

## RECOMENDAÇÃO

RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA  
Nº 01/2020

**Considerando** que ao Ministério Público incumbe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, e que o Ministério Público tem como funções institucionais a promoção do inquérito civil e da ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos, nos termos dos arts. 127, caput, e 129, II e VI, da Constituição Federal;

**Considerando** que, conforme o art. 129, II, da Constituição Federal, é função institucional do Ministério Público zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;

**Considerando** que cabe ao Ministério Público a expedição de recomendações, visando à melhoria dos serviços de relevância pública, bem como o respeito aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover, fixando prazo razoável para a adoção das providências cabíveis;

**Considerando** que o art. 225 da Constituição Federal estabelece que 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, de modo que o direito constitucional ao meio ambiente equilibrado implica, necessariamente, no correlato dever fundamental de atuação protetiva do meio ambiente pelos órgãos públicos;

**Considerando** que o artigo 23, inciso VII, da Constituição Federal dispõe sobre a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para a preservação das florestas, da fauna e da flora;

**Considerando** o conceito de área rural consolidada trazido pela Lei Federal 12.651/2012 para as Áreas de Preservação Permanente e Reservas Legais situadas em imóveis rurais, e que foram desmatadas e objeto de ocupação antrópica anteriormente à data de 22 de julho de 2008, com edificações, benfeitorias ou atividades agrossilvipastoris, admitida, neste último caso, a adoção do regime de pouso)<sup>1</sup>;

<sup>1</sup>O artigo 61-A da Lei Federal 12.651/2012 prevê que: “nas Áreas de Preservação Permanente, é autorizada, exclusivamente, a continuidade das atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo e de turismo rural em áreas rurais consolidadas até 22 de julho de 2008”. O artigo 61-B da Lei Federal 12.651/2012 prevê que: “aos proprietários e possuidores dos imóveis rurais que, em 22 de julho de 2008, detinham até 10 (dez) módulos fiscais e desenvolviam atividades agrossilvipastoris nas áreas consolidadas em Áreas de Preservação Permanente é garantido que a exigência de recomposição, nos termos desta Lei, somadas todas as Áreas de Preservação Permanente do imóvel, não ultrapassará: I - 10% (dez por cento) da área total do imóvel, para imóveis rurais com área de até 2 (dois) módulos fiscais; II - 20% (vinte por cento) da área total do imóvel, para imóveis rurais com área superior a 2 (dois) e de até 4 (quatro) módulos fiscais”. Já o artigo 67 da Lei Federal 12.651/2012 prevê que: “nos imóveis rurais que detinham, em 22 de julho de 2008, área de até 4 (quatro) módulos fiscais e que possuam remanescente de vegetação nativa em percentuais inferiores ao previsto no art. 12, a Reserva Legal será constituída com a área ocupada com a vegetação nativa existente em 22 de julho de 2008, vedadas novas conversões para uso alternativo do solo”.

**Considerando** que a Mata Atlântica foi elevada pelo artigo 225, § 4o, da Constituição Federal, ao status de patrimônio nacional, assim como se dispôs que a sua utilização apenas pode ocorrer, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais;

**Considerando** que o bioma Mata Atlântica apresenta alto índice de biodiversidade da flora e da fauna:

*“(...) as projeções são de que possua cerca de 20.000 espécies de plantas, ou seja, entre 33% e 36% das existentes no País. Em relação à fauna os levantamentos indicam que a Mata Atlântica abriga 849 espécies de aves, 370 espécies de anfíbios, 200 espécies de répteis, 270 de mamíferos e cerca de 350 espécies de peixes. Por outro lado, a Mata Atlântica abriga também o maior número de espécies ameaçadas: são 185 espécies de vertebrados ameaçados (69,8 % do total de espécies ameaçadas no Brasil), dos quais 118 aves, 16 anfíbios, 38 mamíferos e 13 répteis. Das 472 espécies da flora brasileira que constam da Lista Oficial de Espécies ameaçadas de Extinção, 276 espécies (mais de 50%) são da Mata Atlântica. (...)”<sup>2</sup>*

