, e §2º, do Decreto nº 6.660/08. Dessa forma, o objeto jurídico a ser protegido - vegetação secundária em estágio médio de regeneração-, em zona rural ou urbana ou em regiões metropolitanas, submete-se ao mesmo modo de decisão administrativa sob ato complexo de mais um ente federativo.

III – Considerações de riscos de judicialização da matéria diante da inobservância do Princípio da Vedação do Comportamento Contraditório da Administração e do Princípio Hierárquico, a exigirem a aplicação do art.19, II, do Decreto 6.660/08, ao art.31, da LMA. Sugestão de manutenção do entendimento da OJN 39/2012/ PFE/IBAMA até que seja editada modificação do art.19 Decreto Regulamentar nº 6.660/08, caso prevaleça no âmbito da AGU o entendimento da CONJUR/MMA.

Senhor Diretor do Departamento de Consultoria,

**RELATÓRIO**

1. Trata-se de encaminhamento dos autos a este Departamento de Consultoria (DEPCONSU/PGF/AGU) pela Procuradoria Federal junto ao IBAMA-Sede (PFE/IBAMA-Sede/PGF), em que se verifica controvérsia jurídica entre a PFE/IBAMA-Sede/PGF/AGU e a Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Meio Ambiente (CONJUR/MMA) envolvendo a interpretação e a aplicação da norma prevista no art.19, II, do Decreto nº 6.600/2008 - em face do art. 31, a Lei Federal da Mata Atlântica nº 11.428/2006-, dispositivo regulamentar esse que prevê a anuência prévia do IBAMA à supressão de vegetação primária ou secundária em estágio médio ou avançado de regeneração quando ultrapassar três hectares por empreendimento, isolada ou cumulativamente, quando localizada em área urbana ou região metropolitana.

2. Nos presentes autos, o caso concreto que permeia a controvérsia jurídica em tela trata de loteamento residencial no Município de Gravataí/RS, cujo empreendedor em sede recursal à Administração Central do IBAMA-Sede pugnou pela dispensa da anuência prévia do IBAMA, sob o seguinte requerimento recursal que consta do Seq.5 – Cópia do Processo Administrativo no IBAMA-Sede (fl.33, do Seq.5):

“(…) Isto posto, requer-se, com urgência, que o IBAMA revise seu entendimento sobre as hipóteses de anuência prévia do IBAMA, a fim de que seja cumprido o disposto no §2º do art.14 da Lei da Mata Atlântica na sua integralidade, mantendo-se o reconhecimento da competência do órgão municipal de meio ambiente para autorizar a supressão em questão [vegetação secundária em estágio médio de regeneração, localizada em área urbana], mas revendo seu posicionamento acerca da necessidade de anuência do órgão federal, pois como já demonstrado tal atribuição é do órgão ambiental estadual.”

3. As manifestações que registram a controvérsia são, **pela PFE/IBAMA-Sede/PGF, o Parecer nº 10/2015-CONEP/PFE/IBAMA-SEDE/PGF/AGU** (fls.53/63, do Seq.5, proferido para fins de orientar decisão administrativa em face do recurso supracitado) e a **Nota nº 47/2015/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU** (fls.83/85, do Seq.5), seguidos dos despachos de aprovação; e pela CONJUR/MMA: o Parecer nº 368/2015/CGAJ/CONJUR-MMA/CGU/AGU/OMTM e **Despacho nº 487/2015/CONJUR/MMA/CGU/AGU** que **aprova parcialmente**(fls.91/108, do Seq.5). Acerca dessas manifestações, destacam-se as seguintes sínteses:

**PFE IBAMA-SEDE**

**Parecer nº 10/2015-CONEP/PFE/IBAMA-SEDE/PGF/AGU- EMENTA E CONCLUSÃO:**

“I. Procedimento administrativo para autorização de supressão de Mata Atlântica.

II. Competências dos órgãos ambientais estaduais com necessária anuência dos órgãos federais e municipais, em hipóteses específicas.

III. Interpretação do art. 19 do Decreto nº 6.660/2008, combinado com o arts. 14, §§ 1º e 2º da Lei nº 11.428/2006. Necessária vinculação da norma regulamentadora (art. 19 do Decreto nº 6.660/2008) à disposição legal regulamentada.

IV. Desnecessidade de anuência prévia do Ibama às supressões a que se refere o art. 14, §2º, da Lei nº 11.428/2006.

V. Nas regiões metropolitanas e áreas urbanas, parcelamento do solo para fins de loteamento ou qualquer edificação em área de vegetação secundária, em estágio médio de regeneração, dependerá de prévia autorização do órgão estadual competente, com anuência do órgão federal. Inteligência do art. 31 da Lei nº 11.428/2006, combinado com o art. 19, § 2º do Decreto nº 6.660/2008.

(…)

v. Da Conclusão

29. Ante o exposto, entende-se que as supressões de Mata Atlântica, em áreas urbanas de vegetação secundária em estágio médio de regeneração, autorizadas pelo ente municipal com conselho deliberativo e plano direito (artigo 14, §2º, da Lei nº 11.428/06), não exigem a anuência prévia do Ibama, ainda que em área acima dos 3 hectares, conforme previsto no art.19, do Decreto nº 6.660/08, bastando concomitante participação do órgão estadual.

**Contudo, no caso específico de supressão para fins de loteamento ou outras edificações em áreas urnas, a competência autorizativa é do Estado,** por força dos arts.30 e 31 da mesma Lei, com a necessária anuência federal, em caso de supressões acima de 3 hectares, em razão do disposto no §2º do art.19 do Decreto nº 6.660/2008.

30. Em razão desse entendimento jurídico, recomenda-se a revisão da conclusão manifestada pela Procuradoria Federal Especializada do Ibama no Rio Grande do Sul, que, por meio do Parecer nº 02/2014/PFE/IBAMA-RS/PGF/AGU (fls.453/454), concluiu pela competência municipal, no caso concreto, com a necessária anuência do Ibama.”

**Aprovação do Parecer nº 10/2015 - DESPACHO Nº 134/2015-GABIN/PFE-IBAMA-SDE/PGF/AGU:**

“(…)2. Vistos e analisados pela CONEP/PFE, **acompanho**, por seus próprios fundamentos, o DESPACHO nº 007/2015-CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU (fls. 485), o qual discorda do entendimento jurídico defendido no PARECER Nº 02/2014/PFE/IBAMA-RS/PGF/AGU, fls. 453/454-V, **aprovo, assim, o PARECER Nº 10/2015/CONEP/PFE/IBAMA-SEDE/PGF/AGU**, fs. 481/484-v.

3. Esclareço, por oportuno, que a exigibilidade de anuência federal no caso decorre não do arcabouço normativo contido na Lei n. 11.428/2006, em especial seus artigos 14 e 31, mas de comando regulamentar contido no § 2º do art. 19 do Decreto n. 6.660/2008.

**4. Historicamente**, o IBAMA sempre entendeu que esse comando, que goza de presunção de legitimidade, legitimava a anuência federal para supressões de áreas urbanas reguladas pelos arts. 30 e 31 da Lei da Mata Atlântica; esse posicionamento, inclusive, está veiculado na Orientação jurídica Normativa n. 39/2012, aprovada pelo então Presidente do IBAMA.

5. Contudo, conforme já apontado no Parecer n. 008/2014/GABIN/PFE/IBAMASEDE/PGF/AGU (doc. em anexo), **há uma outra interpretação possível - e, smj, mais sistêmica - no sentido de que o Decreto, ao prever esta hipótese de anuência federal, teria excedido o comando legal contido no art. 14, § 1º, da Lei n. 11.428/2006, de modo que seria necessário conferir-lhe interpretação conforme a lei para entender que** a menção contida no § 2º do art. 19 do Decreto n. 6.660/2008, na verdade, pretendeu resguardar a incidência do regime jurídico específico para supressões em áreas urbanas para fins de loteamento e edificação, que, pelo comando específico dos arts. 30 e 31 e pela ressalta explícita contida no caput do art. 14, todos da Lei da Mata Atlântica, prescindiriam de anuência federal.

6. Como se trata de **dúvida objetiva** sobre a aplicação da norma, sugere-se que o IBAMA mantenha por cautela o posicionamento anterior formalizado na Orientação Jurídica Normativa n. 39/2012, aprovada pelo então Presidente do IBAMA, e avalie a pertinência de direcionamento de **consulta específica** ao Ministério do Meio Ambiente, na qualidade de órgão central do SISNAMA, questionando a interpretação dada pela Pasta ao dispositivo, sem prejuízo **da avaliação** de oportunidade e conveniência de se solicitar a **mudança do dispositivo regulamentar** em debate.(…)”

**Nota nº 47/2015/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU:**

“(…) 2. Não obstante os respeitáveis argumentos apresentados pela assessoria da Presidência do Ibama, mantenho o entendimento defendido, pela CONEP, no Parecer nº 010/2015/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU.

Assevero, nessa oportunidade, que as regras dos artigos 40 e 19, §2º, do Decreto nº 6.660, de 2008, não são incompatíveis entre si. Ao contrário, se complementam. Nessa linha de ideias, concordo com a opinião da Assessoria da Presidência do Ibama no ponto em que afirma, com base no artigo 40 do Decreto nº 6.660, de 2008, que a competência para **autorizar** a supressão, nos casos de supressão de Mata Atlântica para fins de loteamento ou edificação, nas regiões metropolitanas e áreas urbanas, **é do Estado. Esse fato não afasta**, contudo, nos termos do comando expresso no § 2º do já citado artigo 19, **a anuência federal**, a qual se encontra prevista no inciso II deste mesmo artigo, para supressões acima de 3 hectares em área urbana, também em relação à situação específica (loteamentos) delimitada nos artigos 30 e 31 da Lei nº 11.428, de 2006.”

**Aprovação da Nota nº 47/2015 - DESPACHO Nº 134/2015-GABIN/PFE-IBAMA-SDE/PGF/AGU:**

**1. Aprovo**, por seus próprios fundamentos, **o entendimento esposado na Nota 047/2015-CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU** (fl. 501), reforçando a posição por mim já externada no sentido de que o procedimento de freios e contrapesos federativos previsto nos artigos 14, 30 e 31 da Lei 11.428/2006 não preveria, a princípio, a anuência federal para a supressão de vegetação do bioma mata atlântica destinada à implantação de loteamento e edificações urbanas.

2. Assim, em que pese entender, particularmente, que a melhor interpretação a ser dada ao art. 19 do Decreto n. 6.660/2008 é no sentido de não exigir a anuência federal para as hipóteses contidas nos artigos 30 e 31 da Lei n. 11.428/2006 - replicadas no art. 40 do referido decreto - **entendo prudente submeter a questão à Consultoria Jurídica do Ministério do Meio Ambiente, visto que o encaminhamento do referido ato regulamentar à Presidência da República partiu daquela pasta, bem como que é essencial que haja uma orientação uniforme sobre o assunto a ser conferida pelo ente central do SISNAMA.**

3. Considerando que a sugestão contida no item 2 acima é meramente opinativa, nada impede que o Presidente do IBAMA decida de logo acerca da interpretação a ser dada pela Autarquia ao caso, remetendo-a ulteriormente, *ad referendum*, ao Ministério do Meio Ambiente.(…)

**CONJUR/MMA**

**PARECER Nº 368/2015/CGAJ/CONJUR-MMA/CGU/AGU/OMTM – EMENTA E CONCLUSÃO:**

“CONSULTA ORIGINÁRIA DA PRESIDÊNCIA DO IBAMA.

REGIME ESPECIAL PERTINENTE AO BIOMA MATA ATLÂNTICA. LEI Nº 11.428/06 E DECRETO Nº 6.660/08. IMPLANTAÇÃO DE LOTEAMENTO RESIDENCIAL. ATRIBUIÇÃO DA CONJUR/MMA. DECRETO Nº 6.101/2007.

INTERPRETAÇÃO DAS LEIS E DOS DEMAIS ATOS NORMATIVOS A SER UNIFORMEMENTE SEGUIDA EM SUAS ÁREAS DE ATUAÇÃO E COORDENAÇÃO. INEXISTÊNCIA DE ORIENTAÇÃO NORMATIVA DO ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO. COMPETÊNCIAS PARA AUTORIZAR E ANUIR A SUPRESSÃO DE VEGETAÇÃO SECUNDÁRIA EM ESTÁGIO MÉDIO DE REGENERAÇÃO. POSICIONAMENTOS JURÍDICOS DIVERGENTES. ENTENDIMENTO DESTES ÓRGÃO CONSULTIVO. OBSERVÂNCIA DO REGIME PARTICULAR AOS LOTEAMENTOS RESIDENCIAIS, PREVISTO NOS ARTIGOS 30 E 31 DA LEI Nº 11.428/06. **INAPLICABILIDADE DO INCISO II DO ARTIGO 19 DO DECRETO Nº 6.660/08** AOS EMPREENDIMENTOS EM TELA. DIREITO NEOCONSTITUCIONAL, NEOADMINISTRATIVO E NEOAMBIENTAL. OBSERVÂNCIA AO ART. 84, INCISO IV, IN FINE DA CRFB/88. CONTROVÉRSIA JURÍDICA. DISCORDÂNCIA.

(…)

III — CONCLUSÃO

50. À luz do exposto, com supedâneo no art. 131 da CRFB/88, no exercício das atribuições outorgadas na Lei Complementar nº 73/1993 e no Decreto nº 6.101/2007, concluo que:

a) **No tocante à implantação de loteamentos residenciais, em áreas do Bioma Mata Atlântica, cobertas por vegetação secundária em estágio médio de regeneração, a Lei nº 11.428/06, nos artigos 30 e 31, prevê regime \_ particular- e especial (rectius: especialíssimo), que explicita a competência estadual para a emissão das**

**autorizações de supressão de vegetação, observadas as disposições constantes dos Planos Diretores Municipais;**

b) A excepcionalidade prevista no §1º do artigo 14 da Lei nº 11.428/06 não pode ser afastada por dispositivo originário de atividade regulamentar do Poder Executivo, deste modo, e conforme expresso no *caput* do artigo 19 do Decreto nº 6.660/08, o disposto em seus incisos I e II aplica-se, tão somente, ao § 1º do supracitado artigo 14 da LBMA;

c) **A remissão do § 2º do artigo 19 do Decreto nº 6.660/08 aos artigos 30 e 31 da Lei nº 11.428/06 não se destina a estabelecer que o inciso II do citado artigo 19 aplica-se aos loteamentos residenciais.** Ao reverso, com base na melhor hermenêutica, concebe-se que a intenção do Poder Executivo foi, exatamente, reforçar o regime especialíssimo aos empreendimentos em tela, de forma a resguardar previsão normativa constante de ato hierarquicamente superior, lei *stricto sensu*.

51. Por fim, sugiro a devolução dos autos ao Gabinete da Ministra de Estado do Meio Ambiente para restituição ao IBAMA para ciência desta manifestação jurídica e consolidação de seu entendimento nacional. Após, mantida a divergência, ainda que parcial, em relação a esta CONJUR/MMA, tramite os autos, desde já ao DECOR/Consultoria-Geral da União para fins de uniformização.

**APROVAÇÃO PARCIAL DO PARECER Nº 368/2015/CGAJ/CONJUR-MMA/CGU/AGU/OMTM – DESPACHO Nº 487/2015/CONJUR/MMA/CGU/AGU/jmloa:**

Aprovo parcialmente o Parecer nº /2015/CGAJ/CONJUR/MMA/CGU/AGU/omtm, para discordar quanto ao encaminhamento.

**2. É que o caso é de orientação do órgão central do Sistema Nacional do Meio Ambiente, não de discordância entre a Procuradoria Especializada do IBAMA e a Consultoria Jurídica do Ministério do Meio Ambiente.**

3 Foi isso que solicitou o Procurador-Chefe Nacional da PFE-IBAMA quando despachou o caso para a Consultoria Jurídica Junto ao Ministério do Meio Ambiente (CONJUR-MMA).

4 A situação não é inédita para esta CONJUR-MMA. No PARECER Nº 1027/2014/CGAJ/CONJUR/MMA/gfmc, cuja cópia se faz juntar neste momento, o conclusão caminhou no mesmo sentido do parecer ora aprovado.

**5 Como dito, trata-se de demanda jurídica que em sua conclusão orientará e aproveitará os/aos procedimentos administrativos relativos à supressão de vegetação em área de abrangência do bioma Mata Atlântica, a serem seguidos uniformemente no âmbito deste Ministério do Meio Ambiente, sem macular a esfera de competência legal específica da autarquia.**

6 Entendo, pois, presentes os elementos dos artigos 11, inciso II e III e 42 da Lei Complementar nº 73/93, Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União, a saber:

*“Art. 11 - Às Consultorias Jurídicas, órgãos administrativamente subordinados aos Ministros de Estado, ao Secretário-Geral e aos demais titulares de Secretarias da Presidência da República e ao Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, compete, especialmente:*

*(...)*

*- exercer a coordenação dos órgãos jurídicos dos respectivos órgãos autônomos e entidades vinculadas;*

*III - fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e dos demais atos normativos a ser uniformemente seguida em suas áreas de atuação e coordenação quando não houver orientação normativa do Advogado-Geral da União*

*(...)*

*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.”*

7 Deste modo, submeto este parecer à Sua Excelência a Ministra de Estado do Meio Ambiente que, acolhendo-o e aprovando-o, fará vincular o entendimento aqui exposto em todos os casos semelhantes que possam ocorrer no âmbito dos órgãos, bem como das entidades vinculadas.

**8 Encaminhem-se os autos para o Gabinete Ministerial. Sendo aprovado o parecer, que se dê ciência ao IBAMA para cumprimento do entendimento, revendo suas orientações internas.**

4. Após a formalização do supracitado entendimento da CONJUR/MMA, no Despacho nº 487/2015/CONJUR/MMA/CGU/AGU/jmloa, datado de 23/06/2015, nos termos do art.42, da Lei Orgânica da AGU, Lei Complementar nº 73/93, **houve a aprovação do Parecer pelo Ministro de Estado do Meio Ambiente Interino, Francisco Gaetani, em 08/07/2015.**

5. Empós, tendo em vista a nova interpretação dada pela Administração no sentido da não aplicação do art.19, II, do Decreto nº 6.600/2008, às hipóteses dos arts.30 e 31 da Lei nº 11.428/2006, **a PFE/IBAMA-Sede por intermédio da Nota nº184/2015/CONEP/PFE/IBAMA/SEDE/PGF/AGU solicitou a este DEPCONSU/PGF/AGU orientação jurídica a fim de definir se o art. 19 do Decreto 6.600/08 é válido e deve ser integralmente aplicado ou não.** Nesse sentido, destacam-se os seguintes termos dessa Nota:

## II – Análise

No caso dos autos, a CONJUR/MMA proferiu entendimento contrário ao da PFE/IBAMA para afastar a necessidade de anuência prévia da autarquia federal nos casos de supressão de vegetação secundária em estágio médio de regeneração, pertencente ao bioma Mata Atlântica, para instalação de loteamento urbano.

A vinculação do IBAMA a esse entendimento se dá por força da aprovação da manifestação jurídica pelo Ministro de Estado do Meio Ambiente, nos termos do art. 42 da LC 73/93.

Ocorre que as OJNs representam o entendimento elaborado no âmbito da PFE/IBAMA e não a ela imposto por outro órgão de assessoramento jurídico, motivo pelo qual não entendo ser plausível que uma manifestação desta Casa seja editada com base em entendimento conflitante de outro órgão.

Dado o princípio da hierarquia, não cabe ao IBAMA ou aos procuradores lotados na PFE/IBAMA furtarem-se à aplicação de entendimento vinculante, entretanto, no caso como o dos autos, em que a CONJUR/MMA afasta o sistema de dupla checagem para a supressão de vegetação de Mata Atlântica, deixando de aplicar Decreto Federal que conta com presunção de veracidade e legitimidade, não cabe à PFE/IBAMA/SEDE arcar com eventual responsabilidade decorrente da aplicação deste entendimento.

Em casos assim, entendo que a parte dissonante da OJN deve ser marcada com um traço no meio texto, com a referência ao parecer da CONJUR/MMA, que deverá ser divulgado na página eletrônica da PFE/IBAMA onde estão as OJNs, tomando-se por analogia a sistemática disposta nos incisos V e VI do parágrafo único do art. 24 do Decreto 4176/02 para a revogação e alteração de atos normativos:

*Art. 24. A alteração de atos normativos far-se-á mediante:*

*(...)*

*V - nas publicações subsequentes do texto integral do ato normativo, o número ou a letra de dispositivo revogado, vetado, declarado inconstitucional ou cuja execução tenha sido suspensa devem ser acompanhados tão-somente das expressões "revogado", "vetado",*

*"declarado inconstitucional, em controle concentrado, pelo Supremo Tribunal Federal", ou "execução suspensa pelo Senado Federal, na forma do art. 52, X, da Constituição Federal";*

*VI - nas hipóteses do inciso V, devem ser inseridas na publicação notas de rodapé explicitando o dispositivo e a lei de revogação, a mensagem de veto do Presidente da República, a decisão declaratória de inconstitucionalidade proferida pelo Supremo Tribunal Federal ou a resolução de suspensão da execução do dispositivo editada pelo Senado Federal;(...)*

Antes, porém, de divulgar o conteúdo do parecer da CONJUR/MMA, entendo ser pertinente a remessa dos autos ao DEPCONSU da PGF.

É que, no bojo do Parecer nº 024/2014/DEPCONSU/PGF/AGU, em que foi analisada a competência para declaração de utilidade pública para supressão de vegetação da Mata Atlântica, necessária à instalação de infraestrutura portuária, o disposto no art. 19 do Decreto 6.660/08 foi considerado plenamente válido e eficaz:

Logo, em atendimento aos questionamentos da presente consulta no que se refere ao caso da empresa OSX Construção Naval S. A., cujo empreendimento de "Unidade de Construção Naval de Aço" intitula-se de infraestrutura portuária e está sendo licenciado pelo órgão ambiental estadual (INEA/RJ), **compete à ANTAQ manifestar-se tecnicamente, especialmente, no que se refere ao detalhamento do procedimento que visa culminar com a confirmação de interesse nacional e a declaração de utilidade pública pela pasta Ministerial, se assim se entender que o caso se subsume à expressão "obras essenciais de infraestrutura de interesse nacional destinadas a serviços públicos de transporte" prevista na Lei da Mata Atlântica.** Com isso, a partir dessa sinalização do Poder Público Federal é que se justifica eventual anuência do IBAMA para fins de supressão de vegetação do Bioma Mata Atlântica, nos termos da legislação ambiental vigente (art. 3º, VII, "b", c/c art. 14, § 1º, da Lei 11.428/2006 c/c arts. 19 a 21 do Decreto 6.600/2008).

No âmbito do IBAMA, tradicionalmente, havia a concepção de que o Decreto 6.660/08 formava um sistema harmônico com a Lei 11.428/06, em que está prevista uma dupla atuação do Poder Público, de duas esferas distintas, no controle da supressão da vegetação da Mata Atlântica ante a sua relevância. O Decreto n. 6.600/08 atribuiu ao IBAMA anuência das supressões de vegetação do bioma Mata Atlântica nas hipóteses de utilidade pública (14, *caput*, da Lei), interesse social e para parcelamento e edificação em estágio avançado de regeneração quando a área rural total for maior que 50 ha e a urbana, 3 ha, além da supressão secundária em estágio médio de regeneração situada nas áreas urbanas e metropolitanas.

Diante desse quadro harmônico, a CONJUR do MMA afastou a aplicação do art. 19, II, do Decreto 6.660/08 para as hipóteses de instalação de loteamentos urbanos, o que provoca o seguinte questionamento: nos casos de interesse social ou utilidade pública, previamente reconhecidos, é necessária a anuência do IBAMA quando o órgão estadual é competente para o licenciamento; mas para a instalação de empreendimento imobiliário, que atende ao interesse privado e exerce enorme pressão sobre o remanescente de Mata Atlântica nas cidades, é afastada a incidência de norma cogente, editada pelo Presidente da República do exercício de seu poder regulamentar?

É preciso, portanto, definir se o art. 19 do Decreto 6.600/08 é válido e deve ser integralmente aplicado ou não.

### III – Conclusão

Considerando que o DEPCONSU/PGF já reconheceu a validade e eficácia do disposto no art. 19 do Decreto 6.600/08, Parecer nº 024/2014/DEPCONSU/PGF/AGU, solicita-se àquele órgão da PGF orientação sobre como harmonizar essa premissa com a conclusão do Parecer nº 368/2015/CGAJ/CONJUR-MMA/CGU/AGU/omnt quanto a não aplicação do inciso II deste artigo aos processos de autorização de supressão de Mata Atlântica para instalação de loteamentos urbanos, já que esta Especializada não detém competência para superar o entendimento acolhido pelo Ministro de Estado do Meio Ambiente."

6. Os autos foram distribuídos a esta signatária para análise jurídica (Seq.7).

7. Empós, por intermédio do Memorando nº 2001.02683/2016-21 da Coordenação de Uso Sustentável dos Recursos Florestais do IBAMA-Sede(Seq.8), solicitou-se à PFE junto ao IBAMA-Sede orientações quanto às disposições transitórias no âmbito do Parecer nº 368/2015/CGAJ/CONJUR-MMA/CGU/AGU/omnt, diante do que, consoante esclarecido na Cota 089/2016/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU (Seq.9), redirecionou-se a consulta desse citado Memorando a outro expediente, o NUP nº 02001.000740/2016-37. Nesse expediente apartado, **registra-se a NOTA n. 00029/2016/CONEP/PFEIBAMASEDE/PGF/AGU, aprovada pelos Despachos das chefias, que esclarece o seguinte à Administração do IBAMA:**

#### **Nota n. 00029/2016/CONEP/PFEIBAMASEDE/PGF/AGU**

(...)3. Conforme apontado pelo consultante, trata-se de matéria que está sendo discutida no âmbito do processo administrativo nº02001.003295/2015-86, que atualmente se encontra no Departamento de Consultivo da PGF, conforme Nota nº184/2015/CONEP/PFE/IBAMA/SEDE/PGF/AGU.

4. De todo modo, deve-se registrar que o Parecer nº368/2015/CGAJ/CONJUR-MMA/CGU/AGU/omt, acolhido pelo DESPACHO Nº487/2015/CONJUR/MMA/CGU/AGU/jmloa, foi aprovado pelo Ministro de Estado Interino do MMA, obrigando a administração do Ibama, nos termos do art.42, da Lei Complementar nº 73/93.

5. Outrossim, o próprio Consultor Jurídico, no DESPACHO Nº487/2015/CONJUR/MMA/CGU/AGU/jmloa, entendeu que aquela conclusão "orientará e aproveitará os/aos procedimentos administrativos relativos à supressão de vegetação em área de abrangência do bioma Mata Atlântica, a serem seguidos uniformemente no âmbito deste Ministério do Meio Ambiente, sem macular a esfera de competência legal específica da autarquia", propondo ao Gabinete Ministerial a aprovação do parecer justamente para fazer "vincular o entendimento aqui exposto em todos os casos semelhantes que possam ocorrer no âmbito dos órgãos, bem como das entidades vinculadas", não havendo dúvidas quanto à abrangência do entendimento em questão." (grifou-se)

#### **DESPACHO n. 00055/2016/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU**

1. **Aprovo** a Nota nº 29/2016/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, confeccionada pela Procuradora Federal Renata Almeida D'Ávila, por seus próprios fundamentos jurídicos.

2. Sugiro o retorno dos autos à **Diretoria de Uso Sustentável da Biodiversidade e Florestas – DBFLO/IBAMA**, para conhecimento das orientações apresentadas por esta Procuradoria Federal Especializada e demais providências de sua alçada.

#### **DESPACHO n. 00090/2016/GABIN/PFEIBAMASEDE/PGF/AGU**

1. Cuida-se de processo administrativo autuado nesta Procuradoria, em razão da consulta submetida à CONEP/PFE/IBAMA, pela Coordenação de Uso Sustentável da Biodiversidade e Florestas - COUSF/IBAMA, sobre quais as orientações jurídicas quanto às disposições transitórias no âmbito do **PARECER n° 368/2015/CGAJ/CONJUR-MMA/CGU/AGU/omtm** (fls. 04/11-v) que trata de consulta da Presidência deste Instituto acerca de controvérsias jurídica atinente às competências para autorizar e anuir a supressão de vegetação secundária em estágio médio de regeneração, frise-se, no Bioma Mata Atlântica.

2. Desse modo, acolho por seus próprios fundamentos jurídicos o entendimento firmado pela **NOTA n.**

8. É o relatório.
- DO OBJETO DA PRESENTE ANÁLISE**
9. De início, cabe confirmar que a análise jurídica do caso por este DEPCONS/PGF se encontra no âmbito das suas atribuições (art.33, IV e VII, e art.39, I e III, da Portaria PGF nº 338/2016), seja diante do pedido de orientação pela chefia da Procuradoria Federal Especializada junto ao IBAMA-Sede acerca do tema em tela, de alta relevância, seja por demandar uniformização de entendimento diante de controvérsia jurídica entre órgão de execução da PGF (PFE IBAMA) e órgão de consultoria jurídica da União (Consultoria Jurídica do Ministério do Meio Ambiente).
10. Em face disso, será proposto o deslinde da controvérsia no que se refere exclusivamente à hipótese dos autos - supressão de vegetação secundária em estágio médio de regeneração, do bioma Mata Atlântica, para instalação de loteamento urbano, de que trata a Lei nº 11.428/06 e o seu Decreto Regulamentar nº 6.660/08. Em especial, a análise deduzirá se, na hipótese do art.31 da referida Lei, é devida ou não a anuência prévia do órgão ambiental federal de que tratam o inciso II e o §2º do art.19, do Decreto nº 6.660/08.
11. Ainda, tendo em vista que no âmbito da CONJUR/MMA, no Despacho Nº 368/2015487/2015/CONJUR/MMA/CGU/AGU/jmlo, que aprovou parcialmente o Parecer nº 368/2015/CGAJ/CONJUR-MMA/CGU/AGU/omtm, não se encaminhou a divergência jurídica ao DECOR/Consultoria-Geral da União para fins de uniformização no âmbito da Advocacia-Geral da União, mas se aplicou o art.42, da Lei Complementar nº 73/93, serão feitas algumas considerações e sugestões a fim de conferir maior segurança jurídica à matéria.

## **FUNDAMENTAÇÃO**

### **DO CONTEXTO CONSTITUCIONAL E LEGAL DO TEMA ABORDADO**

12. Esclarece-se desde já que, na análise do tema em tela, considera-se que o sistema específico da Lei nº 11.428/2006, conhecida como Lei da Mata Atlântica (LMA) - sobre a conservação, proteção, regeneração e utilização da vegetação do bioma Mata Atlântica-, deve-se à especial categorização desse bioma enquanto patrimônio nacional, conforme o §4º, do art.225, a Constituição Federal, o que não se confunde com tratá-lo como bem da União (matéria, inclusive, decidida no âmbito do STJ, CC 99.294/RO). Com isso, ressalta-se uma atenção destacada pelo legislador constituinte com vistas à proteção adequada e suficiente desse importante bioma.
13. Também, a LMA, por ser lei especial, deve aplicar-se nos limites do seu escopo e em consonância com a legislação ambiental geral vigente, neste caso, logicamente, prevalecendo a legislação especial no que couber. Isso porque a norma especial prevalece, no seu âmbito restrito de atuação, sobre a norma geral em sentido contrário (vide, p.ex., a referência expressa ao então Código Florestal, regido atualmente pela Lei nº 12.651/2012 – lei geral que rege a proteção da vegetação nativa, das áreas de preservação permanente, da reserva legal e da exploração florestal -, que revogou a Lei nº 4.771/65, referida no art.1º, parte final, da LMA).
14. Nesse sentido das premissas constitucional e infraconstitucional (Lei nº 11.428/2006 e Decreto nº 6.660/2008) acerca do tema abordado sobre o bioma Mata Atlântica, destacam-se:

#### Constituição Federal de 1988:

“Art.225. 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.”

#### Lei nº 11.428/2006 (escopo e referência à aplicação da legislação ambiental):

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

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.

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.”

#### Decreto nº 6.660/2008 (escopo):

Art. 1º O mapa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, previsto no art. 2º da Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006, contempla a configuração original das seguintes formações florestais nativas e ecossistemas associados: Floresta Ombrófila Densa; Floresta Ombrófila Mista, também denominada de Mata de Araucárias; Floresta Ombrófila Aberta; Floresta Estacional Semidecidual; Floresta Estacional Decidual; campos de altitude; áreas das formações pioneiras, conhecidas como manguezais, restingas, campos salinos e áreas aluviais; refúgios vegetacionais; áreas de tensão ecológica; brejos interioranos e encaves florestais, representados por disjunções de Floresta Ombrófila Densa, Floresta Ombrófila Aberta, Floresta Estacional Semidecidual e Floresta Estacional Decidual; áreas de estepe, savana e savana-estépica; e vegetação nativa das ilhas costeiras e oceânicas.

§ 1º Somente os remanescentes de vegetação nativa primária e vegetação nativa secundária nos estágios inicial, médio e avançado de regeneração na área de abrangência do mapa definida no caput terão seu uso e conservação regulados por este Decreto, não interferindo em áreas já ocupadas com agricultura, cidades, pastagens e florestas plantadas ou outras áreas desprovidas de vegetação nativa.

15. Ainda, considera-se que as normas da Lei nº 11.428/2006 não sofrem interferências de normas posteriores, a exemplo da LC nº 140/2011, acerca de competências administrativas ambientais relativas à autorização de manejo e supressão,

conforme previsão do art.11 da Lei Complementar nº 140/2011, a saber:

“Art.11. A lei poderá estabelecer regras próprias para atribuições relativas à autorização de manejo e supressão de vegetação, considerada a sua caracterização como vegetação primária ou secundária em diferentes estágios de regeneração, assim como a existência de espécies da flora ou da fauna ameaçadas de extinção.”

16. A partir do referido escopo da LMA (arts.1º e 2º), no contexto da sistemática legal adotada, tem-se de forma clara que a proteção do bioma deve ser a regra, enquanto a supressão dos remanescentes de vegetação nativa tem caráter de excepcionalidade e deve ocorrer de maneira diferenciada, a depender da existência de vegetação primária ou secundária, neste caso levando em conta o estágio de regeneração. Isso é expresso no art.8º da LMA, sob o título “REGIME JURÍDICO GERAL DO BIOMA MATA ATLÂNTICA”, *in verbis*:

## TÍTULO II

### DO REGIME JURÍDICO GERAL DO BIOMA MATA ATLÂNTICA

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.

17. Sobre isso, destaca-se o esclarecimento constante do Parecer do Relator Dep. Luciano Pizzatto, da Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias, no PL 285/99, substitutivo apensado ao inicial PL 3285/92 e que se constituiu texto principal que originou a Lei nº 11.42/2006, a saber:

1. Sobre isso, destaca-se o esclarecimento constante do Parecer do Relator Dep. Luciano Pizzatto, da Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias, no PL 285/99, substitutivo apensado ao inicial PL 3285/92 e que se constituiu texto principal que originou a Lei nº 11.42/2006, a saber:

“No projeto, a Mata Atlântica é definida e classificada, distinguindo-se, entre vegetação primária e secundária. Aquela apresenta pouca alteração por intervenção humana ou já se encontra essencialmente recuperada. Esta é a vegetação resultante do processo de regeneração de áreas desmatadas ou degradadas. No caso da vegetação secundária, o texto identifica os estágios avançado, médio e inicial de regeneração.

**São estabelecidas restrições e critérios para o corte, a supressão e a exploração da vegetação, tanto nas áreas rurais quanto urbanas, e cujo rigor vai decrescendo à medida que se caminha da vegetação primária em direção à vegetação secundária em estágio inicial de regeneração. (...)**

**O projeto, de outra parte, reforça o controle do Poder Público sobre o uso da Mata Atlântica através do órgão ambiental estadual, do IBAMA e do CONAMA, dependendo a intervenção de cada um deles da importância da vegetação e do grau de risco da atividade em questão.**”(negritou-se) (Disponível em < [http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra.jsessionid=E4A0A71586862904B4F07F1839CDEBB1.proposicoes.codteor=1137806&filename=Dossie+-PL+285/1999](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra.jsessionid=E4A0A71586862904B4F07F1839CDEBB1.proposicoes.codteor=1137806&filename=Dossie+-PL+285/1999) >, fls.18 e segs.) 1

18. Portanto, no âmbito da excepcional afetação da vegetação da mata atlântica, conferiu-se rigidez decrescente às hipóteses de supressão de vegetação nativa no estágio primário (ou vegetação primária), e nos estágios secundários avançado, médio e inicial de regeneração (ou vegetação secundária em estágios avançado, médio ou inicial), neste caso da vegetação secundária, levando-se em conta o estágio de regeneração, que por sua vez demanda tratamento jurídico específico, adequado e suficiente, como se demonstra seguir.

### **DA COMPREENSÃO DA RELAÇÃO DO REGIME GERAL DO ART.14 COM O REGIME ESPECIAL DO ART.31, AMBOS DA LEI Nº 11.428/2006 DA MATA ATLÂNTICA (LMA) e DA MELHOR INTERPRETAÇÃO COM VISTAS À APLICAÇÃO DO ART.19, II, DO DECRETO REGULAMENTAR Nº 6.660/2008.**

19. Apresentadas as premissas supra e a fim de adentrar no objeto da presente análise, passa-se à compreensão da relação e da correta interpretação dos arts.14 e 31, da LMA, com vistas ao posterior entendimento de qual deve ser a melhor interpretação ao disposto no art.19, II, do Decreto nº 6.660/08, inclusive, sua relação de observância à norma legal aplicável.

20. Para uma leitura conjunta das normas legais em tela, tem-se o seguinte:

## TÍTULO II

### DO REGIME JURÍDICO GERAL DO BIOMA MATA ATLÂNTICA

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.**

(...)

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 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.

21. No âmbito do Decreto nº 6.660/2008, a matéria sob análise foi assim regulamentada:

#### CAPÍTULO V

##### DA ANUÊNCIA DOS ÓRGÃOS FEDERAIS DE MEIO AMBIENTE

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.**

22. Da inicial leitura do texto do **caput e parágrafos do art.14, da LMA, no contexto do Título II “DO REGIME JURÍDICO GERAL DO BIOMA MATA ATLÂNTICA”**, deduz-se uma norma-matriz que combina um regime ambiental com um regime administrativo, neste último caso envolvendo ato autorizativo (enquanto gênero) complexo, cujas competências envolvem entes federativos distintos para a autorização e respectiva anuência prévia. E no âmbito do regime administrativo, na hipótese do §1º, do art.14, tem-se autorização do órgão ambiental estadual com anuência prévia, quando couber, do órgão federal ou municipal de meio ambiente; por sua vez, no caso do §2º, do art.14, em área urbana, tem-se autorização do órgão ambiental municipal (desde que o município possua conselho de meio ambiente, com caráter deliberativo e plano diretor) com anuência prévia do órgão ambiental estadual.

