

NOTA TÉCNICA – MATA ATLÂNTICA

No Diário Oficial da União (DOU) de 06 de abril de 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).

O artigo 42 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, dispõe:

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.

Assim, o entendimento constante na Nota nº 00039/2020/CONJURMMA/CGU/AGU torna-se vinculante no âmbito do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e entidades vinculadas (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e Instituto de Pesquisas Jardim Botânico). O documento formaliza uma mudança séria em relação ao posicionamento do MMA no que tange à aplicação das regras relativas a áreas consolidadas constantes na Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012 (nova Lei Florestal) e na Mata Atlântica, bioma cuja proteção dos remanescentes florestais é disciplinada pela Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006 (Lei da Mata Atlântica).

Para compreensão do tema aqui apresentado, é necessário partir da premissa que uma vez editada norma geral sobre determinado assunto, as normas especiais, como é o caso das regras sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do bioma Mata Atlântica, permanecem válidas, desde que a legislação especial seja compatível com a norma geral, o que é a hipótese.

Dispõem os §§ 1º e 2º do artigo 2º do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro):

Art. 2º [...]

§ 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.

[...]

Sobre a preponderância da lei específica, em voto exarado no RE 377457 e no RE 381964, o ministro Eros Grau, do Supremo Tribunal Federal (STF), assentou: “A lei nova, geral ou especial, não modifica lei anterior se não contiver expressa declaração nesse sentido ou se não for incompatível com ela, ou ainda se não regular inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior”. E prosseguindo: “Ninguém contesta que a lei especial prevalece sobre a lei geral, trata-se da chave de abóboda do sistema jurídico, indispensável à sua lógica”, frisou que a lei especial deve prevalecer sobre a lei geral porque disciplina de forma diferenciada as situações específicas que por algum motivo devem ser afastadas da incidência da regra geral. “Ao caso concreto haverá de ser aplicada, contudo, apenas a norma específica, porque essa supremacia impõe como imperativo necessário à manutenção da lógica do sistema”, completou.

Nesse sentido também já se manifestou o Superior Tribunal de Justiça (STJ), inclusive em sede de recurso repetitivo:

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA. ART. 543-C, DO CPC. DIREITO TRIBUTÁRIO. EMBARGOS DE TERCEIRO. FRAUDE À EXECUÇÃO FISCAL. ALIENAÇÃO DE BEM POSTERIOR À CITAÇÃO DO DEVEDOR. INEXISTÊNCIA DE REGISTRO NO DEPARTAMENTO DE TRÂNSITO - DETRAN. INEFICÁCIA DO NEGÓCIO JURÍDICO. INSCRIÇÃO EM DÍVIDA ATIVA. ARTIGO 185 DO CTN, COM A REDAÇÃO DADA PELA LC N.º 118/2005. SÚMULA 375/STJ. INAPLICABILIDADE. 1. A lei especial prevalece sobre a lei geral (lex specialis derogat lex generalis), por isso que a Súmula n.º 375 do Egrégio STJ não se aplica às execuções fiscais. [...] 11. Recurso especial conhecido e provido. Acórdão submetido ao regime do artigo 543-C do CPC e da Resolução STJ n.º 08/2008. (REsp 1141990/PR, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Seção, julgado em 10/11/2010, DJe 19/11/2010)

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AUSÊNCIA DE OBSCURIDADE, OMISSÃO OU CONTRADIÇÃO NO ACÓRDÃO ESTADUAL. PERTINÊNCIA DA MULTA DO ART. 1.026, § 2º, DO CPC APLICADA PELO TRIBUNAL A QUO. AFASTAMENTO DA INCIDÊNCIA DA SÚMULA 98/STJ. EXECUÇÃO DE HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA. PRESCRIÇÃO. CONSONÂNCIA DO ACÓRDÃO RECORRIDO COM A JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE. SÚMULA 83/STJ. AGRAVO NÃO PROVIDO. 1. Não havendo a necessidade de oposição de embargos de declaração para fins de prequestionamento, afasta-se a incidência da Súmula 98/STJ. 2. "A jurisprudência desta Casa firmou o entendimento de que a regra de prescrição para a ação de cobrança de honorários advocatícios, prevista no art. 25 da Lei nº 8.906/1994