**Considerando** que a preservação da biodiversidade da Mata Atlântica exerce inúmeras funções das quais dependem a maior parcela da população brasileira, podendo-se citar exemplificativamente: a) o fornecimento de água potável oriunda dos mananciais; b) controle da estabilidade do solo, evitando o assoreamento dos rios, enchentes e o deslizamento de encostas e morros, o que poupa vidas e diversos outros prejuízos ambientais, econômicos e sociais; c) controle térmico, de precipitações pluviométricas mais extremas, de elevação do nível do mar e de outros eventos catastróficos; d) controle da desertificação; e) nas cidades, ajuda a diminuir o desconforto do calor, traz melhoria na qualidade do ar, a redução na velocidade dos ventos e na poluição sonora, o auxílio na retenção e escoamento de águas pluviais e uma melhoria na estética urbana; f) aspecto paisagístico e o bem-estar físico e psíquico; g) turismo, etc.;

**Considerando** a importância de lembrar, especialmente em tempos da pandemia do coronavírus, que há diversos estudos científicos que apontam a relação entre o desmatamento e diminuição da biodiversidade nos ecossistemas com o aparecimento e ampliação das doenças emergentes e reemergentes<sup>3</sup>;

**Considerando** que, no Brasil, segundo o Sistema de Estimativa de Emissões de Gases (“SEEG”) do Observatório do Clima, a maior fonte de gases de efeito estufa decorre do desmatamento e das mudanças de uso de solo;

**Considerando** que aproximadamente cento e cinquenta milhões de brasileiros que vivem na abrangência do bioma Mata Atlântica dependem direta ou indiretamente das múltiplas e indispensáveis funções ambientais mencionadas, e que a preservação e recuperação dos remanescentes de vegetação do bioma Mata Atlântica também são essenciais para a sustentabilidade econômica brasileira;

**Considerando** que, em razão da submissão histórica da Mata Atlântica no Brasil a um processo desenfreado de supressão e degradação, a ponto de chegar a um patamar de aproximadamente 10% de vegetação remanescente, aliado aos significativos prejuízos relacionados à progressiva perda do seu alto índice de biodiversidade e diminuição do acesso e usufruto das suas múltiplas funções socioambientais, bem como a diversas outras particularidades desse bioma e da necessidade de atendimento ao comando constitucional previsto expressamente no artigo 225, § 4º, da Constituição da República, é que se previu, desde o ano de 1990, legislação federal especial com previsão de regime de sua utilização e preservação de modo diferenciado em relação aos demais biomas brasileiros;

<sup>2</sup> É o que afirmou sobre a Mata Atlântica brasileira a ex-Ministra do Meio Ambiente, Izabella Mônica Vieira Teixeira, *in*: CAMPANILI, Maura; SCHAFFER, Wigold Bertoldo (Org.). **Mata Atlântica**: patrimônio nacional dos brasileiros. Brasília: MMA, 2010. p.10.

<sup>3</sup> A título de exemplo, cita-se o estudo realizado por Jean Carlos Ramos Silva sobre a relação da biodiversidade e a saúde na Mata Atlântica. *In*: SILVA, Jean Carlos Ramos. Biodiversidade e Saúde. *In*: FRANKE, Carlos Roberto; ROCHA, Pedro Luis Bernardo da.; KLEIN, Wilfried; GOMES, Sérgio Luiz (Org.). **Mata Atlântica e biodiversidade**. Salvador: Edufba, 2005.

**Considerando** que a Lei Federal 11.428/2006, que dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do bioma Mata Atlântica, determina em seu artigo 5º que:

*“Art. 5º A vegetação primária ou a vegetação secundária em qualquer estágio de regeneração do Bioma Mata Atlântica não perderão esta classificação nos casos de incêndio, desmatamento ou qualquer outro tipo de intervenção não autorizada ou não licenciada”.*

**Considerando** que, no âmbito de abrangência do bioma Mata Atlântica, se as ocupações de Áreas de Preservação Permanente ou de Reserva Legal se originaram de desmatamento, incêndio ou qualquer outra intervenção não autorizada, o artigo 5º da Lei Federal 11.428/2006 exige a manutenção do tratamento legal conferido ao estágio de sucessão de regeneração da vegetação anteriormente à promoção do seu corte ou supressão não autorizados e, conseqüentemente, inviabiliza a aplicação dos artigos 61-A, 61-B e 67 da Lei Federal 12.651/2012 e qualquer pretensão de consolidação de ocupação desses espaços;

**Considerando** que quanto os desmatamentos não autorizados de vegetação do bioma Mata Atlântica, inclusive se situados em Áreas de Preservação Permanente e Reservas Legais, não se permite a compensação ambiental em outros locais, nos termos do artigo 17, § 2º, da Lei Federal 11.428/2006<sup>4</sup>;