23. **Nos arts.30 e 31, da LMA, no contexto do Título III, “DO REGIME JURÍDICO ESPECIAL DO BIOMA MATA ATLÂNTICA”**, no **Capítulo VI “DA PROTEÇÃO DO BIOMA MATA ATLÂNTICA NAS ÁREAS URBANAS E REGIÕES METROPOLITANAS”**, lê-se que, para loteamentos ou edificações em áreas urbanas e regiões metropolitanas, há um maior detalhamento de um regime ambiental, combinado com um regime administrativo, que se refere a quem compete a autorização (sem detalhamento de competência para anuência prévia).

24. Sob essa leitura inicial, então, é que se extraiu a controvérsia dos autos levantada no âmbito da pela CONJUR/MMA, em cujo Parecer nº368/2015/CGAJ/CONJUR-MMA/CGU/AGU, defende-se adotar o regime administrativo dos arts.30 e 31 como especialíssimo ao ponto de dispensar-se a anuência prévia prevista no regime do art.14 (regime administrativo de ato autorizativo complexo, de autorização com anuência prévia, cada uma por um ente federativo distinto). Nesse entendimento da CONJUR/MMA, admitiu-se a existência de regimes administrativos distintos - “de um lado, o art.14; de outro lado, os arts.30 e 31”, mesmo em se tratando do mesmo estágio de regeneração da vegetação secundária.

25. Ocorre que, em sentido diverso, é premente enfrentar-se a correta interpretação do **caput** do art.14, nomeadamente, com o fim de compreender que o regime geral administrativo, disposto no art.14, da LMA, não se opõe ao regime especial administrativo disposto nos arts. 30 e 31.

26. **Isso porque, a partir da correta interpretação da expressão final do caput do art.14, da LMA - “ressalvado o disposto no inciso I do art. 30 e nos §§ 1º e 2º do art. 31 desta Lei”, é possível compreender sob uma interpretação teleológica que se verificam algumas diferenças no regime ambiental - no caso da vegetação secundária, a depender do estágio de regeneração-, mas não na forma do controle administrativo ambiental sob a forma de ato autorizativo complexo, envolvendo competências de entes federativos distintos.**

27. Sobre isso, na presente análise, **adotam-se as razões esclarecedoras da Orientação Jurídica Normativa nº 39/2012, da PFE junto ao IBAMA, aprovada pelo Presidente do IBAMA em 27/03/2012 como Parecer Normativo da autarquia**, especialmente na parte infra negritada em que se reforça como interpretação mais plausível a que privilegia a manutenção do referido regime administrativo sob ato autorizativo complexo (segunda interpretação), a saber:

##### **Orientação Jurídica Normativa nº 39/2012/PFE/Ibama:**

###### **“EMENTA**

I. Supressão do bioma Mata Atlântica em área urbana.

II. Anuência do Ibama.

III. Interpretação dos artigos 14, 30 e 31 da Lei nº 11.428/2006.

(...)II. FUNDAMENTAÇÃO

3. A leitura do art. 14 da Lei 11.428/06 **dá ensejo a duas possíveis interpretações.**

4. A primeira: a anuência prévia do Ibama está prevista no art. 14 da Lei

11.428/06, que dispõe sobre as hipóteses de supressão nos casos de utilidade pública e interesse social, em que a integralidade da área pode ser suprimida mediante compensação. No caso dos loteamentos urbanos e edificações, a intervenção no bioma tem como fundamento legal os artigos 30 e 31 da Lei 11.428/06 e, necessariamente, serão conservados de 30% a 50% da área objeto de exploração. Em se tratando de regime próprio de exploração, **estaria afastada a incidência do art. 14 quanto à anuência prévia.** Assim, a supressão de vegetação em Mata Atlântica para loteamentos e edificações prescindiria da autorização do órgão federal, afastando o § 1º do artigo.

5. **A segunda aplica a ressalva feita no fim do caput do art. 14 apenas à necessidade de comprovação da utilidade pública e do interesse social devidamente caracterizados e motivados em procedimento administrativo próprio.**

6. Por essa segunda exegese, **o art. 14 poderia ser lido da seguinte forma: a supressão de vegetação primária e secundária no estágio avançado de regeneração será autorizada nos casos de utilidade pública e interesse social; e, nas áreas urbanas, para fins de loteamento e edificação, atenderá ao disposto nos arts. 30 e 31 da Lei, que dispensam a comprovação da utilidade pública e interesse social, apresentando outras exigências. Esse é o conteúdo do caput.**

7. Para todas as hipóteses de supressão de vegetação primária e secundária no estágio avançado de regeneração, previstas no caput, o seu § 1º exigiu a autorização do órgão ambiental estadual competente, com anuência prévia, quando couber, do órgão federal ou municipal de meio ambiente.

8. A vegetação no estágio médio de regeneração — não abarcada pelo *caput* — poderá ser suprimida em área urbana, mediante autorização do órgão municipal de meio ambiente 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, conforme prevê o § 2º do artigo 14.

9. **Se alguma dúvida havia quanto à melhor interpretação do texto do art. 14 da LMA, esta restou fulminada com a edição do Decreto 6.660, de 2008. O Presidente da República, no exercício de seu poder regulamentar, com fulcro no art. 84, IV, da Constituição regulamentou a Lei 11.428, de 2006, e dispôs especificamente quanto à anuência do órgão federal no seguinte sentido:**

10. “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.”

11. **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.”** (negritou-se) (Disponível em: < <http://www.agu.gov.br/unidade/PFEIBAMA>>)

28. Como reforço à adoção dessa compreensão do art.14, da LMA – “a supressão de vegetação primária e secundária no estágio avançado de regeneração será autorizada nos casos de utilidade pública e interesse social; e, nas áreas urbanas, para fins de loteamento e edificação, atenderá ao disposto nos arts. 30 e 31 da Lei, que dispensam a comprovação da utilidade pública e interesse social, apresentando outras exigências”, ressalta-se também a possibilidade de intersecção entre normas gerais (art.14) e especiais (no caso o arts.30 e 31, da LMA).

29. É que, no presente caso, **admite-se a possibilidade de normas do regime geral irradiarem-se nas normas do regime especial, desde que mantida compatibilidade à luz de um processo lógico-jurídico**, como ora se demonstra. Nessa consideração da norma geral acrescida dos elementos da norma especial, destaca-se a abalizada doutrina de Maria Helena Diniz:

“Uma norma é especial se possuir em sua definição legal todos os elementos típicos da geral e mais alguns de natureza objetiva ou subjetiva, denominados de especializantes. A norma especial acresce um elemento próprio à descrição legal do tipo previsto na norma geral, tendo prevalência sobre esta, afastando-se assim o *bis in idem* pois o comportamento só se enquadrará na norma especial, embora também esteja previsto na norma geral. O tipo geral está contido no tipo especial. A norma geral só não se aplica ante a maior relevância dos elementos contidos na norma especial, que a tornam mais suscetível de atendibilidade do que a norma genérica.” (negritou-se) (DINIZ, Maria Helena. Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro Interpretada. 2. ed., Saraiva, 1996, p.40)

30. Esclarecida essa irradiação do art.14 em relação ao art.31, da LMA, partindo-se para a **conferência da relação de adequação entre o regulamento e a lei, apresentam-se esclarecedoras as razões elencadas na OJN 39/PFE/IBAMA sobre a melhor interpretação que preserva a aplicação do art.19, II, do Decreto nº 6.660/08 também ao art.31, da LMA**, razões essas que também se adotam integralmente na presente análise, inclusive, com o apoio em precedentes do STF e do STJ, a saber:

**Orientação Jurídica Normativa nº 39/2012/PFE/IBAMA:**

“ 1 2 . A leitura do comando positivado no Decreto reforça a ideia de **unicidade no sistema de proteção do bioma Mata Atlântica, instituído por força constitucional. Assim com a lei não se interpreta por tiras, ela também não deve ser interpretada a partir de seus capítulos isolados, como se fossem feudos carentes de unicidade. A Lei 11.428/06 instituiu um sistema uno de proteção do bioma e, por isso, o Regime Jurídico Geral insculpido no Título II deve irradiar suas diretrizes para a interpretação dos demais Regimes constantes na mesma lei, a fim de conformar todos eles em uma unidade normativa.**

13. Acerca do exercício do poder regulamentar, o Ministro Celso de Melo, no julgamento da Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 996-6 (DJ de 6.5.1994), **trouxe luz à discussão sobre seus limites, esclarecendo que os regulamentos devem explicitar o conteúdo das leis, de modo a viabilizar sua execução e garantir que seus objetivos sejam alcançados:**

14. É preciso ter presente, neste ponto, que, não obstante a função regulamentar esteja sujeita aos condicionamentos normativos impostos imediatamente pela lei, o Poder Executivo, ao desempenhar concretamente a sua competência regulamentar, não se reduz à

condição de mero órgão de reprodução do conteúdo material do ato legislativo a que se vincula.

Há que se reconhecer ao Executivo, desse modo, um círculo de livre regramento da matéria, não obstante sujeite-se o exercício da competência regulamentar atribuída ao Chefe desse Poder às imposições subordinantes da lei.

Daí, a advertência do saudoso Min. Carlos Medeiros Silva, no sentido de que, verbis: “A função do Regulamento não é reproduzir, copiando-os literalmente, os termos da lei. Seria um ato inútil, se assim fosse entendido.

Deve, ao contrário, evidenciar e tornar explícito tudo aquilo que a lei encerra. Assim, se uma faculdade, ou atribuição, está implícita no texto legal, o regulamento não exorbitará se lhe der forma articulada e explícita”

(RDA 33/457).

Igual orientação perfilha o eminente Prof. Miguel Reale, para quem: “Os regulamentos têm por fim tornar possível a execução ou aplicação da lei, preenchendo lacunas de ordem prática ou técnica porventura nela existentes, sendo plenamente legítimas as regras destinadas à consecução dos objetivos visados pelo legislador. Essa é uma exigência conatural à atividade administrativa, e correspondente à dinâmica do Direito”.(destaque daqui)

15. No mesmo sentido, o entendimento firmado no âmbito do Superior Tribunal de Justiça:

16. PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. OFENSA AO ART. 535 DO CPC NÃO CONFIGURADA. AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO. LEI 9.487/1997. PODER REGULAMENTAR. PORTARIA 201/1999/ANP. EMPRESA TRANSPORTADORA REVENDEDORA- RETALHISTA – TRR. DISTRIBUIÇÃO DE COMBUSTÍVEIS.

*Omissis*

10. No Direito brasileiro, os chefes do Poder Executivo podem regulamentar a lei por meio de Decreto, facultando-se, ademais, à autoridade administrativa editar atos normativos administrativos gerais – como Portarias e Resoluções – com o intuito de disciplinar e instrumentalizar a boa aplicação da legislação que lhes é superior. Em ambos os casos as normas administrativas editadas não precisam repetir, palavra por palavra, o que está na lei, desde que respeitem seus limites, principiologia, estrutura e objetivos.

11. Recurso Especial provido (REsp 1048317/PR, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 12/05/2009, DJe 30/09/2010).

17. Diante desse contexto, se há duas interpretações possíveis decorrentes da leitura do art. 14 e o Regulamento expedido pelo Presidente da República, amparado em competência constitucionalmente prevista, define qual a interpretação a ser adotada, respeitando os limites principiologia, estrutura e objetivos da norma, não cabe ao intérprete, no exercício da atividade de consultoria da Administração, afastar o comando contido no Decreto.

18. Ademais, ao tratar igualmente as intervenções em área rural e urbana, o Decreto buscou conferir igual nível de proteção ao bioma. Essa decisão reflete uma preocupação já insculpida no Estatuto das Cidades (Lei 10.257/01), erigido sob a concepção da sustentabilidade urbana, conforme já preconiza a doutrina: (...)

### III.CONCLUSÃO

20. **Ao definir a autorização para supressão de vegetação como um ato complexo, que envolve mais de um ente da federação, independentemente de a ação se concretizar em área rural ou urbana, o Poder Executivo conferiu não só unidade (e maior segurança) ao regime jurídico de proteção ao bioma Mata Atlântica, mas também ao ordenamento jurídico pátrio.** Assim, seja na aplicação do Código Florestal (Lei 4.771/65) ou do Estatuto das Cidades, é garantido mesmo nível de proteção ao bioma reconhecido pela Constituição como patrimônio nacional.

21. A recente Lei Complementar 140/2012 — que regulamentou o art. 23 da Constituição quanto à execução das ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum de proteção do meio ambiente — previu expressamente a possibilidade de a lei estabelecer regras próprias para autorização de supressão de vegetação, considerando sua caracterização como vegetação primária ou secundária em diferentes estágios de regeneração. Assim, as novas regras de competência em nada afetam o quanto já disposto na Lei 11.428/06 e no Decreto 6.660/08.” (negritou-se) (Disponível em: < <http://www.agu.gov.br/unidade/PFEIBAMA>>)

31. Assim, nesse contexto de conferência da validade daquele do Decreto em relação à Lei, deve-se atentar à correta concepção que se dá aos limites de um Decreto, diante da oposição teórica entre “regulamentos executivos x regulamentos autorizados”: os executivos não contêm inovação jurídica e se limitam a viabilizar a execução pela Administração de decisões tomadas pela lei, enquanto os autorizados desenvolvem o programa previsto na lei, nos limites nela autorizados e podem conter inovações jurídicas.

32. É que, ao defender unicamente a produção normativa do Parlamento como suficiente para regular as ações da Administração (assim demandando apenas regulamentos meramente executivos), deixa-se de considerar que **inúmeros regulamentos ou normas infralegais é que fornecem completude às finalidades da Lei, como reconhecem os julgados do STF e do STJ supra citados.**

33. Daí, a exigência de maiores cuidados pelo intérprete, pois a leitura das normas constantes da lei e a mera interpretação gramatical são insuficientes, de modo que o debate sobre a (im)possibilidade de edição Decretos autorizados deve dar-se no caso concreto de cada lei e à luz da Constituição, sob pena de um debate inócuo e muitas vezes dissociado da realidade e dos valores a serem protegidos. Nesse sentido também é a posição da doutrina:

“A oposição criada teoricamente, entre regulamentos executivos e autorizados é a simplificação de um problema complexo, baseada em fórmula que mais desvia do que ajusta o foco do debate que juridicamente conta. A classificação faz supor que o elemento decisivo para a análise da validade das leis e regulamentos seja uma *única e definitiva posição de princípio* sobre o sentido de fórmulas abstratas como *separação de Poderes, legalidade e competência regulamentar*.

Isso se liga à concepção monista, que vê na máxima vinculação da Administração ao Parlamento a condição de existência do direito administrativo.(...)

O direito administrativo é um complexo de técnicas que convergem no propósito de dirigir a ação administrativa pelo Direito, não fazendo mais sentido a supervalorização da vinculação da Administração ao Parlamento. Assim, a discussão sobre o conteúdo mínimo exigido para a validade das leis administrativas não tem por que ser decidida por essa orientação geral.(...)

O exercício de competências amplas pela Administração, inclusive normativas, observadas certas condições (o respeito às reservas específicas da lei, a existência de parâmetros legais consistentes, a observância das exigências institucionais e processuais e dos condicionamentos constantes das diversas fontes normativas do direito administrativo), é perfeitamente compatível com o pressuposto do direito público: o de que a Administração deve ser

controlada pelo Direito. O quanto, para além dessas condições, deve haver de limite – isto é, **quanto o legislador vai chamar a si a normatização das situações e o quanto vai autorizar a Administração a fazê-la – é questão de opção política.(...)**

Portanto, as potenciais polémicas sobre os limites da competência administrativa concreta ou regulamentar são divergências quanto à interpretação de normas específicas, legais (aquelas que autorizam o ato ou regulamento ou que regulam diretamente a matéria de que ele deve tratar) e constitucionais (aquelas que definem a reserva de lei). Seria exagerado ver na tomada de posição quanto a essa matéria um conflito entre a valorização e a desvalorização do Estado de Direito em si mesmo considerado. Como é normal, **ao fazer a interpretação das normas legais e constitucionais envolvidas, o intérprete pode pender para uma linha que resulte mais restritiva ou mais favorável à ação administrativa que esteja em pauta.** Mas o debate extrapola em muito o plano das concepções mais abstratas, **avanchando para questões bem mais focadas, relativas ao conteúdo mínimo exigível de cada lei, em função do setor ou matéria que ela regule.**

**Propostas de bloqueio geral da ação criadora da Administração (ação que se realiza por meio, por exemplo, dos chamados regulamentos autorizados) não devem fazer parte da agenda de desenvolvimento institucional brasileiro. Nossas prioridades têm de ser outras, ligadas à discussão sobre o modo como está estruturada a Administração Pública (organização administrativa), o modo como ela decide (processos administrativos) e o modo como ela é controlada externamente.”** (negritou-se) (SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito administrativo para céticos*. São Paulo: Malheiros, 2012, p.168/169 E p.180/181)

34. A possibilidade ora defendida - aplicação do art.19, II, do Decreto nº 6.660/08 à hipótese do art.31, da LMA-, com apoio em abalizada doutrina, em precedentes de Tribunais superiores e da interpretação adotada pelo próprio Decreto nº 6.660/2008, vigente há anos, confirma-se no presente caso, pois, além de reforçar a expressão a aplicação das normas ambientais dos arts.11, 12 e 17, do Regime Geral da Lei nº11.428/06, o art.31 dessa Lei trouxe outros requisitos técnico-ambientais a serem observados, como o cumprimento do Plano Diretor municipal e demais normas urbanísticas e ambientais pertinentes. Tudo isso a confirmar que os dispositivos normativos especiais não são por si só excludentes de normas gerais mas com aqueles compatíveis, notadamente, em relação ao regime administrativo de controle, observadas as especificidades relacionadas ao regime ambiental de proteção de cada estágio de regeneração.

35. Nesse sentido, inclusive, **é a doutrina ambientalista de Paulo Affonso Leme Machado ao comentar dispositivos especiais sobre supressão de vegetação no Bioma Mata Atlântica em áreas urbanas e Regiões Metropolitanas sem prejuízo de outras normas da LMA:**

"4.4 Áreas urbanas e Regiões Metropolitanas

4.4.1 Proibições de autorizações para supressão da vegetação

(...)

4.4.2. Possibilidade de autorizações para a supressão de vegetação

**As determinações constantes dos arts.30 e 31 da Lei 11.428/2006 são diferentes quanto à vedação de supressão da vegetação, quanto ao estágio de regeneração da vegetação secundária e quanto à data da aprovação do perímetro urbano, somando-se a essas situações o exame, pelo órgão ambiental público, em cada caso, a ocorrência ou não das hipóteses dos arts.11, 12 e 17 da lei.**

Os pedidos de autorização para corte ou supressão da vegetação no Bioma Mata Atlântica, **além de observar as normas da Lei 11.428/2006, deverão cumprir o Plano Diretor do Município e demais normas urbanísticas e ambientais pertinentes.**

O pedido de autorização, para fins de loteamento ou de edificação em vegetação secundária, em estágio avançado de regeneração, nos perímetros urbanos *aprovados até a data de início de vigência da Lei 11.428/2006*, só poderá ser concedido para a supressão de até 50%, devendo ficar garantida a preservação de, no mínimo, 50% da vegetação nativa mencionada (30, I). A finalidade da edificação tanto pode ser para uma casa unifamiliar como para um condomínio horizontal ou vertical.

**No caso de pedido para fins de loteamento ou edificação, em estágio médio de regeneração, há duas soluções diferentes, conforme a data de aprovação dos perímetros urbanos:** nos perímetros urbanos aprovados até a data de início da vigência da Lei 11.428 (26.12.2006), deve ser garantida a preservação de um mínimo de trinta por cento (30%) de vegetação nativa; nos perímetros urbanos aprovados após a data de início da vigência da Lei 11.428, deve ser garantida a preservação de um mínimo de cinquenta por cento(50%) de vegetação nativa.” (negritou-se) (MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 21ª ed., São Paulo: Malheiros, 2013, p.933/934)

36. **Trata-se de interpretação que também atende ao que disposto no art.8º, da LMA (no mesmo sentido do que esclarecido no Parecer do Relator Dep. Luciano Pizzatto, da Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias, no PL 285/99, supracitado) de que a supressão da vegetação do Bioma Mata Atlântica é diferenciada, mas no caso da vegetação secundária, deve-se dar tratamento adequado e suficiente a um determinado estágio de regeneração.**

37. Com isso, afirma-se possível a juridicidade de deduzir da Lei da Mata Atlântica autorização legal ao seu regulamento para que este promova normas administrativas que reforcem a proteção ambiental desse importante bioma com a utilização de instrumentos de controle administrativo coerentes e adequados, especialmente, no presente caso, em que na norma matriz do Regime Geral estabelece-se no §1º, do art.14, que a supressão “dependerá de autorização do órgão ambiental estadual competente, com anuência prévia, **QUANDO COUBER, do órgão federal ou municipal de meio ambiente”.** **Tudo isso a revelar a possibilidade legal de, em face da autorização estadual para a supressão, definir-se em regulamento as hipóteses relevantes que devem contar com anuência federal ou municipal, como bem o fez o art.19, do Decreto nº 6.660/2008.**

38. Sob o viés constitucional-ambiental, relacionado à compreensão da Lei-quadro da Mata Atlântica, numa abordagem complementar ao entendimento supra, **é imperioso admitir-se que, somente com a utilização de instrumento administrativo de controle semelhante para a proteção da vegetação secundária em cada estágio de regeneração, é que se verifica uma efetiva proteção ambiental uniforme, coerente e lógica com a função ecológica do recurso ambiental a ser tutelado.**

39. Tudo isso porque o pressuposto da elaboração e da interpretação das normas ambientais guardam relação direta com a lógica das ciências ambientais, **a exigirem a proteção adequada, suficiente e uniforme a cada recurso ambiental e sua respectiva função ecológica, sob pena de incoerência do sistema legal, que deve obediência a normas constitucionais, a exemplos dos incisos I e VII, do §1º, do art.225, da CF/88, a impor deveres fundamentais ao Poder Público de preservação e restauração de processos ecológicos, bem como a proteção da flora de modo a garantir a sua função ecológica.** A saber:

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.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

(...)

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que

**coloquem em risco sua função ecológica**, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

40. Tais deveres fundamentais relacionam-se diretamente com os valores constitucionais fundamentais tutelados, que devem orientar o operador do Direito na aplicação da Lei, pois esta deve prestar-se à proteção adequada à função ecológica do bem ambiental.

41. Essa orientação decorre de relevante técnica de Hermenêutica Jurídica e de aplicação do Direito, sob Interpretação Teleológica, também denominada de “momento ou processo teleológico da Interpretação Jurídica”, relacionada à finalidade da lei e sob os valores que a orientam. Nesse sentido, a lição doutrinária:

“O processo ou momento teleológico busca a finalidade da lei. O fim da lei, numa primeira abordagem, é garantir interesses, com base em valorações econômicas, políticas, sociais e morais dominantes.

A lei não explicita os interesses que defende, nem as valorações que a fundamentam. Cabe ao hermenêuta pesquisá-los com vistas a descobrir o fim da lei, o resultado que a mesma precisa atingir em sua atuação prática, assegurando a tutela do interesse, para a qual foi estabelecida, ou de outro que deva substituí-lo.

A interpretação teleológica visa, em princípio, à descoberta dos valores a que a lei tenciona servir.

A pesquisa teleológica deve buscar o objetivo *atual* das disposições, à medida que interesses emergentes possam ser enquadrados no texto primitivo.

Dentro dessa perspectiva oferecida pela teoria do valor e da cultura, Miguel Reale diz que:

‘...fim da lei é sempre um valor, cuja preservação ou atualização o legislador deve ter em vista garantir, armando-o de sanções, assim como também pode ser o fim impedir que ocorra um desvalor. Ora, os valores não se explicam segundo nexos de causalidade, mas só podem ser objeto de um processo compreensivo que se realiza através do confronto entre das partes com o todo e vice-versa, iluminando-se e esclarecendo-se reciprocamente, como é próprio do estudo de qualquer estrutura social’.

Assim, na compreensão de Reale, toda interpretação jurídica é teleológica: funda-se na consistência axiológica do Direito.

O Direito brasileiro sufragou, amplamente, a interpretação teleológica ao estatuir o art.5º da Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro: ‘Na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se destina e às exigências do bem comum’.

Embora colocado na Lei de Introdução do Código Civil, esse dispositivo não se aplica apenas à interpretação do Código Civil: é uma diretriz básica do ordenamento jurídico.” (HERKENHOFF, João Baptista. **Como aplicar o Direito: à luz de uma perspectiva axiológica, fenomenológica e sociológico-política**. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p.24/25).

42. Além dessa Interpretação Teleológica da LMA, em se tratando de matéria relacionada a deveres fundamentais de proteção ambiental, aplicáveis ao bioma Mata Atlântica, em que tanto são exigíveis medidas positivas de tutela ambiental, quanto são reprimíveis omissões que não efetivem essa tutela, **reforça-se a aplicação do Princípio da Proporcionalidade sob a sua dupla face ou dupla dimensão: entre proibição de excesso de intervenção, por um lado, e a proibição de insuficiência de proteção, por outro**. Nesse sentido, esclarece a doutrina:

“(…)considerando os deveres de proteção ambiental dos entes federativos delineados na CF 88 (art.225 e art.23, VI e VII), a *não atuação* (quando lhe é imposto juridicamente agir) ou a *atuação insuficiente* (de modo a não proteger o direito fundamental de modo adequado e suficiente), no tocante a medidas legislativas e administrativas voltadas ao combate às causas geradoras da degradação do ambiente, pode ensejar até mesmo a responsabilidade do Estado, inclusive, no sentido de reparar os danos causados a indivíduos e grupos sociais afetados pelos efeitos negativos dos danos ambientais.” (negritou-se) (SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ambiental: estudos sobre a constituição, os direitos fundamentais e a proteção do ambiente**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p.188-189.)

43. Assim, **considerando-se que o objeto jurídico a ser protegido é o mesmo - vegetação secundária em estágio médio de regeneração-, em zona rural ou urbana ou em regiões metropolitanas, deve-se adotar interpretação que admite mesmo modo de decisão administrativa para casos semelhantes de modo a manter o mesmo grau de proteção adequado à função ecológica do bem ambiental em tela**.

44. Com isso, **acerca do mérito da controvérsia jurídica em tela, forçosa a adoção do entendimento jurídico que preserva a aplicação do regulamento que confere controle administrativo mais adequado aos fins sociais a que lei busca proteger, assim, mantendo o sistema de dupla checagem por meio de ato administrativo autorizativo complexo - “autorização mediante anuência prévia”-, envolvendo mais de um ente federativo**.

45. Logo, **entende-se como mais plausível a interpretação que admite a aplicação do art.19, II, do Decreto nº 6.660/08 às hipóteses dos arts.30 e 31, da Lei 11.428/06, como também o fez expressamente o §2º desse dispositivo regulamentar** (“§ 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.”).

#### **DA RELEVÂNCIA DA MANUTENÇÃO DO ENTENDIMENTO DA OJN 39/2012/PFE IBAMA QUE PRESERVA A APLICAÇÃO DE DECRETO EDITADO PELO PRESIDENTE DA REPÚBLICA - OBSERVÂNCIA AO PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO DO COMPORTAMENTO CONTRADITÓRIO DA ADMINISTRAÇÃO E AO PRINCÍPIO HIERÁRQUICO.**

46. Em considerações finais e em complementação às razões de mérito supra adotadas, entende-se pertinente alertar alguns pontos que merecem ser considerados com vistas à manutenção da aplicação do art.19, II, do Decreto nº 6.660/08, às hipóteses dos arts.30 e 31, da LMA, no mesmo sentido do entendimento da supracitada OJN 39/2012/PFE/IBAMA.

47. Embora não haja vedação expressa à modificação de entendimento no âmbito da Administração Pública, o presente caso merece análise cuidadosa de aspectos práticos gerais diretamente atingidos pela controvérsia jurídica instalada, mormente, quando se conferiu caráter vinculante ao entendimento do Parecer nº368/2015/CGAJ/CONJUR/MMA/CGU/AGU, aprovado parcialmente nos termos do Despacho nº487/2015/CONJUR/MMA, seguidos do aprovo do Ministro do Meio Ambiente Interino, tudo isso, a despeito de permanecer vigente o art.19 do Decreto nº 6.660/08.

48. Como sabido, existem processos em andamento e toda uma prática administrativa adotada há anos pelo IBAMA no sentido da aplicação da OJN 39/2012 – PFE/IBAMA e com base na aplicação da IN IBAMA nº 22/2014, alterada pela IN nº 04/2015 – DOU de 31/03/2015, sobre as quais ainda não se tem notícia de revogação expressa. Nesse sentido, destacam-se os considerandos e art.1º dessa Instrução Normativa:

(…)Considerando o disposto no §4º do art.225 da Constituição Federal que inclui a Mata Atlântica como patrimônio nacional;

Considerando a Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006, que dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências;

Considerando o Decreto nº 6.660, de 21 de novembro de 2008, que regulamenta

dispositivos da Lei 11.428, de 22 de dezembro de 2006,;

Considerando a necessidade de o IBAMA aprimorar os critérios e procedimentos para análises das solicitações e concessões de anuências prévias às supressões de vegetação no Bioma Mata Atlântica, nos termos do art.19 do Decreto 6.660/08; e

Considerando o que conta no Processo Administrativo nº 02001.0033666/2013-89, resolve:

**Art.1º Estabelecer critérios e procedimentos para solicitação, análise e concessão de anuência prévia à supressão de vegetação primária ou secundária nos estágios médio ou avançado de regeneração no Bioma Mata Atlântica, nos termos do art.19 do Decreto nº6.660, de 2008.**

Parágrafo único. A anuência prévia a que se refere o caput restringe-se aos casos específicos estabelecidos pelo art.19 do Decreto nº6.660, de 2008, sem prejuízo das demais análises e avaliações de competência do órgão licenciador.

49. Assim, pode ser o caso de uma **controvérsia jurídica afetar o relacionamento do IBAMA com os órgãos ambientais autorizadores e todos os administrados que aguardam anuência prévia do IBAMA no caso de supressão de vegetação da Mata Atlântica de que trata o art.19, do Decreto 6.660/08. Ao mesmo tempo, quanto a eventuais demandas judiciais, não se tem notícia de impugnações em juízo da aplicação do art.19, II, do Decreto nº 6.660/08, às hipóteses dos arts.30 e 31, da LMA.**

50. Assim, *ad argumentandum*, mesmo que sobre o mérito se entenda no âmbito da AGU ser mais adequado o entendimento jurídico da CONJUR/MMA, até que seja editada modificação do art.19 Decreto Regulamentar nº 6.660/08 deve-se manter o entendimento da OJN 39/2012/ PFE/IBAMA, uma vez que se espera da Administração coerência com os mesmos critérios e formas de análises proferidas anteriormente, o que também atenderá ao dever de tratamento isonômico a todos os administrados.

51. Trata-se da aplicação do Princípio da vedação do comportamento contraditório da Administração, que reforça o Princípio da Segurança Jurídica e o respeito à autovinculação administrativa às suas próprias normas vigentes e aos seus comportamentos reiteradamente adotados, consoante a seguinte síntese:

“O Princípio de proibição de comportamento contraditório incide também na esfera das relações de Direito Público, instrumentalizado pela teoria das autolimitações administrativas, que veda ao Poder Público que, ante os mesmos elementos de fato, adote entendimentos contraditórios ou em desacordo com os precedentes anteriormente firmados em sede administrativa. A aplicação do princípio de vedação ao comportamento contraditório nas relações jurídico-administrativas é decorrência lógica do cumprimento do dever estatal de respeito aos direitos e garantias fundamentais, da aplicação dos valores constitucionais da solidariedade social, segurança jurídica e dignidade humana, assim como da observância dos princípios constitucionais dirigidos à Administração Pública, em especial a moralidade e a impessoalidade administrativa, essa última com projeção do princípio da isonomia” (negritou-se) (FACCI, Lucio Picanço. A proibição de comportamento contraditório no âmbito da Administração Pública: a tutela da confiança nas relações jurídico-administrativas, p.228. Revista da AGU, Ano X, número 30, Brasília, out./dez.2011, p.191-233).

52. Como bem se argumentou na Nota nº184/2015/CONEP/PFE/IBAMA/SEDE/PGF/AGU, que solicitou a este DEPCONSU/PGF/AGU a presente análise jurídica, entender o contrário da plena aplicação do art.19 do Decreto nº 6.660/08 é, no mínimo, motivo do seguinte questionamento: “nos casos de interesse social ou utilidade pública, previamente reconhecidos, é necessária a anuência do IBAMA quando o órgão estadual é competente para o licenciamento; mas para a instalação de empreendimento imobiliário, que atende ao interesse privado e exerce enorme pressão sobre o remanescente de Mata Atlântica nas cidades, é afastada a incidência de norma cogente, editada pelo Presidente da República no exercício de seu poder regulamentar?”

53. Diante disso, **à luz do Princípio Hierárquico aplicável à Administração Pública, não se deve pretender afastar um Decreto Presidencial que regulamenta Lei nacional, unicamente, invocando-se divergência jurídica no âmbito da AGU.**

54. É o caso de entender-se que a melhor interpretação a ser dada é a que favorece o entendimento adotado pela Administração do IBAMA, inclusive, com apoio no que orienta o “Guia do Fluxo da Atividade Consultiva”, da Consultoria-Geral da União, ao indicar que, sendo juridicamente sustentável posição que contemple o interesse do Órgão Assessorado, isso deverá ser sinalizado pelo advogado, a saber:

“16.4 O pronunciamento do Advogado Público deve ser proferido de forma a apontar a solução jurídica para o objetivo do Órgão Assessorado. Em algumas circunstâncias, serão necessárias adequações do formato jurídico proposto e, em outras, a reformulação do procedimento do Órgão Assessorado. Quando detectada a completa inviabilidade do objetivo administrativo, o Advogado Público deve apontar as razões do seu convencimento.

16.4.1 Considera-se completa inviabilidade do objetivo administrativo a falta de alternativas jurídicas no âmbito da pluralidade de interpretações jurídicas plausíveis. Em havendo as alternativas jurídicas, estas devem ser apontadas, ainda que não correspondam ao convencimento do Advogado público autor da manifestação.

16.5 Quando houver mais de uma forma juridicamente sustentável de interpretar as normas jurídicas que disciplinam o tema analisado, o Advogado deverá sinalizar aquela que contemple o interesse do Órgão Assessorado, sem prejuízo de alertar sobre a existência de entendimentos divergentes, inclusive o do próprio Advogado Público, se for o caso, com o intuito de que o Órgão Assessorado avalie os riscos de sua atuação.” (negritou-se)

55. Nesse sentido, considerando-se as razões da OJN 39/2012/PFE/IBAMA aprovada pela Presidência do IBAMA, que corroboram a longa vigência do art.19 do Decreto 6.660/2008, com as quais concordamos integralmente, somadas aos riscos práticos de judicialização da matéria diante da inobservância do Princípio da Vedação do Comportamento Contraditório da Administração e do Princípio Hierárquico, a exigirem a aplicação do art.19, II, do Decreto 6.660/08, ao art.31, da LMA (loteamento urbano), devem ser mantidos os entendimentos jurídicos da PFE/IBAMA-Sede, no sentido do que já vem sendo adotado no âmbito do IBAMA, nos termos da IN 04/2015.

#### **CONCLUSÃO**

56. Por todo o exposto, conclui-se o seguinte:

a) Corrobora-se a adoção *in totum* das razões jurídicas da OJN 39/2012/PFE/IBAMA-Sede, em especial, para a solução do presente caso:

“6. (...), o art. 14 poderia ser lido da seguinte forma: a supressão de vegetação primária e secundária no estágio avançado de regeneração será autorizada nos casos de utilidade pública e interesse social; e, nas áreas urbanas, para fins de loteamento e edificação, atenderá ao disposto nos arts. 30 e 31 da Lei, que dispõem a comprovação da utilidade pública e interesse social, apresentando outras exigências. Esse é o conteúdo do caput.”

“11. 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.

12. A leitura do comando positivado no Decreto reforça a ideia de unicidade no sistema de proteção do bioma Mata Atlântica, instituído por força constitucional. Assim com a lei não se interpreta por tiras, ela também não deve ser interpretada a partir de seus capítulos isolados, como se fossem feudos carentes de unicidade. A Lei

11.428/06 instituiu um sistema uno de proteção do bioma e, por isso, o Regime Jurídico Geral insculpido no Título II deve irradiar suas diretrizes para a interpretação dos demais Regimes constantes na mesma lei, a fim de conformar todos eles em uma unidade normativa.”

“21. Ao definir a autorização para supressão de vegetação como um ato complexo, que envolve mais de um ente da federação, independentemente de a ação se concretizar em área rural ou urbana, o Poder Executivo conferiu não só unidade (e maior segurança) ao regime jurídico de proteção ao bioma Mata Atlântica, mas também ao ordenamento jurídico pátrio. Assim, seja na aplicação do Código Florestal (Lei 4.771/65) ou do Estatuto das Cidades, é garantido mesmo nível de proteção ao bioma reconhecido pela Constituição como patrimônio nacional.”

b) O dispositivo do art.31, da LMA, que trata da supressão de vegetação secundária em estágio **médio** de regeneração, do bioma Mata Atlântica, para a instalação de **loteamento urbano**, sofre irradiação da norma do regime geral do §1º do art.14, da LMA, **nomeadamente**, quanto à necessidade de autorização do órgão ambiental estadual competente, com anuência prévia do órgão federal, nos termos do que dispôs a norma do art.19, II, e §2º, do Decreto nº 6.660/08; dessa forma, o objeto jurídico a ser protegido - vegetação secundária em estágio médio de regeneração-, em zona rural ou urbana ou em regiões metropolitanas, submete-se ao mesmo modo de decisão administrativa sob ato complexo de mais um ente federativo;

c) Sob a análise de riscos de judicialização da matéria diante da inobservância do Princípio da Vedação do Comportamento Contraditório da Administração e do Princípio Hierárquico, a exigirem a aplicação do art.19, II, do Decreto 6.660/08, ao art.31, da LMA, devem ser mantidos os entendimentos jurídicos formalizados pela PFE/IBAMA-Sede.

