



SENADO FEDERAL

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº , DE 2020

Susta o Despacho nº 4.410/2020 do Ministério do Meio Ambiente com efeito vinculante ao Ministério e entidades a ele vinculadas, publicado no Diário Oficial da União de 06 de abril de 2020, que dispõe que o regime de uso consolidado das Áreas de Preservação Permanente (APP) instituído pelo Código Florestal de 2012 (Lei 12.651/12), nos termos dos arts. 61-A e 61-B, incide sobre o Bioma Mata Atlântica.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Ficam sustados, nos termos do art. 49, inciso V, da Constituição Federal, os efeitos do Despacho nº 4.410/2020 do Ministério do Meio Ambiente, publicado no Diário Oficial da União de 06 de abril de 2020, 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), de efeito vinculante no âmbito daquele Ministério e entidades a ele vinculadas.

Art. 2º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

No dia 06 de abril de 2020 foi publicado no Diário Oficial da União, Edição nº



SF/20484.82922-57



SENADO FEDERAL

66, Seção 1, página 74, o Despacho nº 4.410/2020 do Ministério do Meio Ambiente, de natureza vinculante a este órgão e entidades a ele vinculadas, 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).

Em brevíssima síntese, tal ato modifica a diretriz até então adotada pelo Ministério do Meio Ambiente, em alinhamento com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, para permitir a aplicação do regime instituído nos termos dos arts. 61-A e 61-B da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012 (Código Florestal) a áreas rurais consolidadas em Áreas de Preservação Permanente (APPs) integrantes do Bioma da Mata Atlântica.

Na prática, tal Despacho tanto dispensa a recuperação das Áreas de Preservação Permanente (APPs) em áreas rurais consolidadas integrantes do Bioma, da Mata Atlântica, sob as diretrizes da Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006, viabilizando a recomposição parcial da vegetação nativa, conforme parâmetros percentuais do Código Florestal, conforme arts. 61-A e 61-B para proprietários titularizados até 22 de julho de 2008.

Revoga-se, portanto, a diretriz até então adotada, que era conforme o vetor principiológico da Lei nº 11.428, de 2006 (dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma da Mata Atlântica) pela recuperação integral, ou pelo regime de compensação ou de pousio, conforme especificidades nela disciplinadas.

Estão autorizados a tal postura, por força da atribuição de caráter vinculante pelo Advogado Geral da União, o Ministério do Meio Ambiente e órgãos a ele vinculados, quais sejam: o ICMBio, o IBAMA, o Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro, além de repercutir na atuação de outros órgãos federais, com interface ambiental, a exemplo do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

A Constituição Federal de 1988, no Capítulo VI – art. 225, estabelece o sistema



SF/20484.82922-57



SENADO FEDERAL

constitucional de tutela do meio ambiente, como mecanismo de garantia dos direitos fundamentais da vida e da dignidade da pessoa humana, tendo como vetores essenciais, dentre outros, a preservação e a recuperação ambiental em sua totalidade, “para as presentes e futuras gerações” e, no § 4º, elegeu áreas do território nacional especialmente tuteláveis pelo seu bioma, conferindo-lhes caráter de patrimônio nacional, como reforços no dever de preservação e conservação, dentre os quais a Mata Atlântica.

Em reforço à Carta Maior, a República Federativa do Brasil é signatária de acordos e convenções internacionais de proteção ao meio ambiente, que preconizam a máxima proteção aos biomas, destacando-se a Convenção sobre Diversidade Biológica, incorporada ao ordenamento jurídico nacional pelo Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998, e mais recentemente a adesão aos Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável, da Organização das Nações Unidas, estando compromissado com a Agenda 2030 que registra no Objetivo 15 a seguinte diretriz:

Objetivo 15. Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade

15.1 Até 2020, assegurar a conservação, recuperação e uso sustentável de ecossistemas terrestres e de água doce interiores e seus serviços, em especial florestas, zonas úmidas, montanhas e terras áridas, em conformidade com as obrigações decorrentes dos acordos internacionais.

15.2 Até 2020, promover a implementação da gestão sustentável de todos os tipos de florestas, deter o desmatamento, restaurar florestas degradadas e aumentar substancialmente o florestamento e o reflorestamento globalmente.

15.3 Até 2030, combater a desertificação, restaurar a terra e o solo degradado, incluindo terrenos afetados pela desertificação, secas e inundações, e lutar para alcançar um mundo neutro em termos de degradação do solo.