(Estatuto da OAB), por força do princípio da especialidade, prevalece sobre a regra geral disposta no Código Civil. Precedentes. Incidência da Súmula nº 83 do STJ." (AgRg no AREsp 784.642/DF, Rel. Ministro Moura Ribeiro, DJe 12/08/2016) 3. Agravo interno não provido. (AgInt no AREsp 1491782/SP, Rel. Ministro Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, julgado em 10/03/2020, DJe 17/03/2020)

Tratando especificamente da proteção florestal, Antunes (2014ⁱ), salienta que o Direito brasileiro não possui uma única norma destinada à proteção da diversidade biológica, de modo que “[a] *existência de normatividades distintas para a proteção da diversidade implica possíveis conflitos que devem ser resolvidos juridicamente pela prevalência da norma especial sobre a geral*”.

E tal se afirma não apenas porque a Constituição Federal assim o permite, como porque a nova Lei Florestal, chamada popularmente de “Novo Código Florestal”, não é um código e nem se autointitula como tal, exatamente porque não regulamentou por completo a tutela jurídica da vegetação nativa, bem como das florestas existentes no Brasil (FIORILLO; FERREIRA, 2018ⁱⁱ).

Fiorillo (2015ⁱⁱⁱ, p. 277) lembra, ao escrutinar a o “Novo Código Florestal” que:

Também deve a Lei n. 12.651/2012 observar a necessária aplicação das normas que *tutelam a utilização e a proteção da vegetação nativa vinculada a biomas específicos* e que estão plenamente em vigor, como, por exemplo, a *Lei n. 11.428/2006, que dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica e da Lei n. 7661/88 [...]*¹

Em nota de rodapé, esse mesmo autor (FIORILLO, 2015, p. 277) é claro a não mais poder sobre a plena aplicabilidade da Lei da Mata Atlântica:

O art. 83 da Lei n. 12.651/2012 revogou tão somente o antigo Código Florestal (Lei n. 4.771/65), a Lei n. 7.754/89 e a Medida Provisória n. 2.166-67/2001.

Destarte estão em pleno vigor as seguintes normas jurídicas, dentre outras, que necessariamente deverão ser observadas em face da tutela jurídica da vegetação nativa bem como florestas no Brasil:

- 1) Lei n. 11.428/2006, que dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica e dá outras providências;
- 2) Lei n.11.248/2006, que dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável;
- 3) Lei n. 9.985/2000, que regulamenta o art. 225, § 1º, I, II, III e IV da Constituição Federal;

¹ Itálicos no original; destaque acrescentado.

- 4) Lei n. 9.605/98 – Crimes Ambientais;
- 5) Lei n. 8.629/93 – Reforma Agrária;
- 6) Lei n. 6.938/81 – Lei da Política Nacional do Meio Ambiente.²

A Nota nº 00039/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU foi gerada em processo instaurado pela Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), no qual se suscita divergência entre o posicionamento do Ministério do Meio Ambiente e do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) sobre a aplicação da nova Lei Florestal ao bioma Mata Atlântica, no que se refere a áreas antropizadas anteriormente a 22 de julho de 2008.

As divergências dizem respeito especialmente à aplicação dos artigos 61-A e 61-B do “Código” Florestal. O primeiro posicionamento do MMA sobre esse tema foi pela aplicabilidade das disposições transitórias do “Código” Florestal, especialmente os artigos 61-A e 61-B, ao bioma Mata Atlântica (Despacho nº 1050/2015/CONJURMMA/CGU/AGU/JMLOA, aprovado pela então Ministra do Meio Ambiente). Esse posicionamento foi revisto por meio da Nota nº 52/2017/CONJURMMA/CGU/AGU, também aprovada pelo então Ministro de Estado, que assegura que a especificidade das normas de proteção do bioma Mata Atlântica afasta a aplicação das regras transitórias do “Código” Florestal.