57. No caso de aprovação da presente manifestação e da manutenção da controvérsia, sugere-se o encaminhamento dos autos para a apreciação pelo Exmo. Advogado-Geral da União para os fins do art.4º, X e XI, do Decreto 7392/2010.

À consideração superior.

Brasília, 14 de junho de 2016.

GERLENA MARIA SANTANA DE SIQUEIRA  
PROCURADORA FEDERAL

1) O dossiê completo do inicial PL 3285/92 está disponível em < [http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1137888&filename=Dossie+-PL+3285/1992](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1137888&filename=Dossie+-PL+3285/1992) > . Sobre o histórico do longo processo legislativo que deu origem à Lei nº11.428/06, iniciado pelo PL 3.295/92, nomeadamente, sobre a adoção do substitutivo PL 285/1995 como texto principal que definiu a sistematização da atual Lei em vigor e contou com o Parecer do Relator supracitado, cabe o esclarecimento da doutrina jurídica de Édis Milaré:

“A longa tramitação do PL 3.285/92 merece alguns comentários.

Apresentado à Câmara dos Deputados em 1992, pelo então deputado federal FábioFeldmann(SP), continha apenas 12 artigos que tratavam da utilização e da proteção da Mata Atlântica. Em fevereiro de 1994, como o fim da legislatura, o PL foi arquivado sem apreciação(...) Em fevereiro de 1995 (...).

Em agosto de 1995, a Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias aprovou o acréscimo de nove emendas ao PL original e rejeitou integralmente as teses contidas nos Pls 69/1995 e 635/1995(...)

Em abril de 2000, **o texto principal recebeu um terceiro PL, substitutivo ao PL 285/1995, de autoria do deputado Luciano Pizzato**. Em maio de 2001, a Comissão de Constituição, Justiça e Redação manifestou-se pela inconstitucionalidade do PL 3.285/1992, por “invadir a seara normativa do Presidente da República ao atribuir uma série de competências a órgãos e entidades integrantes da estrutura do Poder Executivo”, e **pela constitucionalidade do substitutivo ao PL 285/99**, ao qual propôs modificações por meio de subemenda substitutiva e dos PLs 69 e 635/1995.

Em dezembro de 2003, o Projeto foi, enfim, aprovado na Câmara dos Deputados e, em fevereiro de 2006, pelo Senado, com acréscimos de algumas emendas. Em novembro de 2006, o PL enfim retornou ao Plenário da Câmara, onde, finalmente, foi aprovado com o acolhimento de 14 das 15 emendas propostas pelo Senado.”(MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 8ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p.1307/1308.)

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 02001003295201586 e da chave de acesso bbb67eae



Documento assinado eletronicamente por GERLENA MARIA SANTANA DE SIQUEIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 6201737 e chave de acesso bbb67eae no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): GERLENA MARIA SANTANA DE SIQUEIRA. Data e Hora: 20-06-2016 20:52. Número de Série: 9165795704952456690. Emissor: AC CAIXA PF v2.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
DEPARTAMENTO DE CONSULTORIA

**DESPACHO n. 00150/2016/DEPCONSU/PGF/AGU**

**NUP: 02001.003295/2015-86**

**INTERESSADOS: GABINETE DA PRESIDÊNCIA/IBAMA**

**ASSUNTOS: MEIO AMBIENTE**

Senhor Procurador-Geral Federal,

1. Trata-se de manifestação contida no *Parecer n.º 00004/2016/DEPCONSU/PGF/AGU* que aborda controvérsia jurídica entre a Procuradoria Federal Especializada junto ao IBAMA – PFE/IBAMA e a Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Meio Ambiente – CONJUR/MMA acerca da interpretação e aplicação da norma disposta no art. 19, Inciso II, do Decreto n.º 6.600, de 2008, em face do art. 31, da Lei n.º 11.428, de 2006, – Lei da Mata Atlântica.

2. O referido Parecer, acompanhando o entendimento da PFE/IBAMA, encarta, afinal, a seguinte conclusão:

“b) O dispositivo do art. 31, da LMA, que trata da supressão de vegetação secundária em estágio **médio** de regeneração, do bioma Mata Atlântica, para a instalação de **loteamento urbano**, sofre irradiação da norma do regime geral do §1º do art. 14, da LMA, **nomeadamente**, quanto à necessidade de autorização do órgão ambiental estadual competente, com anuência prévia do órgão federal, nos termos do que dispôs a norma do art. 19, II, e § 2º, do Decreto n.º 6.660/08; dessa forma, o objeto jurídico a ser protegido - vegetação secundária em estágio médio de regeneração -, em zona rural ou urbana ou em regiões metropolitanas, submete-se ao mesmo modo de decisão administrativa sob ato complexo de mais um ente federativo;”

3. Com todo respeito ao bem lançado Parecer, compreendo de modo diverso, e desse modo passo a discorrer.

4. Percebe-se que a fundamentação do Parecer ora em debate escora-se no entendimento de que o Regime Jurídico Geral da Lei da Mata Atlântica – *art. 8º ao art. 19* – se irradiaria em seu Regime Jurídico Especial – *art. 20 ao art. 32* – de tal modo que, no ponto em discussão, se aplicaria a sistemática de anuência prévia contida no § 1º do art. 14 ao disposto nos §§ 1º e 2º do art. 31.

5. Para tanto, interpretou a parte final do caput do art. 14 de modo a desconsiderar que a ressalva ali expressa significaria o afastamento da incidência desse dispositivo nas normas próprias contidas no inciso I do art. 30 e nos §§ 1º e 2º do art. 31 da Lei n.º 11.428, de 2006, concluindo inexistir *discrimen* quanto à localização – *rural ou, urbana ou região metropolitana* – e à finalidade da supressão da vegetação secundária em estágio médio de regeneração – *utilidade pública ou interesse social ou, loteamento ou edificação* – em relação à necessidade de anuência prévia do órgão federal. Vejamos o artigo 14:

“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.” – grifei.

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.

10. No Capítulo II, o art. 21 encarta quatro possibilidades de **supressão da vegetação secundária em estágio avançado de regeneração – utilidade pública, pesquisas científicas e práticas preservacionistas**, bem como **loteamento e edificação** em área urbana e região metropolitana (**inciso I do art. 30**). Observa-se, porém, que o art. 22 aponta a necessidade de se observar o disposto no art. 14 somente para o caso de a supressão ser destinada a *utilidade pública*, e o art. 19 para os casos de *práticas preservacionistas e pesquisas científicas*, inexistindo remissão dessa natureza em relação ao art. 30. Transcrevo o teor do art. 19 e art. 30, verbis:

“Art. 19. O corte eventual de vegetação primária ou secundária nos estágios médio e avançado de regeneração do Bioma Mata Atlântica, **para fins de práticas preservacionistas e de pesquisa científica** será devidamente regulamentado pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente e autorizado pelo órgão competente do Sisnama” – grifei

“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.” – grifei

11. Verifica-se que a mesma remissão à obediência do art. 14 não se dirige ao Inciso III do art. 21, dispositivo esse que remete ao art. 30 da Lei em comento, que se volta à supressão de vegetação em estágio avançado de regeneração **para fins de loteamento ou edificação**, nas regiões metropolitanas e áreas urbanas. Guardando a coerência da lei, o art. 19, que também é dispositivo que integra o Regime Jurídico Geral, não remete à aplicação do art. 14, nas hipóteses de supressão para fins de **práticas preservacionistas e de pesquisa científica**, cabendo ao CONAMA e ao SISNAMA a regulamentação e autorização da supressão respectivamente. Há uma clara delimitação legal.

“CAPÍTULO III

DA PROTEÇÃO DA VEGETAÇÃO SECUNDÁRIA EM ESTÁGIO MÉDIO DE REGENERAÇÃO

Art. 23. O corte, a supressão e a exploração da vegetação secundária em estágio médio 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** ou de **interesse social, pesquisa científica e práticas preservacionistas**;

II - (VETADO)

III - **quando necessários ao pequeno produtor rural e populações tradicionais para o exercício de atividades ou usos agrícolas, pecuários ou silviculturais imprescindíveis à sua subsistência e de sua família**, ressalvadas as áreas de preservação permanente e, quando for o caso, após averbação da reserva legal, nos termos da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965;

IV - **nos casos previstos nos §§ 1º e 2º do art. 31 desta Lei**.

Art. 24. O corte e a supressão da vegetação em estágio médio de regeneração, de que trata o **inciso I do art. 23 desta Lei, nos casos de utilidade pública ou interesse social** obedecerão ao disposto no **art. 14 desta Lei**.

Parágrafo único. Na hipótese do **inciso III do art. 23 desta Lei**, a autorização é de competência do órgão estadual

competente, informando-se ao Ibama, na forma da regulamentação desta Lei.” – grifei.

12. No Capítulo III, o art. 23 encarta seis possibilidades de supressão da vegetação secundária em estágio médio de regeneração – utilidade pública, interesse social, pesquisas científicas e práticas preservacionistas, quando necessários ao pequeno produtor rural e populações tradicionais exercer determinadas atividades imprescindíveis à sua subsistência e de sua família, bem como loteamento ou edificação em área urbana e região metropolitana (**§§ 1º e 2º do art. 31**).

13. Na esteira das disposições dos capítulos anteriores, o art. 24 aponta a necessidade de se observar o disposto no art. 14 somente para o caso de a supressão ser destinada a utilidade pública e interesse social; remete ao regulamento o disposto no inciso III do art. 23, exigindo mera informação ao IBAMA; não remete à aplicação do art. 14, mais uma vez, em relação à supressão de vegetação para fins de loteamento ou edificação, nas regiões metropolitanas e áreas urbanas (inciso IV).

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.

#### “CAPÍTULO IV

##### DA PROTEÇÃO DA VEGETAÇÃO SECUNDÁRIA EM ESTÁGIO INICIAL DE REGENERAÇÃO

Art. 25. O corte, a supressão e a exploração da vegetação secundária em estágio inicial de regeneração do Bioma Mata Atlântica serão autorizados pelo órgão estadual competente.

Parágrafo único. O corte, a supressão e a exploração de que trata este artigo, nos Estados em que a vegetação primária e secundária remanescente do Bioma Mata Atlântica for inferior a 5% (cinco por cento) da área original, submeter-se-ão ao regime jurídico aplicável à vegetação secundária em estágio médio de regeneração ressalvadas as áreas urbanas e regiões metropolitanas.

Art. 26. Será admitida a prática agrícola do pousio nos Estados da Federação onde tal procedimento é utilizado tradicionalmente.” – grifei.

15. O Capítulo IV, acima transcrito, demonstra a intensão legislativa de dar tratamento diferenciado às supressões em áreas urbanas e regiões metropolitanas (*considera depender do estágio de regeneração*), mantendo a coerência com o disposto no inciso III do art. 21 e Inciso IV do art. 23, e com o próprio § 2º do art. 14 (*supressão de vegetação no estágio médio de regeneração situada em área urbana*), no qual a dupla checagem (autorização e anuência) fica a cargo, respectivamente, do órgão ambiental municipal e estadual, sem que haja, contudo, qualquer incumbência legalmente atribuída ao órgão ambiental federal.

#### “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.” – grifei.

16. Guardando coerência com as ressalvas existentes ao longo da Lei da Mata Atlântica, já destacadas, nota-se que os artigos compreendidos no Capítulo VI são silentes em relação ao dever de obediência ao disposto no art. 14, e, na minha opinião, propositalmente. Isso leva à conclusão de haver determinação legal de tratamento todo próprio para casos de supressão de vegetação em áreas urbanas e regiões metropolitanas, para fins de loteamento ou edificação, não incidindo referido artigo nessas situações, corroborada pela expressa ressalva constante ao final do *caput* do mencionado artigo.

17. Por fim, vale afirmar que a defendida hipótese de aplicação das disposições do art. 14 nos casos previstos nos §§ 1º e 2º do art. 31 (*loteamento ou edificação em área urbana ou região metropolitana*), em minha opinião, não se confirma, e poderia levar a um paradoxo, pois a competência autorizadora para supressão da vegetação em estado médio de regeneração, em área urbana, disposta no § 2º do art. 14, e que é atribuída ao órgão ambiental municipal, se chocaria com a competência autorizadora atribuída ao órgão ambiental estadual, disposta no *caput* do art. 31 (*área urbana e região metropolitana*), além de

causar perplexidade a constatação de que o mesmo órgão ambiental estadual autorizaria e anuiria com supressão com essas características, já que possui **competência para anuência prévia**, também expressamente atribuída no § 2º do art. 14.

18. Creio que isso só reforça o argumento, ora defendido, de que a incidência do art. 14 no Regime Jurídico Especial restringe-se aos casos de **utilidade pública e interesse social** a que se referem, não alcançando, dessa maneira, o disposto nos arts. 30 e 31, cuja supressão é voltada exclusivamente para fins de loteamento ou edificação em área urbana e região metropolitana. A par disso, **tratando-se de área urbana**, na dicção do mencionado § 2º do art. 14, sequer seria necessária a anuência do órgão ambiental federal para a supressão de vegetação **no referido estado de regeneração**, como já afirmado em passagem anterior.

19. Neste ponto, entendo relevante destacar que, no meu entender, embora o *caput* do art. 30 e o Inciso I do art. 31 refiram-se unicamente à necessidade de **autorização do órgão estadual ambiental** para supressão da vegetação secundária, para fins de loteamento ou edificação, em área urbana e região metropolitana, encontra-se preservada uma espécie de dupla atuação do Poder Público (*dupla checagem*), de duas esferas distintas (*Estado/Município*), no controle da supressão da vegetação da Mata Atlântica ante a sua relevância. E isso se dá pelo fato da necessidade de ser observada a lei municipal que disciplina o plano diretor de ordenamento territorial – nos termos do art. 39 e ss da Lei n.º 10.257, de 2001, Estatuto da Cidade – que poderia ser interpretada como uma **anuência prévia municipal vinculada** –, além, é claro, das demais normas urbanísticas e ambientais aplicáveis.

20. Abaixo, transcreve-se alguns dispositivos do Estatuto da Cidade para demonstrar a destacada importância do componente ambiental na formulação do Plano Diretor, evidenciando o motivo pelo qual houve aparente opção legislativa de remissão à sua observância, como sendo suficiente no que toca à necessária participação do município na sistemática de um duplo controle para fins de supressão de vegetação. Vejamos:

“Art. 2º A **política urbana** tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes **diretrizes gerais**:

...

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a **evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente**;

...

VI – **ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar**:

...

g) a **poluição e a degradação ambiental**;

...

XII – **proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído**, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

...

XVII - **estímulo à utilização, nos parcelamentos do solo e nas edificações urbanas**, de sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes tecnológicos que **objetivem a redução de impactos ambientais** e a economia de recursos naturais. (Incluído pela Lei nº 12.836, de 2013)

...

Art. 39. **A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor**, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, **respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei**.

Art. 40. **O plano diretor, aprovado por lei municipal**, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

...

§ 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

...

Art. 41. **O plano diretor** é obrigatório para cidades:

...

V – **inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional**.

...

Art. 42. O **plano diretor** deverá conter no mínimo:

I – a **delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação** ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei;

...

Art. 42-B. Os **Municípios que pretendam ampliar o seu perímetro urbano** após a data de publicação desta Lei deverão elaborar projeto específico que contenha, no mínimo: (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

...

VI - **definição de diretrizes e instrumentos específicos para proteção ambiental** e do patrimônio histórico e cultural; e (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012) – grifei.

21. De todo modo, não me parece razoável compreender que a ausência de participação do órgão 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.

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.

23. Esse o motivo que me leva a discordar do entendimento firmado no Parecer em análise, pois entendo que há efetiva discriminação de tratamento legal relacionado à localização em que ocorre a supressão da vegetação (*área urbana e região metropolitana*), e quanto à finalidade da supressão (*loteamento urbano ou edificação*), considerado o estado de regeneração da vegetação.

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.

25. Terminadas as considerações acerca Lei da Mata Atlântica, necessário lançar um olhar sobre a sua regulamentação, levada a efeito por meio do Decreto n.º 6.660, de 2008, tendo em vista que a questão posta implica a fixação de entendimento acerca da interpretação e aplicação da norma disposta no art. 19, Inciso II do referido Decreto, em face do art. 31 da Lei n.º 11.428, de 2006.

26. Inicialmente, convém deixar consignado meu entendimento no sentido de que o mencionado Decreto em nada exorbitou a Lei regulamentada. Talvez uma melhor compreensão da sistemática adotada no bojo da lei permita afastar a ideia de que o Decreto possa ter se excedido. O ponto de partida para o melhor entendimento encontra-se na esteira da interpretação legal acima defendida (*parágrafo 24*). Quer dizer, o Decreto deve ser lido partindo do princípio de que o disposto no inciso I do art. 30 e nos §§ 1º e 2º do art. 31 da Lei n.º 11.428, de 2006, não devem obedecer as prescrições contidas no seu art. 14 e, conseqüentemente o Inciso II do art. 19 do Decreto n.º 6.660, de 2008, não se aplica àqueles dispositivos, exceto nos casos em que a supressão da vegetação em área urbana e região metropolitana ocorra por motivo de utilidade pública e interesse social, por força do comando excludente esculpido no § 2º do art. 19.

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**.

28. Contudo, na supressão de vegetação **secundária em estágio médio** de regeneração, em **área urbana**, nos casos de **utilidade pública e interesse social**, considerando o disposto no § 2º do art. 14, em razão da ressalva existente no § 1º do mesmo artigo, a **anuência prévia** está a cargo do **órgão ambiental estadual** competente e a **autorização** a cargo do **órgão ambiental municipal**, sendo dessa forma legalmente configurada a dupla checagem a que me referi anteriormente, no parágrafo 19. Quer dizer, nessa situação, não será necessária anuência prévia do IBAMA.

29. Do mesmo modo, em razão da ressalva constante na parte final do *caput* do art. 14 da Lei n.º 11.428, de 2006, bem como da ausência de comando expresso determinando que o disposto no inciso I do art. 30 e nos §§ 1º e 2º do art. 31 devam obedecer o que dispõe aquele artigo, entendo que a melhor interpretação a ser dada quanto ao alcance do disposto no Inciso II do art. 19 do Decreto n.º 6.660, de 2008, em relação ao comando existente no seu § 2º, é no sentido de que não será necessária anuência prévia do IBAMA.

“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.” – grifei.

30. Corroborando o referido entendimento o fato do próprio art. 40 do Decreto n.º 6.660, de 2008, que **trata especificamente da regulamentação da aplicação do disposto nos arts. 30 e 31** da Lei da Mata Atlântica, não carregar qualquer

menção no sentido de ser necessária a anuência prévia do IBAMA, sem ter olvidado de tratar, contudo, da competência do órgão estadual para a autorização da supressão da vegetação. Isso tudo permite inferir que o art. 19 do mencionado Decreto, com efeito, volta-se a regulamentar a anuência prévia do IBAMA somente para a supressão de vegetação nos casos de utilidade pública e interesse social. Vejamos:

“Art. 40. O corte ou supressão de vegetação para fins de loteamento ou edificação, de que tratam os arts. 30 e 31 da Lei n.º 11.428, de 2006, depende de autorização do órgão estadual competente, devendo o interessado apresentar requerimento contendo, no mínimo, as seguintes informações, sem prejuízo da realização de licenciamento ambiental, quando couber: ...”

31. Neste ponto, pondero que se o Poder Regulamentador considerasse imprescindível a anuência prévia do IBAMA para a supressão da vegetação secundária em estágio avançado ou médio de regeneração, para fins de loteamento ou edificação, em área urbana e região metropolitana, não haveria necessidade de existir o § 2º do art. 19 do Decreto n.º 6.660, de 2008, bastando apenas a redação existente no seu inciso II.

32. Por outro lado, entender que a redação do Inciso II do art. 19 do Decreto n.º 6.660, de 2008, abarcaria todo empreendimento localizado em área urbana e região metropolitana seria um equívoco e de difícil conciliação com o que prevê o art. 14 da Lei da Mata Atlântica, cuja aplicação é dirigida à supressão de vegetação voltada para os casos de utilidade pública e interesse social.

33. Desse modo, entendo que a melhor interpretação conjugando o disposto no Inciso II do art. 19 do Decreto n.º 6.660, de 2008, com o seu § 2º, preservando a sua higidez, e o alinhamento com o entendimento ora defendido, de que o art. 14 da Lei n.º 11.428, de 2006, não se aplica ao disposto no inciso I do art. 30 e nos §§ 1º e 2º do art. 31 dessa Lei, é no sentido de que:

a) **é necessária** a anuência prévia do IBAMA para a supressão de vegetação primária ou secundária em estágio médio ou avançado de regeneração, em área urbana ou região metropolitana, somente nos casos de **utilidade pública ou interesse social**, excetuado o disposto no § 2º do art. 14 da Lei n.º 11.428, de 2006;

b) **não é necessária** a anuência prévia do IBAMA para a supressão de vegetação secundária em estágio avançado ou médio de regeneração, em área urbana ou região metropolitana, **para fins de loteamento e edificação**, conforme previsto no inciso I do art. 30 e nos §§ 1º e 2º do art. 31 da Lei n.º 11.428, de 2006.

34. Essas as razões que me levam a crer que o Decreto n.º 6.660, de 2008, está em plena harmonia com o que prescreve a Lei n.º 11.428, de 2006.

35. Assim, respeitadas as opiniões contrárias, e observadas as demais disposições da Lei da Mata Atlântica e de sua regulamentação, concluo minha análise fixando o entendimento no sentido de que:

a) 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 §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;

b) o Decreto n.º 6.660, de 2008, deve ser lido partindo do princípio de que o disposto no inciso I do art. 30 e nos §§ 1º e 2º do art. 31 da Lei n.º 11.428, de 2006, não devem obedecer as prescrições contidas no seu art. 14 e, conseqüentemente, o inciso II do art. 19 do referido Decreto não se aplica àqueles dispositivos, exceto nos casos em que a supressão da vegetação em área urbana e região metropolitana ocorra por motivo de utilidade pública e interesse social, por força do comando excluyente esculpido no § 2º do art. 19.

c) **é necessária** a anuência prévia do IBAMA para a supressão de vegetação primária ou secundária em estágio médio ou avançado de regeneração, em área urbana ou região metropolitana, somente nos casos de **utilidade pública ou interesse social**, excetuado o disposto no § 2º do art. 14 da Lei n.º 11.428, de 2006; e

d) **não é necessária** a anuência prévia do IBAMA para a supressão de vegetação secundária em estágio avançado ou médio de regeneração, em área urbana ou região metropolitana, **para fins de loteamento e edificação**, conforme previsto no inciso I do art. 30 e nos §§ 1º e 2º do art. 31 da Lei n.º 11.428, de 2006.

Diante do exposto, sugiro a Vossa Excelência que deixe de aprovar o *Parecer n.º 00004/2016/DEPCONSU/PGF/AGU*, e acolha o entendimento firmado no presente despacho, fixando a interpretação acerca da aplicação da norma disposta no art. 19, inciso II, do Decreto n.º 6.600, de 2008, em face do art. 31, da Lei n.º 11.428, de 2006, nos termos do parágrafo 35, *supra*.

Sugiro, por fim, a devolução dos autos à Procuradoria Federal Especializada junto ao IBAMA – PFE/IBAMA e que seja dado conhecimento formal desta manifestação e do *Parecer n.º 00004/2016/DEPCONSU/PGF/AGU* à Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Meio Ambiente – CONJUR/MMA, bem como à Consultoria-Geral da União.

À consideração superior.

Brasília, 22 de agosto de 2016.

ANTONIO CARLOS SOARES MARTINS  
Diretor do Departamento de Consultoria

Acolho o entendimento firmado no **Despacho n.º 00150/2016/DEPCONSU/PGF/AGU**, pelos seus próprios fundamentos e nos termos sugeridos, e, por conseguinte, deixo de aprovar o **Parecer n.º 00004/2016/DEPCONSU/PGF/AGU**.  
Encaminhe-se conforme sugerido.

Brasília, de agosto de 2016.

RONALDO GUIMARÃES GALLO  
PROCURADOR-GERAL FEDERAL

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 02001003295201586 e da chave de acesso bbb67eae



Documento assinado eletronicamente por ANTONIO CARLOS SOARES MARTINS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 10104519 e chave de acesso bbb67eae no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANTONIO CARLOS SOARES MARTINS. Data e Hora: 22-08-2016 16:09. Número de Série: 3796960105636004972. Emissor: AC CAIXA PF v2.



Documento assinado eletronicamente por RONALDO GUIMARAES GALLO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 10104519 e chave de acesso bbb67eae no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RONALDO GUIMARAES GALLO. Data e Hora: 22-08-2016 19:38. Número de Série: 832766607191962546. Emissor: AC CAIXA PF v2.

**INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS****DESPACHO DECISÓRIO Nº 53/2024/GABIN**

Processo nº 00807.002390/2024-52

Interessado: MINISTERIO PUBLICO FEDERAL (PROCURADORIA) E OUTROS

1. O presente processo origina-se a partir do Ofício n. 00021/2024/IAJ-CONT/IAJ-CIF/AGU (18544659), por meio do qual a Procuradoria Federal Especializada junto ao Ibama (PFE/Ibama) é cientificada da apresentação em juízo (audiência de conciliação) de teses contraditórias por parte da autarquia, acerca da matéria referente à supressão de vegetação de Mata Atlântica a fim de viabilizar empreendimento minerário, mais especificamente, se seria necessário o cumprimento dos requisitos do art. 32 da Lei n. 11.428/2006 e também a anuência do Ibama, prevista no art. 14, § 1º, da Lei n. 11.428/2006.
2. Sobre o assunto, a referida Seccional, por meio do DESPACHO n. 00138/2024/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU (18544720), menciona que a questão foi relatada na NOTA JURÍDICA n. 00007/2024/CRBIO/PFE-IBAMA SEDE/PGF/AGU (18544691), que informa ter sido o tema recentemente revisitado pela PFE/Ibama, reafirmando a posição jurídica já emitida em momento anterior, "*nos autos do processo nº 02027.002502/2020-54, por solicitação do atual Presidente do Ibama, que demandou reanálise do tema, uma vez que a Superintendência do Ibama no Estado de Minas Gerais e a Diretoria de Uso Sustentável da Biodiversidade e Florestas - DBFlo não parecem concordar com a conclusão ali lançada*".
3. Nesse contexto, a PFE/Ibama solicita que o Ibama, por sua instância máxima de decisão, venha a firmar posição conclusiva acerca da questão posta, tendo em vista que a circunstância exposta no referido ofício gera insegurança jurídica e pode gerar repercussões negativas inclusive à imagem do órgão assessorado.
4. Acerca da demanda, observa-se que a mencionada controvérsia tem, de um lado, a Superintendência do Ibama no estado de Minas Gerais (Supes-MG) e a Diretoria de Uso Sustentável da Biodiversidade e Florestas (DBFlo) - pela necessidade de anuência prévia do Ibama; e, de outro, a PFE/Ibama e a Diretoria de Licenciamento Ambiental (Dilic), pela desnecessidade de anuência prévia do Ibama -.
5. Ao ser instada a ser manifestar, a Supes-MG manifestou-se tecnicamente, por meio do Parecer Técnico nº 14/2021-NUBIO-MG/DITEC-MG/SUPES-MG (11233899) e do Despacho nº 18734424/2024-Supes-MG, pela necessidade de anuência prévia do Ibama para os empreendimentos minerários que envolvam a supressão de vegetação no Bioma Mata Atlântica, posto que sua dispensa não contribuiria com a proteção que o bioma necessita. A DBFlo, por seu turno, também manifestou-se tecnicamente, por meio do Despacho nº 21210182/2024-Cousf/CGFlo/DBFlo, do Despacho nº 21212070/2024-Cousf/CGFlo/DBFlo, do Despacho nº 21216699/2024-CGFlo/DBFlo e do Despacho nº 21259484/2024-DBFlo, acompanhando o Parecer Técnico nº 14/2021-NUBIO-MG/DITEC-MG/SUPES-MG (11233899).
6. Já o entendimento jurídico pela desnecessidade de anuência prévia do Ibama para supressão de Mata Atlântica em empreendimentos minerários foi defendido pela PFE/Ibama primeiramente no Parecer nº 00046/2021/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, posteriormente ratificado no Parecer nº 00003/2023/CRBIO/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU (15910331), aprovado pelo Despacho nº 436/2023/CGMAM/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU (15910357) e pelo Despacho nº 00360/2023/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU (15910393). Por sua vez, a Dilic, no processo nº 02027.002502/2020-54, mediante o Despacho nº 11782416/2022-DILIC, corroborou e complementou o Parecer Técnico nº 3/2022-NLA-

SP/DITEC-SP/SUPES-SP (11779577), ambos concluindo favoravelmente à adoção do Parecer nº 00046/2021/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU.

7. Desse modo, após ouvidas as áreas técnicas competentes, e pelas razões expostas nas manifestações citadas no item 5 do presente expediente, acompanho o posicionamento da DBFlo e da Supes-MG e **decido** pela necessidade de anuência prévia do Ibama para os empreendimentos minerários que envolvam a supressão de vegetação no Bioma Mata Atlântica.

8. Isso posto, restituo os autos à DBFlo, à Dilic, à PFE, à Supes-MG e à Supes-SP para conhecimento e providências decorrentes.

Atenciosamente,

(assinado eletronicamente)

**RODRIGO AGOSTINHO**

Presidente do Ibama



Documento assinado eletronicamente por **RODRIGO ANTONIO DE AGOSTINHO MENDONÇA, Presidente**, em 02/01/2025, às 10:23, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.ibama.gov.br/autenticidade>, informando o código verificador **21589531** e o código CRC **F2FBD76A**.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO IBAMA  
COORDENAÇÃO-GERAL DE MATÉRIA AMBIENTAL

**DESPACHO nº 436/2023/CGMAM/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**

Senhor Presidente do Ibama,

1. Aprovo, pelos respectivos fundamentos, o Parecer n. 3/2023/CRBIO/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU.
2. Encaminho-lhe o feito para conhecimento das razões que justificaram a manutenção da óptica consignada no Parecer n. 46/2021/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU.
3. Respeitosamente,

Brasília, 28 de março de 2023.

PAULO TIMPONI TORRENT  
COORDENADOR-GERAL DE MATÉRIA AMBIENTAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO IBAMA

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 PAULO TIMPONI TORRENT, 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 1131664082 e chave de acesso 09c2de6c no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): PAULO TIMPONI TORRENT, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 28-03-2023 14:53. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



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](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 jurídico 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 inexigibilidade 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/DEPCONSUS/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](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 Depconsu, 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 sucessoriais 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.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA NACIONAL DE DEFESA DO CLIMA E DO MEIO AMBIENTE

**PARECER n. 00001/2025/PNDCMA/AGU**

**NUP: 02027.002502/2020-54**

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

**ASSUNTOS: DIREITO AMBIENTAL**

EMENTA. DIREITO AMBIENTAL. NECESSIDADE DE ANUÊNCIA DO IBAMA PARA SUPRESSÃO DE MATA ATLÂNTICA PARA MINERAÇÃO. INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA DOS ARTS 14, § 2º, E 32 DA LEI N.º 14.428/06 E DO ART. 19 DO DECRETO 6.660/08. PRINCIPIOLOGIA DO DIREITO AMBIENTAL. PARECER n. 00011/2023/CONSUNIAO/CGU/AGU. PREVENÇÃO. PRECAUÇÃO. VEDAÇÃO DO RETROCESSO. DEVER DE PROGRESSIVIDADE. CONSEQUENCIALISMO. ART. 20 DA LINDB. EXISTÊNCIA DE ROBUSTOS E RECENTES FUNDAMENTOS JURÍDICOS PARA SUSTENTAR A EXIGÊNCIA DE ANUÊNCIA PRÉVIA. PEDIDO DE ANÁLISE DA PERTINÊNCIA DE REVISITAR O TEMA PELAS UNIDADES COMPETENTES.

Os autos foram encaminhados à PRONACLIMA pelo Presidente do Ibama, nos termos do Ofício nº 1151/2023/GABIN, reiterado pelo Ofício nº 1840/2023/Gabin para análise sobre a necessidade de anuência prévia do Ibama para supressão de vegetação do Bioma Mata Atlântica, relacionada a empreendimentos de atividades minerárias.

1. Em 2.1.2025, a PRONACLIMA teve ciência do DESPACHO DECISÓRIO Nº 53/2024/GABIN (em anexo), em que o Presidente do Ibama decide pela necessidade de anuência prévia para supressão de vegetação em Mata Atlântica para empreendimentos de mineração. Como a decisão da autarquia não está alinhada ao entendimento da PFE/Ibama e do então Departamento de Consultoria da Procuradoria-Geral Federal sobre o tema, vê-se, aqui, a relevância de avaliar a possibilidade de alinhamento entre o Administração Ambiental e os órgãos de assessoramento jurídico para promover maior segurança jurídica na proteção do bioma Mata Atlântica.

2. Nos termos do Art. 10, IV, do Decreto 11.328, de 2023, compete à Pronaclima elaborar estudos e preparar informações técnicas sobre clima e meio ambiente, por solicitação de autoridades vinculadas à transição ecológica - solicitação formulada pelo Presidente do Ibama. Ainda, nos termos do inciso IV do mesmo artigo, cabe à Pronaclima a proposição da uniformização da jurisprudência administrativa para a correta aplicação das leis, para prevenção e solução de controvérsias entre os órgãos jurídicos da administração pública federal, nos assuntos pertinentes à defesa do clima e do meio ambiente. No exercício destas duas competências, o tema proposto será analisado.

**I. HISTÓRICO DAS MANIFESTAÇÕES JURÍDICAS SOBRE A INTERPRETAÇÃO DO ART. 14, DA LEI 11.428, DE 2006, E ART. 19, DO DECRETO 6.660, DE 2008**

A Mata Atlântica é o bioma brasileiro que mais sofreu com os ciclos econômicos no Brasil. É uma das florestas tropicais mais ameaçadas do mundo. Nada menos que 71,3% das áreas de florestas tropicais nativas, conforme dados do Instituto Nacional de Pesquisa Espaciais (INPE), já foram desmatadas para exploração durante diversos ciclos econômicos (como pau-brasil, cana-de-açúcar, ouro e café), expansão da ocupação urbana (no bioma vivem cerca de 70% dos brasileiros, aproximadamente 145 milhões de pessoas), construção de ferrovias e rodovias e avanço da agropecuária. Apenas 12% da floresta está preservada<sup>[1]</sup>. Nesse contexto, foi editada a Lei n.º 11.428/06, pois, por óbvio, o bioma da Mata Atlântica exige lei especial, com proteção destacada.

3. Pela necessidade de proteção a esse espaço territorial, o art. 14 da Lei da Mata Atlântica determina que 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. Leia-se:

## 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.

4. Nessa toada, o legislador exige, no art. 14, § 1º, da referida lei, anuência prévia do IBAMA para a supressão de vegetação em Mata Atlântica como regra, para qual, no art. 14, § 2º, da Lei n.º 14.428/06, estipulou como exceção o caso específico em que a vegetação esteja em estado médio de regeneração e seja localizada em área urbana, desde que o município possua conselho de meio ambiente, com caráter deliberativo e plano diretor, quando a autorização será do órgão ambiental municipal competente e anuência prévia será do órgão ambiental estadual competente, fundamentada em parecer técnico. Veja-se:

## TÍTULO II

### DO REGIME JURÍDICO GERAL DO BIOMA MATA ATLÂNTICA

(...)

Art. 14.

(...)

§ 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.

5. O instituto da anuência prévia do órgão federal funciona como uma segunda camada de checagem, na medida que outorga ao IBAMA ou ICMBio a possibilidade de compulsar os documentos relativos ao empreendimento com vistas a dimensionar seus impactos na vegetação, realizando diligências in loco e considerações técnicas sobre o bioma. **O potencial de ganho em prol da vegetação com a anuência prévia reside no fato de que ao órgão federal é facultado apresentar novas condicionantes, para além daquelas impostas pelo órgão estadual licenciador.**

6. Isso posto, no mesmo sentido, o art. 19 do Decreto n.º 6.660/08 complementa o art. 14, § 2º, da Lei n.º 14.428/06, ao dispor que será necessária a anuência prévia do IBAMA quando a supressão de vegetação primária ou secundária em estágio médio ou avançado de regeneração ultrapassar: (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. Veja-se:

Art. 19. **Além da autorização do órgão ambiental competente**, prevista no art. 14 da Lei n.º 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.

(...)

7. Esse regime de autorizações e anuências prévias é o regime geral estabelecido pela Lei n.º 14.428/06 e pelo Decreto n.º 6.660/08. Além desse regime geral, há regimes especiais, como o regime voltado para a mineração, em que há a exigência, além da anuência prévia do IBAMA prevista no art. 14, § 2º, da Lei n.º 14.428/06, a exigência de licenciamento ambiental, condicionado à apresentação de Estudo Prévio de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental - EIA/RIMA e de adoção de medida compensatória. Isso porque a anuência prévia do órgão federal não é condição para o licenciamento ambiental, mas sim para os atos de supressão em si. Leia-se:

### 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 n.º 9.985, de 18 de julho de 2000.(...)

8. Para melhor compreensão da divergência, é necessário olhar para o histórico da interpretação feita no seio da Administração Pública ambiental sobre os excertos legais transcritos acima.

9. As principais manifestações exaradas até 2016 foram compiladas com maestria no PARECER n. 00004/2016/DEPCONSU/PGF/AGU (NUP: 02001.003295/2015-86), em anexo, de onde retirei as transcrições das manifestações feitas até essa data.

10. Em um primeiro momento, Ibama e PFE/Ibama comungavam do entendimento de que o regime geral do art. 14 da Lei 11.428/2006 aplicava-se aos arts. 30 e 31 da mesma norma, artigos estes específicos sobre supressões em áreas urbanas. Até 2015, estava em vigor a Orientação Jurídica Normativa n.º 39 - vinculante no âmbito da PFE/Ibama e do Ibama, em razão de sua aprovação pelo Presidente da autarquia. Eis a interpretação até então vigente:

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.

A leitura do comando positivado no Decreto reforça a ideia de unicidade no sistema de proteção do bioma Mata Atlântica, instituído por força constitucional. Assim com a lei não se interpreta por tiras, ela também não deve ser interpretada a partir de seus capítulos isolados, como se fossem feudos carentes de unicidade. A Lei 11.428/06 instituiu um sistema uno de proteção do bioma e, por isso, o Regime Jurídico Geral insculpido no Título II deve irradiar suas diretrizes para a interpretação dos demais Regimes constantes na mesma lei, a fim de conformar todos eles em uma unidade normativa.