**Considerando** a clara especialidade da Lei da Mata Atlântica (Lei Federal 11.428/2006) em relação à Lei Federal 12.651/2012, porque, em resumo: a) a Lei da Mata Atlântica possui abrangência apenas em relação a esse bioma (13% do território nacional), o qual possui razões concretas para a aplicação de um regime especial até mesmo em obediência ao disposto no artigo 225, § 4º, da Constituição da República; b) o artigo 1º da Lei Federal 11.428/2006 demonstra a relação de complementariedade dessa lei quanto à legislação ambiental aplicável direta ou indiretamente no âmbito de abrangência do aludido bioma, tal como ocorre com o tratamento genérico atribuído pela Lei Federal 12.651/2012 à vegetação, às Áreas de Preservação Permanente e às áreas de Reserva Legal<sup>5</sup>; c) a repercussão criminal às agressões à vegetação do bioma Mata Atlântica, diferentemente das vegetações dos demais biomas, baseia-se em tipo penal específico inserido no artigo 38-A da Lei Federal 9.605/98; d) a Lei Federal 12.651/2012 não revogou a Lei Federal 11.428/2006 e eventuais conflitos normativos devem ser resolvidos a partir do cumprimento do princípio *lex posteriori generalis non derogat priori specialli*;

**Considerando** que a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro<sup>6</sup> estatui em seu artigo 2º, parágrafos 1º e 2º, que a lei geral, ainda que posteriormente editada, não prevalece sobre a lei especial se esta não foi expressamente revogada:

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

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

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

**Considerando** a especialidade da Lei Federal 11.428/2006, impõe a sua prevalência sobre a Lei Federal 12.651/2012 nas questões de conflito aparente de normas mencionadas;

<sup>4</sup> Art. 17 (...) § 2º A compensação ambiental a que se refere este artigo não se aplica aos casos previstos no inciso III do art. 23 desta Lei ou de corte ou supressão ilegais.

<sup>5</sup> Vide artigo 1º da Lei Federal 12.651/2012.

<sup>6</sup> Instituída pelo Decreto-Lei Federal 4.657/42, mas com redação dada pela Lei Federal 12.376/2010.

**Considerando** que o Superior Tribunal de Justiça já declarou uma relação de coexistência e complementariedade da Lei da Mata Atlântica em relação aos demais microssistemas-irmãos que compõem a ordem jurídica florestal<sup>7</sup> e que o Tribunal Regional Federal da 4ª Região já

determinou a aplicação da Lei da Mata Atlântica em detrimento do Código Florestal e da Resolução CONAMA 369/2006, no que tange à configuração das hipóteses de utilidade pública e interesse social, com base no princípio da especialidade<sup>8</sup>;

**Considerando** que, desde a data de 26 de setembro de 1990, a legislação especial sobre a Mata Atlântica torna incompatível a eventual pretensão de consolidação de áreas de desmatamento ou intervenção não autorizada em razão da aplicação do art. 1º do Decreto Federal 99.547/90 (em vigência de 26 de setembro de 1990 até 10 de fevereiro de 1993) e do art. 8º do Decreto Federal 750/93 (em vigência de 10 de fevereiro de 1993 até 26 de dezembro de 2006) e da Lei Federal 11.428/2006, em vigência a partir de 26 de dezembro de 2006;

**Considerando**, no entanto, que por provocação do setor econômico vinculado ao agronegócio e do Ministério de Agricultura e Pecuária e Abastecimento (MAPA), o Ministro do Meio Ambiente publicou, na data de 06.04.2020, o Despacho 4.410/2020 <sup>9</sup>, que aprovou nova nota e parecer emitidos pela Advocacia-Geral da União, e alterou o entendimento consolidado sobre a especialidade da Lei Federal 11.428/2006, Lei da Mata Atlântica em face do Código Florestal (Lei Federal 12.651/2012), impondo, a partir de agora, a prevalência de norma geral mais prejudicial, qual seja a que prevê a consolidação de ocupação de Áreas de Preservação Permanente e de Reserva Legal desmatadas ilegalmente até 22 de julho de 2008, sobre norma especial do bioma Mata Atlântica mais protetiva, que não permite a consolidação de supressão clandestina e não autorizada de vegetação nativa ou o perdão por essa prática ilícita;

