



MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE  
GABINETE DO MINISTRO

OFÍCIO Nº 5159/2020/MMA

Brasília, 24 de julho de 2020.

À Primeira-Secretária da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados  
Praça dos Três Poderes, Edifício Principal, Térreo, sala 27  
70160-900 Brasília/DF

**Assunto: Resposta ao Ofício 1ª Sec/RI/E/n. 1262/2020 – Requerimento de Informação 539/2020.**

Senhora Deputada,

1. Refiro-me ao Ofício 1ª Sec/RI/E/ nº 1262/2020, o qual veicula, entre outros, o Requerimento de Informação nº 539/2020, de autoria dos Deputados Célio Studart (PV-CE) e Professor Israel (PV-DF), “quanto as ações efetivadas pelo MMA no sentido de proteger o Bioma Mata Atlântica”.

2. Sobre as informações solicitadas, esclareço o Despacho nº 4.410/2020, publicado no Diário Oficial da União no dia 06/04/2020, teve por objeto a aprovação da NOTA nº 00039/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU, sobre o PARECER nº 00115/2019/DECOR/CGU/AGU, referendado pelo Advogado-Geral da União, sobre a aplicação dos arts. 61-A e 61-B do Código Florestal (Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012) ao Bioma Mata Atlântica (Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006).

3. Diante de vários questionamentos, inclusive jurídicos, foi revogado o Despacho nº 4.410/2020, mediante o ajuizamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade, pelo Advogado-Geral da União, que tem por escopo justamente imprimir a derradeira segurança jurídica ao excluir interpretação inconstitucional que impeça a aplicação do regime ambiental de áreas consolidadas previsto no Código Florestal de todas as áreas de preservação permanente inseridas no bioma da Mata Atlântica.

Atenciosamente,

(assinado eletronicamente)  
**RICARDO SALLES**  
Ministro de Estado do Meio Ambiente

Anexos:

- I- NOTA nº 00039/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU (0600636)
- II- Despacho nº 00714/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU (0600638)
- III- Nota nº 603/2020-MMA (0600649)



Documento assinado eletronicamente por **Ricardo de Aquino Salles, Ministro do Meio Ambiente**, em 24/07/2020, às 11:11, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



[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 **0600935** e o código CRC **D64B8BA0**.

---

Processo nº 02000.003735/2020-72

Esplanada dos Ministérios, Bloco B, Brasília/DF, CEP 70068-901 - <http://www.mma.gov.br/>, [sepro@mma.gov.br](mailto:sepro@mma.gov.br), Telefone: (61)2028-1206

SEI nº 0600935

  
ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE  
GABINETE-CONJUR

---

**NOTA n. 00039/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU**

**NUP: 02000.002097/2015-13**

**INTERESSADOS: MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE - GABINETE DA MINISTRA**

**ASSUNTO:** Aplicabilidade das disposições transitórias da Lei nº 12.651/2012 ao Bioma Mata Atlântica.  
Manifestação da Consultoria-Geral de União – CGU/AGU uniformizando o tema.

**I - Da contextualização do tema**

1. O presente processo tem por objeto a discussão sobre a aplicação dos arts. 61-A e 61-B do Código Florestal (Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012) ao Bioma Mata Atlântica (Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006).

2. Com relação ao referido tema, esta Consultoria Jurídica exarou dois posicionamentos com aprovação ministerial. Num primeiro momento prevaleceu aquele que defendia a aplicabilidade dos referidos artigos do Código Florestal ao Bioma Mata Atlântica (Despacho nº 1050/2015/CONJUR-MMA/CGU/AGU/jrnlo). Por último, reconsiderando a manifestação constante no citado Despacho, se adotou o entendimento da incompatibilidade entre os dois diplomas normativos, tendo em vista, principalmente, a especialidade da legislação do Bioma Mata Atlântica (NOTA Nº 52/2017/CONJUR-MMA/CGU/AGU).

3. Ocorre que, recentemente, tendo em vista a divergência de entendimento entre o PARECER Nº 819/2019/CONJUR-MAPA/CGU/AGU (Seq. 14 do NUP 21000.019326/2018-18) e a NOTA Nº 52/2017/CONJUR-MMA/CGU/AGU, o Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos da Consultoria-Geral da União da Advocacia-Geral da União – DECOR/CGU/AGU dirimiu essa controvérsia jurídica, no sentido de que **“coexistem os sistemas jurídicos regulados pelo Código Florestal, especialmente a disciplina dos arts. 61-A e 61-B, e pela Lei da Mata Atlântica, dada a inexistência de antinomia”**. O órgão assim ementou o caso no **PARECER n. 00115/2019/DECOR/CGU/AGU (Seq. 38 do NUP 21000.019326/2018-18)**, devidamente aprovado pelo Senhor Advogado-Geral da União:

"EMENTA: DIREITO AMBIENTAL. BIOMA MATA ATLÂNTICA. ARTS. 61-A E 61-B DO CÓDIGO FLORESTAL.