11. Em 2015, no DESPACHO N.º 134/2015-GABIN/PFE-IBAMA-SDE/PGF/AGU foi suscitada a possibilidade de uma nova interpretação, no sentido de que o art. 19, do Decreto 6660, de 2008, teria excedido os parâmetros legais:

- DESPACHO N.º 134/2015-GABIN/PFE-IBAMA-SDE/PGF/AGU:

“(…)2. Vistos e analisados pela CONEP/PFE, acompanhado, por seus próprios fundamentos, o DESPACHO n2007/2015-CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU (fls. 485), o qual discorda do

entendimento jurídico defendido no PARECER N° 02/2014/PFE/IBAMA-RS/PGF/AGU, fls. 453/454-V, aprovando, assim, o PARECER N°10/2015/CONEP/PFE/IBAMA-SEDE/PGF/AGU, fs. 481/484-v.

3. Esclareço, por oportuno, que a exigibilidade de anuência federal no caso decorre não do arcabouço normativo contido na Lei n. 11.428/2006, em especial seus artigos 14 e 31, mas de comando regulamentar contido no § 2° do art. 19 do Decreto n. 6.660/2008.

**4. Historicamente, o IBAMA sempre entendeu que esse comando, que goza de presunção de legitimidade, legitimava a anuência federal para supressões de áreas urbanas reguladas pelos arts. 30 e 31 da Lei da Mata Atlântica; esse posicionamento, inclusive, está veiculado na Orientação jurídica Normativa n. 39/2012, aprovada pelo então Presidente do IBAMA.**

**5. Contudo, conforme já apontado no Parecer n. 008/2014/GABIN/PFE/IBAMASEDE/PGF/AGU (doc. em anexo), há uma outra interpretação possível - e, smj, mais sistêmica - no sentido de que o Decreto, ao prever esta hipótese de anuência federal, teria excedido o comando legal contido no art. 14, § 1°, da Lei n. 11.428/2006, de modo que seria necessário conferir-lhe interpretação conforme a lei para entender que a menção contida no § 2° do art. 19 do Decreto n. 6.660/2008, na verdade, pretendeu resguardar a incidência do regime jurídico específico para supressões em áreas urbanas para fins de loteamento e edificação, que, pelo comando específico dos arts. 30 e 31 e pela ressalta explícita contida no caput do art. 14, todos da Lei da Mata Atlântica, prescindiriam de anuência federal.**

6. Como se trata de dúvida objetiva sobre a aplicação da norma, sugere-se que o IBAMA mantenha por cautela o posicionamento anterior formalizado na Orientação Jurídica Normativa n. 39/2012, aprovada pelo então Presidente do IBAMA, e avalie a pertinência de direcionamento de consulta específica ao Ministério do Meio Ambiente, na qualidade de órgão central do SISNAMA, questionando a interpretação dada pela Pasta ao dispositivo, sem prejuízo da avaliação de oportunidade e conveniência de se solicitar a mudança do dispositivo regulamentar em debate. (...)"

12. Posteriormente, o DESPACHO N° 134/2015-GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU sugeriu a manutenção do entendimento da OJN 39, mas diante da possibilidade de outra interpretação, entendeu ser necessária a manifestação da CONJUR/MMA, enquanto unidade de assessoramento jurídico do órgão central do SISNAMA:

Nota n° 47/2015/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU:

“(...) 2. Não obstante os respeitáveis argumentos apresentados pela assessoria da Presidência do Ibama, mantenho o entendimento defendido, pela CONEP, no Parecer n° 010/2015/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU. Assevero, nessa oportunidade, que as regras dos artigos 40 e 19, §2°, do Decreto n° 6.660, de 2008, não são incompatíveis entre si. Ao contrário, se complementam. Nessa linha de ideias, concordo com a opinião da Assessoria da Presidência do Ibama no ponto em que afirma, com base no artigo 40 do Decreto n° 6.660, de 2008, que a competência para autorizar a supressão, nos casos de supressão de Mata Atlântica para fins de loteamento ou edificação, nas regiões metropolitanas e áreas urbanas, é do Estado. Esse fato não afasta, contudo, nos termos do comando expresso no § 2° do já citado artigo 19, a anuência federal, a qual se encontra prevista no inciso II deste mesmo artigo, para supressões acima de 3 hectares em área urbana, também em relação à situação específica (loteamentos) delimitada nos artigos 30 e 31 da Lei n° 11.428, de 2006.”

Aprovação da Nota n° 47/2015 - DESPACHO N° 134/2015-GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU:

1. Aprovo, por seus próprios fundamentos, o entendimento esposado na Nota 047/2015-CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU (fl. 501), reforçando a posição por mim já externada no sentido de que o procedimento de freios e contrapesos federativos previsto nos artigos 14, 30 e 31 da Lei 11.428/2006 não preveria, a princípio, a anuência federal para a supressão de vegetação do bioma mata atlântica destinada à implantação de loteamento e edificações urbanas.

**2. Assim, em que pese entender, particularmente, que a melhor interpretação a ser dada ao art. 19 do Decreto n.6.660/2008 é no sentido de não exigir a anuência federal para as hipóteses contidas nos artigos 30 e 31 da Lei n.11.428/2006 - replicadas no art. 40 do referido decreto - entendo prudente submeter a questão à Consultoria Jurídica do Ministério do Meio Ambiente, visto que o encaminhamento do referido ato regulamentar à Presidência da**

**República partiu daquela pasta, bem como que é essencial que haja uma orientação uniforme sobre o assunto a ser conferida pelo ente central do SISNAMA.**

3. Considerando que a sugestão contida no item 2 acima é meramente opinativa, nada impede que o Presidente do IBAMA decida de logo acerca da interpretação a ser dada pela Autarquia ao caso, remetendo-a ulteriormente, ad referendum, ao Ministério do Meio Ambiente.(...)

13. A CONJUR/MMA, por sua vez, acolheu a tese de que o art. 19, do Decreto 6.660/08 não se aplica ao regime especial dos artigos 30 e 31 da Lei 11.428/06:

#### **CONJUR/MMA**

#### **PARECER Nº 368/2015/CGAJ/CONJUR-MMA/CGU/AGU/OMTM**

#### **III — CONCLUSÃO**

50. À luz do exposto, com supedâneo no art. 131 da CRFB/88, no exercício das atribuições outorgadas na Lei Complementar nº 73/1993 e no Decreto nº 6.101/2007, concluo que:

**a) No tocante à implantação de loteamentos residenciais, em áreas do Bioma Mata Atlântica, cobertas por vegetação secundária em estágio médio de regeneração, a Lei nº 11.428/06, nos artigos 30 e 31, prevê regime \_ particular- e especial (*rectius: especialissimo*), que explicita a competência estadual para a emissão das autorizações de supressão de vegetação, observadas as disposições constantes dos Planos Diretores Municipais;**

b) A excepcionalidade prevista no §1º do artigo 14 da Lei nº 11.428/06 não pode ser afastada por dispositivo originário de atividade regulamentar do Poder Executivo, deste modo, e conforme expresso no *caput* do artigo 19 do Decreto nº 6.660/08, o disposto em seus incisos I e II aplica-se, tão somente, ao § 1º do supracitado artigo 14 da LBMA;

**c) A remissão do § 2º do artigo 19 do Decreto nº 6.660/08 aos artigos 30 e 31 da Lei nº 11.428/06 não se destina a estabelecer que o inciso II do citado artigo 19 aplica-se aos loteamentos residenciais.** Ao reverso, com base na melhor hermenêutica, concebe-se que a intenção do Poder Executivo foi, exatamente, reforçar o regime especialíssimo aos empreendimentos em tela, de forma a resguardar previsão normativa constante de ato hierarquicamente superior, *lei stricto sensu*.

51. Por fim, sugiro a devolução dos autos ao Gabinete da Ministra de Estado do Meio Ambiente para restituição ao IBAMA para ciência desta manifestação jurídica e consolidação de seu entendimento nacional. Após, mantida a divergência, ainda que parcial, em relação a esta CONJUR/MMA, tramite os autos, desde já ao DECOR/Consultoria-Geral da União para fins de uniformização.

14. O Consultor Jurídico do Ministério do Meio Ambiente submeteu a conclusão ao Ministro de Estado do Meio Ambiente para servir de orientação uniforme aos órgãos do SISNAMA:

#### **DESPACHO Nº 487/2015/CONJUR/MMA/CGU/AGU/jmloa:**

Aprovo parcialmente o Parecer nº /2015/CGAJ/CONJUR/MMA/CGU/AGU/omtm, para discordar quanto ao encaminhamento.

**2. É que o caso é de orientação do órgão central do Sistema Nacional do Meio Ambiente, não de discordância entre a Procuradoria Especializada do IBAMA e a Consultoria Jurídica do Ministério do Meio Ambiente.**

3 Foi isso que solicitou o Procurador-Chefe Nacional da PFE-IBAMA quando despachou o caso para a Consultoria Jurídica Junto ao Ministério do Meio Ambiente (CONJUR-MMA).

4 A situação não é inédita para esta CONJUR-MMA. No PARECER Nº 1027/2014/CGAJ/CONJUR/MMA/gfmc, cuja cópia se faz juntar neste momento, o conclusão caminhou no mesmo sentido do parecer ora aprovado.

**5 Como dito, trata-se de demanda jurídica que em sua conclusão orientará e aproveitará os/aos procedimentos administrativos relativos à supressão de vegetação em área de abrangência do bioma Mata Atlântica, a serem seguidos uniformemente no âmbito deste Ministério do Meio Ambiente, sem macular a esfera de competência legal específica da autarquia.**

6 Entendo, pois, presentes os elementos dos artigos 11, inciso II e III e 42 da Lei Complementar nº 73/93, Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União, a saber:

*“Art. 11 - Às Consultorias Jurídicas, órgãos administrativamente subordinados aos Ministros de Estado, ao Secretário-Geral e aos demais titulares de Secretarias da Presidência da República e ao Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, compete, especialmente:*

*(...)*

*- exercer a coordenação dos órgãos jurídicos dos respectivos órgãos autônomos e entidades vinculadas;*

*III - fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e dos demais atos normativos a ser uniformemente seguida em suas áreas de atuação e coordenação quando não houver orientação normativa do Advogado-Geral da União*

*(...)*

*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.”*

7 Deste modo, submeto este parecer à Sua Excelência a Ministra de Estado do Meio Ambiente que, acolhendo-o e aprovando-o, fará vincular o entendimento aqui exposto em todos os casos semelhantes que possam ocorrer no âmbito dos órgãos, bem como das entidades vinculadas.

**8 Encaminhem-se os autos para o Gabinete Ministerial. Sendo aprovado o parecer, que se dê ciência ao IBAMA para cumprimento do entendimento, revendo suas orientações internas.**

15. O entendimento da CONJUR/MMA foi, então, aprovado pelo **Ministro de Estado do Meio Ambiente Interino, Francisco Gaetani, em 08/07/2015**, nos termos do art.42, da Lei Orgânica da AGU, Lei Complementar nº 73/93. Assim, o Ibama, hoje, permanece vinculado à interpretação da Lei da Mata Atlântica firmada no Parecer nº /2015/CGAJ/CONJUR/MmA/CGU/AGU/omtm, aprovado pelo **DESPACHO N° 487/2015/CONJUR/MMA/CGU/AGU/jmloa**, em razão de sua aprovação pelo então Ministro de Estado do Meio Ambiente interino.

16. Após ciência da aprovação Ministerial, a PFE/Ibama orientou a autarquia a acatar a nova leitura da Lei da Mata Atlântica:

**DESPACHO n. 00090/2016/GABIN/PFEIBAMASEDE/PGF/AGU**

1. Cuida-se de processo administrativo autuado nesta Procuradoria, em razão da consulta submetida à CONEP/PFE/IBAMA, pela Coordenação de Uso Sustentável da Biodiversidade e Florestas - COUSF/IBAMA, sobre quais as orientações jurídicas quanto as disposições transitórias no âmbito do **PARECER nº 368/2015/CGAJ/CONJUR-MMA/CGU/AGU/omtm** (fls.. 04/11-v) que trata de consulta da Presidência deste Instituto acerca de controvérsias jurídica atinente às competências para autorizar e anuir a supressão de vegetação secundária em estágio médio de regeneração, frise-se, no Bioma Mata Atlântica.

2. Desse modo, acolho por seus próprios fundamentos jurídicos o entendimento firmado pela **NOTA n. 00029/2016/CONEP/PFEIBAMASEDE/PGF/AGU**, aprovada pelo **DESPACHO n. 00055/2016/CONEP/PFEIBAMASEDE/PGF/AGU**, concluindo que *em razão do Parecer referenciado ter sido aprovado pelo Ministro de Estado Interino do MMA, seu entendimento terá efeito vinculante em todos os casos semelhantes que possam ocorrer no âmbito dos órgãos, bem como das entidades vinculadas, não havendo dúvidas quanto à abrangência em questão.*

17. Como a PFE/Ibama não está hierarquicamente vinculada à CONJUR/MMA, a PFE/Ibama, por meio da Nota nº184/2015/CONEP/PFE/IBAMA/SEDE/PGF/AGU, solicitou ao **DEPCONSU/PGF/AGU que definisse se, diante do entendimento vinculante do Ministro de Estado do Meio Ambiente, o art. 19 do Decreto 6.600/08 permanecia válido e deveria ser integralmente aplicado ou não:**

II – Análise

No caso dos autos, a CONJUR/MMA proferiu entendimento contrário ao da PFE/IBAMA para afastar a necessidade de anuência prévia da autarquia federal nos casos de supressão de vegetação secundária em estágio médio de regeneração, pertencente ao bioma Mata Atlântica, para instalação de loteamento urbano.

A vinculação do IBAMA a esse entendimento se dá por força da aprovação da manifestação jurídica pelo Ministro de Estado do Meio Ambiente, nos termos do art. 42 da LC 73/93.

Ocorre que as OJNs representam o entendimento elaborado no âmbito da PFE/IBAMA e não a ela imposto por outro órgão de assessoramento jurídico, motivo pelo qual não entendo ser plausível que uma manifestação desta Casa seja editada com base em entendimento conflitante de outro órgão.

Dado o princípio da hierarquia, não cabe ao IBAMA ou aos procuradores lotados na PFE/IBAMA furtarem-se à aplicação de entendimento vinculante, entretanto, no caso como o dos autos, em que a CONJUR/MMA afasta o sistema de dupla checagem para a supressão de vegetação de Mata Atlântica, deixando de aplicar Decreto Federal que conta com presunção de veracidade e legitimidade, não cabe à PFE/IBAMA/SEDE arcar com eventual responsabilidade decorrente da aplicação deste entendimento.

Em casos assim, entendo que a parte dissonante da OJN deve ser marcada com um traço no meio texto, com a referência ao parecer da CONJUR/MMA, que deverá ser divulgado na página eletrônica da PFE/IBAMA onde estão as OJNs, tomando-se por analogia a sistemática disposta nos incisos V e VI do parágrafo único do art. 24 do Decreto 4176/02 para a revogação e alteração de atos normativos:

*Art. 24. A alteração de atos normativos far-se-á mediante:*

*(...)*

*V - nas publicações subseqüentes do texto integral do ato normativo, o número ou a letra de dispositivo revogado, vetado, declarado inconstitucional ou cuja execução tenha sido suspensa devem ser acompanhados tão-somente das expressões "revogado", "vetado", "declarado inconstitucional, em controle concentrado, pelo Supremo Tribunal Federal", ou "execução suspensa pelo Senado Federal, na forma do art. 52, X, da Constituição Federal";*

*VI - nas hipóteses do inciso V, devem ser inseridas na publicação notas de rodapé explicitando o dispositivo e a lei de revogação, a mensagem de veto do Presidente da República, a decisão declaratória de inconstitucionalidade proferida pelo Supremo Tribunal Federal ou a resolução de suspensão da execução do dispositivo editada pelo Senado Federal;(...)*

Antes, porém, de divulgar o conteúdo do parecer da CONJUR/MMA, entendo ser pertinente a remessa dos autos ao DEPCONSU da PGF.

É que, no bojo do Parecer nº 024/2014/DEPCONSU/PGF/AGU, em que foi analisada a competência para declaração de utilidade pública para supressão de vegetação da Mata Atlântica, necessária à instalação de infraestrutura portuária, o disposto no art. 19 do Decreto 6.660/08 foi considerado plenamente válido e eficaz:

Logo, em atendimento aos questionamentos da presente consulta no que se refere ao caso da empresa OSX Construção Naval S. A., cujo empreendimento de “Unidade de Construção Naval de Açú” intitula-se de infraestrutura portuária e está sendo licenciado pelo órgão ambiental estadual (INEA/RJ), **compete à ANTAQ manifestar-se tecnicamente, especialmente, no que se refere ao detalhamento do procedimento que visa culminar com a confirmação de interesse nacional e a declaração de utilidade pública pela pasta Ministerial, se assim se entender que o caso se subsume à expressão “obras essenciais de infraestrutura de interesse nacional destinadas a serviços públicos de transporte” prevista na Lei da Mata Atlântica.** Com isso, a partir dessa sinalização do Poder Público Federal é que se justifica eventual anuência do IBAMA para fins de supressão de vegetação do Bioma Mata Atlântica, nos termos da legislação ambiental vigente (art. 3º, VII, “b”, c/c art. 14, § 1º, da Lei 11.428/2006 c/c arts. 19 a 21 do Decreto 6.60/2008).

No âmbito do IBAMA, tradicionalmente, havia a concepção de que o Decreto 6.660/08 formava um sistema harmônico com a Lei 11.428/06, em que está prevista uma dupla atuação do Poder Público, de duas esferas distintas, no controle da supressão da vegetação da Mata Atlântica ante a sua relevância. O Decreto n. 6.600/08 atribuiu ao IBAMA anuência das supressões de vegetação do bioma Mata Atlântica nas hipóteses de utilidade pública (14, *caput*, da Lei), interesse social e para parcelamento e edificação em estágio avançado de regeneração quando a área rural total for maior que 50 ha e a urbana, 3 ha, além da supressão secundária em estágio médio de regeneração situada nas áreas urbanas e metropolitanas.

Diante desse quadro harmônico, a CONJUR do MMA afastou a aplicação do art. 19 , II, do Decreto 6.660/08 para as hipóteses de instalação de loteamentos urbanos, o que provoca o seguinte questionamento: nos casos de interesse social ou utilidade pública, previamente reconhecidos, é necessária a anuência do IBAMA quando o órgão estadual é competente para o

licenciamento; mas para a instalação de empreendimento imobiliário, que atende ao interesse privado e exerce enorme pressão sobre o remanescente de Mata Atlântica nas cidades, é afastada a incidência de norma cogente, editada pelo Presidente da República do exercício de seu poder regulamentar?

É preciso, portanto, definir se o art. 19 do Decreto 6.600/08 é válido e deve ser integralmente aplicado ou não.

III – Conclusão

Considerando que o DEPCONSUS/PGF já reconheceu a validade e eficácia do disposto no art. 19 do Decreto 6.600/08, Parecer n° 024/2014/DEPCONSUS/PGF/AGU, solicita-se àquele órgão da PGF orientação sobre como harmonizar essa premissa com a conclusão do Parecer n° 368/2015/CGAJ/CONJUR-MMA/CGU/AGU/omtm quanto a não aplicação do inciso II deste artigo aos processos de autorização de supressão de Mata Atlântica para instalação de loteamentos urbanos, já que esta Especializada não detém competência para superar o entendimento acolhido pelo Ministro de Estado do Meio Ambiente.”

18. Inicialmente, foi elaborado o PARECER n. 00004/2016/DEPCONSUS/PGF/AGU (NUP: 02001.003295/2015-86), em anexo, que contou com a seguinte ementa:

EMENTA:

CONTROVÉRSIA JURÍDICA ENTRE CONJUR DO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E A PFE/IBAMA SOBRE INTERPRETAÇÃO E APLICAÇÃO DO ART.19, II, DO DECRETO N° 6.600/2008 (REGULAMENTO DA LEI N° 11.428/2006 – LEI DA MATA ATLÂNTICA) QUE TRATA DA ANUÊNCIA FEDERAL NA HIPÓTESE DE LOTEAMENTO URBANO QUE DEMANDA A SUPRESSÃO DE VEGETAÇÃO SECUNDÁRIA EM ESTÁGIO MÉDIO DE REGENERAÇÃO ACIMA DE TRÊS HECTARES, ISOLADA OU CUMULATIVAMENTE.

I -. Análise que corrobora a adoção *in totum* das razões jurídicas da OJN 39/2012/PFE/IBAMA-Sede.

II – O dispositivo do art.31, da LMA, que trata da supressão de vegetação secundária em estágio médio de regeneração, do bioma Mata Atlântica, para a instalação de loteamento urbano, sofre irradiação da norma do regime geral do §1º do art.14, da LMA, nomeadamente, quanto à necessidade de autorização do órgão ambiental estadual competente com anuência prévia do órgão federal, nos termos do que dispôs a norma do art.19, II, e §2º, do Decreto n° 6.660/08. Dessa forma, o objeto jurídico a ser protegido - vegetação secundária em estágio médio de regeneração-, em zona rural ou urbana ou em regiões metropolitanas, submete-se ao mesmo modo de decisão administrativa sob ato complexo de mais um ente federativo.

III – Considerações de riscos de judicialização da matéria diante da inobservância do Princípio da Vedação do Comportamento Contraditório da Administração e do Princípio Hierárquico, a exigirem a aplicação do art.19, II, do Decreto 6.660/08, ao art.31, da LMA. Sugestão de manutenção do entendimento da OJN 39/2012/ PFE/IBAMA até que seja editada modificação do art.19 Decreto Regulamentar n° 6.660/08, caso prevaleça no âmbito da AGU o entendimento da CONJUR/MMA.

19. **A manifestação jurídica não foi aprovada** pelo DESPACHO n. 00150/2016/DEPCONSUS/PGF/AGU, que fixou o seguinte entendimento, **aprovado pelo Procurador-Geral Federal:**

34. Essas as razões que me levam a crer que o Decreto n.º 6.660, de 2008, está em plena harmonia com o que prescreve a Lei n.º 11.428, de 2006.

35. Assim, respeitadas as opiniões contrárias, e observadas as demais disposições da Lei da Mata Atlântica e de sua regulamentação, concluo minha análise fixando o entendimento no sentido de que:

a) 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, despidiend a anuência prévia do órgão federal disposta em seu §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;

b) o Decreto n.º 6.660, de 2008, deve ser lido partindo do princípio de que o disposto no inciso I do art. 30 e nos §§ 1º e 2º do art. 31 da Lei n.º 11.428, de 2006, não devem obedecer as prescrições contidas no seu art. 14 e, conseqüentemente, o inciso II do art. 19 do referido Decreto não se aplica àqueles dispositivos, exceto nos casos em que a supressão da vegetação em área urbana e região metropolitana ocorra por motivo de utilidade pública e interesse social, por força do comando excludente esculpido no § 2º do art. 19.

c) **é necessária** a anuência prévia do IBAMA para a supressão de vegetação primária ou secundária em estágio médio ou avançado de regeneração, em área urbana ou região metropolitana, somente nos casos de **utilidade pública ou interesse social**, excetuado o disposto no § 2º do art. 14 da Lei n.º 11.428, de 2006; e

d) **não é necessária** a anuência prévia do IBAMA para a supressão de vegetação secundária em estágio avançado ou médio de regeneração, em área urbana ou região metropolitana, **para fins de loteamento e edificação**, conforme previsto no inciso I do art. 30 e nos §§ 1º e 2º do art. 31 da Lei n.º 11.428, de 2006.

Diante do exposto, sugiro a Vossa Excelência que deixe de aprovar o *Parecer n.º 00004/2016/DEPCONSU/PGF/AGU*, e acolha o entendimento firmado no presente despacho, fixando a interpretação acerca da aplicação da norma disposta no art. 19, inciso II, do Decreto n.º 6.600, de 2008, em face do art. 31, da Lei n.º 11.428, de 2006, nos termos do parágrafo 35, *supra*.

20. Importante destacar o trecho em que a manifestação amplia para os casos de mineração (art. 32) as razões iniciais adotadas para analisar a supressão de vegetação em área urbana:

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.**

“CAPÍTULO IV DA PROTEÇÃO DA VEGETAÇÃO SECUNDÁRIA EM ESTÁGIO INICIAL DE REGENERAÇÃO

Art. 25. O corte, a supressão e a exploração da vegetação secundária em estágio inicial de regeneração do Bioma Mata Atlântica serão autorizados pelo órgão estadual competente.

Parágrafo único. O corte, a supressão e a exploração de que trata este artigo, nos Estados em que a vegetação primária e secundária remanescente do Bioma Mata Atlântica for inferior a 5% (cinco por cento) da área original, submeter-se-ão ao regime jurídico aplicável à vegetação secundária em estágio médio de regeneração, ressalvadas as áreas urbanas e regiões metropolitanas. Art. 26. Será admitida a prática agrícola do pousio nos Estados da Federação onde tal procedimento é utilizado tradicionalmente.” – grifei.

(...)17. Por fim, vale afirmar que a defendida hipótese de aplicação das disposições do art. 14 nos casos previstos nos §§ 1º e 2º do art. 31 (loteamento ou edificação em área urbana ou região metropolitana), em minha opinião, não se confirma, e poderia levar a um paradoxo, pois a competência autorizadora para supressão da vegetação em estado médio de regeneração, em área urbana, disposta no § 2º do art. 14, e que é atribuída ao órgão ambiental municipal, se chocaria com a competência autorizadora atribuída ao órgão ambiental estadual, disposta no caput do art. 31 (área urbana e região metropolitana), além de causar perplexidade a constatação de que o mesmo órgão ambiental estadual autorizaria e anuiria com supressão com essas características, já que possui competência para anuência prévia, também expressamente atribuída no § 2º do art. 14. (...)

**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. 23. Esse o motivo que me leva a discordar do entendimento firmado no Parecer em análise, pois entendo que há efetiva discriminação de

tratamento legal relacionado à localização em que ocorre a supressão da vegetação (área urbana e região metropolitana), e quanto à finalidade da supressão (loteamento urbano ou edificação), considerado o estado de regeneração da vegetação (...)

21. Como o entendimento da Procurador-Geral Federal vincula a PFE/Ibama, a Orientação Jurídica Normativa nº 39, que defendia a necessidade de anuência prévia do Ibama para supressão de vegetação para fins de loteamento ou edificação, foi revista e atualizada para refletir as conclusões vinculantes. Não foi, porém, identificada a aprovação dessa nova tese pelo Presidente do Ibama nos autos da OJN (NUP: 02001.003295/2015-86) ou no portal eletrônico em que a PFE/Ibama divulga seus pareceres normativos.

22. Também foi dada ciência do DESPACHO n. 00150/2016/DEPCONSUS/PGF/AGU ao Gabinete do Ministro de Estado do Meio Ambiente, mas não consta registro sobre se houve alguma nova decisão em relação ao tema (CERTIDÃO n. 00379/2016/CONJUR-MMA/CGU/AGU -NUP: 02001.003295/2015-86).

23. Assim, a tese de que não é cabível a anuência do Ibama para supressão de vegetação para fins de loteamento ou edificação em área urbana vincula a autarquia ambiental por força do Despacho do Ministro de Estado de Meio Ambiente e, a PFE/Ibama por força do Despacho do Procurador-Geral Federal.

24. Em 2021, a Diretoria de Uso Sustentável da Biodiversidade e Florestas - DBFLO do Ibama pontuou, por meio da Informação Técnica nº 18/2021-COUSF/CGBIO/DBFLO aprovado pelo Despacho nº 10061392/2021-COUSF/CGBIO/DBFLO e pelo Despacho nº 10076906/2021-DBFLO, que *"...sendo a atividade mineraria de alto impacto ambiental, a atuação do Ibama se tornaria imprescindível"* e encaminhou consulta à PFE/Ibama sobre a necessidade de anuência do Ibama para mineração.

25. Por meio do PARECER n. 00046/2021/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, aprovado pelo DESPACHO n. 00677/2021/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU e **DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00649/2021/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU**, a PFE/Ibama concluiu que o entendimento da PGF aplicava-se também às atividades de mineração:

"[o] DESPACHO n. 00150/2016/DEPCONSUS/PGF/AGU (NUP: 02001.003295/2015-86 - em anexo) fornece parâmetros para se concluir pela ausência de anuência do Ibama nas hipóteses do art. 32 da Lei nº 11.486/06, embora o objeto da controvérsia anterior não tenha sido, especificamente, sobre necessidade de anuência do Ibama em supressão de vegetação para fins de mineração, tal atividade acaba por ser, expressamente, mencionada na manifestação do DepConsul. Vejamos:

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.**

26. O atual Presidente do Ibama, por meio do Despacho nº 15208859/2023-Gabin, solicitou revisão do posicionamento da PFE/Ibama:

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.

27. Em resposta, foi elaborado o Parecer n. 3/2023/CRBIO/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, aprovado pelo **DESPACHO n° 436/2023/CGMAM/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU**, que reiterou o posicionamento da PFE/Ibama e sugeriu que a Presidência decidisse sobre a questão, adotando (ou não) a fundamentação jurídica:

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 n° 11.428/2006.

IV. Conforme já analisado no Parecer n° 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 n° 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 n° 9.784/1999, em decisão administrativa clara e inequívoca sobre o tema.

28. A tese restou convalidada pela Procuradora-Chefe da PFE/Ibama no **DESPACHO n. 00360/2023/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU**.

29. O Presidente do Ibama, então, encaminhou o Ofício n° 1151/2023/GABIN à Pronaclima, reiterado pelo Ofício n° 1840/2023/Gabin em que solicita nova análise da consulta jurídica sobre a necessidade de anuência prévia do Ibama para supressão de vegetação do Bioma Mata Atlântica, relacionada a empreendimentos de atividades minerárias, com base no art. 14 da Lei 11.428, de 22 de dezembro de 2006, e pontua seu entendimento quanto à relevância do duplo controle na supressão de vegetação para proteção do Bioma. Por fim, no Despacho Decisório n° 53/24, o Presidente do Ibama decidiu a divergência entre DILIC e PFE/Ibama, de um lado, pela desnecessidade da anuência, e DBFLO e Superintendência do Ibama, de outro lado, pela necessidade:

Desse modo, depois de ouvidas as áreas técnicas competentes, e pelas razões expostas nas manifestações citadas no item 5 do presente expediente, acompanho o posicionamento da DBFlo e da Supes-MG e decido pela necessidade de anuência prévia do Ibama para os empreendimentos minerários que envolvam a supressão de vegetação no Bioma Mata Atlântica.

## **II. VETORES HERMENÊUTICOS EM MATÉRIA DE PROTEÇÃO DA MATA ATLÂNTICA NO ÂMBITO DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO E DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

30. Antes de analisar a questão específica da anuência do órgão federal de meio ambiente nas autorizações para supressão de vegetação no Bioma Mata Atlântica, entendo ser necessário apontar aos vetores hermenêuticos firmados (1) no âmbito da Advocacia-Geral da União, em 2023, específicos para proteção do Bioma Mata Atlântica; e (2) parâmetros constitucionais de atuação administrativa em matéria de proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

### **II.1. PARECER n. 00011/2023/CONSUNIAO/CGU/AGU, aprovado pelo Exmo. Advogado-Geral da União**

31. Até 2023, vigorava o entendimento de que o conceito de áreas consolidadas, previsto no Código Florestal, e que permitia a regularização ambiental de áreas ilegalmente desmatadas até 2008, aplicava-se às áreas de

Mata Atlântica. Como a tese foi alvo de questionamentos judiciais, o então Presidente da República ajuizou, em 2022, a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6446.

32. A ação de controle concentrado estava amparada no Parecer nº 00115/2019/DECOR/CGU/AGU e buscou a declaração pelo STF de interpretação conforme a Constituição dos arts. 61-A e 61-B da Lei n. 12. 651/2012 (Código Florestal) e dos arts. 2º, § único, e 5º e 7º, todos da Lei n. 11.428/2006, para permitir a consolidação da ocupação de áreas antropizadas localizadas em Áreas de Preservação Permanente no bioma da Mata Atlântica.

33. Em 13.6.2023, o Plenário do Supremo Tribunal Federal decidiu pelo não conhecimento da ação, por se tratar de discussão de índole infraconstitucional. Como não houve análise do mérito pelo STF, em seguida, o Secretário-Executivo do Ministério do Meio Ambiente solicitou à AGU a revisão do Parecer nº 00115/2019/DECOR/CGU/AGU.

34. À época, a PRONACLIMA prestou subsídios ao DECOR no Parecer n 00001/2023/Pronaclima/AGU, aprovado no DESPACHO n. 00053/2023/PNCDA/AGU, em que foi defendido o não cabimento da aplicação do instituto das áreas consolidadas à vegetação da Mata Atlântica. A conclusão baseou-se, dentre outros motivos, na necessidade de considerar a relevância deste Bioma:

*15. Antes de adentrarmos às filigranas da discussão do texto normativo, é salutar analisarmos, ainda que brevemente, a proteção da Mata Atlântica à luz dos impactos econômicos, geopolíticos, climáticos e de saúde pública -aspectos que, embora não constem do texto da lei, compõem o chamado "âmbito da norma", a fim de alcançar o processo de concretização da norma jurídica ambiental .*

*16. Cabe contextualizar o bem jurídico em debate. Trata-se da preservação da Mata Atlântica, bioma em que vivem 145 milhões de pessoas, ou seja cerca de 72% da população brasileira (IBGE, 2014), em 3.429 municípios, equivalentes a 61% dos existentes no Brasil, espalhados em 17 estados, área que responde por 70% do PIB nacional. O bioma está reduzido a 12,4% de sua cobertura original. .*

*17. Por sua extrema relevância, a Mata Atlântica foi declarada Reserva da Biosfera pela Unesco e Patrimônio Nacional pela Constituição Federal, além de ser tecnicamente classificada como hotspot mundial ,cuja biodiversidade supera, até mesmo, a Amazônia . Um hotspot de biodiversidade é uma área particularmente rica em espécies, incluindo espécies raras, espécies ameaçadas ou alguma combinação desses atributos. Um hotspot é assim definido para estabelecer prioridades para a conservação.*

*18. É uma das florestas tropicais mais ameaçadas do Planeta . De todos os biomas brasileiros, a Mata Atlântica foi aquele que sofreu mais impactos ambientais dos ciclos econômicos da história do país, a começar pela extração do pau-brasil, no séc. XVI, seguida do ciclo da cana-de-açúcar, o ciclo do ouro (séc. XVIII), a introdução da agricultura e pecuária no país, o ciclo do café, a extração da madeira no séc. XX, a urbanização e a especulação imobiliária .*

*19. Segundo o Atlas da Mata Atlântica, estudo realizado desde 1989 pela Fundação SOS Mata Atlântica em parceria com o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), entre 2020 e 2021 foram desmatados 21.642 hectares(ha) - o que equivale a 20 mil campos de futebol - da Mata Atlântica, um crescimento de 66% em relação ao registrado entre 2019 e 2020 (13.053 ha) e 90% maior que entre 2017 e 2018, quando se atingiu o menor valor de desflorestamento da série histórica (11.399 ha). A perda de florestas naturais corresponde a 59 hectares por dia ou 2,5 hectares por hora, além de representar a emissão de 10,3 milhões de toneladas de CO2 equivalente na atmosfera".*

*20. Segundo o MMA: "Além de ser uma das regiões mais ricas do mundo em biodiversidade, a Mata Atlântica fornece serviços ecossistêmicos essenciais para os 145 milhões de brasileiros que vivem nela. As florestas e demais ecossistemas que compõem a Mata Atlântica são responsáveis pela produção, regulação e abastecimento de água; regulação e equilíbrio climáticos; proteção de encostas e atenuação de desastres; fertilidade e proteção do solo; produção de alimentos, madeira, fibras, óleos e remédios; além de proporcionar paisagens cênicas e preservar um patrimônio histórico e cultural imenso" .*

*21. Sua preservação é crucial para a segurança hídrica e climática do Brasil. Das doze bacias hidrográficas presentes no Brasil, nove estão ou passam pela Mata Atlântica . Sem floresta, não há água. O abastecimento de água da cidade de São Paulo, por exemplo, depende da preservação da Mata Atlântica (Sistema Cantareira) .*

22. Segundo o Ministério do Meio Ambiente, estima-se que existam na Mata Atlântica cerca de 20 mil espécies vegetais (35% das espécies existentes no Brasil, aproximadamente), incluindo diversas espécies endêmicas e ameaçadas de extinção. Essa riqueza é maior que a de alguns continentes, a exemplo da América do Norte, que conta com 17 mil espécies vegetais e Europa, com 12,5 mil. Esse é um dos motivos que torna a Mata Atlântica prioritária para a conservação da biodiversidade mundial. Em relação à fauna, o bioma abriga, aproximadamente, 850 espécies de aves, 370 de anfíbios, 200 de répteis, 270 de mamíferos e 350 de peixes. A Mata Atlântica abriga hoje 383 dos 633 animais ameaçados de extinção no Brasil, de acordo com o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA).

Fonte: Portal Reserva da Biosfera da Mata Atlântica

23. A floresta em pé vale mais do que derrubada. O patrimônio genético da Mata Atlântica constitui uma enorme riqueza em termos econômicos. Os esforços da indústria mundial rumam cada dia mais para o aproveitamento de informações genéticas das espécies da biodiversidade como plataforma de inovação tecnológica, que mediante biotecnologia têm gerado novos produtos e processos em vários ramos da economia moderna, especialmente fármacos, cosméticos, cultivares e novos materiais.

35. Destaco, ainda, importante vetor hermenêutico em matéria ambiental apresentado pela Pronaclima:

87. A aplicação dos arts. 61-A e 61-B do Código Florestal à Mata Atlântica acaba por esvaziar o conteúdo ambiental da norma, impedindo o adequado enfrentamento da crise ecológica. Cabe aqui citar excerto da Teoria Estruturante do Direito Ambiental, formulada por Giorgia Sena Martins, que alerta para esse fato:

[...]