Esse entendimento, porém, foi alterado por meio do Despacho nº 889/2019/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, passando a Procuradoria Federal junto à autarquia a defender a aplicabilidade das regras transitórias do “Código” Florestal ao bioma Mata Atlântica.

A Nota nº 00039/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU, aprovada pelo recente despacho do Ministro do Meio Ambiente, publicado em 06 de abril de 2020, entre outros pontos, afirma que:

68. [...] as áreas sobre as quais não incidem as disposições protetivas da Mata Atlântica, ainda que inseridas no espaço geográfico correspondente a esse Bioma, sofrem a incidência do Código Florestal, inclusive dos arts. 61-A e 61-B.

69. Isso porque o conceito de área consolidada não parece ser compatível com a presença de vegetação nativa primária ou secundária em suas fases de recuperação. Se há mata nativa, não se pode falar em área rural consolidada.

Ocorre que a Lei da Mata Atlântica não reconhece a consolidação de uso indevido, e, mesmo nas hipóteses de supressão autorizadas, exige compensação ambiental de área equivalente, não admitida em caso de supressão irregular de área de preservação permanente (APP). A aplicação dos artigos 61-A e 61-B da Lei Florestal, que (mal) disfarçam

² Destaques acrescentados.

um perdão a supressões realizadas em desacordo com as metragens regulares das APP ao reduzir as faixas obrigatórias de vegetação, implica, ao fim e ao cabo, regime de proteção diverso daquele instituído pela Lei da Mata Atlântica.

Em adição, a Nota nº 00039/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU afirma que:

77. A Lei da Mata Atlântica determinou a aplicação da legislação ambiental vigente à época ao Bioma, especialmente do Código Florestal, consubstanciado na Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, que estabelecia integralmente o regime das APPs.

78. Em seus dispositivos, ao fazer referência às APPs, a Lei da Mata Atlântica fez remissão expressa ao Código Florestal então em vigor, como pode ser observado no inciso II do art. 11, bem como no inciso III do art. 23, que é o diploma legal que cuida da preservação ambiental. [...]

83. Por seu turno, o regime de proteção da APP é estabelecido pelo art. 7º do Código Florestal, e não pela Lei da Mata Atlântica.

Nesse sentido, admitir a aplicação desse dispositivo ao bioma e não admitir a aplicação dos artigos 61-A e 61- B da mesma lei, seria admitir a aplicação parcial da norma, o que não se mostra viável juridicamente.

De fato, a Lei da Mata Atlântica faz referência aos dispositivos do Código Florestal revogado (Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965), mas a lei florestal anterior não tratava da regularização de ocupações de APP, mas de sua proteção.

Parece questionável assumir de forma simplista que toda e qualquer regra sobre APP fixada pela nova Lei Florestal seja compatível com o regime de proteção da Mata Atlântica. As regras gerais trazidas pelo “Código” Florestal serão aplicadas naquilo em que não contrariem o regime específico instituído pela legislação referente à Mata Atlântica.

É preciso destacar, a esta altura, que o artigo 5º da Lei da Mata Atlântica, que dispõe:

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.

Mesmo antes da lei de 2006 havia legislação protetiva a respeito dos remanescentes florestais no bioma Mata Atlântica: o Decreto nº 750, de 10 de fevereiro de 1993. Na decisão do STJ no AgRg no Recurso Especial nº 664.886 - SC (2004/0075493-4), restou reconhecido o regime especial de tutela da Mata Atlântica desde o decreto de 1993. Permitir a aplicação ao bioma de regras que consolidam situações irregulares, como as trazidas nas

disposições transitórias do “Código” Florestal, apresenta clara incompatibilidade com o espírito e os dispositivos da legislação especial.