**Considerando** que o parecer emitido pela AGU e que deu base ao Despacho 4.410/2020 emitido pelo Ministro do Meio Ambiente:

a) equivoca-se ao expor como motivação uma preocupação exclusivamente econômica de origem localizada em pequena porção da abrangência do bioma Mata Atlântica (Campos de Altitude situados na região sul do Brasil), materializada por um estudo unilateral promovido pela Embrapa, que além das claras impropriedades técnicas, não contém qualquer levantamento específico a respeito da ocupação ou não das Áreas de Preservação Permanente para fins de discussão sobre a pretensa aplicação dos artigos 61-A e 61-B da Lei Federal 12.651/2012, e que, portanto, não pode sequer constituir fundamento para tratar da realidade econômica em toda a abrangência do bioma Mata Atlântica (17 Estados da Federação) e, por consequência, pretender afastar a prevalência da especialidade da Lei Federal 11.428/2006;

<sup>7</sup> “(...) A ordem jurídica florestal, no cotejo com a ordem jurídica ambiental, é tão só uma entre várias que no corpo desta se alojam, prisioneira aquela de inescapável vocação de unidade e coexistência harmônica com os microssistemas-irmãos elementares e temáticos (faunístico, hídrico, climático, de Unidades de Conservação, da Mata Atlântica), tudo em posição de subserviência aos domínios da norma constitucional e da nave-mãe legislativa ambiental – a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente –, que a eles todos se sobrepõem e contra eles todos prevalecem. Dispensável, nesse diapasão, advertir que a possibilidade de conflito somente se coloca entre duas normas que se encontrem, hierarquicamente, em pé de igualdade”. (STJ, PET no REsp 1240122/PR, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 02/10/2012, DJe 19/12/2012).

<sup>8</sup> “(...) Ocorre que esta Resolução foi editada antes da Lei n. 11.428, de 22 de dezembro de 2006, que dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, cuja Lei, por ser especial, elenca taxativamente os casos de utilidade pública ou interesse social autorizados da supressão dessa vegetação específica, e, dentre eles, não se enquadra a atividade minerária. Esse artigo da Resolução, portanto, não tem eficácia ou validade perante a Lei 11.428/2006”. (TRF4, Agravo de Instrumento 2009.04.00.038102-3/SC. Des. Relatora Maria Lúcia Luz Leiria. Unanimidade. Julgamento em 20.04.2010).

<sup>9</sup> No Diário Oficial da União (DOU) de 06/04/2020, seção 1, página 74, foi publicado o Despacho nº 4.410/2020, do Ministro do Meio Ambiente, que aprova a Nota nº 00039/2020/CONJUR- MMA/CGU/AGU e revoga o Despacho nº 64773/2017- MMA, tendo em vista o PARECER nº 00115/2019/DECOR/CGU/AGU, aprovado pelo Advogado-Geral da União (Processo Administrativo Eletrônico NUP/Sapiens nº 21000.019326/2018-18)

b) equivoca-se ao afirmar que os artigos 61-A e 61-B da Lei Federal 12.651/2012 devem ser aplicados ao bioma Mata Atlântica em razão do Supremo Tribunal Federal não ter feito

ressalva, nas ações que discutiam a inconstitucionalidade da Lei Federal 12.651/2012, “quanto à aplicabilidade do seu entendimento a determinadas frações do território brasileiro”, isso porque se deve presumir que a Corte Suprema tem como praxe respeitar os princípios gerais do direito, tal como o princípio *lex posteriori generalis non derogat priori specialli*, e a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, e portanto, que não tergiversaria a especialidade da Lei da Mata Atlântica;

c) equivoca-se ao afirmar não haver antinomia entre a Lei Geral e a Lei Especial, pois olvida que a Lei Federal 11.428/2006 não permite, no âmbito específico da abrangência do bioma Mata Atlântica, a consolidação de ocupação de vegetação nativa desmatada ilegalmente, ao contrário do que preveem de modo geral os artigos 61-A, 61-B e 67 da Lei Federal 12.651/2012;

d) equivoca-se ao defender que o fato da Lei Federal 11.428/2006 não regular de modo completo o tratamento das Áreas de Preservação Permanente implicaria na obrigatoriedade de aplicação dos artigos 61-A e 61-B da Lei Federal 12.651/2012, mesmo claramente em prejuízo à proteção do bioma Mata Atlântica e em afronta ao seu regime jurídico especial, tanto que se assim fosse, a mesma lógica obtusa seria aplicada indevidamente a todas as Unidades de Conservação de Proteção Integral, também regidas por uma legislação especial que trata do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Lei Federal 9.985/2000) e que não regula as Áreas de Preservação Permanente;