Enquanto as instituições jurídicas clássicas – sobretudo civilistas e ligadas à ideia de propriedade – possuem origens remotas, quase imemoriais, o Direito Ambiental tem seu marco histórico internacional na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, ocorrida em Estocolmo de 5 a 16 de junho de 1972. Trata-se, portanto, de um ramo muito novo do Direito, cujos alicerces ainda não se encontram efetivamente consolidados. Institutos ambientais restam esvaziados por aqueles a quem incumbiria a função de erigi-los. Assim, fruto de incompreensão, desinteresse, preconceito ou refração ideológica, a norma jurídica ambiental deixa de ser concretizada. O enfrentamento da crise ambiental exige uma mudança radical de paradigma que supere a fragmentação e a abordagem cartesiana da racionalidade jurídica tradicional, incapaz de compreender minimamente o Direito Ambiental.

Nas lides ambientais, as tendências interpretativas redundam, incontáveis vezes, no amesquinamento dos institutos, pois o pensamento jurídico tradicional não possui o instrumental necessário para equacionar demandas oriundas dessa nova danosidade ambiental, prendendo-se a velhos cânones, ainda válidos para o Direito privado, mas flagrantemente insuficientes para a compreensão da danosidade difusa.

[...]

É preciso reconhecer, assim, o papel central do intérprete como fundamento e justificativa para uma mudança de abordagem, porque é no quadro de pré-compreensões do intérprete que operarão as tentativas dessensibilização ecológica que conduzirão à concretização da norma, haja vista que qualquer norma já é interpretada e percebida a partir de diferentes pré-compreensões do mundo, dos valores, da vida, das ideologias, do Direito, dos interesses e até de si mesmo (ARRUDA ;GONÇALVES, 2002)-. No mesmo sentido, Derani (2009, p.15):

"A condição humana não é uma determinante indiscutível e o que Estado e casamento, comércio e dívida significam depende sempre de como o homem interpreta a si mesmo e o seu mundo. O momento da compreensão, sua atualidade e ligação com preconceções são fundamentais para o acabamento da norma."

**Por conta de preconceções arraigadas, pouca energia vem sendo dedicada à efetiva compreensão dos institutos ambientais. E o resultado disso é o esvaziamento dos institutos ambientais por meio da racionalidade jurídica clássica, que veicula soluções perfeitamente lógicas, plausíveis à luz da visão kelseniana de norma, mas inaceitáveis segundo o ideal de concretização da norma, que conecta texto normativo e realidade. Aferrado a concepções formais e ao processo lógico dedutivo de interpretação, o operador do Direito deixa de lado o**

*conteúdo ambiental da norma e não atenta às consequências dessa opção, em termos de agravamento da crise ambiental. (destaque daqui)*

36. Foram, ainda, colhidas manifestações técnicas e jurídicas fornecidas pelo Ministério do Meio Ambiente, Ibama e seus órgãos de assessoramento jurídico até que, ao final, foi elaborado o PARECER n. 00011/2023/CONSUNIAO/CGU/AGU, aprovado pelo Advogado-Geral da União. Dele, é importante destacar o acolhimento de da compreensão sobre o status constitucional e legal de proteção do Bioma Mata Atlântica:

*69. Conforme exposto, diante da tipicidade do bioma da Mata Atlântica e do histórico da legislação protetiva especial, deve predominar o restabelecimento das áreas remanescentes próprias do bioma, tal como corroborado nas normas que se sucederam após a promulgação da Constituição de 1988.*

*70. Por fim, segundo afirma o IBAMA na NOTA n. 00022/2023/CGEST/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU (Seq. 27: NUP 00744.000113/2023-14), a especialidade da legislação da Mata Atlântica é uma camada extra protetiva que o legislador instituiu como mecanismo que permita não só a preservação do bioma, mas também a sua regeneração:*

*É dizer, todo o cabedal conceitual e de institutos gerais previstos na Lei 4.771/65 (sucetida pela Lei 12.651/2012) são aplicáveis ao bioma Mata Atlântica **na exata medida que permitam a aplicação do regime especial (mais protetivo - como se verá) previsto na lei própria do Bioma.***

*Destarte, o Código Florestal incide sobre aquele Bioma, não na camada inicial de regulação da Mata Atlântica, mas sim numa segunda camada regulatória aplicada a todos os biomas, desde que não contrarie com suas regras e premissas.*

*Por isso, os regramentos específicos do Bioma Mata Atlântica são aplicáveis em especial a ele, não sofrendo, nesse ponto, alterações da norma geral posterior.*

*Outra conclusão própria e direta dos preceitos citados, é que o regime da Lei 11.428/06 tem por objetivo garantir a regeneração do Bioma e não apenas seu congelamento àquilo que existia, como remanescente, em 22.12.06 (data da edição da Lei).*

37. A manifestação destaca, ainda, a relevância de privilegiar a interpretação das instituições públicas responsáveis pela elaboração e execução da política de meio ambiente:

*61. Dessa forma, deve prevalecer o reconhecimento da competência específica do MMA e das suas autarquias para regulamentação e execução da política ambiental no âmbito federal, particularmente no caso da aplicação da Lei 11.428/2006 e do próprio Código Florestal, vem apenas referendar um entendimento que vem sendo construído desde 1988, passando pelos Decretos n° 99.547/90 e n° 750/93, culminando com a referida Lei 11.428/2006, e o Decreto 6.660/2008.*

*62. Na verdade, a excepcionalidade e a ruptura da interpretação e aplicação da legislação ambiental específica da Mata Atlântica em favor da tese encampada pelo MAPA, representou um hiato na proteção da Mata Atlântica, que merece correção com a revisão do entendimento fixado no Parecer n° 00115/2019/DECOR/CGU/AGU.*

38. Em manifestação vinculante, foi destacada a relevância da proteção especial conferida pelo ordenamento jurídico ao Bioma Mata Atlântica, a necessidade de interpretar os institutos jurídicos considerando o conteúdo ambiental da norma e as consequências para efetiva proteção do meio ambiente e, nesse contexto, a importância de privilegiar as análises feitas pelos órgãos de meio ambiente.

39. Com efeito, a mineração é uma das atividades econômicas mais poluentes do planeta. Extrair minerais envolve o manuseio de metais poluentes, como o mercúrio, cujos efeitos são catastróficos para os ecossistemas fluviais e, conseqüentemente, para a saúde humana, tendo em vista que os metais que são despejados nos rios se alojam nos peixes e crustáceos, essenciais para a saúde humana. Além disso, as minas de extração mineral, além de consumirem uma enorme quantidade de energia, muitas vezes não renováveis, e água, despejam poluentes perigosos ao meio ambiente. Nesse ponto, de extrema relevância as razões postas na **Informação Técnica n° 63/2021-COUSF/CGBIO/DBFLO:**

Entretanto, a afirmação de aprovação do parecer n. 00046/2021 da PFE não levou em consideração a própria previsibilidade da necessidade de anuência, criada pela Lei da Mata Atlântica, que faz uso deste instrumento por ser este o bioma mais ameaçado do país. Os argumentos trazidos **Parecer Técnico nº 14/2021-NUBIO-MG/DITEC-MG/SUPES-MG** reforçam a posição técnica adotada por esta coordenação. Segundo este parecer, a lei, com o instituto da anuência, previu a dupla checagem + Atuação complementar (sem sobreposição), por considerar este bioma, em seu primeiro artigo, patrimônio nacional, devendo-se atentar-se à conservação, proteção, regeneração e a utilização do Bioma Mata Atlântica. O parecer reforça que se trata de um tema prioritário e de alta relevância na temática ambiental, dado que o bioma da Mata Atlântica é um dos mais ameaçados e que mais perdeu área ao longo da história, a atuação conjunta da esfera estadual e federal, além de não incorrer em novo ônus administrativo, traz uma evidente complementação da perspectiva técnica, exemplificada na extensa listagem de processos em que o IBAMA atuou solicitando estudos e esclarecimentos adicionais que subsidiaram maior segurança técnica e jurídica nas decisões tomadas, solucionando conflitos, prevenindo judicializações e a recorrência de outros questionamentos em juízo."

**Considerando os aspectos de proteção adicional conferidos pela atividade de anuência do IBAMA, que foram abordados com clareza no parecer da Supes-MG, não faria sentido, do ponto de vista técnico e jurídico, não incluir a atividade de mineração entre aquelas que seriam passíveis de dupla checagem + Atuação complementar (sem sobreposição), considerando ser uma das atividades econômicas de impacto ambiental mais significativo. Dentre esses impactos, pode-se citar a variação na qualidade da água (alteração no pH), de forma a torná-la mais ácida, a contaminação do solo, o assoreamento de rios e o consequente surgimento de áreas degradadas. Na área de pesquisa brasileira, o ambiente com característica mais "hostil", que se torna um desafio para se recuperar, é, sem dúvidas, esse ambiente contendo áreas degradadas de mineração.**

Ora, se preocuparia o legislador apenas com as atividades classificadas como utilidade pública e interesse social e deixaria de lado as atividades de mineração que, como dito, é caracterizada por sua agressividade ao meio ambiente? A interpretação da PFE ora discutida não considera que os princípios da prevenção e precaução, previstos no parágrafo único do Art. 6º da própria Lei 11.428/2006, foram utilizados para a criação do instituto da anuência contida no art. 14 e não poderia deixar de considerá-los, quando se analisa a necessidade de anuência para o Art. 32 desta Lei.

40. Assim, o isolamento entre a parte geral da norma e a parte especial para conferir menor proteção ao meio ambiente parece não encontrar guarida sobre as premissas do PARECER n. 00011/2023/CONSUNIAO/CGU/AGU, que reforçou a necessidade de garantir o regime mais protetivo e afastou a tese que criou um "*hiato na proteção da Mata Atlântica*".

## **II.2. Os vetores hermenêuticos fixados pelo Supremo Tribunal Federal em matéria de meio ambiente**

41. O parecer vinculante no seio da Advocacia-Pública Federal está alinhado à interpretação que o Supremo Tribunal Federal conferiu ao art. 225, da Constituição, especificamente quanto a dever de agir administrativo necessariamente pautado pelo constitucionalismo ecológico:

Da interpretação do art. 225 da Constituição Federal, fundamento normativo do Estado de Direito e governança ambiental, infere-se estrutura jurídica complexa decomposta em duas direções normativas. A primeira voltada ao reconhecimento do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, em uma perspectiva intergeracional. A segunda relacionada aos deveres de proteção e responsabilidades atribuídos aos poderes constituídos, aos atores públicos e à sociedade civil em conjunto. A preservação da ordem constitucional vigente de proteção do meio ambiente, densificada nos seus deveres fundamentais de proteção, impõe-se, pois, como limite substantivo ao agir legislativo e administrativo. O que significa dizer que tanto a Política Nacional do Meio Ambiente, em todas as suas dimensões, quanto o sistema organizacional e administrativo responsável pela sua implementação, a exemplo do Sistema Nacional do Meio Ambiente, dos Conselhos Nacionais, Estaduais e Municipais, devem traduzir os vetores normativos do

42. Ao propor a retirada de uma proteção extra (do ponto de vista do legislador, que qualificou a anuência como instrumento de maior controle para supressão de vegetação), o intérprete promove a diminuição das salvaguardas do bioma. Em situação análoga, guardadas as devidas proporções, o Supremo Tribunal Federal rechaçou ato regulamentar que desestruturou o antecedente sem assegurar o mesmo nível de proteção. Essa foi a *ratio decidendi* adotada no julgamento da ADO 59:

A importância e a centralidade do Fundo Amazônia, como principal política pública financeira em vigor de apoio às ações de prevenção, controle e combate ao desmatamento, conservação das florestas e desenvolvimento sustentável, restou comprovada. Nesse sentido, os resultados fáticos obtidos com a implementação do PPCDAm e os depoimentos das organizações não-governamentais, dos secretários de Estado do Meio Ambiente, dos entes federados da Amazônia Legal e dos órgãos de controle e fiscalização envolvidos. Todavia, a centralidade do Fundo Amazônia como política pública financeira não significa inércia estatal, inclusive dos entes subnacionais, em formular outros instrumentos financeiros necessários ao financiamento das ações e planos de concretização da tutela do meio ambiente. Não é compatível com o modelo de federalismo cooperativo, em matéria ambiental, e com a normativa climática, a exclusividade de atuação da União Federal. **Aos Estados igualmente compete concretizar objetivos de tutela dos seus biomas por meio de apresentação de resultados suficientes de redução do desmatamento para lograr políticas financeiras alternativas. Da leitura e interpretação do art. 225 da Constituição Federal, fundamento normativo do Estado de Direito e da governança ambiental, infere-se estrutura jurídica complexa decomposta em duas direções normativas. A primeira, voltada ao direito fundamental, e a segunda relacionada aos deveres de proteção de responsabilidade dos poderes constituídos, atores públicos e da sociedade civil. A omissão inconstitucional configurada reside no comportamento comissivo do administrador, que instaurou marco normativo desestruturante do antecedente, sem as salvaguardas jurídicas necessárias para a manutenção de um quadro mínimo de adimplemento dos deveres de proteção ao direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, mais especificamente de proteção dos patrimônios nacionais, tal como categorizados pelo art. §4º do art. 225 da Constituição Federal, e de cumprimento das obrigações climáticas firmadas. Apresenta-se, como medida jurisdicional adequada para a solução do problema posto, a invalidação dos dispositivos normativos que alteraram o modelo de governança do Fundo Amazônia. Como consequência, cabe à União tomar as providências administrativas necessárias para a reativação do Fundo, no que lhe compete. A omissão inconstitucional do Poder Executivo no que diz respeito ao funcionamento da política pública do Fundo Amazônia traz consequências em distintas atividades e operações do seu funcionamento, como recebimento de novos recursos, análise de novos projetos a serem financiados com valores já recebidos, em resposta aos resultados obtidos pelo Estado brasileiro na redução do desmatamento em momentos anteriores.[ADO 59, rel. min. Rosa Weber, j. 3-11-2022, P, DJE de 16-8-2023.]**

43. Assim, diante das premissas fixadas no PARECER n. 00011/2023/CONSUNIAO/CGU/AGU e dos parâmetros fixados pelo Supremo Tribunal Federal, com destaque para as decisões proferidas em 2023, fica claro o comando para que a Administração atue de maneira a promover grau suficiente de proteção ao meio ambiente, atentando para a vedação do uso dos instrumentos infralegais para diminuir o grau de proteção dos biomas brasileiros. Do acórdão proferido na ADPF 651: "*A organização administrativa em matéria ambiental está protegida pelo princípio de proibição do retrocesso ambiental, o que restringe a atuação do administrador público, de forma a autorizar apenas o aperfeiçoamento das instituições e órgãos de proteção ao meio ambiente.*" (ADPF 651, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 28-04-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-171 DIVULG 26-08-2022 PUBLIC 29-08-2022).

44. A vedação ao retrocesso é um comando dirigido ao Poder Público no sentido de que o exercício do poder normativo, a exemplo da hipótese dos autos, se oriente necessariamente ao incremento do patamar de proteção do meio ambiente, a exemplo da melhoria dos mecanismos de licenciamento e não afastando quaisquer exigências documentais.

45. Por outro ângulo, o dever de progressividade impõe ao legislador que mantenha no horizonte normativo o devido sopesamento dos riscos atinentes ao arrefecimento da crise ambiental, os riscos advindos da emergência climática e, ainda, os riscos e os custos advindos da proteção ineficiente do meio ambiente. Na esteira deste entendimento, Tiago Fensterseifer e Ingo Wolfgang Sarlet<sup>[2]</sup> sublinham:

Em outras palavras, a cláusula de progressividade veicula a necessidade de a tutela legislativa dispensada a determinado direito fundamental ser permanentemente aprimorada e fortificada, vinculando juridicamente os Poderes Públicos à consecução de tal objetivo. Assim, a garantia constitucional da proibição de retrocesso contempla dois conteúdos normativos que se complementam: se, por um lado, impõe-se ao Estado a obrigação de “não piorar” as condições normativas hoje existentes em determinado ordenamento jurídico – e o mesmo vale para a estrutura organizacional-administrativa –, por outro lado, também se faz imperativo, especialmente relevante no contexto da proteção do ambiente, uma obrigação de “melhorar”, ou seja, de aprimorar tais condições normativas – e também fáticas – no sentido de assegurar um contexto cada vez mais favorável ao desfrute de uma vida digna e saudável pelo indivíduo e pela coletividade como um todo.

46. Voltando-se os olhos para a análise em apreço, entende-se que a condução estatal no exercício legislativo destinado à proteção ambiental, com os correspondentes reflexos na seara econômica e social, deve almejar a promoção da máxima efetividade do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Nesta linha de ideias, o Ministro do Superior Tribunal de Justiça Herman Benjamin assim destaca como a condução dos atos estatais devem se amoldar ao intento de tutelar adequadamente a sadia qualidade de vida das presentes e futuras gerações:

Além disso, como direito fundamental, estamos diante de direito de aplicação direta, em sentido preceptivo e não apenas programático; vale por si mesmo, sem dependência da lei. A ulterior regulamentação ou desenvolvimento pelo legislador ordinário ajudará somente a densificar a sua exequibilidade. E vincula, desde logo, todas as entidades públicas e privadas.

47. O princípio do não retrocesso expressa uma blindagem para o patamar de proteção ambiental até então positivado em determinada norma, devendo-se o legislador se afastar das iniciativas normativas e administrativas que representem recuos na proteção ambiental. Diferentemente, o dever de progressividade instiga o Poder Público a inovar, em sentido favorável, à melhoria das bases de proteção ambiental ou à defesa da saúde humana, bem como impede que o legislador permaneça acomodado nos parâmetros de proteção que já restaram alcançados.

48. É certo que o STF já firmou entendimento no sentido de que “o princípio da vedação ao retrocesso social não pode impedir o dinamismo da atividade legiferante do Estado, mormente quando não se está diante de alterações prejudiciais ao núcleo fundamental das garantias sociais” (ADI 4.350, Relator Ministro Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 3.12.2014).

49. Contudo, no caso concreto, a violação do núcleo do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado trazido pelo art. 225 da Constituição é evidente, pois a mineração deve ser submetida a um rígido e necessário controle.

50. Na hipótese, o dever de progressividade informa a raiz do processo de conformação normativa, balizando as escolhas que serão plasmadas na norma e canalizando o exercício do poder-dever de tutelar o ambiente ecologicamente equilibrado em prol de um aumento do patamar protetivo até então positivado. E, para tanto, necessariamente, o legislador tem o poder-dever de aumentar a proteção ambiental em atenção ao núcleo do meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da Constituição Federal), e não retroceder, sob pena de incorrer em proteção insuficiente.

51. Se a lei e o regulamento dispõem sobre uma regra geral para impor maior controle à supressão da vegetação, representa retrocesso afastar esse controle sob o fundamento de que o regime geral não irradia seus efeitos para os regimes especiais dentro da mesma lei.

52. Desse modo, ao interpretar o art. 32 da Lei n.º 14.428/06 de forma isolada do art. 14, § 2º e do art. 19 do Decreto n.º 6.660/08, incorre-se em interpretação lesiva ao meio ambiente, pois dispensa a anuência prévia de autarquia

federal ambiental para a supressão de vegetação no bioma brasileiro que mais foi degradado em meio a uma das atividades mais agressivas ao meio ambiente, qual seja, a mineração.

53. Há clarividente violação ao princípio da prevenção. Tal princípio afeto aos riscos já dimensionados para determinada atividade humana colima que o controle estatal mitigue ou mesmo afaste por completo os impactos decorrentes de determinada atuação.

54. Conforme discorre Frederico Amado<sup>[3]</sup>, quando se aplica o princípio da prevenção, “já se tem base científica para prever os impactos ambientais negativos decorrentes de determinada atividade lesiva ao meio ambiente, devendo-se impor ao empreendedor condicionantes no licenciamento ambiental para mitigar ou elidir os prejuízos”.

55. No mais, o texto constitucional prevê que ao Poder Público competirá orientar-se em favor do controle e fiscalização das atividades humanas, que ensejam risco à saúde humana ou ao meio ambiente, essencialmente, com vista à adequada e efetiva garantia da qualidade de vida humana e à conservação ambiental (art. 225, § 3º, da Constituição Federal), tal como a atividade minerária, a qual é agressiva ao meio ambiente e, portanto, deve ser fiscalizada.

56. Tem-se que a finalidade precípua da tutela constitucional prevista no art. 225, caput, do art. 225 impõe ao Poder Público, desde a atividade normativa até a execução das políticas públicas, orientar-se em favor da proteção da qualidade ecologicamente equilibrada do meio ambiente e da saúde humana.

57. Nesse passo, resta impedido o Poder Público de criar subterfúgios à efetividade da proteção ambiental, a exemplo de interpretação que dispense anuência prévia do IBAMA para atividade minerária em Mata Atlântica, em contrariedade ao dever tutela eficiente do meio ambiente e da saúde humana.

58. Por sua vez, o princípio da precaução, inserto no art. 225, §3º, do Texto Constitucional, exige a adoção de medidas destinadas à proteção ambiental, com vista à contenção de danos irreversíveis, independentemente de que haja a categórica comprovação científica quanto à eventual existência do dano ambiental.

59. Neste sentido, este preceito desempenha, preponderantemente, um papel instrumental na orientação de condutas públicas e privadas, afinal, o desconhecimento sobre os efeitos adversos dos riscos assumidos na atualidade sinaliza em favor de uma postura precaucionaria, exatamente pelas proporções transfronteiriças ou transtemporais de determinado dano à saúde humana ou ao meio ambiente. Trago as lições de Paulo Leme Machado<sup>[4]</sup>:

O mundo da precaução é um mundo onde há a interrogação, onde os saberes são colocados em questão. No mundo da precaução há uma dupla fonte de incerteza: o perigo ele mesmo considerado e a ausência de conhecimentos científicos sobre o perigo. A precaução visa a gerir a esperada informação. Ela nasce da diferença temporal entre a necessidade imediata de ação e o momento onde nossos conhecimentos científicos vão modificar-se. [...] "O princípio da precaução consiste em dizer que não somente somos responsáveis sobre o que nós sabemos, sobre o que nós deveríamos ter sabido, mas, também, sobre o de que nós deveríamos duvidar" assinala o jurista Jean-Marc Lavieille.

60. Historicamente, a Declaração do Rio, adotada na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, no período de 3 a 14 de junho de 1992, teve o mérito de consagrar expressamente este preceito, que desempenha um papel instrumental preponderante na orientação de condutas públicas e das escolhas realizadas pelos atores privados. Nesta senda, merece realce o recente voto da Ministra Relatora Carmen Lúcia na ADPF n.º 910:

O princípio da precaução vincula-se diretamente aos conceitos de necessidade de afastamento de perigo e de adoção de segurança dos procedimentos para garantia das gerações futuras, tornando-se efetiva a sustentabilidade ambiental das ações humanas. Esse princípio torna efetiva a busca constante de resguardo da saúde integral a ser buscada na existência humana, pela proteção do meio ambiente ou pela garantia das condições de respeito à saúde e integridade física, considerados o indivíduo e a sociedade. Na ordem mundial contemporânea, deve-se adotar como política pública o que se fizer necessário para anteciper-se aos riscos de danos que possam ser

61. Entre os anos de 2022 e 2023, foram publicados importantes precedentes em matéria ambiental pelo Supremo Tribunal Federal, que consolidam a concepção que já vinha sendo construída na Corte sobre o art. 225, mas transparecem com clareza o dever da Administração Pública de agir pela maior eficácia do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, sendo vedados os retrocessos em matéria ambiental. Seguindo essa linha, a Advocacia-Geral da União reviu entendimento anterior considerado como um hiato na proteção da Lei da Mata Atlântica, Bioma protegido por lei específica e regime mais protetivo, amparado em seu lamentável histórico de bruta degradação e relevância para proteção da biodiversidade.

62. Esmiuçados os princípios e deveres de prevenção e precaução, bem como os princípios da vedação do retrocesso e da progressividade, sendo sua finalidade a defesa do meio ambiente, é indubitável que a interpretação mais consentânea à luz desses princípios é aquela que interpreta de maneira sistemática o art. 14, § 2º, o art. 32 da Lei n.º 14.428/06 e o art. 19 do Decreto n.º 6.660/08, de modo que é exigível a anuência do IBAMA para que haja supressão de Mata Atlântica para atividade minerária.

### **III. NECESSIDADE DE ASSEGURAR REGIME MAIS PROTETIVO NA INTERPRETAÇÃO DOS ARTS. 14, § 2º, E 32 DA LEI N.º 14.428/06 E DO ART. 19 DO DECRETO 6.660/08**

63. Para dialogar com as conclusões do DESPACHO n. 00150/2016/DEPCONS/PGF/AGU e Parecer n. 3/2023/CRBIO/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, aprovado pelo DESPACHO n.º 436/2023/CGMAM/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU e DESPACHO n. 00360/2023/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, é necessário pontuar os dois principais argumentos jurídicos que sustentam a conclusão de que não é cabível a anuência do Ibama para supressão de vegetação no bioma Mata Atlântica para empreendimentos minerários: a autonomia do regime especial do art. 32 em relação ao regime geral do art. 14, da Lei n. 11.428, de 2006; e a extrapolação do poder regulamentar operada pelo art. 19, do Decreto 6.660, de 2008, ao definir um critério geral baseado no tamanho da área a ser suprimida para impor a anuência do Ibama.

64. Quanto ao primeiro ponto, entendo ser relevante buscar uma compreensão mais ampla sobre como a parte geral das leis se relaciona com a parte especial para fins de interpretação. Na leitura feita pelo DESPACHO n. 00150/2016/DEPCONS/PGF/AGU de que "*o Decreto n.º 6.660, de 2008, deve ser lido partindo do princípio de que o disposto no inciso I do art. 30 e nos §§ 1º e 2º do art. 31 da Lei n.º 11.428, de 2006, não devem obedecer as prescrições contidas no seu art. 14 e, conseqüentemente, o inciso II do art. 19 do referido Decreto não se aplica àqueles dispositivos*", fica clara a concepção de que o regime geral da Lei da Mata Atlântica não irradia efeitos sobre os regimes especiais da mesma lei por ausência de previsão legal expressa.

65. Essa leitura não parece se amoldar à tradição jurídica brasileira. O Código Penal de 1940 já havia sido estruturado com uma parte geral, com as disposições gerais, que orientam a interpretação e aplicação da parte especial, que contam com a definição dos crimes em si. Aqui já não fazia qualquer sentido um isolamento interpretativo dos crimes em relação à parte geral.

66. Uma inovação importante trazida pelo Código Civil de 2002 foi a introdução de cláusulas gerais e conceitos abertos que permitiam, a um só tempo, uma leitura harmônica de todo o texto com base nesses vetores hermenêuticos e uma abertura do sistema do direito privado às complexidades do século XX, responsáveis pela mudança na perspectiva do Direito Privado, que já não encontrava solução para problemas jurídicos complexos a partir da interpretação fragmentada da lei. Peço, aqui, apoio doutrinário<sup>[5]</sup>:

O Código Civil de 2002 é, como acima referido, um sistema aberto, uma ordem axiológica ou teleológica de princípios jurídicos gerais,<sup>56</sup> o que implica, ou favorece, a adoção de um novo método de interpretação jurídica, que supere o modelo tradicional de interpretação, próprio da modernidade jurídica que marcou o Código Civil de 1916.

Esse modelo seguia a concepção tradicional, o método exegético, que estava na base do direito francês, de grande influência na primeira codificação brasileira. Nesse modelo, a interpretação jurídica cultivava grande fidelidade ao texto legal, de modo a dizer se que culto da lei substituíra o oculto do direito. Este era o que estava na lei, a única fonte do direito, e os juízes deviam ser

apenas “la bouche qui prononce les paroles de la loi”. 58 Se o texto era claro, não devia ser interpretar-se a lei (in claris non fit interpretatio). Se obscuro, devia pesquisar-se a vontade do legislador, recorrendo-se à exposição de motivos, aos trabalhos preparatórios. A interpretação jurídica era assim concebida como tarefa secundária, ocasional e meramente declaratória.

Quanto ao processo adotado, seguia-se o método lógico-dedutivo, na forma do silogismo judiciário. Hoje o conceito e o processo de interpretação são objeto de revisão profunda, impondo-se outro paradigma, coerente com as mudanças que a sociedade pós-industrial produz e o novo paradigma da complexidade exige. E o novo Código, enriquecido na sua estrutura por princípios, cláusulas gerais e conceitos indeterminados, que lhe dão o carácter de um sistema aberto, pode contribuir para a consolidação desse novo modelo, mais condizente com o espírito de renovação metodológica que perpassa pelo direito contemporâneo. Nada mais seria prejudicial do que interpretar o novo Código Civil com a mentalidade formalista e abstrata que predominou na compreensão da codificação por ele substituída.

A interpretação jurídica constitui-se assim no tema central da metodologia da realização do direito. Compreende-se, assim, que, levando em conta as mudanças da sociedade brasileira contemporânea, seja tema em processo de franca revisão, como a parte mais importante do método jurídico.

Verifica-se, assim, verdadeira mudança da perspectiva tradicional, que partia do sistema jurídico, por meio do raciocínio de subsunção, para o problema a resolver ou a própria decisão a construir. Dada a existência, no novo Código Civil brasileiro, de princípios e cláusulas gerais que, por sua própria natureza, não dispõem da estrutura típica das regras jurídicas (hipótese de aplicação e dispositivo), torna-se necessário outro raciocínio que não o tradicional lógico dedutivo, próprio de formalismo positivista da racionalidade moderna. Significa dizer, outro modelo de interpretação jurídica.

**O modelo tradicional, seguido pelos intérpretes do Código Civil de 1916, mantinha-se fiel ao modelo da modernidade. Separava o processo de criação do processo de aplicação do direito, e considerava objetivo do intérprete a compreensão do sentido e do alcance da norma, para depois construir a regra específica. Fazia-se uma primeira e distinta interpretação teórica ou doutrinária, para chegar-se a uma segunda, a interpretação prática ou operativa, no sentido de implicar já uma decisão jurídica.<sup>62</sup> Hoje considera-se já a interpretação jurídica como operação intelectual única e integral. Não mais a interpretação da lei, mas sim um ato de realização do direito, reconhecendo-se que a interpretação jurídica é essencialmente a compreensão do critério normativo da concreta solução do problema. (negrito daqui)**

67. Veja que é uma leitura sobre a legislação civilista que, em tese, disciplina a propriedade e as relações sociais subjacentes - aqui, diante das complexidades sociais, foi necessário criar mecanismos (parte geral principiológica incidindo sobre as partes especiais) para viabilizar as soluções jurídicas. Se a lógica conglobante se aplica ao Direito Privado, como defender o isolamento de institutos dentro de uma mesma lei em matéria de meio ambiente?

68. A mesma lógica de interpretação se verifica, também, no Código de Processo Civil na correlação entre o a parte geral e o procedimento comum em relação aos procedimentos especiais

(...). O objetivo era evidenciar e enumerar as características do procedimento comum e dos procedimentos especiais. Chamou-se atenção que o art. 327, §2º, do CPC, tangencia os dois fenômenos, de maneira que a compreensão das respectivas características influencia a compreensão do referido dispositivo.

Naquele momento, descreveram-se os traços distintivos e o caráter relacional dos conceitos de procedimento comum e procedimento especial. Igualmente, verificou-se que o procedimento comum tradicionalmente era tido como inflexível (rígido), indisponível, estritamente submetido aos limites da legalidade, infungível e não admitia a incorporação de técnicas de diferenciação procedimental. Por sua vez, os procedimentos especiais eram considerados excepcionais, submetidos a critérios de tipicidade fechada e taxatividade, além de serem considerados o local privilegiado das técnicas de diferenciação procedimental.

Para fins de comparação, observou-se que na atualidade do Direito brasileiro, o procedimento comum e os especiais são flexíveis, seja em razão da previsão legislativa de cláusulas gerais, seja na observância do poder-dever de adaptação do procedimento pelo órgão jurisdicional, ou da realização de negócios jurídicos processuais pelas partes.

Os procedimentos (comum e especiais) não são considerados indisponíveis e o processo deixou de ser objeto de regulação exclusiva da lei, ao passo de ser regulado por outras fontes normativas (juridicidade). A admissibilidade da fungibilidade é ampliada e as técnicas de diferenciação incorporam-se ao procedimento comum. Os procedimentos especiais tendem a superar sua excepcionalidade em favor da universalização das técnicas de diferenciação procedimental.

69. Vamos à Lei 11.428, de 2006. O caput do art. 14 dispõe sobre a regra geral para supressão de vegetação primária e secundária no estágio avançado de regeneração e para vegetação secundária em estágio médio de regeneração e criou expressamente a exceção dos arts. 30 e 31, que compõem o regime especial da supressão de vegetação em área urbana. Em seguida, o parágrafo primeiro define a competência do órgão estadual para autorizar a supressão, com anuência do órgão federal "quando couber", destacando novamente a exceção do parágrafo segundo, que disciplina a supressão de vegetação no estágio médio de regeneração situada em área urbana.

70. Assim, tanto o DESPACHO Nº 134/2015-GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU como o PARECER Nº 368/2015/CGAJ/CONJUR-MMA/CGU/AGU/OMTM fixaram interpretação das normas que exigem anuência do órgão federal para implantação de loteamentos em área urbana - cujo regime especial foi expressamente ressalvado do regime geral pelo próprio legislador. Ora, se a própria lei não afastou a anuência das hipóteses de mineração, não cabe ao intérprete, sob o fundamento de uma interpretação sistemática fazê-lo. Fixo aqui, portanto, a primeira premissa do estudo: a interpretação dos artigos que regem a supressão de vegetação no Bioma Mata Atlântica em área urbana não pode, por analogia, ser estendida para mineração, porque a lei apenas conferiu tratamento específico à primeira hipótese. Para os demais casos, vale a regra geral: caberá a anuência do órgão federal, "quando couber".

71. "Quando couber" é uma expressão aberta, exatamente do tipo que permite a integração do conteúdo da lei por regulamentos - o que justifica a redação do art. 19, do Decreto 6.660, de 2008. A aplicação da lei especial em detrimento da lei geral, que é um paradigma no Direito brasileiro, mormente quando à Mata Atlântica, não pode se confundir com a criação de regimes tão específicos dentro de uma lei, capazes de afastar o regime geral para resultar um menor grau de proteção ao Bioma que a própria lei foi criada para proteger.

72. Ademais, a concepção de que os regimes especiais são ilhas normativas dentro da própria norma que os instituiu não se coaduna sequer com o conceito de interpretação sistemática clássica.

73. A interpretação sistemática exige a análise das várias relações entre as disposições legais, conforme sistematizado por Jorge Lobo<sup>[6]</sup>: "*(a) de subordinação (relacionamento do preceito isolado com os princípios gerais do sistema jurídico); (b) de conexão (o preceito deve ser interpretado em função do contexto, jamais isoladamente, pois cada trecho é desenvolvimento de um plano lógico, cada artigo só é compreensível se o situarmos perante os que o antecedem ou o sucedem); e (c) de analogia (devem-se buscar as semelhanças entre os preceitos)*". Segue o Autor em precisa síntese das lições de Miguel Reale sobre a interpretação sistemática:

Miguel Reale, em suas magníficas "Lições Preliminares de Direito"<sup>57</sup>, sob a epígrafe "Compreensão Atual do Problema Hermenêutico", doutrina, ademais, que o **exegeta deve buscar a finalidade da lei em seu todo, correlacionando "o todo da lei e as partes"**, o que exige se empreenda, de início, uma análise de cada preceito isoladamente para, depois, reuni-lo com os demais, para, ao final, atingir o "sentido global da lei"<sup>58</sup>.

Para ele, a interpretação moderna da lei é estrutural, pois, ao se ler cada palavra, vai-se, automática e inexoravelmente, captando o seu sentido e alcance e, ao mesmo tempo, inserindo e fixando o seu sentido e alcance dentro do sistema da lei e do ordenamento jurídico do país, daí por que a interpretação é, a um só tempo, gramatical (determina-se o significado das palavras), lógica (estabelece-se o sentido e o alcance da norma), sistemática (firma-se o sentido e o alcance da norma no contexto do direito positivo), finalista (visa-se a definir o escopo da lei) e axiológica ou valorativa (procura-se o valor por ela almejado).

Por fim, pontifica Miguel Reale que "dessa compreensão estrutural do problema resulta, primeiro, que o trabalho do intérprete, longe de reduzir-se a uma passiva adaptação do texto, representa um trabalho construtivo de natureza axiológica, não só por se ter de captar o significado do preceito, correlacionando-o com outros da lei, mas também porque se deve ter presente os da mesma espécie existentes em outras leis: destarte, a sistemática jurídica, além de ser lógico-formal, como se sustentava antes, é também axiológica ou valorativa"<sup>59</sup>.

74. Pontua, ao final, o Autor que *"se o resultado da interpretação levar à conclusão de que o dispositivo de lei tem um sentido nocivo, contrário aos interesses que se pretendem superiores, faz-se, então, uma interpretação corretiva, tendo em conta que a lei é um corpo harmônico e sistemático das normas"*. Entender o art. 32 como um sistema isolado leva a um sentido nocivo da norma, que afasta a dupla checagem da supressão de vegetação - o que justifica a adoção de uma interpretação corretiva, feita pelo próprio regulamento no art. 19, do Decreto 6.660, de 2008.

75. Assim, a interpretação sistemática, ainda que operada em moldes clássicos, ensina a analisar as normas específicas considerando a sua subordinação às normas gerais - o que, mais uma vez, afasta a lógica de criar feudos hermenêuticos dentro da mesma lei.

76. Nessa toada, é importante destacar que o gestor público não decidirá com base em valores jurídicos abstratos, como princípios da precaução e da prevenção, bem como da vedação do retrocesso e da progressividade, sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. Leia-se o art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB):

(...) 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.**

77. Avaliando-se as consequências práticas, já se tem respostas dentro da própria autarquia federal ambiental de que há ganhos ambientais se exigida a anuência prévia do IBAMA para supressão de Mata Atlântica para atividade minerária.

78. Por fim, soma-se às razões principiológicas e legais, há o risco de condenação do IBAMA em ações judiciais. O Ministério Público ajuizou, em face do IBAMA, do Estado de Minas Gerais e da Taquaril Mineração S.A. a Ação Civil Pública n.º 1025469-43.2022.4.01.3800, perante o Tribunal Regional da 1ª Região (TRF1), a qual foi remetida ao Tribunal Regional da 6ª Região (TRF6), sob o n.º 1025469-43.2022.4.01.3800. Sustenta-se que, para a supressão de vegetação de Mata Atlântica, a fim de viabilizar empreendimento minerário, seria necessário o cumprimento dos requisitos do art. 32 da Lei n. 11.428/2006 e também a anuência do Ibama, prevista no art. 14, § 1º, da Lei n. 11.428/06 e no art. 19 do Decreto n.º 6.660/08.