Deve ser colocado, também, que o “Código” Florestal alterou expressamente o artigo 35 da Lei da Mata Atlântica em seu artigo 81, vazado como segue:

Art. 81. O caput do art. 35 da Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006, passa a vigorar com a seguinte redação: “Art. 35. A conservação, em imóvel rural ou urbano, da vegetação primária ou da vegetação secundária em qualquer estágio de regeneração do Bioma Mata Atlântica cumpre função social e é de interesse público, podendo, a critério do proprietário, as áreas sujeitas à restrição de que trata esta Lei ser computadas para efeito da Reserva Legal e seu excedente utilizado para fins de compensação ambiental ou instituição de Cota de Reserva Ambiental – CRA”.

Se, portanto, a nova Lei Florestal pretendesse modificar outras regras relativas ao bioma Mata Atlântica, teria feito isso expressamente – consoante já apontado registro de Fiorillo (2015) –, à semelhança do que ocorre no artigo 35. A interpretação nesse sentido, portanto, tem de ser restritiva.

Importante, ainda, não deixar de ter em mente que o § 4º do artigo 225 da Constituição Federal reza que:

Art. 225. [...] [...] § 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. [...]³

Vê-se, pois, com rara facilidade, que esses espaços se submetem a regramento específico (“utilização far-se-á na forma da lei”), o qual será explicitado por lei especial. No caso da Mata Atlântica, a lei já existia quando da promulgação do “Código” Florestal, e por ele foi nitidamente recepcionada, como Fiorillo (2015) ressaltou.

Importante destacar, nesse sentido, que a eventual submissão desses espaços, ou seja, dos patrimônios nacionais consagrados pela Constituição Federal ao Código Florestal terminaria por transformar em letra morta o dispositivo supratranscrito, o que, por óbvio, é absolutamente impensável.

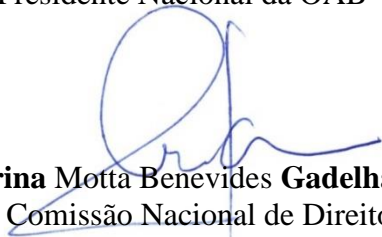
³ Destaque acrescentado.

Por fim, cumpre não perder de vista que o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), em sua composição plena, em sessão levada a efeito em 04 de abril de 2017, aprovou, de forma unânime, o apoio à PEC 005 de 2009, que inclui os biomas Pampa, Cerrado e Caatinga no rol do § 4º do artigo 225 da Constituição Federal, como Patrimônio Nacional. O propósito do apoio – que, aliás, foi oficializado pela OAB junto ao então Ministro Meio Ambiente, José Sarney Filho, em 30 de maio de 2017 – foi viabilizar que esses três biomas pudessem contar com uma legislação infraconstitucional específica, não se sujeitando ao Código Florestal, exatamente como ocorre com a Mata Atlântica, em virtude da Lei nº 11.428/2006.

Assim, a OAB manifesta sua discordância com os termos do Despacho nº 4.410/2020, do Ministro do Meio Ambiente, requerendo ao Ibama e às entidades vinculadas (ICMBio e Instituto de Pesquisas Jardim Botânico) que deixem de aplicar o mencionado despacho, e ao senhor Ministro do Meio Ambiente, a imediata revogação de tal ato administrativo, sob pena de promoção das medidas judiciais cabíveis.

Brasília-DF, 6 de maio de 2020.


Felipe Santa Cruz
Presidente Nacional da OAB


Marina Motta Benevides Gadelha –
Presidente da Comissão Nacional de Direito Ambiental
CFOAB

ⁱ ANTUNES, Paulo de Bessa. Código Florestal e Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação: normatividades autônomas. In: RDA – Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 265, p. 87-109, jan./abr. 2014.

ⁱⁱ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco; FERREIRA, Renata Marques. Comentários ao “Código” Florestal: lei n. 12.651/2012. 2. ed., São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

ⁱⁱⁱ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. Curso de direito ambiental brasileiro. 16. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2015.