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

**Considerando** que o cumprimento e aplicação do Despacho 4.410/2020 emitido pelo Ministro do Meio Ambiente tem como consequência direta negar vigência à Lei da Mata Atlântica, em especial à vedação de consolidação de ocupação de Áreas de Preservação Permanente e de Reserva Legal situadas em imóveis abrangidos pelo bioma Mata Atlântica, proveniente de desmatamento ou intervenção não autorizada a partir de 26 de setembro de 1990;

**Considerando** que o cumprimento e aplicação do Despacho 4.410/2020 emitido pelo Ministro do Meio Ambiente também pode implicar no cancelamento indevido de milhares de autos de infração ambiental e termos de embargos lavrados a partir da constatação de supressões, cortes e intervenções danosas e não autorizadas à Mata Atlântica, assim como na abstenção indevida da tomada de providências e do regular exercício do poder de polícia em relação a desmatamentos ilegais;

**Considerando** que a responsabilidade civil por danos ambientais é objetiva e solidária, podendo alcançar todos aqueles que, por ação ou omissão, contribuírem para a degradação do meio ambiente ou para a sua consolidação, conforme artigos 3º, inciso IV, e 14, §1º da Lei Federal 6.938/81;

**Considerando** que a Recomendação Administrativa é um importante instrumento de que dispõe o Ministério Público para ver respeitado o ordenamento jurídico sem que haja a necessidade da judicialização de eventuais conflitos, alertando seus destinatários sobre a existência de normas vigentes e da necessidade de seu estrito cumprimento, sob pena de responsabilização:

**RECOMENDA**, nos termos do artigo 27, inciso II, da Lei Federal nº 8.625/93, ao atual **DIRETOR-PRESIDENTE DO INEA**, ou quem vier a lhe fazer as vezes no futuro, que:

a) abstenha-se de aplicar o entendimento fixado no Despacho 4.410/2020 emitido pelo Ministro do Meio Ambiente, assim como de promover qualquer ato tendente ao cancelamento de autos de infração ambiental, termos de embargos e interdição e termos de apreensão lavrados com base na constatação de ocupação de Áreas de Preservação Permanente com atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo e de turismo rural, ou de ocupação de áreas de Reserva Legal com uso alternativo do solo, proveniente de desmatamento ou intervenção não autorizada a partir de 26 de setembro de 1990 até 22 de julho de 2008;

b) abstenha-se, no âmbito da análise dos Cadastros Ambientais Rurais que indicarem pretensão, com base nos artigos 61-A, 61-B e 67 da Lei Federal 12.651/2012, de consolidação de ocupação de Áreas de Preservação Permanente com atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo e de turismo rural, ou de ocupação de áreas de Reserva Legal com uso alternativo do solo, promovam, sem prejuízo de outras diligências, a verificação por meio de imagens aéreas ou de satélite se a referida consolidação foi proveniente de desmatamento ou intervenção não autorizada a partir de 26 de setembro de 1990;

c) na hipótese de constatação de que a pretensa consolidação em Áreas de Preservação Permanente e de Reserva Legal foi proveniente de desmatamento ou intervenção não autorizada a partir de 26 de setembro de 1990, abstenham-se de homologar os Cadastros Ambientais Rurais sem que haja a celebração de Termo de Compromisso para a recuperação integral das áreas, assim como abstenham-se de emitir **Certidão de Regularidade Ambiental**;

Como dever funcional, prevenindo atuais e futuras infrações aos interesses difusos coletivos que defende, o Ministério Público expede a presente, para o fim de: **(a)** dar ciência e constituir em mora o(s) destinatário(s) quanto ao objeto da Recomendação, que, em caso de descumprimento injustificado, poderá implicar na adoção de todas as providências judiciais cabíveis, em sua máxima extensão, para a defesa da ordem jurídica; **(b)** comprovar o dolo do(s) destinatário(s), se vier(em) a praticar quaisquer atos em desacordo com a legislação vigente, pois a recomendação evidenciará a ciência dos dispositivos legais citados e das penalidades decorrentes de eventual descumprimento destas, para todos os fins.

Comuniquem-se ao atual Diretor-Presidente do órgão, assinalando-lhe o prazo máximo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento desta, para que informe expressamente se acatou essa Recomendação e quais as providências adotadas, ressaltando-se que o silêncio será entendido como não acatamento.