#### IV. CONCLUSÃO

79. Diante do exposto, considerando

(1) as premissas do PARECER n. 00011/2023/CONSUNIAO/CGU/AGU, aprovado pelo Exmo. Advogado-Geral da União, que reafirmou, no seio da Advocacia-Geral da União, a adoção da interpretação mais protetiva ao Bioma Mata Atlântica e a definição do conteúdo dos institutos jurídicos em matéria de meio ambiente que considere o dever constitucional de proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado;

(2) os comandos extraídos dos recentes precedentes do Supremo Tribunal Federal, direcionados para a Administração Pública Federal, que reforcem de maneira contundente a necessidade da prática de atos administrativos que efetivamente concretizem o art. 225 da Constituição, princípios da prevenção e precaução, além da vedação do retrocesso ambiental;

(3) a hermenêutica adotada de importantes códigos brasileiros (penal, civil e de processo civil, que contam com parte geral e uma parte especial, e a sistemática de integração dos regimes especiais em harmonia e subordinação com a parte geral na busca de soluções jurídicas adequadas às complexidades das questões jurídicas atuais;

(4) as regras clássicas de interpretação sistemática, que sugerem o afastamento de leituras cujo conteúdo seja nocivo, clamando pela interpretação corretiva da norma para alcançar o sentido global da lei - no caso, a necessidade de um regime mais protetivo ao Bioma Mata Atlântica,

entendemos que há robustos fundamentos técnicos e jurídicos, além de recentes precedentes administrativos e judiciais, que justificam uma interpretação do art. 14, da Lei 11.428, de 2006, e art. 19, do Decreto 6.660, de 2008, no sentido de que é necessária a prévia anuência do Ibama para supressão de vegetação no Bioma Mata Atlântica para atividades de mineração.

80. Assim, **encaminho o presente estudo à CONJUR/MMA**, com a pedido de avaliação da pertinência de se manifestar expressamente quanto à aplicação (ou não) do entendimento que vincula a autarquia ambiental aos casos de supressão de vegetação em Mata Atlântica para atividade minerária e submeter o entendimento à Ministra de Estado de Meio Ambiente, considerando a relevância de assegurar unidade de interpretação das leis dentro do SISNAMA.

81. Encaminho, ainda, o presente estudo à **Subprocuradoria Federal de Contencioso da Procuradoria-Geral Federal**, para que avalie a pertinência de revisitar o DESPACHO n. 00150/2016/DEPCONSUS/PGF/AGU, levando em consideração o Despacho Decisório n.º 53/24/GABIN, do Presidente do Ibama; e o PARECER n. 00011/2023/CONSUNIAO/CGU/AGU, aprovado pelo Exmo. Advogado-Geral da União.

82. À **Procuradoria Federal Especializada junto ao Ibama**, para ciência, com pedido de colaboração que o presente estudo seja encaminhado à Presidência do Ibama, em resposta ao Ofício n.º 1151/2023/GABIN.

FILIPE ARAÚJO CAVALCANTE  
Advogado da União

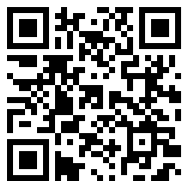
MICHELINE MENDONÇA NEIVA  
PROCURADORA FEDERAL  
COORDENADORA - PRONA CLIMA  
PROCURADORA-CHEFE SUBSTITUTA

---

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

#### Notas

- <sup>1</sup> [PIMENTA, Paula. Bioma mais devastado, Mata Atlântica luta para manter biodiversidade. Agência Senado. 21 de jan. de 2024. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2024/01/bioma-mais-devastado-mataatlantica-luta-para-manter-biodiversidade>. Acesso em: 19/11/2024.](https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2024/01/bioma-mais-devastado-mataatlantica-luta-para-manter-biodiversidade)
- <sup>2</sup> [BENJAMIN, Antônio Herman. O meio ambiente na constituição federal de 1988. In: KISHI, Sandra Akemi Shimada; SILVA, Solange Teles da; SOARES, Inês Virginia Prado. Desafios do direito ambiental no século XXI. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 363-708. p. 382](#)
- <sup>3</sup> [undefined](#)
- <sup>4</sup> [undefined](#)
- <sup>5</sup> [AMARAL, Francisco. Código Civil e interpretação jurídica. Revista Fórum de Direito Civil – RFDC, Belo Horizonte, ano 3, n. 5, p. 1128, jan./abr. 2014. Disponível em <<https://editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2014/07/Codigo-Civil-e-interpretacao-juridica.pdf>>](https://editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2014/07/Codigo-Civil-e-interpretacao-juridica.pdf)
- <sup>6</sup> [LOBO, Jorge. Hermenêutica, interpretação e aplicação do Direito, Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro n.º 72, abr./jun. 2019, disponível em <\[https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1344914/Jorge\\\_Lobo.pdf\]\(https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1344914/Jorge\_Lobo.pdf\)>](https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1344914/Jorge_Lobo.pdf)



Documento assinado eletronicamente por MICHELINE MENDONÇA NEIVA, 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 1728051834 e chave de acesso 09c2de6c no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MICHELINE MENDONÇA NEIVA, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 09-01-2025 15:34. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
SUBPROCURADORIA FEDERAL DE CONSULTORIA JURÍDICA  
CONSULTORIA FEDERAL EM POLÍTICAS PÚBLICAS

**COTA n. 00001/2025/CFPOP/SUBCONSU/PGF/AGU**

**NUP: 02027.002502/2020-54**

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

**ASSUNTOS: DIREITO AMBIENTAL**

1. Trata-se de processo encaminhado por meio do PARECER n. 00001/2025/PNDCMA/AGU, sequencial 28, "para que avalie a pertinência de visitar o DESPACHO n. 00150/2016/DEPCONSU/PGF/AGU, levando em consideração o Despacho Decisório n.º 53/24/GABIN, do Presidente do Ibama; e o PARECER n. 00011/2023/CONSUNIAO/CGU/AGU, aprovado pelo Exmo. Advogado-Geral da União".

2. Relevante reiterar o teor do DESPACHO n. 00150/2016/DEPCONSU/PGF/AGU, que assim dispôs em sua conclusão:

35. Assim, respeitadas as opiniões contrárias, e observadas as demais disposições da Lei da Mata Atlântica e de sua regulamentação, concluo minha análise fixando o entendimento no sentido de que:

a) 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 §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;

b) o Decreto n.º 6.660, de 2008, deve ser lido partindo do princípio de que o disposto no inciso I do art. 30 e nos §§ 1º e 2º do art. 31 da Lei n.º 11.428, de 2006, não devem obedecer as prescrições contidas no seu art. 14 e, conseqüentemente, o inciso II do art. 19 do referido Decreto não se aplica àqueles dispositivos, exceto nos casos em que a supressão da vegetação em área urbana e região metropolitana ocorra por motivo de utilidade pública e interesse social, por força do comando excludente esculpido no § 2º do art. 19.

c) **é necessária** a anuência prévia do IBAMA para a supressão de vegetação primária ou secundária em estágio médio ou avançado de regeneração, em área urbana ou região metropolitana, somente nos casos de **utilidade pública ou interesse social**, excetuado o disposto no § 2º do art. 14 da Lei n.º 11.428, de 2006; e

d) **não é necessária** a anuência prévia do IBAMA para a supressão de vegetação secundária em estágio avançado ou médio de regeneração, em área urbana ou região metropolitana, **para fins de loteamento e edificação**, conforme previsto no inciso I do art. 30 e nos §§ 1º e 2º do art. 31 da Lei n.º 11.428, de 2006.

Diante do exposto, sugiro a Vossa Excelência que deixe de aprovar o Parecer n.º 00004/2016/DEPCONSU/PGF/AGU, e acolha o entendimento firmado no presente despacho, fixando a interpretação acerca da aplicação da norma disposta no art. 19, inciso II, do Decreto n.º 6.600, de 2008, em face do art. 31, da Lei n.º 11.428, de 2006, nos termos do parágrafo 35, *supra*.

(grifos do original)

3. Da mesma forma, registra-se o teor do despacho do Presidente do IBAMA, sequencial 26, que foi de encontro ao Despacho acima mencionado, tendo assim decidido:

Desse modo, depois de ouvidas as áreas técnicas competentes, e pelas razões expostas nas manifestações citadas no item 5 do presente expediente, acompanho o posicionamento da DBFlo e da Supes-MG e decido pela necessidade de anuência prévia do Ibama para os empreendimentos minerários que envolvam a supressão de vegetação no Bioma Mata Atlântica.

4. O teor da referida decisão tem relevância neste momento, pois, no intervalo entre a chegada dos presentes autos a esta SUBCONSU e a edição da presente cota, foi noticiada a impetração de Mandado de Segurança contra a referida decisão<sup>[1]</sup>. Por essa razão entende-se necessário consultar a Procuradoria Regional Federal da 6ª Região sobre o andamento de tal processo judicial.

5. Além disso, é importante saber se há outros processos judiciais sobre a matéria, destacando-se a necessidade de uma avaliação, na medida do possível, sobre o teor das decisões (se a favor ou contra a tese do Presidente do IBAMA) e das possibilidades ou não de suas reversões.

6. Considerando que o bioma Mata Atlântica abrange estados de outras regiões, entende-se necessário consultar, na forma do parágrafo 5, as Procuradorias Regionais Federais da 1ª, 2ª, 3ª e 4ª Regiões.

7. Com essas considerações, submeto a presente manifestação à consideração superior, para, em caso de aprovação, solicitar ao Apoio que seja aberta tarefa aos órgãos mencionados nos itens 4 e 6.

8. À consideração superior.

Brasília, na data da assinatura eletrônica.

VIRGÍNIA ARAÚJO DE OLIVEIRA  
Procuradora Federal

Aprovo a **COTA n. 00001/2025/CFPOP/SUBCONSU/PGF/AGU.**

Encaminhe-se ao apoio da SUBCONSU para que seja aberta tarefa aos órgãos mencionados nos itens 4 e 6.

Brasília, na data da assinatura eletrônica.

ANA SALETT MARQUES GULLI  
Consultora Federal em Políticas Públicas

---

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

Notas

1. <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2025/01/29/industria-de-minas-contesta-exigencia-do-ibama-para-mineracao-em-area-de-mata-atlantica.ghtml>



Documento assinado eletronicamente por ANA SALETT MARQUES GULLI, 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 1839200400 e chave de acesso 09c2de6c no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANA SALETT MARQUES GULLI, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 03-02-2025 18:39. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por VIRGÍNIA ARAÚJO DE OLIVEIRA, 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 1839200400 e chave de acesso 09c2de6c no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VIRGÍNIA ARAÚJO DE OLIVEIRA, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 03-02-2025 18:38. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.

Ofício 003/2025/Abema

Brasília, 15 de janeiro de 2025

A Sua Excelência o Senhor  
Rui Costa  
Ministro de Estado da Casa Civil

**Assunto: Despacho Decisório nº 53/2024/GABIN – Anuência do Ibama para supressão de vegetação no Bioma Mata Atlântica por empreendimentos minerários**


Excelentíssimo Ministro,

Cumprimento-o cordialmente, encaminhando para conhecimento e providências cabíveis o Despacho Decisório nº 53/2024GABIN, referente à anuência do Ibama para supressão de vegetação no Bioma Mata Atlântica por empreendimentos minerários.

Destacamos que o despacho abaixo possui anuência de todos os secretários de estado e presidentes dos órgãos estaduais de meio ambiente subscritos.

Com os nossos cordiais cumprimentos, colocamo-nos à disposição para eventuais esclarecimentos que se façam necessários.

Respeitosamente,

Documento assinado digitalmente  
 MAUREN LAZZARETTI  
Data: 15/01/2025 19:38:48-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

**Mauren Lazzaretti**  
Presidente

**Ref: DESPACHO DECISÓRIO Nº 53/2024/GABIN – Anuência do IBAMA para supressão de vegetação no Bioma Mata Atlântica por empreendimentos minerários.**

Prezado Senhor,

A Lei da Mata Atlântica, (Lei Federal nº 11.428/2006) estabeleceu regimes especiais de conservação do referido bioma, notadamente os regimes (i) geral (artigo 14), e (ii) especiais para (ii.a) de loteamentos e edificações em regiões metropolitanas e urbanas (artigos 30 e 31), e (ii.b) mineração (artigo 32).

Uma das principais características do regime geral é a necessidade de anuência do órgão ambiental federal para emissão de autorizações de supressão de vegetação, por força do disposto no artigo 14, § 1º, da Lei da Mata Atlântica.

Numa análise preliminar, o entendimento exarado pelo IBAMA no Despacho Decisório Nº 53/2024/GABIN aparenta atender a norma supracitada.

No entanto, pelas razões que serão expostas ao longo desta manifestação, o regime especial de conservação da Mata Atlântica é incompatível com a anuência do órgão ambiental federal, razão pela qual o entendimento está eivado de vícios e traz relevante insegurança jurídica aos OEMAs e administrados.

**1. INEXIGIBILIDADE DE ANUÊNCIA PARA EMPREENDIMENTOS MINERÁRIOS**

O regime geral de conservação da Mata Atlântica, estabelecido no artigo 14 da Lei nº 11.428/2006 abrange, por expressa disposição legal, exclusivamente, hipóteses de supressão de vegetação para fins de utilidade pública ou interesse social, taxativamente retratados no artigo 3º, VII e VIII, daquela Lei.

As atividades minerárias não compõem o rol taxativo supra e estão sujeitas a regime específico e próprio, estabelecido no artigo 32 da Lei da Mata Atlântica.

O regime especial da mineração em Mata Atlântica, por ausência de disposição específica, não exige qualquer tipo de anuência prévia à emissão de autorização de supressão de vegetação; determina-se tão somente a (i) existência de licenciamento ambiental com a apresentação de EIA/RIMA e comprovação de ausência de alternativa técnica e locacional e; (ii) adoção de medidas compensatórias que incluam a recuperação de área equivalente à área do empreendimento.

Mesmo que se invoque a aplicação analógica de conceitos o regime geral de proteção às florestas, no qual a mineração é reconhecida como atividade de utilidade pública (art. 3º, inciso VIII, “b”, da Lei 12.651/12, e artigo 2º, I, “c”, da Resolução CONAMA nº 369/2006, que regulamenta a revogada Lei nº 4.771/1965), trata-se de norma que rege as supressões de vegetação em APPs. A proteção das APPs sequer é tratada na Lei nº 11.428/06.

Ainda, em cumprimento à Lei da Mata Atlântica, os OEMAs executam profunda e específica análise da viabilidade ambiental de empreendimentos sujeitos aos regimes especiais e, sobretudo, exigem a adoção de medidas compensatórias, como condição de viabilidade destes empreendimentos.

Exigir anuência do IBAMA para os regimes especiais de conservação da Mata Atlântica sob o argumento de que traria benefícios ambientais, na linha do Parecer Técnico nº 14/2021-NUBIO-MG/DITEC-MG/SUPES-MG e do Despacho nº 18734424/2024-Supes-MG é desconsiderar (i) todo o trabalho executado pelos OEMAs, entidades competentes para analisar estes empreendimentos, e (ii) a existência de um único regime jurídico ao qual todos os órgãos ambientais estão sujeitos para análise destes empreendimentos.

Desta forma, pela simples inexistência de previsão legal e inaplicabilidade de analogias com a legislação florestal geral, se mostra inadequada a decisão proferida no Despacho Decisório nº 53/2024/GABIN.

## **2. INCOMPATIBILIDADE COM POSICIONAMENTOS PRETÉRITOS DO IBAMA**

Além da inexistência de previsão legal, a decisão adotada no Despacho Decisório nº 53/2024/GABIN contraria diversas manifestações anteriores do IBAMA, causando significativa insegurança jurídica.

Por diversas vezes o IBAMA, inclusive por intermédio da PFE/IBAMA e das PRFs se manifestou sobre o tema, sempre concluindo pela dispensa de anuência do IBAMA para a supressão de vegetação no Bioma Mata Atlântica para empreendimentos minerários.

Destacam-se, neste sentido:

- Quanto ao parcelamento do solo e edificações, a Advocacia Geral da União – AGU se Parecer nº 368/2015, aprovado pelo despacho n. 487/2015/CONJUR/MMA/CGU/AGU, de 23/06/2015, e pelo Ministro de Estado de Meio Ambiente Interino em 08/07/2015, dispensando a anuência para supressão de vegetação de mata atlântica no regime especial de loteamentos;
- Parecer nº 00046/2021/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU que concluiu que a anuência do IBAMA não pode ser exigida para as atividades minerárias, pois tais atividades não foram classificadas como de utilidade pública ou interesse social pela legislação especial, seguindo o entendimento do Parecer nº 385/2015.
- Defesa do IBAMA na Ação Civil Pública 1025469-43.2022.4.01.3800, 7ª Vara Federal de Belo Horizonte
- Despacho nº 11782416/2022-DILIC
- Parecer Técnico nº 3/2022-NLA-SP/DITEC-SP/SUPES-SP
- Parecer n. 00003/2023/CRBIO/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU

O entendimento ora adotado, destoa das manifestações pretéritas do próprio IBAMA e implica numa alteração de regime jurídico da conservação Mata Atlântica, exigindo de forma

unilateral, e, mais uma vez, sem qualquer previsão legal, a adoção de procedimentos e formalidades que não contribuem para a melhoria da qualidade ambiental.

A situação causa relevante insegurança jurídica, pois ameaça a higidez de diversos atos administrativos já adotados pelos OEMAs competentes, prejudicando não só os OEMAs, mas também os administrados.

### **3. INDEVIDA INTERFERÊNCIA NA COMPETÊNCIA DOS OEMAs**

A Lei Complementar 140/2011 estabeleceu o regime de compartilhamento de competências em matéria ambiental, alocando de forma clara quais as atribuições dos órgãos ambientais federal, estaduais e municipais.

De acordo com o disposto no artigo 13 da Lei Complementar 140/2011, os empreendimentos e atividades serão licenciados em um único nível federativo, pacificando diversos conflitos e sobreposições de competência. Como corolário direto, foi estabelecida no § 2º deste dispositivo que a competência para autorizar a supressão de vegetação acompanha a competência para licenciar.

Significa dizer que a exigência de anuência, nos termos do Despacho Decisório nº 53/2024/GABIN, implica em indevida intervenção do IBAMA, sem previsão legal, sobre ato de competência originária dos OEMAs e em prejuízo à distribuição de tarefas no âmbito do já sobrecarregado SISNAMA.

Isso porque, o próprio IBAMA não dispõe de recursos suficientes para operacionalizar de forma tempestiva as análises de sua competência.

De acordo com os dados do BI do IBAMA, entre os anos de 2023 e 2024 foram protocolados 755 novos processos de licenciamento ambiental e apenas 159 foram concluídos. Neste período de incapacidade operacional, o IBAMA delegou a competência de 67 licenciamentos a OEMAs.


Não se pode esperar que os resultados de análises de anuências para intervenção na Mata Atlântica para atividades sujeitas aos regimes especiais se darão forma distinta, ainda mais por se tratar de demanda não executada pelo IBAMA, reiteramos, pela inexistência de previsão legal.

Assim, a assunção de novos ônus operacionais pelo IBAMA coloca em risco a continuidade do de diversos licenciamentos ambientais, trazendo prejuízos relevantes aos administrados.

### **4. CONCLUSÃO**


Diante de todo o exposto, resta clara a ilegalidade no Despacho Decisório nº 53/2024/GABIN, razão pela qual solicitamos que o tema seja avaliado à luz do pacto federativo, a fim de harmonizar e integrar as políticas governamentais, de forma que o Despacho Decisório

nº 53/2024/GABIN seja cancelado e os regimes de conservação da mata atlântica previstos na Lei Federal nº 11.428/2006 sejam preservados.


Documento assinado digitalmente  
 **GINO CESAR MENESES PAIVA**  
Data: 20/01/2025 17:40:35-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Gino César Meneses Paiva  
Secretário de Estado do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos de Alagoas (Semarh)


Gustavo Ressureição Lopes  
Diretor-Geral do Instituto do Meio Ambiente do Estado de Alagoas (IMA)

Documento assinado digitalmente  
 **EDUARDO MENDONÇA SODRÉ MARTINS**  
Data: 16/01/2025 10:04:58-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Eduardo Mendonça Sodré Martins  
Secretário de Estado do Meio Ambiente da Bahia (Sema)


Documento assinado digitalmente  
 **MARIA AMELIA DE CONI E MOURA MATTOS LINS**  
Data: 16/01/2025 17:51:12-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Maria Amélia de Coni e Moura Mattos Lins  
Diretora-Presidente do Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos da Bahia (Inema)

Documento assinado digitalmente  
 **VILMA MARIA FREIRE DOS ANJOS**  
Data: 17/01/2025 12:43:29-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Vilma Maria Freire dos Anjos  
Secretário de Estado do Meio Ambiente e Mudança do Clima do Ceará (Sema)

Carlos Alberto Mendes Júnior  
Superintendente Estadual do Meio Ambiente do Ceará (Semace)

Documento assinado digitalmente  
 **FELIPE RIGONI LOPES**  
Data: 16/01/2025 08:33:55-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Felipe Rigoni Lopes  
Secretário de Estado de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Espírito Santo (Seama)



MARIO STELLA  
CASSA  
LOUZADA:9387137  
6787


Assinado de forma digital  
por MARIO STELLA CASSA  
LOUZADA:93871376787  
Dados: 2025.01.15  
17:23:49 -03'00'

Mário Stella Cassa Louzada  
Diretor-Presidente do Instituto Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Espírito  
Santo (Iema)


LEONARDO CUNHA  
MONTEIRO:0053545  
9742

Assinado de forma digital  
por LEONARDO CUNHA  
MONTEIRO:00535459742  
Dados: 2025.01.16 13:47:22  
-03'00'

Leonardo Cunha Monteiro  
Presidente do Instituto de Defesa Agropecuária e Florestal do Espírito Santo (Idaf)


Documento assinado digitalmente  
 ANDREA VULCANIS  
Data: 16/01/2025 11:04:17-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Andrea Vulcanis  
Secretária de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de Goiás (Semad)




Assinado de forma digital  
por JAIME ELIAS  
VERRUCK:32251777172  
Dados: 2025.01.16  
17:35:38 -04'00'


Jaime Elias Verruck  
Secretário de Estado de Meio Ambiente, Desenvolvimento, Ciência, Tecnologia e Inovação de  
Mato Grosso do Sul (Semadesc)

Documento assinado digitalmente  
 ANDRE BORGES BARROS DE ARAUJO  
Data: 15/01/2025 19:05:49-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>


André Borges Barros de Araújo  
Diretor-Presidente do Instituto de Meio Ambiente de Mato Grosso do Sul (Imasul)

Documento assinado digitalmente  
 MARILIA CARVALHO DE MELO  
Data: 15/01/2025 16:41:00-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Marília Carvalho de Melo  
Secretária de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de Minas Gerais  
(Semad)


Documento assinado digitalmente  
 RODRIGO GONCALVES FRANCO  
Data: 15/01/2025 18:40:20-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Rodrigo Gonçalves Franco  
Presidente da Fundação Estadual do Meio Ambiente de Minas Gerais (Feam)

Documento assinado digitalmente  
 BRENO ESTEVES LASMAR  
Data: 15/01/2025 19:42:34-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>


Breno Esteves Lasmar  
Diretor-Geral do Instituto Estadual de Florestas de Minas Gerais (IEF)

Isis Rafaela Rodrigues da Silva (Rafaela Camaraense)  
Secretária de Estado do Meio Ambiente e Sustentabilidade da Paraíba (Semarh)

Documento assinado digitalmente  
 **MARCELO ANTONIO CARREIRA CAVALCANTI DE**  
Data: 15/01/2025 17:43:02-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Marcelo Antônio Carreira Cavalcanti de Albuquerque  
Diretor Superintendente de Administração do Meio Ambiente da Paraíba (Sudema)

Everton Luiz da Costa Souza  
Secretário de Estado de Desenvolvimento Sustentável do Paraná (Sedest)

Documento assinado digitalmente  
 **JOSE LUIZ SCROCCARO**  
Data: 15/01/2025 18:53:10-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

José Luiz Scroccaro  
Diretor-Presidente do Instituto Água e Terra do Paraná (IAT)


Ana Luiza Ferreira Gonçalves da Silva  
Secretária de Estado de Meio Ambiente, Sustentabilidade e de Fernando de Noronha de  
Pernambuco (Semas)

JOSE DE ANCHIETA DOS SANTOS:09088059420 Assinado de forma digital por JOSE DE ANCHIETA DOS SANTOS:09088059420  
Dados: 2025.01.16 15:02:26 -03'00'

José de Anchieta dos Santos  
Diretor-Presidente da Agência Estadual de Meio Ambiente de Pernambuco (CPRH)

DANIEL CARVALHO OLIVEIRA Assinado de forma digital por DANIEL CARVALHO OLIVEIRA  
VALENTE:01158159374 Dados: 2025.01.20 13:04:12 -03'00'

Daniel Carvalho Oliveira Valente  
Secretário de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Piauí (Semarh)

Documento assinado digitalmente  
 **RENATO JORDAO BUSSIÈRE**  
Data: 16/01/2025 17:46:30-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Renato Jordão Bussièrè  
Presidente Estadual do Ambiente do Rio de Janeiro (Inea)

Paulo Lopes Varella Neto  
Secretário de Estado do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Rio Grande do Norte  
(Semarh)

WERNER FARKATT  
TABOSA:65556224404

Assinado de forma digital por  
WERNER FARKATT

TABOSA:65556224404  
Dados: 2025.01.16 13:23:15 -03'00'

Werner Farkatt Tabosa  
Diretor-Geral do Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente do Rio Grande do  
Norte (Idema)

Documento assinado digitalmente



MARJORIE KAUFFMANN  
Data: 15/01/2025 18:20:38-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Marjorie Kauffmann  
Secretária de Estado do Meio Ambiente e Infraestrutura do Rio Grande do Sul (Sema)

Documento assinado digitalmente



RENATO DAS CHAGAS E SILVA  
Data: 15/01/2025 16:48:01-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Renato das Chagas e Silva  
Presidente da Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luís Roessler do Rio Grande  
do Sul (Fepam)

Documento assinado digitalmente



GUILHERME DALLACOSTA  
Data: 15/01/2025 17:57:19-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Guilherme Dallacosta  
Secretário de Estado de Meio Ambiente e Economia Verde Sustentável de Santa Catarina  
(Semaec)

Sheila Maria Martins Orben Meirelles  
Diretora-Presidente do Instituto do Meio Ambiente de Santa Catarina (IMA) e Coordenadora do  
Grupo de Trabalho Mata Atlântica da Abema

Jônatas Souza da Trindade  
Subsecretário Estadual de Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística de São Paulo (Semil)



Documento assinado digitalmente  
**gov.br** THOMAZ MIAZAKI DE TOLEDO  
Data: 15/01/2025 19:52:28-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

**Thomaz Miazaki de Toledo**  
Diretor-Presidente da Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (Cetesb)

**Deborah Cristina de Andrade Menezes Dias**  
Secretário de Estado do Meio Ambiente, Sustentabilidade de Ações Climáticas de Sergipe  
(Semac)

**Ingrid Cavalcanti Feitosa**  
Diretora-Presidente da Administração Estadual do Meio Ambiente de Sergipe (Adema)



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS  
RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - SEDE  
GABINETE/PFE/IBAMA-SEDE  
SCEN - SETOR DE CLUBES ESPORTIVOS NORTE - TRECHO 2 - BL. A - ED. SEDE DO IBAMACEP.: 70.818-900  
BRASÍLIA/DF

---

---

**DESPACHO n. 00019/2025/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU**

**NUP: 02027.002502/2020-54**

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

**ASSUNTOS: DIREITO AMBIENTAL**

1. Ciente do teor do PARECER n. 00001/2025/PNDCMA/AGU (Seq. 33), oriundo da Procuradoria Nacional de Defesa do Clima e do Meio Ambiente.
2. Por pertinência, solicito ao Serviço de Expedição e Arquivo desta Procuradoria (SEArq/PFE) promover o trâmite do feito à **Presidência do IBAMA**, conforme solicitado no item 82 do referido Parecer.

Brasília/DF, 04 de fevereiro de 2025.

(Documento assinado eletronicamente)

KARINA MARX MACEDO

Procuradora-Chefe Nacional

Procuradoria Federal Especializada junto ao IBAMA

---

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 KARINA MARX RAMOS SOUZA, 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 1818206082 e chave de acesso 09c2de6c no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): KARINA MARX RAMOS SOUZA, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 04-02-2025 15:58. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
EQUIPE DE MATÉRIA FINALÍSTICA DA 6ª REGIÃO  
EFIN6 - NAP-FAPT - SUBNÚCLEO DE ATUAÇÃO PRIORITÁRIA DO NÚCLEO DE FUNDIÁRIO, AMBIENTAL E POVOS  
TRADICIONAIS

RUA PERNAMBUCO, 1025 - 7º ANDAR - SAVASSI BELO HORIZONTE/MG CEP: 30.130-155 - E-MAIL: PRF6@AGU.GOV.BR

**DESPACHO n. 00003/2025/NAP-FAPT6/EFIN6/PGF/AGU**

**NUP: 02027.002502/2020-54**

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

**ASSUNTOS: DIREITO AMBIENTAL**

**À SUBPROCURADORIA FEDERAL DE CONSULTORIA JURÍDICA,**

Em atenção aos itens 4 e 5 da **COTA n. 00001/2025/CFPOP/SUBCONSU/PGF/AGU, lançada no sequencial 34**, esclarecemos não ser possível informar o andamento de processo judicial sem que nos seja fornecido o respectivo número dos autos judiciais, pois esta Equipe de Matéria Finalística não faz o controle do acervo processual de cada entidade representada, visto que tal controle compete à própria entidade.

Em consulta aos colegas que atuam no núcleo de meio ambiente desta EFIN6, não houve notícia de recebimento, nos últimos dias, de citação ou intimação para o IBAMA, em mandado de segurança ou outra ação judicial, com objeto relativo à anuência da outarquia para mineração em área de mata atlântica.

Por fim, esclareço que não conseguimos acessar a reportagem contida no link mencionado na referida Cota n. 0001/2025 (<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2025/01/29/industria-de-minas-contesta-exigencia-do-ibama-para-mineracao-em-area-de-mata-atlantica.ghtml>) visto que se trata de acesso permitido somente a assinantes do referido periódico.

Belo Horizonte, 06 de fevereiro de 2025.

Ana Célia Passos de Moura Camargos  
Procuradora Federal da AGU/PRF-6ª Região  
OAB/MG 67.435 - matrícula SIAPE 1226294

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



Documento assinado eletronicamente por ANA CELIA PASSOS DE MOURA CAMARGOS, com certificado A3 de Pessoa Física, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1845856792 e chave de acesso 09c2de6c no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANA CELIA PASSOS DE MOURA CAMARGOS, com certificado A3 de Pessoa Física. Data e Hora: 06-02-2025 09:30. Número de Série: 25765635561460031227621238455. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
EQUIPE DE MATÉRIA FINALÍSTICA DA 1ª REGIÃO  
COORDENAÇÃO DO NÚCLEO DE MEIO AMBIENTE DA 1ª REGIÃO

---

**COTA n. 00052/2025/COORD/MA/EFIN1/PGF/AGU**

**NUP: 02027.002502/2020-54**

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

**ASSUNTOS: DIREITO AMBIENTAL**

1. Em resposta à solicitação referente à eventual judicialização do tema em questão, informo que, até onde se tem conhecimento do acervo disponível, **não há registro de ações judiciais sobre a matéria**.
2. Além disso, foram consultados os colegas que atuam na área, os quais **não se recordam de ter participado de processos envolvendo esse tema específico**.

Brasília, 06 de fevereiro de 2025.

Natália de Melo Lacerda  
Coordenadora do Núcleo de Meio Ambiente  
Equipe de Matéria Finalística da 1ª Região

---

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 NATALIA DE MELO LACERDA, 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 1846521244 e chave de acesso 09c2de6c no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): NATALIA DE MELO LACERDA, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 06-02-2025 16:09. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
EQUIPE DE MATÉRIA FINALÍSTICA DA 2ª REGIÃO  
COORDENAÇÃO

---

**DESPACHO n. 00021/2025/COORD/EFIN2/PGF/AGU**

**NUP: 02027.002502/2020-54**

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

**ASSUNTOS: DIREITO AMBIENTAL**

Em atendimento à **COTA n. 00001/2025/CFPOP/SUBCONSU/PGF/AGU (seq. 34)**, informo que não há registro de mandado de segurança ou outra ação judicial, com objeto relativo à anuência da autarquia para mineração em área de mata atlântica sendo acompanhada pela EFIN2.

Rio de Janeiro, 07 de fevereiro de 2025.

Ana Cláudia Assis dos Passos  
Procuradora Federal  
Procuradoria Regional Federal da 2ª Região

---

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



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
EQUIPE DE MATÉRIA FINALÍSTICA DA 5ª REGIÃO  
EFIN5 - COORDENAÇÃO

---

**DESPACHO n. 00007/2025/EFIN5-COO/EFIN5/PGF/AGU**

**NUP: 02027.002502/2020-54**

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

**ASSUNTOS: DIREITO AMBIENTAL**

1. Em consulta aos integrantes do subsnúcleo de matéria ambiental da PRF5, os mesmos informaram desconhecer a existência de demanda judicial que trate da necessidade do Ibama autorizar a supressão de vegetação para realização da atividade de mineração no bioma mata atlântica.

Recife, 07 de fevereiro de 2025.

(Assinado Digitalmente).  
DANILO MOURA LACERDA  
PROCURADOR FEDERAL

---

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 DANILO MOURA LACERDA, 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 1848066166 e chave de acesso 09c2de6c no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DANILO MOURA LACERDA, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 07-02-2025 17:05. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
EQUIPE DE MATÉRIA FINALÍSTICA DA 3ª REGIÃO  
EFIN3 - COORDENAÇÃO DO NÚCLEO DE MATÉRIA FINALÍSTICA  
R. BELA CINTRA, 657 - 08º ANDAR - CONSOLAÇÃO - SÃO PAULO/SP - CEP: 01415-003 FONE: (11) 3506-2200

---

**DESPACHO n. 00032/2025/EFIN3COOR/EFIN3/PGF/AGU**

**NUP: 02027.002502/2020-54**

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

**ASSUNTOS: DIREITO AMBIENTAL**

1. Em atenção à COTA n. 00001/2025/CFPOP/SUBCONSU/PGF/AGU (Seq. 34, NUP n. 02027.002502/2020-54), foi realizada pesquisa no Super Sapiens e a consulta aos procuradores federais com atribuição para a matéria, sem a identificação de processos judiciais relacionados à necessidade de anuência do IBAMA para a supressão de vegetação em mata-atlântica para a extração de minério.

São Paulo, 13 de fevereiro de 2025.

DANTE BORGES BONFIM  
PROCURADOR FEDERAL

---

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 DANTE BORGES BONFIM, 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 1855160735 e chave de acesso 09c2de6c no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DANTE BORGES BONFIM, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 14-02-2025 17:03. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.

---



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
**CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO**  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE  
COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

Parecer nº 368 /2015/CGAJ/CONJUR-MMA/CGU/AGU/omtm

Processo Administrativo nº 02001.003295/2015-86.

**Interessados:** Gabinete da Ministra de Estado do Meio Ambiente – GM/MMA e Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA.

**Assunto:** Consulta realizada ao MMA, pelo IBAMA, “sobre a interpretação a ser dada ao art. 19 do Decreto nº 6.660/2008 no tocante à exigência de anuência federal para as hipóteses contidas nos arts. 30 e 31 da Lei nº 11.428/2006, considerando o que consta às fls. 444 e as do PA nº 02023.000276/2013-88”.

**Código CGU:** 22.15

CONSULTA ORIGINÁRIA DA PRESIDÊNCIA DO IBAMA. REGIME ESPECIAL PERTINENTE AO BIOMA MATA ATLÂNTICA. LEI Nº 11.428/06 E DECRETO Nº 6.660/08. IMPLANTAÇÃO DE LOTEAMENTO RESIDENCIAL. ATRIBUIÇÃO DA CONJUR/MMA. DECRETO Nº 6.101/2007. INTERPRETAÇÃO DAS LEIS E DOS DEMAIS ATOS NORMATIVOS A SER UNIFORMEMENTE SEGUIDA EM SUAS ÁREAS DE ATUAÇÃO E COORDENAÇÃO. INEXISTÊNCIA DE ORIENTAÇÃO NORMATIVA DO ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO. COMPETÊNCIAS PARA AUTORIZAR E ANUIR A SUPRESSÃO DE VEGETAÇÃO SECUNDÁRIA EM ESTÁGIO MÉDIO DE REGENERAÇÃO. POSICIONAMENTOS JURÍDICOS DIVERGENTES. ENTENDIMENTO DESTE ÓRGÃO CONSULTIVO. OBSERVÂNCIA DO REGIME PARTICULAR AOS LOTEAMENTOS RESIDENCIAIS, PREVISTO NOS ARTIGOS 30 E 31 DA LEI Nº 11.428/06. INAPLICABILIDADE DO INCISO II DO ARTIGO 19 DO DECRETO Nº 6.660/08 AOS EMPREENDIMENTOS EM TELA. DIREITO NEOCONSTITUCIONAL, NEOADMINISTRATIVO E NEOAMBIENTAL. OBSERVÂNCIA AO ART. 84, INCISO IV, IN FINE DA CRFB/88. CONTROVÉRSIA JURÍDICA. DISCORDÂNCIA.

## I – RELATÓRIO

CLAYMORA TA AVASSOS DE MEDEIROS  
Coordenador-Geral de Assuntos Jurídicos - CONJUR/MMA  
Advogado da União - SIAPE nº 2028195



Por intermédio do Despacho de fl. 62, a Chefe de Gabinete da Ministra de Estado do Meio Ambiente submete à análise desta CONJUR, em consonância com solicitação da Presidência do IBAMA, os autos do Processo Administrativo nº 02001.003295/2015-86, a fim de que este Órgão Consultivo manifeste-se acerca de controvérsia jurídica atinente às competências para autorizar e anuir a supressão de vegetação secundária em estágio médio de regeneração, frise-se, no Bioma Mata Atlântica.

2. Ressalta-se que dos autos supra podem ser extraídos distintos posicionamentos acerca do tema, todos relevantes para a atividade hermenêutica a ser desenvolvida na presente manifestação jurídica, e que, nessa qualidade, merecem o devido destaque.