São diversos os normativos infraconstitucionais e infralegais que regulamentam o art.225 da Constituição Federal de 1988, destacando-se quanto ao tratamento da preservação e recuperação dos biomas, a Lei nº 6.938, de 1981 (institui a Política Nacional do Meio Ambiente), a Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000 (que institui o





SENADO FEDERAL

Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza), a Lei nº 11.428, de 2006, a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, a Lei nº 12.651, de 2012, a Lei nº 13.123, de 2015, e respectivos decretos normativos, ressaltando o Decreto nº 6.660, de 21 de novembro de 2018 (dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica), e o Decreto nº 6.519, de 22 de julho de 2008, infrações e sanções administrativas ao meio ambiente.

Os arts. 61-A e 61-B da Lei 12.651/12 autorizam a continuidade das atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo e de turismo rural (assim como das residências e da infraestrutura associada a tais atividades) em Áreas de Preservação Permanente (APPs) rurais, consolidadas até 22 de julho de 2008, mediante a recomposição apenas parcial, em extensão significativamente menor do que a extensão geral da APP estabelecida no art. 4º do Código Florestal.

Em que pese tais normas tenham a sua constitucionalidade declarada pelo Supremo Tribunal Federal (ADC 42, ADI 4901, ADI 4902 e ADI 4937), sendo esta a base em que se apoia o Despacho nº 4.410/2020-Ministério do Meio Ambiente nota-se elas são de caráter geral, e em momento algum, o STF desconsiderou, nos citados processos, a prevalência da especialidade da Lei da Mata Atlântica no tocante à preservação e recuperação deste Bioma.

É de se dizer: embora o Código Florestal admita uma maior flexibilidade na recuperação de áreas consolidadas de APP, esse regime consolidado não deve ser aplicado às APPs do Bioma Mata Atlântica.

A proteção da Mata Atlântica tem disciplina de caráter especial na Lei nº. 11.428, de 2006, regulamentada pelo Decreto nº 6.660, de 2009, direciona-se, dentre outros, **pelo princípio do usuário-pagador** (sic) (art. 6º, parágrafo único) e que estabelece o dever de recuperação nos termos do art. 7º, inciso I (a manutenção e a recuperação da biodiversidade, vegetação, fauna e regime hídrico do Bioma Mata Atlântica para as presentes e futuras gerações); e inciso IV (o disciplinamento da ocupação rural e urbana, de forma a harmonizar o crescimento econômico com a manutenção do equilíbrio





SENADO FEDERAL

ecológico), sob a diretriz conceitual do art. 3º, VI quanto ao dever de enriquecimento ecológico (que corresponde à recuperação da diversidade biológica em áreas de vegetação nativa, por meio da reintrodução de espécies nativas), conforme condicionantes.

Portanto, o regime jurídico do Bioma da Mata Atlântica, conforme legislação especial de regência, tem por vetor a proteção e, como espelhamento deste, a vedação da supressão e o dever de recuperação, sem preterir da possibilidade de exploração da área notadamente por produtores rurais, sob balizamento do art. 10 da Lei nº 11.428, de 2006:

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

A leitura dos arts. 61-A e 61-B do Código Florestal deve se dar em harmonia com a disciplina normativa que visa à proteção e recuperação da Mata Atlântica, conforme o art. 23, III da Lei nº 11.428, de 2006 e respectiva regulamentação.

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;*





SENADO FEDERAL

Note-se, a remissão final do inciso III disciplina do Código Florestal concerne à averbação da reserva legal (disciplina do art. 18, da Lei nº 12.651, de 2012) e não à ressalva da APP expressamente excluída (ressalvada) da autorização de corte, supressão e exploração.

O Código Florestal, por ser norma posterior de caráter geral até poderia ter feito remissão expressa para incluir nas hipóteses dos arts. 61-A e 61-B as áreas de que trata o art. 23, III da Lei nº 11.428, de 2006. Não o tendo feito, e sendo a tutela dessa área objeto de disciplina de lei de caráter especial, não cabe a leitura hermenêutica includente e nem o fez o STF, como acima ressaltado.

São excepcionais, e somente por razões de utilidade pública e interesse social – conforme previsão da Lei nº 11.428, de 2006, as autorizações de supressão do Bioma da Mata Atlântica.

“A Lei da Mata Atlântica é uma lei especial, que incide unicamente sobre este bioma. Disso se extrai que a proteção da Mata Atlântica se dá, num primeiro plano, pela Lei 11.428/06 (e respectivo Decreto nº 6.660, de 2008 regulamentar) e, num segundo, plano, naquilo que não lhe contrariar, pelo Código Florestal – a própria Lei da Mata Atlântica o diz, em seu art. 1º.