3. Sendo assim, neste tópico relatorial, passa-se a expor os entendimentos dos seguintes atores:

#### I.1 – Do Empreendedor

4. A Grande Gravataí Empreendimentos e Participações, por meio da petição de fls. 03/11, narrou que a Fundação Estadual de Proteção Ambiental – RS (FEPAM), em 21/03/2013, encaminhou à Superintendência do IBAMA no Estado do Rio Grande do Sul o Ofício FEPAM/DISA/SES 3201, com pedido de anuência do IBAMA para supressão de vegetação em área de abrangência da Lei do Bioma Mata Atlântica, para a implantação do loteamento no Município de Gravataí, tendo como empreendedor a própria Grande Gravataí Empreendimentos e Participações.

5. Após discorrer sobre o trâmite administrativo e invocar, na análise jurídica, a Lei nº 11.428/2006, a Lei Complementar nº 140/2012, julgado do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, a Lei Municipal nº 1.528/2010, o Decreto nº 6.660/2008, a Resolução CONAMA nº 237/1997, bem como a Portaria Interministerial nº 419/2001, pede que o IBAMA, urgentemente, “retorne os estudos acerca do Loteamento Grande Gravataí à FEPAM, tendo em vista que, conforme as disposições da Lei Federal nº 11.428/2006 e do Decreto Federal nº 6.660/2008, compete ao Município de Gravataí autorizar a supressão de vegetação em questão [vegetação secundária em estágio médio de regeneração, localizada em área urbana], mediante a anuência prévia do órgão estadual competente fundamentada em parecer técnico”.



6. Em suma, o entendimento do empreendedor segue no caminho de que, a despeito da regra de que ao Estado compete autorizar tal supressão, com anuência(s) do Município e/ou da União, conforme o caso, o § 2º do artigo 14 da Lei nº 11.428/06 prevê, na hipótese de existência de Conselho Municipal de Meio Ambiente e de Plano Diretor - requisitos que entende preenchidos *in casu* -, a autorização do Município complementada pela anuência do Estado fundamentada em parecer técnico é suficiente.

## I.2 – Da Procuradoria Federal Especializada junto ao IBAMA/RS

7. A Procuradoria Federal Especializada junto à Superintendência do IBAMA no Rio Grande do Sul, nos termos do Parecer nº 02/2014/PFE/IBAMA-RS/PGF/AGU, de 26/03/14 (fls.12-13), destacou, de igual forma, a regra contida no já citado § 2º do artigo 14 da Lei nº 11.428/06.

8. Contudo, para a PFE/IBAMA-RS, por força do disposto no artigo 19, inciso II e § 2º, do Decreto nº 6.660/2008, deverá aquela autarquia federal anuir, previamente, a eventual assentimento referente ao pedido ora examinado – supressão de vegetação secundária em estágio médio de regeneração para o fim de implantação de loteamento residencial.

9. Diante, os dispositivos invocados pelo referido Órgão Jurídico:

*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 não constantes do original)*

10. Na concepção da PFE/IBAMA-RS, a anuência da entidade federal na hipótese sob análise revelaria a atenção do Presidente da República, no exercício de seu Poder Regulamentar, com relação ao Bioma Mata Atlântica.

11. No mais, anota que o caso analisado traz a participação das três esferas governamentais, de tal forma que a FEPAM/RS deverá licenciar, ou não, o empreendimento, o Município autorizar, ou não, a supressão e o IBAMA anuir, ou não, a eventual autorização municipal.

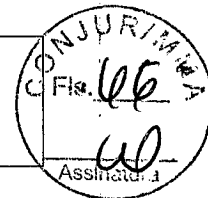
12. Ao final do Parecer em apreço, a Procuradoria Federal Especializada junto à Superintendência do IBAMA no Rio Grande do Sul concluiu, *in verbis*:

(i) Deferir parcialmente o requerimento do interessado, a fim de que o pedido de autorização de supressão de vegetação (ASV) seja analisado pelo órgão municipal de meio ambiente (FMMA/Gravataí);

(ii) determinar o prosseguimento, com urgência, do processo, para análise do pedido de anuência prévia;

(iii) determinar a intimação do interessado da decisão administrativa e de que poderá, querendo, recorrer à instância superior conforme prazo legal (artigos 56 e seguintes da Lei 9.784/99).

13. Em ato processual contínuo, a conclusão foi acolhida pelo Superintendente do IBAMA no Rio Grande do Sul (fl. 14), com a conseguinte cientificação do interessado nos termos do Ofício nº 02023.000360/2014-82 RS/GABIN/IBAMA, de 04/04/2014 (fl. 15).



14. O feito tramitou regularmente (fls. 16/27v), até que a interessada apresentou pedido de revisão (fl. 28/33), sem êxito local, consoante se extrai da Nota nº 134/2014 PFE/IBAMA/RS/PGF/AGU (fl.35).

15. Tendo sido atribuída a natureza de recurso ao Documento de fls. 28-33, a PFE/IBAMBA-RS sugeriu à SUPES/IBAMA-RS a remessa dos autos à Presidência da Autarquia Federal, com vistas ao exame e julgamento do feito, recomendação integralmente acatada pelo Superintendente Substituto do IBAMA-RS, conforme se infere do Despacho de fl. 36.

### I.3 – Da Procuradoria Federal Especializada junto ao IBAMA/SEDE

16. Recebido o recurso no IBAMA-SEDE, em Brasília, sua Procuradoria Federal Especializada exarou o Parecer nº 010/2015 CONEP/PFE/IBAMA-SEDE/PGF/AGU, de 13/01/15 (fls. 39/42), conclusivo no sentido de que

*(...) as supressões de Mata Atlântica, em áreas urbanas de vegetação secundária em estágio médio de regeneração, autorizadas pelo ente municipal com conselho deliberativo e plano diretor (artigo 14, §2º, da Lei nº 11.428/06), não exigem a anuência prévia do Ibama, ainda que em área acima dos 3 hectares, conforme previsto no art. 19 do Decreto nº 6.660/08, bastando a concomitante participação do órgão estadual. Contudo, no caso específico de supressão para fins de loteamento ou outras edificações em áreas urbanas, a competência autorizativa é do Estado, por força dos arts. 30 e 31 da mesma Lei, com a necessária anuência federal, em caso de supressões acima de 3 hectares, em razão do disposto no § 2º do art. 19 do Decreto nº 6.660/2008.*

17. A partir deste entendimento, recomendou-se a revisão da conclusão manifestada pela PFE/IBAMA-RS.

18. Em seguida, o Coordenador Nacional de Estudos e Pareceres do IBAMA-SEDE, por meio do Despacho nº 007/2015/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, de fl. 43, discordou do Parecer nº 02/2014/CONEP/PFE/IBAMA-RS/PGF/AGU e aprovou o Parecer nº 010/2015/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, sugerindo o encaminhamento dos autos à Presidência do IBAMA para conhecimento do entendimento jurídico e para que pudesse examinar o pedido



de reconsideração apresentado por Grande Gravataí Empreendimentos Imobiliários e Participações Ltda.

19. Ato contínuo, o Procurador-Chefe Nacional do IBAMA acompanhou o Despacho nº 007/2015/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU e aprovou o Parecer nº 10/2015/CONEP/PFE/IBAMA-SEDE/PGF/AGU, esclarecendo (destaques do original):

3. *Esclareço, por oportuno, que a exigibilidade de anuência federal no caso decorre não do arcabouço normativo contido na Lei n. 11.428/2006, em especial seus artigos 14 e 31, mas de comando regulamentar contido no § 2º do art. 19 do Decreto n. 6.660/2008.*

4. *Historicamente, o IBAMA sempre entendeu que esse comando, que goza de presunção de legitimidade, legitimava a anuência federal para supressões de áreas urbanas reguladas pelos arts. 30 e 31 da Lei da Mata Atlântica; esse posicionamento, inclusive, está veiculado na Orientação Jurídica Normativa n. 39/2012, aprovada pelo então Presidente do IBAMA.*

5. *Contudo, conforme já apontado no Parecer n. 008/2014/GABIN/PFE/IBAMA-Sede/PGF/AGU (doc. em anexo), há uma outra interpretação possível – e, smj, mais sistêmica – no sentido de que o Decreto, ao prever esta hipótese de anuência federal, teria excedido o comando legal contido no art. 14, §1º, da Lei n. 11.428/2006, de modo que seria necessário conferir-lhe interpretação conforme a lei para entender que a menção contida no § 2º do art. 19 do Decreto n. 6660/2008, na verdade, pretendeu resguardar a incidência do regime jurídico específico para supressões em áreas urbanas para fins de loteamento e edificação, que, pelo comando específico dos arts. 30 e 31 e pela ressalta explícita contida no caput do art. 14, todos da Lei da Mata Atlântica, prescindiriam de anuência federal.*

6. *Como se trata de **dúvida objetiva** sobre a aplicação da norma, sugere-se que o IBAMA mantenha, por cautela, o posicionamento anterior formalizado na Orientação Jurídica Normativa n. 39/2012, aprovada pelo então Presidente do IBAMA, e avalie a pertinência de direcionamento de **consulta específica** ao*



*Ministério do Meio Ambiente, na qualidade de órgão central do SISNAMA, questionando a interpretação dada pela Pasta ao dispositivo, sem prejuízo da avaliação de oportunidade e conveniência de se solicitar a **mudança do dispositivo regulamentar em debate**.*

20. Às fls. 46/51, repousa o supracitado Parecer nº 008/2014/GABIN/PFE/IBAMA-SEDE/PGF/AGU.

21. O feito transcorreu (fls. 52/60) até que o Presidente do IBAMA, por meio do Ofício nº 02001.004569/2015-54 GABIN/PRESI/IBAMA, de 29/04/15 (fl. 61/61v), enviou a controvérsia jurídica narrada a este Ministério Ambiental, na qualidade de Órgão Central do Sistema Nacional de Meio Ambiente – Sisnama, no intuito de dirimi-la.

22. É o relatório. Passo à apreciação jurídica.

## II – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

### II.1 – Da possibilidade de conhecimento da presente demanda nos termos do Decreto nº 6.101/2007

23. Não obstante a última e superior manifestação jurídica do IBAMA já ser suficiente para produção de efeitos em relação ao particular interessado no caso dos autos, presente o dever institucional do Ministério do Meio Ambiente de exercer a coordenação do SISNAMA, a Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Meio Ambiente deve atuar, na medida em que lhe compete, com baldrame no art. 13, incisos I e III do Decreto 6.101/2007, que minudencia a estrutura deste Ministério Ambiental a partir das disposições da Lei 10.683/2003, **assessorar o Ministro de Estado em assuntos de natureza jurídica e fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e dos demais atos normativos a ser uniformemente seguida em suas áreas de atuação e coordenação, quando não houver orientação normativa do Advogado-Geral da União<sup>1</sup>.**

<sup>1</sup> Art. 13. À Consultoria Jurídica, órgão setorial da Advocacia-Geral da União, compete:

I - assessorar o Ministro de Estado em assuntos de natureza jurídica;

(...)

II - fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e dos demais atos normativos a ser uniformemente seguida em suas áreas de atuação e coordenação, quando não houver orientação normativa do Advogado-Geral da União;



24. Ora, tratando-se de consulta relativa à anuência prévia do IBAMA quanto à aplicabilidade do art. 19 do Decreto nº 6660/2008, ato administrativo normativo regulamentador da Lei nº 11.428/2006, e ausente manifestação do Advogado-Geral da União, a atribuição desta CONJUR/MMA resta patente, nos termos dos tópicos a seguir, ainda que a consulta se dê no âmbito abstrato, pois, como já dito, a esfera do particular já foi solucionada pelo próprio IBAMA, nos termos da última e manifestação superior exarada (fl 61-v).

25. Salienta-se que esta manifestação jurídica servirá de supedâneo à Ministra de Estado do Meio Ambiente no exercício do elevado mister de coordenação do SISNAMA, conforme pedido do IBAMA.

## II.2 – Da delimitação da controvérsia jurídica em tela

26. Tendo por base o caso concreto narrado nos autos do Processo Administrativo *sub examine*, verifica-se que a controvérsia jurídica instalada versa, precisamente, sobre as **competências de entidades federais integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente por ocasião dos pedidos de supressão de vegetação secundária em estágio médio de regeneração no Bioma Mata Atlântica**, registre-se, para o fim de implementação de loteamento residencial em área urbana.

27. É possível afirmar que o foco da questão consiste em eventual competência do IBAMA para anuir à atividade supressiva em tela.

28. Merece relevo que o narrado supra pode ser depreendido do já citado Ofício nº 02001.004569/2015-54 GABIN/PRESI/IBAMA, de 29/04/15 (fl. 61/61v).

## II.3 – Do posicionamento deste Órgão Consultivo

29. Conforme sustentado pelo empreendedor, à fl. 04, a Lei Complementar nº140/11 não afastou o regime especial de que trata a Lei nº 11.428/06. Muito pelo contrário, reforçou-o, porquanto seu artigo 11 traz a seguinte redação, *in verbis*:

*Art. 11. A lei poderá estabelecer regras próprias para atribuições relativas à autorização de manejo e supressão de vegetação, considerada a sua caracterização como vegetação primária ou*



*secundária em diferentes estágios de regeneração, assim como a existência de espécies da flora ou da fauna ameaçadas de extinção.*

30. A edição de normas especiais visando à tutela do Bioma Mata Atlântica justifica-se, dentre outros motivos, por sua diversidade biológica, importância hídrica para o abastecimento populacional e, como cediço, pelo alto índice de degradação.

31. Segundo informações disponibilizadas na Página Eletrônica desta Pasta Ambiental, no Bioma em tela,

*os remanescentes de vegetação nativa estão reduzidos a cerca de 22% de sua cobertura original e encontram-se em diferentes estágios de regeneração. Apenas cerca de 7% estão bem conservados em fragmentos acima de 100 hectares<sup>2</sup>.*

32. Nessa linha de raciocínio, os regramentos constantes da Lei nº 11.428/06 (doravante Lei do Bioma Mata Atlântica ou LBMA) e do Decreto nº 6.660/08 devem ser atentamente observados, sob o risco de se afastar a especial proteção almejada, respectivamente, pelo legislador ordinário e pelo Poder Executivo Federal.

33. Adentrando ao foco da demanda, merecem ser reiterados os seguintes aspectos do caso paradigma<sup>3</sup>, conforme tabela abaixo:

<b>Tipo de Empreendimento:</b>	Loteamento Residencial
<b>Área:</b>	Superior a 3 (três) hectares
<b>Bioma:</b>	Mata Atlântica
<b>Localização:</b>	Área Urbana
<b>Pedido do Empreendedor:</b>	Supressão de vegetação em estágio médio de regeneração

34. Ora, considerando o tipo do empreendimento, qual seja, loteamento residencial, não devem ser outras as regras observadas, senão aquelas constantes dos artigos 30 e 31 da Lei nº 11.428/06, inseridos no Título III, que trata do " REGIME

<sup>2</sup> Disponível em: <http://www.mma.gov.br/biomas/mata-atlantica> Acesso em: 17/06/15.

<sup>3</sup> A menção ao paradigma serve apenas para contextualizar a demanda em prosclênio. Na verdade, a análise desta manifestação jurídica desconsidera o caso concreto cuja solução deve se dar no âmbito do IBAMA dada sua autonomia administrativa. A análise estará circunscrita ao plano abstrato-normativo.



JURÍDICO ESPECIAL DO BIOMA MATA ATLÂNTICA”, exatamente, no Capítulo VI, intitulado “DA PROTEÇÃO DO BIOMA MATA ATLÂNTICA NAS ÁREAS URBANAS E REGIÕES METROPOLITANAS”.

35. Cuidam-se, por óbvio, de disposições particulares inseridas em Lei Especial. Noutros termos, comandos singulares – pois afetos, apenas, aos loteamentos residenciais – previstos em Lei peculiar ao bem jurídico denominado Bioma Mata Atlântica, patrimônio nacional, nos termos do art. 1º da Lei nº 11.248/06. Por excesso de clareza, os artigos 30 e 31 configuram um regime especialíssimo inserto num regime que já é excepcinoal. E, como é de sabença prosaica, o regime jurídico especial prefere ao regime jurídico geral, ainda que dentro do mesmo diploma normativo.

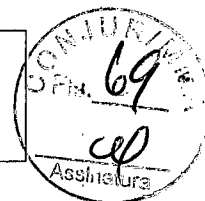
36. Destarte, não pairam dúvidas a respeito da aplicabilidade dos dispositivos em apreço, adiante transcritos:

*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. (grifos não constantes do original)*

37. **Verifica-se que o artigo negrito alhures não prevê a anuência de entidade ambiental federal, mas, tão somente, a imprescindibilidade de observância do Plano Diretor Municipal e das “demais normas aplicáveis”, bem como de obtenção da autorização estadual.**

38. No mais, vê-se que o posicionamento exarado pela PFE/IBAMA-RS tem arrimo no art. 19, inciso II e §2º do Decreto nº 6.660/08, *in verbis*:

*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.

39. Contudo, data venia, não merece endosso tal posicionamento e exegese exarados pela PFE/IBAMA-RS, pois o próprio *caput* do artigo acima especifica o dispositivo da Lei nº 11.428/06 objeto de regulamentação, a saber, o § 1º do artigo 14, que, por sua vez, explicita a excepcionalidade constante do § 2º do mesmo dispositivo. Adiante, o sobredito artigo 14, *in integrum*:

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.

[...] (grifos não constantes do original)

40. Ou seja, o plexo normativo composto pelas normas da Lei nº 11.428/2006 e seu respectivo regulamento, o Decreto nº 6.660/08, permite compreender que a regra competencial encontra-se no §1º do art. 14 da LBMA. Este



70  
40

mesmo §1º se excepcionou e, *in fine*, determinou observância do que ressaltado no parágrafo seguinte, ou seja, o §2º daquele mesmo artigo. E nesta senda, sem sequer olharmos o §2º, já podemos compreender sua natureza de norma excepcional, o que atrai o *topus* segundo o qual normas restritivas não podem ser interpretadas ampliativamente, sob pena de exceder tanto a vontade da lei, como inovar o ordenamento jurídico.

41. Pois bem. Voltando os olhos novamente ao art. 19 do multicitado decreto, este enuncia claramente em seu *caput* que a anuência federal ali disciplinada aplica-se tão somente ao §1º do art. 14 da Lei nº 11.428/2006. Destarte, veda-se a aplicação do regramento do art. 19 do regulamento para outros dispositivos da LBMA, a menos que em outra passagem da lei, haja expressa atração normativa.

42. Nesta mesma ordem de ideias, o já invocado regime jurídico especialíssimo dos artigos 31 da LBMA, foi expresso também em especificar quais dispositivos serão ressalvados (artigos 11, 12 e 17). Logo, não é possível aplicar regulamentação de artigo não contemplado pelo próprio regime especial, afastando-se, assim, a exegese do art. 19 do Decreto e também discordando da manifestação jurídica do órgão local do IBAMA.

43. Reforça esta linha jurídica o fato do próprio §1º do art. 14 da LBMA estabelecer os limites do dever-poder regulamentar, quando emprega o termo “quando couber”. As múltiplas formas de operacionalização da Lei foram delimitadas isonomicamente pelo Decreto que faz clara remissão à própria lei, como não poderia deixar de ser<sup>4</sup>.

44. Neste ponto, uma reflexão é importantíssima, qual seja, o Procurador-Chefe Nacional do IBAMA, no despacho 134/2015-GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, de 20 de março de 2015 (fl. 60), frisou que “(...) a exigibilidade de anuência federal no caso decorre não do arcabouço normativo contido na Lei n. 11.428/2006, em especial seus artigos 14 e 31, mas de comando regulamentar contido no § 2º do art. 19 do Decreto n. 6.660/2008.” e que “4. **Historicamente**, o IBAMA sempre entendeu que esse comando, que goza de presunção de legitimidade, legitimava a anuência federal para supressões de áreas urbanas reguladas pelos arts. 30 e 31 da Lei da Mata Atlântica; esse posicionamento, inclusive, está veiculado na Orientação Jurídica Normativa n. 39/2012, aprovada pelo então Presidente do IBAMA.”

<sup>4</sup> A isonomia foi observada e reforçada pelo termo “somente” no *caput* do art. 19 do Decreto nº 6.660/2008.



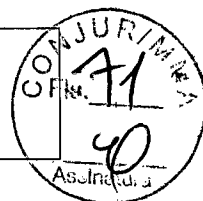
45. Data maxima venia, não é possível afirmar que a anuência federal tem supedâneo apenas em decreto regulamentar, na medida em que é manifestação exercida no âmbito da função administrativa típica do Poder Executivo, que, como é cediço, materializa-se por meio daquele ato administrativo que tem a competência como um de seus elementos/pressupostos dependente de lei. Logo, é injurídico afastar a lei e possibilitar que atos administrativos tenham por espeque mero decreto, pois este, nos termos do art. 84, inciso IV, *in fine*, da CRFB/88, destina-se estritamente à FIEL EXECUÇÃO dos diplomas normativos primários, sem que desborde de seus limites, seja com conteúdo aquém da lei – ou seja, retirando atribuições que a lei impôs a órgão/entidade -, seja indo além – ou seja, criando indevidamente atribuições inexistentes no plano normativo primário. Logo, afastar a aplicação da lei e conferir COMPETÊNCIA APENAS com base em norma secundária, *in casu*, decreto regulamentar, atenta contra a melhor interpretação dos artigos 2º, 5º, I, art. 68 e art. 84, inciso IV, *in fine*, todos da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

46. Perceba-se que logo adiante, no próprio despacho, reconheceu-se que numa interpretação “mais sistêmica”, a anuência federal é despicienda.

47. Assim, a dúvida objetiva do IBAMA há de ser respondida exatamente com esta interpretação sistêmico-constitucional, pois na era do Direito Neoadministrativo, o efeito irradiante das normas constitucionais – aplicável pelo Direito Neoconstitucional – exige, para além de uma conjugação (sistêmica) da lei e decreto, que ambas observem a CRFB/88, resultando na correta aplicação do Direito Neoambiental.

48. No que tange ao § 2º do artigo 19 do Decreto nº 6.660/08, que remete aos artigos 30 e 31 da Lei nº 11.428/06, pertinentes ao regramento particular aos loteamentos residenciais, entende-se que a intenção do Poder Executivo Federal não foi estabelecer que o inciso II do citado artigo 19 seria aplicado, inclusive, por ocasião da implementação de tais empreendimentos. Muito pelo contrário, tal inciso não se aplica aos loteamentos residenciais, empreendimentos para os quais prevê a Lei, conforme dito, autorização estadual e necessidade de atenção ao Plano Diretor Municipal, vale ressaltar, sem nenhuma outra exigência, sem previsão de anuência federal. Na verdade, tal §2º confirma toda a construção acima, pois *como não poderia inovar, reconhece o regime especialíssimo dos artigos 30 e 31 da LBMA.*

49. Em arremate, forma-se nesta manifestação jurídica uma terceira corrente, pois apesar de discordar integralmente do parecer da PFE/IBAMA do Rio Grande do Sul, entende-se que mesmo nos casos do art. 30 e 31, da forma como



exposta acima, inexistente anuência federal, discordando, então, parcialmente, do entendimento da PFE/IBAMA-SEDE, tudo no âmbito objetivo e abstrato-normativo. A aplicação de tal ou qual corrente para solução do caso concreto deve ser dada pelo IBAMA, autônomo nos termos da lei.

### III – CONCLUSÃO

50. À luz do exposto, com supedâneo no art. 131 da CRFB/88, no exercício das atribuições outorgadas na Lei Complementar nº 73/1993 e no Decreto nº 6.101/2007, concluo que:

a) No tocante à implantação de loteamentos residenciais, em áreas do Bioma Mata Atlântica, cobertas por vegetação secundária em estágio médio de regeneração, a Lei nº 11.428/06, nos artigos 30 e 31, prevê regime particular e especial (*rectius: especialíssimo*), que explicita a competência estadual para a emissão das autorizações de supressão de vegetação, observadas as disposições constantes dos Planos Diretores Municipais;

b) A excepcionalidade prevista no § 2º do artigo 14 da Lei nº 11.428/06 não pode ser afastada por dispositivo originário de atividade regulamentar do Poder Executivo, deste modo, e conforme expresso no *caput* do artigo 19 do Decreto nº 6.660/08, o disposto em seus incisos I e II aplica-se, tão somente, ao § 1º do supracitado artigo 14 da LBMA;

c) A remissão do § 2º do artigo 19 do Decreto nº 6.660/08 aos artigos 30 e 31 da Lei nº 11.428/06 não se destina a estabelecer que o inciso II do citado artigo 19 aplica-se aos loteamentos residenciais. Ao reverso, com base na melhor hermenêutica, concebe-se que a intenção do Poder Executivo foi, exatamente, reforçar o regime especialíssimo aos empreendimentos em tela, de forma a resguardar previsão normativa constante de ato hierarquicamente superior, lei *stricto sensu*.

51. Por fim, sugiro a devolução dos autos ao Gabinete da Ministra de Estado do Meio Ambiente para restituição ao IBAMA para ciência desta manifestação jurídica e consolidação de seu entendimento nacional. Após, mantida a divergência, ainda que parcial, em relação a esta CONJUR/MMA, tramite os autos, desde já ao DECOR/Consultoria-Geral da União para fins de uniformização.

52. É o parecer. Ao CONJUR/MMA.



Brasília, 18 de junho de 2015.

*Olavo Moura Travassos de Medeiros*  
OLAVO MOURA TRAVASSOS DE MEDEIROS

Advogado da União  
Coordenador-Geral de Assuntos Jurídicos

DESPACHO/CONJUR/MMA/Nº /2015

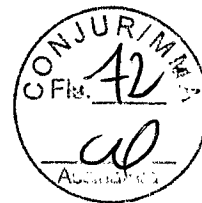
Aprovo o PARECER Nº /2015/CGAJ/CONJUR-  
MMA/CGU/AGU/omtm. Providencie-se conforme sugerido.

Brasília, de junho de 2015.

JOSÉ MAURO DE LIMA O' DE ALMEIDA  
Advogado da União  
Consultor Jurídico/MMA



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE



DESPACHO Nº <sup>407</sup> /2015/CONJUR/MMA/CGU/AGU/jmloa

Processo nº 02001.0003295/2015-86

INTERESSADO: GABINETE MINISTERIAL E IBAMA.

ASSUNTO: Consulta realizada ao MMA, pelo IBAMA, "sobre a interpretação a ser dada ao art. 19 do Decreto nº 6.660/2008 no tocante à exigência de anuência federal para as hipóteses contidas nos arts. 30 e 31 da Lei nº 11.428/2006, considerando o que consta às fls. 444 e as do PA nº 02023.000276/2013-88".

Aprovo parcialmente o Parecer nº /2015/CGAJ/CONJUR-MMA/CGU/AGU/omtm, para discordar quanto ao encaminhamento.

2 É que o caso é de orientação do órgão central do Sistema Nacional do Meio Ambiente, não de discordância entre a Procuradoria Especializada do IBAMA e a Consultoria Jurídica do Ministério do Meio Ambiente.

3 Foi isso que solicitou o Procurador-Chefe Nacional da PFE-IBAMA quando despachou o caso para a Consultoria Jurídica Junto ao Ministério do Meio Ambiente (CONJUR-MMA).

4 O situação não é inédita para esta CONJUR-MMA. No PARECER Nº 1027/2014/CGAJ/CONJUR/MMA/gfmc, cuja cópia se faz juntar neste momento, o conclusão caminhou no mesmo sentido do parecer ora aprovado.

5 Como dito, trata-se de demanda jurídica que em sua conclusão orientará e aproveitará os/aos procedimentos administrativos relativos à supressão de vegetação em área de abrangência do bioma Mata Atlântica, a serem seguidos uniformemente no âmbito deste Ministério do Meio Ambiente, sem macular a esfera de competência legal específica da autarquia.

6 Entendo, pois, presentes os elementos dos artigos 11, inciso II e III e 42 da Lei Complementar nº 73/93, Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União, a saber:

Art. 11 - Às Consultorias Jurídicas, órgãos administrativamente subordinados aos Ministros de Estado, ao Secretário-Geral e aos demais



titulares de Secretarias da Presidência da República e ao Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, *competem, especialmente:*

(...)

II - exercer a coordenação dos órgãos jurídicos dos respectivos órgãos autônomos e entidades vinculadas;

III - fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e dos demais atos normativos a ser uniformemente seguida em suas áreas de atuação e coordenação quando não houver orientação normativa do Advogado-Geral da União

(...)

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.

7 Deste modo, submeto este parecer à Sua Excelência a Ministra de Estado do Meio Ambiente que, acolhendo-o e aprovando-o, fará vincular o entendimento aqui exposto em todos os casos semelhantes que possam ocorrer no âmbito dos órgãos, bem como das entidades vinculadas.

8 Encaminhem-se os autos para o Gabinete Ministerial. Sendo aprovado o parecer, que se dê ciência ao IBAMA para cumprimento do entendimento, revendo suas orientações internas.

Brasília-DF, 23 de junho de 2015.

**JOSÉ MAURO DE LIMA O' DE ALMEIDA**  
Advogado da União  
Consultor Jurídico

*De acordo*  
*Francisco Gastant*  
**Francisco Gastant**  
Ministro de Estado do Meio Ambiente  
Interino  
08/07/2015



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA  
COORDENAÇÃO-GERAL DE MATÉRIA AMBIENTAL - CGMAM

**PARECER n. 00069/2025/CONJUR-MMA/CGU/AGU**

**NUP: 02027.002502/2020-54**

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

**ASSUNTOS: DIREITO AMBIENTAL**

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO AMBIENTAL. REGIME PROTETIVO DO BIOMA MATA ATLÂNTICA. LEI Nº 11.428/2006. DECRETO 6.660/2008. SUPRESSÃO DE VEGETAÇÃO SECUNDÁRIA EM ESTÁGIO AVANÇADO E MÉDIO DE REGENERAÇÃO PARA FINS DE ATIVIDADE MINERÁRIA. ANUÊNCIA PRÉVIA DO ÓRGÃO FEDERAL. NECESSIDADE. COERÊNCIA DO REGIME PROTETIVO.

I - A interpretação da Lei nº 11.428/2006, regulamentada pelo Decreto nº 6.660/2008, deve levar em conta que o Bioma Mata Atlântica possui previsão constitucional de patrimônio nacional, foi declarado reserva da biosfera pela UNESCO e corresponde à floresta mais devastada do Brasil.

II - As disposições do regime jurídico geral da Mata Atlântica previstas na Lei nº 11.428/2006 devem ser aplicadas aos regimes jurídicos especiais da mesma lei, de modo a conferir coerência ao regime protetivo instituído.

III - Tratando o art. 32 da Lei nº 11.428/2006 de supressão de vegetação em estágio avançado e médio de regeneração, deve se sujeitar à regra geral aplicável a tal tipo de vegetação, estando sujeita à anuência prévia do órgão federal, especialmente tendo em vista o reconhecido alto impacto sobre o meio ambiente da atividade de mineração.

IV - A supressão de vegetação secundária em estágio avançado e médio de regeneração para fins de atividade minerária, prevista no art. 32 da Lei nº 11.428/2006, também encontra-se sujeita à anuência prévia do órgão federal de que trata o art. 14, §1º, da Lei nº 11.428/2006 c/c art. 19 do Decreto nº 6.660/2008.

## 1. RELATÓRIO

1. Por meio do DESPACHO n. 00002/2025/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU (seq. 25), a Procuradoria Federal junto ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente, e dos Recursos Naturais Renováveis - PFE-IBAMA, encaminha, para ciência desta Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Meio Ambiente - CONJUR-MMA, o DESPACHO DECISÓRIO Nº 53/2024/GABIN (seq. 26).

2. Mencionado despacho decisório trata da seguinte temática (seq. 26):

*7. Desse modo, após ouvidas as áreas técnicas competentes, e pelas razões expostas nas manifestações citadas no item 5 do presente expediente, acompanho o posicionamento da DBFlo e da Supes-MG e decido pela necessidade de anuência prévia do Ibama para os empreendimentos minerários que envolvam a supressão de vegetação no Bioma Mata Atlântica.*

3. O encaminhamento da PFE-IBAMA a esta CONJUR/MMA é justificado no seguinte sentido (seq. 25):

*3. (...) promovo a abertura de tarefa de ciência à Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Meio Ambiente (Conjur-MMA), tendo em vista aquela Setorial Jurídica anteriormente ter firmado tese acerca da (des)necessidade de anuência prévia do Ibama nas hipóteses de supressão de vegetação do Bioma Mata Atlântica, a partir da distinção da incidência, na situação concreta, do regime jurídico geral ou especial estabelecido na Lei nº 11.428/2006, inclusive a título de orientação do órgão central do Sistema Nacional do Meio Ambiente, consoante ratificação do Ministro de Estado de Meio Ambiente Interno aos termos do Despacho nº 487/2015/CGAJ/CONJURMM/CGU/jmloa, que acolheu em parte o Parecer nº 368/2015/CGAJ/CONJURMM/CGU/omtm (Seq. 5 do NUP 02001.003295/2015-86 - pag. 91 a 108 do pdf).*

4. O DESPACHO n. 00002/2025/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU (seq. 25) também encaminhou o DESPACHO DECISÓRIO Nº 53/2024/GABIN (seq. 26) para ciência da Procuradoria Nacional de Defesa do Clima e do Meio Ambiente - PRONACLIMA, que, por sua vez, com fulcro no Art. 10, IV, do Decreto 11.328, de 2023, emitiu o PARECER n. 00001/2025/PNDCA/AGU (seq. 33), assim ementado:

*EMENTA. DIREITO AMBIENTAL. NECESSIDADE DE ANUÊNCIA DO IBAMA PARA SUPRESSÃO DE MATA ATLÂNTICA PARA MINERAÇÃO. INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA DOS ARTS 14, § 2º, E 32 DA LEI N.º 11.428/06 E DO ART. 19 DO DECRETO 6.660/08. PRINCIPIOLOGIA DO DIREITO AMBIENTAL. PARECER n. 00011/2023/CONSUNIAO/CGU/AGU. PREVENÇÃO. PRECAUÇÃO. VEDAÇÃO DO RETROCESSO. DEVER DE PROGRESSIVIDADE. CONSEQUENCIALISMO. ART. 20 DA LINDB. EXISTÊNCIA DE ROBUSTOS E RECENTES FUNDAMENTOS JURÍDICOS PARA SUSTENTAR A EXIGÊNCIA DE ANUÊNCIA PRÉVIA. PEDIDO DE ANÁLISE DA PERTINÊNCIA DE REVISITAR O TEMA PELAS UNIDADES COMPETENTES.*

5. Citado parecer possui, ao final, o seguinte pedido direcionado a esta CONJUR/MMA (seq. 33):

*80. Assim, encaminho o presente estudo à CONJUR/MMA, com a pedido de avaliação da pertinência de se manifestar expressamente quanto à aplicação (ou não) do entendimento que vincula a autarquia ambiental aos casos de supressão de vegetação em Mata Atlântica para atividade minerária e submeter o entendimento à Ministra de Estado de Meio Ambiente, considerando a relevância de assegurar unidade de interpretação das leis dentro do SISNAMA.*

É o relatório.

## 2. ANÁLISE JURÍDICA

### 2.1 Do tema em análise e dos fundamentos do Parecer nº 368/2015/CGAJ/CONJURMM/CGU/omtm, aprovado por meio do Despacho nº 487/2015/CGAJ/CONJURMM/CGU/jmloa e ratificado pelo então Ministro do Meio Ambiente Interino.

6. Conforme mencionado, tratam-se de encaminhamentos da PFE-IBAMA e da PRONACLIMA tratando da necessidade (ou não) de anuência prévia do IBAMA para os empreendimentos minerários que envolvam a supressão de vegetação no Bioma Mata Atlântica.

7. Por oportuno, registre-se o que dispõe a **Lei nº 11.428/2006** em seu **art. 32**:

*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.*

8. O dispositivo acima transcrito encontra-se inserido no CAPÍTULO VII - DAS ATIVIDADES MINERÁRIAS EM ÁREAS DE VEGETAÇÃO SECUNDÁRIA EM ESTÁGIO AVANÇADO E MÉDIO DE REGENERAÇÃO, o qual, por sua vez, integra o TÍTULO III - DO REGIME JURÍDICO ESPECIAL DO BIOMA MATA ATLÂNTICA.

9. Como mencionado no DESPACHO n. 00002/2025/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU (seq. 25), esta CONJUR/MMA já analisou questão semelhante por meio do Parecer nº 368/2015/CGAJ/CONJURMM/CGU/omtm (Seq. 5 do NUP 02001.003295/2015-86 - pag. 91 a 108 do pdf), aprovado por meio do Despacho nº 487/2015/CGAJ/CONJURMM/CGU/jmloa e ratificado pelo então Ministro do Meio Ambiente Interino.

10. Nestes termos, o parecer retromencionado passou a vincular "os respectivos órgãos autônomos e entidades vinculadas", conforme dispõe o art. 42 da LC nº 73/1993:

*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.*

11. Analisando o Parecer nº 368/2015/CGAJ/CONJURMM/CGU/omtm, é possível perceber que a discussão tratou dos arts. 30 e 31 da Lei nº 11.428/2006, os quais correspondem ao CAPÍTULO VI - DA PROTEÇÃO DO BIOMA MATA ATLÂNTICA NAS ÁREAS URBANAS E REGIÕES METROPOLITANAS, também inserido no TÍTULO III - DO REGIME JURÍDICO ESPECIAL DO BIOMA MATA ATLÂNTICA, tal qual o regime jurídico tratando das atividades minerárias.

12. Naquela oportunidade, os argumentos apresentados para sustentar a necessidade de anuência prévia do IBAMA tinham base no que dispõe o art. 19, II e §2º do Decreto nº 6.660/2008, a seguir transcrito:

*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.*

13. Por ocasião da emissão do mencionado parecer, consignou-se que o art. 31 da Lei nº 11.428/2006 "não prevê a anuência de entidade ambiental federal, mas, tão somente, a imprescindibilidade de observância do Plano Diretor e das 'demais

*normas aplicáveis', bem como de obtenção da autorização estadual", afastando-se a interpretação baseada na incidência do art. 19, II e §2º do Decreto nº 6.660/2008 sob os seguintes fundamentos:*

*39. (...) não merece endosso tal posicionamento e exegese exarados pela PFE/IBAMA-RS, pois o próprio caput do artigo acima especifica o dispositivo da Lei nº 11.428/06 objeto de regulamentação, a saber, o §1º do art. 14, que, por sua vez, explicita a excepcionalidade constante do §2º do mesmo dispositivo. (...)*

*40. Ou seja, o plexo normativo composto pelas normas da Lei nº 11.428/2006 e seu respectivo regulamento, o Decreto nº 6.660/08, permite compreender que a regra competencial encontra-se no §1º do art. 14 da LBMA. Este mesmo §1º se excepcionou e, in fine, determinou a observância do que ressaltado no parágrafo seguinte, ou seja, o §2º daquele mesmo artigo. E nesta senda, sem sequer olharmos o §2º, já podemos compreender sua natureza de norma excepcional, o que atrai o topus segundo o qual normas restritivas não podem ser interpretadas ampliativamente, sob pena de exceder tanto a vontade da lei, como inovar o ordenamento jurídico.*

*41. Pois bem. Voltando os olhos novamente ao art. 19 do multicitado decreto, este enuncia claramente em seu caput que a anuência federal ali disciplinada aplica-se tão somente ao §1º do art. 14 da Lei nº 11.428/2006. Destarte, veda-se a aplicação do regramento do art. 19 do regulamento para outros dispositivos da LBMA, a menos que em outra passagem da lei, haja expressa atração normativa.*

*42. Nesta mesma senda de ideias, o já invocado regime jurídico especialíssimo dos artigos 31 da LBMA, foi expresso também em especificar quais dispositivos serão ressalvados (artigos 11, 12 e 17). Logo, não é possível aplicar regulamentação de artigo não contemplado pelo próprio regime especial, afastando-se, assim, a exegese do art. 19 do Decreto e também discordando da manifestação jurídica do órgão local do IBAMA.*

*(...)*

*45. (...) é injurídico afastar a lei e possibilitar que atos administrativos tenham por espeque mero decreto, pois este, nos termos do art. 84, inciso VI, in fine, da CRFB/88, destina-se estritamente à FIEL EXECUÇÃO dos diplomas normativos primários, sem que desborde de seus limites, seja em conteúdo aquém da lei - ou seja, retirando atribuições que a lei impôs ao órgão/entidade -, seja indo além - ou seja, criando indevidamente atribuições inexistentes no plano normativo primário. Logo, afastar a aplicação da lei e conferir COMPETÊNCIA APENAS com base na norma secundária, in casu, decreto regulamentar, atenta contra a melhor interpretação dos artigos 2º, 5º, I, art. 68 e art. 84, inciso IV, in fine, todos da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.*

*(...)*

*48. No que tange ao §2º do artigo 19 do Decreto nº 6.660/08, que remete aos artigos 30 e 31 da Lei nº 11.428/06, pertinentes ao regramento particular aos loteamentos residenciais, entende-se que a intenção do Poder Executivo Federal não foi estabelecer que o inciso II do citado artigo 19 seria aplicado, inclusive, por ocasião da implementação de tais empreendimentos. Muito pelo contrário, tal inciso não se aplica aos loteamentos residenciais, empreendimentos para os quais prevê a Lei, conforme dito, autorização estadual e necessidade de atenção ao Plano Diretor Municipal, vale ressaltar, sem nenhuma outra exigência, sem previsão de anuência federal. Na verdade, tal §2º confirma toda a construção acima, pois como não poderia inovar, reconhece o regime especialíssimo dos artigos 30 e 31 da LBMA."*

14. Com base em tais argumentos, portanto, concluiu-se que *"No tocante à implantação de loteamentos residenciais, em áreas do Bioma Mata Atlântica, cobertas por vegetação secundária em estágio médio de regeneração, a Lei nº 11.428/06, nos artigos 30 e 31, prevê regime particular e especial (rectius especialíssimo), que explicita a competência estadual para a emissão de autorizações de supressão de vegetação, observadas as disposições constantes dos Planos Diretores Municipais", bem como que "A remissão do § 2º do artigo 19 do Decreto nº 6.660/08 aos artigos 30 e 31 da Lei nº 11.428/06 não se destina a estabelecer que o inciso II do citado artigo 19 aplica-se aos loteamentos residenciais."*

15. Em linhas gerais, portanto, firmou-se entendimento no sentido de que não se aplicariam as regras gerais da Lei nº 11.428/2006 ao regime jurídico especial instituído por ela nos arts. 30 e 31.

## **2.2 Da proposta de revisitação do tema. Fundamentos do PARECER n. 00001/2025/PNDCMA/AGU e do DESPACHO DECISÓRIO Nº 53/2024/GABIN.**

16. A PRONACLIMA, por meio do PARECER n. 00001/2025/PNDCMA/AGU (seq. 33), após ciência do teor do DESPACHO DECISÓRIO Nº 53/2024/GABIN (seq. 26), propõe a revisitação do tema, considerando os fundamentos apresentados no mencionado parecer.

17. Consta que o DESPACHO DECISÓRIO Nº 53/2024/GABIN (seq. 26) foi proferido após provocação da Presidência do IBAMA por parte da PFE/IBAMA, diante da seguinte controvérsia administrativa instaurada internamente no âmbito da autarquia:

*4. Acerca da demanda, observa-se que a mencionada controvérsia tem, de um lado, a Superintendência do Ibama no estado de Minas Gerais (Supes-MG) e a Diretoria de Uso Sustentável da Biodiversidade e Florestas (DBFlo) - pela necessidade de anuência prévia do Ibama; e, de outro, a PFE/Ibama e a Diretoria de Licenciamento Ambiental (Dilic), pela desnecessidade de anuência prévia do Ibama -.*

18. Como se vê, considerando posições divergentes no âmbito do próprio IBAMA, instou-se a manifestação da Presidência, enquanto instância máxima de decisão, que decidiu pela *"necessidade de anuência prévia do Ibama para os empreendimentos minerários que envolvam a supressão de vegetação no Bioma Mata Atlântica"*.

19. Também a PRONACLIMA sustenta haver *"robustos fundamentos técnicos e jurídicos, além de recentes precedentes administrativos e judiciais, que justificam uma interpretação do art. 14, da Lei 11.428, de 2006, e art. 19, do Decreto 6.660, de 2008, no sentido de que é necessária a prévia anuência do Ibama para supressão de vegetação no Bioma Mata Atlântica para atividades de mineração."*

20. Dentre os fundamentos apresentados pela PRONACLIMA no PARECER n. 00001/2025/PNDCMA/AGU (seq. 33), cumpre destacar os seguintes:

- o Revisão do Parecer nº 00115/2019/DECOR/CGU/AGU pelo PARECER n. 00011/2023/CONSUNIAO/CGU/AGU (NUP 00400.001621/2023-01), consagrando interpretação mais protetiva ao afastar a possibilidade de aplicação do regime de consolidação de área irregularmente ocupada até junho/2008 ao Bioma Mata Atlântica;
- o A jurisprudência recente do Supremo Tribunal Federal tem consolidado a importância do dever de progressividade e dos princípios da vedação do retrocesso, da prevenção e da precaução no âmbito ambiental;
- o *"interpretação sistemática, ainda que operada em moldes clássicos, ensina a analisar as normas específicas considerando a sua subordinação às normas gerais - o que, mais uma vez, afasta a lógica de criar feudos hermenêuticos dentro da mesma lei"*, pelo que deve ser afastada a tese de que o regime jurídico geral do Bioma Mata Atlântica, previsto nos arts. 8º a 19 da Lei nº 11.428/2006, não se aplicaria aos regimes especiais previstos na mesma lei;
- o A interpretação dos artigos que regem a supressão de vegetação no Bioma Mata Atlântica em área urbana, de que tratou o Parecer nº 368/2015/CGAJ/CONJURMM/CGU/omtm, não poderia, por analogia, ser estendida para mineração, uma vez que o próprio art. 14 conferiu tratamento específico ao regime especial disciplinado nos arts. 30 e 31, devendo valer, para os demais regimes especiais, a regra geral;
- o Nos moldes do art. 20 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro - LINDB, devem ser *"consideradas as consequências práticas da decisão"*, já havendo *"respostas dentro da própria autarquia federal ambiental de que há ganhos ambientais se exigida a anuência prévia do IBAMA para supressão de Mata Atlântica para atividade minerária"*.

### **2.3 Do regime protetivo do Bioma Mata Atlântica. Interpretação sistemática. Revisitação do tema. Aplicação da regra geral ao regime jurídico do art. 32 da Lei nº 11.428/2006, que trata de atividades minerárias, como forma de conferir coerência ao regime protetivo.**

21. Expostos os fundamentos que levaram à emissão do Parecer nº 368/2015/CGAJ/CONJURMM/CGU/omtm, aprovado com ratificação ministerial, nos termos do art. 42 da LC nº 73/1993, bem como os principais apontamentos que embasam a proposta de revisitação do tema, passar-se a discorrer sobre a necessidade (ou não) de anuência prévia do IBAMA para os empreendimentos minerários que envolvam a supressão de vegetação no Bioma Mata Atlântica.

22. De pronto, cabe fixar duas premissas importantes.

23. A primeira delas é no sentido de que a interpretação veiculada pelo Parecer nº 368/2015/CGAJ/CONJURMM/CGU/omtm, aprovado com ratificação ministerial, nos termos do art. 42 da LC nº 73/1993, encontra pleno respaldo legal e apresenta conclusão razoável e condizente com a momento em que proferida, inclusive no aspecto jurisprudencial então vigente.

24. Por oportuno, cabe ressaltar que, em consulta à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, nota-se uma postura mais ativista em defesa do meio ambiente, especialmente sob o fundamento da vedação do retrocesso, apenas mais recentemente, especialmente a partir de 2021<sup>[1]</sup>, pelo que é possível concluir que, ao tempo da emissão do Parecer nº 368/2015/CGAJ/CONJURMM/CGU/omtm, prevalecia um entendimento, inclusive jurisprudencial, mais clássico e conservador no que se refere à proteção do meio ambiente<sup>[2]</sup>.

25. Um segundo ponto a se destacar, no entanto, é que a ideia geral do Parecer nº 368/2015/CGAJ/CONJURMM/CGU/omtm, no sentido de que ao regime jurídico especial dos art. 30 e 31 da Lei nº 11.428/2006 não se aplicariam as regras gerais da própria lei, a exemplo do art. 14 e sua regulamentação pelo art. 19 do Decreto nº 6.660/2008, não parece conferir a necessária coerência ao regime protetivo instituído.

26. Dito isso, convém registrar que uma interpretação sistemática do regime protetivo do Bioma Mata Atlântica não deve se restringir apenas ao que dispõe a Lei nº 11.428/2006 e o Decreto nº 6.660/2008, mas sim abranger todo o arcabouço legal e constitucional que embasou a própria edição de tal legislação, além de considerar as consequências no contexto fático envolvido, como ressaltado pelo PARECER n. 00001/2025/PNDCMA/AGU (seq. 33) ao fazer menção ao art. 20 da LINDB.

27. Nos moldes do art. 225, §4º, da Constituição Federal, o Bioma Mata Atlântica é *"considerado 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."*

28. Tem-se, ainda, que a Mata Atlântica foi declarada Reserva da Biosfera pela UNESCO <sup>[3]</sup>, cujo conceito foi internalizado pela Lei nº 9.985/2000:

*Art. 41. A Reserva da Biosfera é um modelo, adotado internacionalmente, de gestão integrada, participativa e sustentável dos recursos naturais, com os objetivos básicos de preservação da diversidade biológica, o desenvolvimento de atividades de pesquisa, o monitoramento ambiental, a educação ambiental, o desenvolvimento sustentável e a melhoria da qualidade de vida das populações.*

*§ 1º A Reserva da Biosfera é constituída por:*

*I - uma ou várias áreas-núcleo, destinadas à proteção integral da natureza;*

*II - uma ou várias zonas de amortecimento, onde só são admitidas atividades que não resultem em dano para as áreas-núcleo; e*

*III - uma ou várias zonas de transição, sem limites rígidos, onde o processo de ocupação e o manejo dos recursos*

*naturais são planejados e conduzidos de modo participativo e em bases sustentáveis.*

*§ 2º A Reserva da Biosfera é constituída por áreas de domínio público ou privado.*

*§ 3º A Reserva da Biosfera pode ser integrada por unidades de conservação já criadas pelo Poder Público, respeitadas as normas legais que disciplinam o manejo de cada categoria específica.*

*§ 4º A Reserva da Biosfera é gerida por um Conselho Deliberativo, formado por representantes de instituições públicas, de organizações da sociedade civil e da população residente, conforme se dispuser em regulamento e no ato de constituição da unidade.*

*§ 5º A Reserva da Biosfera é reconhecida pelo Programa Intergovernamental "O Homem e a Biosfera – MAB", estabelecido pela Unesco, organização da qual o Brasil é membro.*

29. Segundo a Organização Não Governamental SOS Mata Atlântica<sup>[4]</sup>, o Bioma em questão "é a floresta mais devastada do Brasil", restando "apenas 24% da floresta que existia originalmente, sendo que apenas 12,4% são florestas maduras e bem preservadas".

30. Todo este contexto embasa a edição da Lei nº 11.428/2006, regulamentada pelo Decreto nº 6.660/2008.

31. A Lei nº 11.428/2006 é composta pelos seguintes títulos:

- o TÍTULO I - DAS DEFINIÇÕES, OBJETIVOS E PRINCÍPIOS DO REGIME JURÍDICO DO BIOMA MATA ATLÂNTICA;
- o TÍTULO II - DO REGIME JURÍDICO GERAL DO BIOMA MATA ATLÂNTICA;
- o TÍTULO III - DO REGIME JURÍDICO ESPECIAL DO BIOMA MATA ATLÂNTICA;
- o TÍTULO IV - DOS INCENTIVOS ECONÔMICOS;
- o TÍTULO V - DOS INCENTIVOS ECONÔMICOS;
- o TÍTULO VI - DISPOSIÇÕES FINAIS.

32. Como já mencionado, a atividade minerária no Bioma Mata Atlântica corresponde a um dos regimes jurídicos especiais disciplinados no TÍTULO III:

#### *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.*

33. Considerando a remissão da legislação ao art. 36 da Lei nº 9.985, segue também sua transcrição:

*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)*

*§ 2º Ao órgão ambiental licenciador compete definir as unidades de conservação a serem beneficiadas, considerando as propostas apresentadas no EIA/RIMA e ouvido o empreendedor, podendo inclusive ser contemplada a criação de novas unidades de conservação.*

*§ 3º Quando o empreendimento afetar unidade de conservação específica ou sua zona de amortecimento, o licenciamento a que se refere o caput deste artigo só poderá ser concedido mediante autorização do órgão responsável por sua administração, e a unidade afetada, mesmo que não pertencente ao Grupo de Proteção Integral, deverá ser uma das beneficiárias da compensação definida neste artigo.*

*§ 4º A obrigação de que trata o caput deste artigo poderá, em virtude do interesse público, ser cumprida em unidades de conservação de posse e domínio públicos do grupo de Uso Sustentável, especialmente as localizadas na Amazônia Legal. (Incluído pela Lei nº 13.668, de 2018)*

34. Nota-se, portanto, que o regime jurídico especial das atividades minerárias no Bioma Mata Atlântica deve necessariamente observar o seguinte:

- o Dar-se apenas em vegetação secundária, em estágio avançado e médio de regeneração;
- o Ser providenciado o licenciamento ambiental, condicionado à apresentação de Estudo Prévio de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental - EIA/RIMA;
- o Inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto;
- o Adoção de medida compensatória, independentemente do que dispõe o art. 36 da Lei nº 9.985.

35. No entanto, é forçoso concluir que as demais disposições gerais da lei devem ser aplicadas, iniciando-se pelo que dispõe o art. 8º:

*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.*

36. Neste contexto, percebe-se que o principal critério a nortear a exploração do Bioma Mata Atlântica é a natureza da vegetação envolvida: se primária ou secundária e, no caso desta, qual estágio de regeneração.

37. Seguindo esta mesma linha de raciocínio, tendo o regime especial do art. 32 autorizado, para fins de atividades minerárias, a supressão de vegetação secundária em estágio avançado e médio de regeneração, patente é a incidência de outros dispositivos da lei que tratam de tal tipo de vegetação, tais como a vedação constante do art. 11:

*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.*

38. Pelas mesmas razões, parece razoável concluir pela incidência do art. 14:

*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.*

39. Importante observar que o *caput* do art. 14 veicula as seguintes regra gerais:

- o A supressão de vegetação primária e secundária no estágio avançado de regeneração somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública;
- o A supressão de vegetação secundária em estágio médio de regeneração poderá se dar nos casos de utilidade pública e interesse social.

40. Já o §1º também veicula outra regra geral, no sentido de que as supressões de vegetação tratadas no *caput* dependerão de autorização do órgão ambiental estadual competente, bem como de anuência prévia, quando couber, do órgão federal ou municipal.

41. O §2º, por sua vez, dispõe sobre especificidades dos casos de supressão de vegetação no estágio médio de regeneração situada em área urbana, determinando que 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.

42. Pois bem. Considerando a ausência de menção expressa às atividades minerárias nos incisos VII e VIII do art. 3º, que tratam dos conceitos de utilidade pública e interesse social, não fosse a previsão de regime específico abordando tais atividades no art. 32, a conclusão, com base apenas nas regras gerais, seria no sentido de que não é possível a realização de atividades

43. No entanto, ao se prever um regime especial autorizando a supressão de vegetação secundária em estágio avançado e médio de regeneração **para fins de atividades minerárias, o efeito prático de tal opção legislativa é trazer uma relação de parcial equivalência entre as atividades minerárias e as previstas como de utilidade pública e interesse social**, uma vez que a regra geral norteadora do sistema protetivo é que apenas situações de utilidade pública e interesse social autorizam a supressão de vegetação secundária em estágio avançado e médio de regeneração. Diz-se parcial equivalência porque eventuais situações de utilidade pública podem autorizar a supressão até de vegetação primária, mas não no caso de atividades minerárias, que ficaram restritas à vegetação secundária em estágio avançado e médio de regeneração.

44. Neste contexto, para se manter a coerência do sistema protetivo do Bioma Mata Atlântica, **não parece adequado afastar a regra geral prevista no §1º do art. 14 para os casos de supressão de vegetação secundária em estágio avançado e médio de regeneração justamente quando tal supressão se dá para fins mineração, atividade reconhecidamente de alto impacto sobre o meio ambiente.**

45. O §1º do art. 14 da Lei nº 11.428/2006 institui a necessidade de anuência prévia federal ou municipal adotando a expressão aberta "*quando couber*", o que demanda complementação por outras normas, como por exemplo, no âmbito federal, do art. 19 do Decreto nº 6.660/2008:

*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 - cinqüenta 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.*

46. Assim, é possível concluir que cabe a anuência prévia de órgão federal instituída pelo art. 14, §1º, da Lei nº 11.428/2006, nos moldes estipulados no art. 19 do Decreto nº 6.660/2008, inclusive nos casos de supressão de vegetação secundária em estágio avançado e médio de regeneração **para fins de atividade minerária.**

47. Com relação a este ponto, cumpre resgatar trecho relevante da Informação Técnica nº 63/2021-COUSF/CGBIO/DBFLO, citado no PARECER n. 00001/2025/PNDCMA/AGU (seq. 33):

*Considerando os aspectos de proteção adicional conferidos pela atividade de anuência do IBAMA, que foram abordados com clareza no parecer da Supes-MG, não faria sentido, do ponto de vista técnico e jurídico, não incluir a atividade de mineração entre aquelas que seriam passíveis de **dupla checagem + Atuação complementar (sem sobreposição)**, considerando ser uma das atividades econômicas de impacto ambiental mais significativo. Dentre esses impactos, pode-se citar a variação na qualidade da água (alteração no pH), deforma a torná-la mais ácida, a contaminação do solo, o assoreamento de rios e o conseqüente surgimento de áreas degradadas. Na área de pesquisa brasileira, o ambiente com característica mais "hostil", que se torna um desafio para se recuperar, é, sem dúvidas, esse ambiente contendo áreas degradadas de mineração.*

48. Dado a todo o exposto, como forma de conferir coerência ao regime protetivo instituído pela Lei nº 11.428/2006, regulamentada pelo Decreto nº 6.660/2008, bem como prestigiar todo o arcabouço constitucional e principiológico que trata do Bioma Mata Atlântica, conclui-se que a supressão de vegetação secundária em estágio avançado e médio de regeneração para fins de atividade minerária, prevista no art. 32 da Lei nº 11.428/2006, também encontra-se sujeita à anuência prévia do órgão federal de que trata o art. 14, §1º, da Lei nº 11.428/2006 c/c art. 19 do Decreto nº 6.660/2008.

## 2.4 Proposta de encaminhamento

49. Considerando que a base da fundamentação do presente parecer é no sentido de que as regras gerais da Lei nº 11.428/2006 aplicam-se também aos seus regimes jurídicos especiais, o que diverge da ideia geral do Parecer nº 368/2015/CGAJ/CONJURMM/CGU/omtm, sugere-se, caso aprovado o opinativo, uma nova submissão à Ministra do Meio Ambiente e Mudança do Clima, para eventual aprovação nos moldes do art. 42 da LC nº 73/1993.

50. Cumpre reconhecer, no entanto, que a conclusão apresentada pelo presente parecer, mesmo que bem embasada na legislação, demandou o uso de técnicas interpretativas pautadas na necessidade de se conferir a maior proteção possível a tão importante bioma brasileiro.

51. Neste contexto, sugere-se também o encaminhamento da questão às instâncias competentes para se aprimorar a legislação atualmente existente, tornando mais literal e expressa a questão da anuência prévia do órgão federal quando se tratar de supressão de vegetação do Bioma Mata Atlântica, de forma a não permitir que a proteção ambiental no presente caso fique vulnerável a eventuais entendimentos interpretativos diferentes no futuro.

### 3. CONCLUSÃO

52. Ante o exposto, no exercício das funções consultivas atribuídas a esta Consultoria Jurídica pela Lei Complementar nº73, de 10 de fevereiro de 1993, em atenção à consulta que deu ensejo à presente manifestação, conclui-se que:

- o a interpretação veiculada pelo Parecer nº 368/2015/CGAJ/CONJURMM/CGU/omtm, no sentido de que ao regime jurídico especial dos art. 30 e 31 da Lei nº 11.428/2006 não se aplicariam as regras gerais da própria lei, a exemplo do art. 14 e sua regulamentação pelo art. 19 do Decreto nº 6.660/2008, apesar de encontrar algum respaldo legal, não parece conferir a necessária coerência ao regime protetivo instituído;
- o a interpretação da Lei nº 11.428/2006, regulamentada pelo Decreto nº 6.660/2008, deve levar em conta que o Bioma Mata Atlântica possui previsão constitucional de patrimônio nacional, foi declarado reserva da biosfera pela UNESCO e corresponde à floresta mais devastada do Brasil;
- o as disposições do regime jurídico geral da Mata Atlântica previstas na Lei nº 11.428/2006 devem ser aplicadas aos regimes jurídicos especiais da mesma lei, de modo a conferir coerência ao regime protetivo instituído;
- o nos moldes do art. 8º da Lei, o principal critério a nortear a exploração do Bioma Mata Atlântica é a natureza da vegetação envolvida: se primária ou secundária e, no caso desta, qual estágio de regeneração;
- o via de regra, a supressão de vegetação primária e secundária no estágio avançado de regeneração somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública, ao passo que a supressão de vegetação secundária em estágio médio de regeneração poderá se dar nos casos de utilidade pública e interesse social, estando tal supressão sujeita à anuência prévia do órgão federal, nos moldes do art. 14, §1º, da Lei nº 11.428/2006 c/c art. 19 do Decreto nº 6.660/2008;
- o tratando o art. 32 da Lei de supressão de vegetação em estágio avançado e médio de regeneração, deve se sujeitar à regra geral aplicável a tal tipo de vegetação, estando sujeita à anuência prévia do órgão federal, especialmente tendo em vista o reconhecido alto impacto sobre o meio ambiente da atividade de mineração;
- o **a supressão de vegetação secundária em estágio avançado e médio de regeneração para fins de atividade minerária, prevista no art. 32 da Lei nº 11.428/2006, também encontra-se sujeita à anuência prévia do órgão federal de que trata o art. 14, §1º, da Lei nº 11.428/2006 c/c art. 19 do Decreto nº 6.660/2008.**

53. Por fim, caso aprovado o opinativo, sugere-se sua submissão à Ministra do Meio Ambiente e Mudança do Clima, para eventual aprovação nos moldes do art. 42 da LC nº 73/1993, bem como o encaminhamento da questão às instâncias competentes para se aprimorar a legislação atualmente existente, tornando mais literal e expressa a questão da anuência prévia do órgão federal quando se tratar de supressão de vegetação do Bioma Mata Atlântica, de forma a não permitir que a proteção ambiental no presente caso fique vulnerável a eventuais entendimentos interpretativos diferentes no futuro.

54. É o Parecer.

55. À consideração superior.

Brasília, 13 de fevereiro de 2025.

KARINA CARLA LOPES GARCIA  
ADVOGADA DA UNIÃO

---

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

Notas

1. ^ *ADPF 749, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 14-12-2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-001 DIVULG 07-01-2022 PUBLIC 10-01-2022; ADI 5676, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 18-12-2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-012 DIVULG 24-01-2022 PUBLIC 25-01-2022; ADPF 651, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 28-04-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-171 DIVULG 26-08-2022 PUBLIC 29-08-2022.*
2. ^ (...) 19. *O Princípio da vedação do retrocesso não se sobrepõe ao princípio democrático no afã de transferir ao Judiciário funções inerentes aos Poderes Legislativo e Executivo, nem justifica afastar arranjos legais mais eficientes para o desenvolvimento sustentável do país como um todo.* 20. *A propósito, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal demonstra deferência judicial ao planejamento estruturado pelos demais Poderes no que tange às políticas públicas ambientais. No julgamento do Recurso Extraordinário nº 586.224/SP (Rel. ministro Luiz Fux, julgamento em 05/03/2016), apreciou-se o conflito entre lei municipal proibitiva da técnica de queima da palha da cana-de-açúcar e a lei estadual definidora de uma superação progressiva e escalonada da referida técnica. Decidiu a Corte que a lei do ente menor, apesar de conferir aparentemente atendimento mais intenso e imediato ao interesse ecológico de proibir queimadas, deveria ceder ante a norma que estipulou um cronograma para adaptação do cultivo da cana-de-açúcar a métodos sem a utilização do fogo. Dentre os fundamentos utilizados, destacou-se a necessidade de acomodar, na formulação da política pública, outros interesses igualmente legítimos, como os efeitos sobre o mercado de trabalho e a impossibilidade do manejo de máquinas diante da existência de áreas cultiváveis acidentadas. Afastou-se, assim, a tese de que a norma mais favorável a o meio ambiente deve sempre prevalecer ( in dubio pro natura ), reconhecendo-se a possibilidade de o regulador distribuir os recursos escassos com vistas à satisfação de outros interesses legítimos, mesmo que não promova os interesses ambientais no máximo patamar possível. Idêntica lição deve ser transportada para o presente julgamento, a fim de que seja refutada a aplicação automática da tese de vedação ao retrocesso para anular opções validamente eleitas pelo legislador. (...) (ADC 42, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 28-02-2018, PROCESSO ELETRÔNICO*

3. ^ [https://www.rbma.org.br/anuariomataatlantica/reserva\\_biosfera.php](https://www.rbma.org.br/anuariomataatlantica/reserva_biosfera.php)

4. ^ <https://sosma.org.br/causas/mata-atlantica>

---



Documento assinado eletronicamente por KARINA CARLA LOPES GARCIA, 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 1844757076 e chave de acesso 09c2de6c no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): KARINA CARLA LOPES GARCIA, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 13-02-2025 17:19. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA  
COORDENAÇÃO-GERAL DE MATÉRIA AMBIENTAL - CGMAM

---

**DESPACHO n. 00661/2025/CONJUR-MMA/CGU/AGU**

**NUP: 02027.002502/2020-54**

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

**ASSUNTOS: DIREITO AMBIENTAL**

1. DE ACORDO com o Parecer n. 69/2025/CONJUR-MMA/CGU/AGU.

À consideração superior.

Brasília, 20 de fevereiro de 2025.

**BERNARDO BATISTA DE ASSUMPÇÃO**

Advogado da União

Coordenador-Geral de Matéria Ambiental

---

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 BERNARDO BATISTA DE ASSUMPÇÃO, 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 1860482608 e chave de acesso 09c2de6c no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): BERNARDO BATISTA DE ASSUMPÇÃO, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 20-02-2025 11:19. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA  
GABINETE - CONJUR

---

**DESPACHO n. 00706/2025/CONJUR-MMA/CGU/AGU**

**NUP: 02027.002502/2020-54**

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

**ASSUNTOS: DIREITO AMBIENTAL**

Ciente e de acordo com o **PARECER n. 00069/2025/CONJUR-MMA/CGU/AGU**.  
À consideração superior.

Brasília, 20 de fevereiro de 2025.

JÚLIO CÉSAR MELO BORGES  
Procurador Federal  
Consultor Jurídico Adjunto

Aprovo o **PARECER n. 00069/2025/CONJUR-MMA/CGU/AGU**.

Ao Apoio CONJUR/MMA, para as formatações de estilo (minuta de despacho ministerial) e abertura de tarefa à Secex/MMA.

Brasília, 20 de fevereiro de 2025.

DANIEL OTAVIANO DE MELO RIBEIRO  
Procurador Federal  
Consultor Jurídico

---

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 DANIEL OTAVIANO DE MELO RIBEIRO, 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 1864340270 e chave de acesso 09c2de6c no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DANIEL OTAVIANO DE MELO RIBEIRO, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 21-02-2025 09:25. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.

---



Documento assinado eletronicamente por JÚLIO CÉSAR MELO BORGES, 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 1864340270 e chave de acesso 09c2de6c no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JÚLIO CÉSAR MELO BORGES, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 20-02-2025 17:22. Número de





Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima

DESPACHO DECISÓRIO

**Ref: 02027.002502/2020-54**

**Aprovo** o PARECER n. 00069/2025/CONJUR-MMA/CGU/AGU, ratificado pelo DESPACHO n. 00661/2025/CONJUR-MMA/CGU/AGU e pelo DESPACHO n. 00706/2025/CONJUR-MMA/CGU/AGU (1907187), nos termos do art. 42 da lei complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993.

**Revogo** o despacho do então Ministro do Meio Ambiente, Interino, de 08 de julho de 2015, que aprovou o PARECER Nº 368/2015/CGAJ/CONJURMM/CGU/omtm e o DESPACHO Nº 487/2015/CGAJ/CONJURMM/CGU/jmloa.

Dê-se ciência à Presidência do IBAMA e à Presidência do ICMBio.

Brasília, de de 2025.

MARINA SILVA



Documento assinado eletronicamente por **Daniel Otaviano de Melo Ribeiro, Consultor Jurídico**, em 26/02/2025, às 18:12, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.mma.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.mma.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **1907200** e o código CRC **EEB459B6**.



MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA  
CONSULTORIA JURÍDICA  
Coordenação de Apoio e Gestão

**DESPACHO N° 13949/2025-MMA**

**Assunto: Encaminhamento do Processo n° 02027.002502/2020-54**

À Secretaria-Executiva,

Encaminho os presentes Autos, em atendimento ao que se pede no PARECER n. 00069/2025/CONJUR-MMA/CGU/AGU, acompanhado do DESPACHO n. 00661/2025/CONJUR-MMA/CGU/AGU, Aprovado do DESPACHO n. 00706/2025/CONJUR-MMA/CGU/AGU (1901243).

Atenciosamente,

**RAFAEL BARBOSA CHAGAS**  
Coordenador



Documento assinado eletronicamente por **Rafael Barbosa Chagas, Coordenador(a)**, em 26/02/2025, às 18:19, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.mma.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.mma.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **1908993** e o código CRC **075BEC9E**.

Referência: Processo n° 02027.002502/2020-54

SEI n° 1908993



Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima

DESPACHO DECISÓRIO

**Ref: 02027.002502/2020-54**

**Aprovo** o PARECER n. 00069/2025/CONJUR-MMA/CGU/AGU, de 13 de fevereiro de 2025, ratificado pelo DESPACHO n. 00661/2025/CONJUR-MMA/CGU/AGU, de 20 de fevereiro de 2025, e pelo DESPACHO n. 00706/2025/CONJUR-MMA/CGU/AGU (1907187), de 20 de fevereiro de 2025, nos termos do art. 42 da lei complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993.

**Revogo** o despacho do então Ministro do Meio Ambiente, Interino, de 08 de julho de 2015, que aprovou o PARECER Nº 368/2015/CGAJ/CONJURMM/CGU/omtm, de 18 de junho de 2015, e o DESPACHO Nº 487/2015/CGAJ/CONJURMM/CGU/jmloa, de 23 de junho de 2015.

Dê-se ciência à Presidência do IBAMA e à Presidência do Instituto Chico Mendes.

Brasília, de de 2025.

MARINA SILVA



Documento assinado eletronicamente por **Daniel Otaviano de Melo Ribeiro**, Consultor Jurídico, em 27/02/2025, às 12:25, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.mma.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.mma.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **1909904** e o código CRC **86880E1A**.



MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA  
CONSULTORIA JURÍDICA  
Coordenação de Apoio e Gestão

**DESPACHO N° 14339/2025-MMA**

**Assunto: Encaminhamento do Processo n° 02027.002502/2020-54**

À Secretaria-Executiva,

Encaminho os presentes Autos, em atendimento ao que se pede no PARECER n. 00069/2025/CONJUR-MMA/CGU/AGU, acompanhado do DESPACHO n. 00661/2025/CONJUR-MMA/CGU/AGU, Aprovado do DESPACHO n. 00706/2025/CONJUR-MMA/CGU/AGU (1901243) com o novo Ato 109 (1909904) devidamente cancelado.

Atenciosamente,

**RAFAEL BARBOSA CHAGAS**  
Coordenador



Documento assinado eletronicamente por **Rafael Barbosa Chagas, Coordenador(a)**, em 27/02/2025, às 14:21, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.mma.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.mma.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **1910188** e o código CRC **6048F92D**.

Referência: Processo n° 02027.002502/2020-54

SEI n° 1910188



MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA  
SECRETARIA EXECUTIVA

**DESPACHO Nº 14130/2025-MMA**

**Assunto: Despacho decisório.**

Senhora Ministra,

Tratam os autos de avaliação jurídica quanto à aplicação (ou não) do entendimento que vincula a autarquia ambiental federal aos casos de supressão de vegetação em Mata Atlântica para atividade minerária.

A Procuradoria Federal Especializada do IBAMA emitiu manifestação por meio de DESPACHO DECISÓRIO Nº 53/2024/GABIN à Procuradoria Nacional de Defesa do Clima e do Meio Ambiente - PRONACLIMA e à CONJUR/MMA para ciência. Por sua vez, a PRONACLIMA encaminhou o estudo à CONJUR/MMA, com pedido de avaliação da pertinência de se manifestar expressamente quanto à aplicação (ou não) do entendimento que vincula a autarquia ambiental aos casos de supressão de vegetação em Mata Atlântica para atividade minerária e de submeter o entendimento à Ministra de Estado de Meio Ambiente, considerando a relevância de assegurar unidade de interpretação das leis dentro do SISNAMA.

Nesse sentido, a Consultoria Jurídica deste MMA concluiu, após análise jurídica, que:

"I - A interpretação da Lei nº 11.428/2006, regulamentada pelo Decreto nº 6.660/2008, deve levar em conta que o Bioma Mata Atlântica possui previsão constitucional de patrimônio nacional, foi declarado reserva da biosfera pela UNESCO e corresponde à floresta mais devastada do Brasil.

II - As disposições do regime jurídico geral da Mata Atlântica previstas na Lei nº 11.428/2006 devem ser aplicadas aos regimes jurídicos especiais da mesma lei, de modo a conferir coerência ao regime protetivo instituído.

III - Tratando o art. 32 da Lei nº 11.428/2006 de supressão de vegetação em estágio avançado e médio de regeneração, deve se sujeitar à regra geral aplicável a tal tipo de vegetação, estando sujeita à anuência prévia do órgão federal, especialmente tendo em vista o reconhecido alto impacto sobre o meio ambiente da atividade de mineração.

IV - A supressão de vegetação secundária em estágio avançado e médio de regeneração para fins de atividade minerária, prevista no art. 32 da Lei nº 11.428/2006, também encontra-se sujeita à anuência prévia do órgão federal de que trata o art. 14, §1º, da Lei nº 11.428/2006 c/c art. 19 do Decreto nº 6.660/2008."

Assim, encaminho os autos contendo o Ato 102 (1907200), despacho decisório, devidamente chancelado pela Consultoria Jurídica e com a anuência desta Secretaria Executiva, para a sua deliberação.

Respeitosamente,

(Assinatura eletrônica)  
JOÃO PAULO RIBEIRO CAPOBIANCO  
Secretário-Executivo



Documento assinado eletronicamente por **João Paulo Ribeiro Capobianco**, **Secretário-Executivo**, em 28/02/2025, às 17:11, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.mma.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.mma.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **1909469** e o código CRC **8FFEE8B5**.



MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA  
GABINETE DA MINISTRA

**DESPACHO Nº 15530/2025-MMA**

**PROCESSO: 02027.002502/2020-54**

**INTERESSADO: INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS**

**RENOVÁVEIS - IBAMA ASSUNTOS: DIREITO AMBIENTAL**

**ASSUNTO: DIREITO AMBIENTAL**

**DECISÃO**

**Aprovo** o Parecer nº 00069/2025/CONJUR-MMA/CGU/AGU, de 13 de fevereiro de 2025, ratificado pelo Despacho nº 00661/2025/CONJUR-MMA/CGU/AGU, de 20 de fevereiro de 2025, e pelo Despacho nº 00706/2025/CONJUR-MMA/CGU/AGU (1907187), de 20 de fevereiro de 2025, nos termos do art. 42 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993.

**Revogo** o despacho do então Ministro do Meio Ambiente, Interino, de 08 de julho de 2015, que aprovou o Parecer nº 368/2015/CGAJ/CONJUR-MMA/CGU/omtm, de 18 de junho de 2015, e o Despacho nº 487/2015/CGAJ/CONJURMM/CGU/jmloa, de 23 de junho de 2015.

Dê-se ciência à Presidência do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade.

*(assinado eletronicamente)*

**MARINA SILVA**

Ministra de Estado do Meio Ambiente e Mudança do Clima



Documento assinado eletronicamente por **Marina Silva, Ministra de Estado do Meio Ambiente e Mudança do Clima**, em 10/03/2025, às 18:32, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.mma.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.mma.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **1913722** e o código CRC **9B83A83F**.