[...]

As normas aplicáveis às APPs fazem incidir uma “segunda camada” de proteção sobre a Mata Atlântica. A “primeira camada” de proteção é a própria Lei da Mata Atlântica.

[...] ainda que se aplique às APPs da Mata Atlântica o regime de uso consolidado de APP, estabelecido pelo Código Florestal, isso não significará, de forma automática e peremptória, que as atividades





SENADO FEDERAL

consolidadas outrora ilícitas terão permissão para permanecer na área, agora de forma lícita, e que os proprietários ficarão livres da obrigação de restaurar a vegetação. Isso porque tais áreas, em grande parte, foram ocupadas e desmatadas no passado não só ao arrepio do Código Florestal mas também ao arrepio da legislação protetora da Mata Atlântica (Decretos 99.547/1990 e 750/1993 e Lei 11.428/2006). Se o Código Florestal os anistiou, a Lei da Mata Atlântica não fez o mesmo, e, com base, nela, continuará sendo exigível a recuperação florestal caso a área tenha sido desmata e ocupada em desacordo com os Decretos 99.547/1990 e 750/1993 e Lei 11.428/2006. Em outras palavras: o proprietário poderá ser forçado a cessar a atividade, ainda que consolidada, e restaurar a vegetação, não com base na Lei 12.651/12 (salvo nos pequenos de APP que esta lei determina sejam recuperados) mas com base na legislação de proteção da Mata Atlântica.

Há quem defenda que se há uso consolidado, é porque não há mais Mata Atlântica no local, e se não há mais Mata Atlântica no local, não há que se falar na aplicação da Lei 11.428/2006 e, conseqüentemente, da obrigação de restaurar a vegetação, já que tal lei somente incide sobre os remanescentes florestais. Não há respaldo jurídico para a afirmação.

O art. 5º da Lei 11.428/2006 dispõe que “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” – previsão semelhante já figurava no Decreto 750/1993 (art. 8º).

Encerra, portanto, que o desmatamento ilegal da Mata Atlântica não retira o status de Mata Atlântica da área desmatada, o que redundaria na obrigação do proprietário de recuperá-la – e não poderia ser diferente pois





SENADO FEDERAL

se a intervenção ilícita afastasse as leis de proteção do bioma, o infrator seria premiado ao invés de ser punido.

[...]

Naturalmente que não se pretende retomar a extensão da Mata Atlântica da época do descobrimento ou mesmo de décadas atrás, mesmo porque a Lei 11.428/2006 dispõe que o regime protetivo incide sobre os “remanescentes” do bioma (art. 2º, parágrafo único), respeitando-se as ocupações históricas. Mas é preciso se entender que há um marco legislativo de proteção do bioma a partir do qual as supressões ilegais de vegetação não teriam força para retirar o status de Mata Atlântica da área, que é o decreto 99.547/90 ou, na pior das hipóteses, o decreto 750/1993 (que trouxe a definição do Bioma Mata Atlântica, valendo-se do Mapa de Vegetação do Brasil, IBGE-1988, além de uma disposição clara dizendo que área de Mata Atlântica que sofresse intervenção ilegal não deixaria de ser Mata Atlântica) – vale lembrar que apesar da resistência de alguns setores ao decreto 99.547/1990 e a decreto 750/93, eles nunca chegaram a ser declarados inconstitucionais³. Pelo contrário, foram aplicados por diversos órgãos ambientais e pelo judiciário durante toda a sua vigência. Portanto, os remanescentes de Mata Atlântica que fazem jus ao regime de proteção legal são aqueles que existiam em 1990 (ou ao menos em 1993) e não os que existiam em 2006.

[...]

Isso nos leva a concluir que aquele que desmatou APP de Mata Atlântica a partir de 1990 (ou 1993), em desacordo com as normas de proteção da Mata Atlântica vigentes à época da intervenção, precisará restaurar a Mata Atlântica do local, ainda que a área seja considerada “área consolidada” para os fins do Código Florestal⁵. O fato do Código Florestal não a considerar mais Área de Preservação Permanente não pode resvalar na





SENADO FEDERAL

errônea conclusão de que ela não é mais Mata Atlântica”. (Érika Bechara. Doutora em Direito pela PUC/SP. Professora Direito Ambiental PUC/SP. Disponível em Migalhas, nº 4842).

Portanto, ainda que se considere cabível essa nova interpretação do Ministério do Meio Ambiente, sobeja ilegítima que se sobreponha a normas que, desde 1990, por conta do Decreto nº 99.457, estabelecem restrições à supressão e exploração do Bioma independente de a área ser ou não uma APP.

Entre o anterior Decreto nº 99.457, de 1990, posteriormente o Decreto nº 750, de 1993, até os marcos da Lei nº 11.428, de 2006 e de 22 de julho de 2008, estabelecido pelo Código Florestal, as áreas rurais, ainda que tidas por consolidadas, estavam obrigadas à recomposição do Bioma Mata Atlântica segundo as regras da Lei nº 11.428, de 2006, e as que não tenham ou estejam ainda sob o descumprimento de tal dever estão sob imputação de multas administrativas. O ato administrativo sob impugnação, implicará a anistia de todas essas obrigações.

Ora, no dizer de Paulo Affonso Leme Machado, “perdoar não significa entender que tudo está certo e que se pode fazer o que quiser, ainda que cause prejuízo. O perdão admissível é o que leva a alguma reparação da falta. Legalizar uma atividade tão perigosa fere a organização do país, pois incentiva a ilegalidade e encoraja a prática de comportamentos desrespeitosos ao meio ambiente”.

O que se denota do ato normativo e do parecer jurídico no qual se respalda é que pretende, como efetivamente alcançou – em que pese, com devido respeito, em confronto aos princípios constitucionais – uma interpretação da legislação ambiental que flexibiliza e retrocede quanto aos parâmetros de recuperação de áreas tuteladas com relevo pela Constituição Federal e pela Lei nº 11.428, de 2006, no que se torna um ato que extrapola o poder regulamentar, ensejando a atuação dos freios e contrapesos do Parlamento, no dever funcional.

“O órgão ou autoridade que normatiza uma matéria vincula-se à lei em uma dimensão positiva e negativa: sob o aspecto positivo, ele tem o dever de



SF/20484.82922-57



SENADO FEDERAL

*criar normas para assegurar proteção suficiente ao direito, garantindo exequibilidade e conferindo eficácia prestacional ao mesmo; **sob o aspecto negativo, está proibido de produzir normas contrárias às normas legais em vigor**, ou seja, não pode haver violação por meio de produção normativa, o que redundaria na proibição de alterar normas existentes de modo a aniquilar ou comprometer a eficácia dos direitos consagrados nas normas legais. **A margem de liberdade inerente à discricionariedade técnica não se refere a normatizar ou não, a concretizar os direitos ou não, mas tão somente pode se referir ao como e ao quando, com limitações constitucionais e legais, tendo em vista que o conteúdo material é extraído da deliberação da maioria parlamentar**". (Carvalho, Raquel. O dever normativo de a Administração Pública pormenorizar a lei: a importância dos poderes regulamentar e regulatório no Século XXI. 29 de maio de 2018. Disponível em: raquel.carvalho.com.br).*

Parece evidente que a tutela integral das APPs no Bioma da Mata Atlântica, como o faz o art. 23, inciso III da Lei nº 11.428, de 2006 é a melhor e maior garantia para as gerações presentes e futuras. Qualquer negociação que restrinja a ressalva contida nessa norma, caracteriza redução de direitos, diminui a Constituição e no campo prático, da vida concreta, minora o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à qualidade de vida, portanto, imperativa a sustação do Despacho nº 4.410/2020 do Ministério do Meio Ambiente, a fim de se restabelecer a conformidade da atuação da administração pública à ordem constitucional.

O Despacho nº 4.410/2020 do Ministério do Meio Ambiente vem a constituir mais um ato que demonstra o desalinhamento conjuntural do Governo Federal com os princípios ambientais eleitos e assegurados democraticamente pela Constituição Federal de 1988 e com as finalidades institucionais dos órgãos públicos aos quais incumbe a defesa do meio ambiente.

Sala das Sessões,





SENADO FEDERAL

Senador Rogério Carvalho

PT/SE

Líder da Bancada do Partido dos Trabalhadores

Senador Paulo Rocha

PT/PA

Líder do Bloco Parlamentar da
Resistência Democrática

Senadora Zenaide Maia

PROS/RN

Vice-Líder do Bloco Parlamentar da
Resistência Democrática

Senador Humberto Costa

PT/PE

Senador Jean Paul Prates

PT/RN

Senador Jaques Wagner

PT/BA

Senador Paulo Paim

PT/RS



SF/20484.82922-57