I - Existência de interpretações diferentes sobre a aplicabilidade dos arts. 61-A e 61-B do Código Florestal ao Bioma Mata Atlântica.

II - A instituição do regime de transição previsto no Código Florestal, na linha do que decidiu o Supremo Tribunal Federal, visa a preservar o meio ambiente, nele inserido a Mata Atlântica, para futuras gerações, garantindo ao mesmo tempo o direito à atividade econômica daqueles que atualmente estão inseridos em áreas rurais consolidadas, ainda que localizadas em APP.

III - As áreas sobre as quais não incidem as medidas 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, eis que 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.

IV - Os dispositivos legais constantes da Lei da Mata Atlântica que trataram das Áreas de Preservação Permanente - APP no Bioma Mata Atlântica fizeram remissão ao antigo Código Florestal ou disciplinaram aspectos com o fito de os diferenciar do regramento geral determinado pelo Código Florestal, o que demonstra que são sistemas jurídicos complementares."

**II - Da necessidade de tornar sem efeito o Despacho nº 64773/2017-MMA**

4. Conquanto a matéria encontre-se pacificada JURIDICAMENTE no âmbito da Administração Pública Federal, ADMINISTRATIVAMENTE as indiretas deste MMA não podem decidir ou aplicar entendimento diverso, posto que se encontram vinculadas por força do Despacho nº 64773/2017-MMA (doc. 0068321), de lavra do então Ministro do Meio Ambiente, que aprovou a NOTA Nº 52/2017/CONJUR-MMA/CGU/AGU desta CONJUR/MMA. Tal vinculação possuiu o seguinte lastro jurídico:

"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."

5. Desta feita, a fim de tais vinculadas possam aplicar o entendimento jurídico contante no **PARECER n. 00115/2019/DECOR/CGU/AGU**, haja vista que o posicionamento adotado na NOTA Nº 52/2017/CONJUR-MMA/CGU/AGU encontra-se superado, **faz-se mister tornar sem efeito o Despacho nº 64773/2017-MMA.**

6. Por fim, encareço ao apoio a juntada do **PARECER n. 00115/2019/DECOR/CGU/AGU com os respectivos despachos de aprovação (seq. 38 do NUP 21000.019326/2018-18)** e a remessa dos autos ao GM/MMA, conforme a formatação de estilo.

À consideração superior.

Brasília, 05 de fevereiro de 2020.

SÉRGIO EDUARDO DE FREITAS TAPETY  
ADVOGADO DA UNIÃO  
CONSULTOR JURÍDICO

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 02000002097201513 e da chave de acesso a3df7c9d

---

Documento assinado eletronicamente por SERGIO EDUARDO DE FREITAS TAPETY, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 375538243 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): SERGIO EDUARDO DE FREITAS TAPETY. Data e Hora: 05-02-2020 12:19. Número de Série: 17139232. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

Novela: SALVE-SE QUEM PUDER (Brasil - 2020)

Produtor(es): Central Globo de Produção

Diretor(es): Fred Mayrink

Distribuidor(es): Globo Comunicação e Participações S/A

Classificação Pretendida: não recomendado para menores de 12 (doze) anos

Gênero: Romance

Classificação Atribuída: não recomendado para menores de 12 (doze) anos

Recomenda-se sua exibição a partir das vinte horas.

Contém: Violência , Conteúdo Sexual e Drogas Lícitas

Processo: 08017.001847/2019-52

Requerente: GLOBO COMUNICAÇÃO E PARTICIPAÇÕES S/A

PATRÍCIA GRASSI OSÓRIO

### CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA SUPERINTENDÊNCIA-GERAL

#### RETIFICAÇÃO

No Despacho nº 9, de 1º de abril de 2020, publicado no DOU de 3/4/2020, Seção I, pág. 106, onde se lê: Processo Administrativo nº 08700.005499/2015-51, sição Unificado de Armazenagem e Terminal Alfandegado S/A e Atlântico Terminais S/A, leia-se: Processo Administrativo nº 08700.005499/2015-51. Representantes: Suata Serviço Unificado de Armazenagem e Terminal Alfandegado S/A e Atlântico Terminais S/A.

(p/ Coejo)

### Ministério do Meio Ambiente

#### GABINETE DO MINISTRO

##### PORTEIRA INTERMINISTERIAL Nº 155, DE 3 DE ABRIL DE 2020

Regulamenta o art. 115 do Decreto nº 8.772, de 11 de maio de 2016, estabelecendo procedimento simplificado para a realização de remessa de patrimônio genético relacionado à situação de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional - ESPIN, de que trata o Decreto nº 7.616, de 17 de novembro de 2011, especificamente para o enfrentamento do estado de ESPIN em decorrência da Infecção Humana pelo coronavírus (COVID-19).

OS MINISTROS DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE E DA SAÚDE, no exercício de suas atribuições dos incisos I e II do parágrafo único do art. 87 da Constituição, dos arts. 39 e 47 da Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, bem como tendo em vista o disposto no art. 115 do Decreto nº 8.772, de 11 de maio de 2016, e na Portaria nº 188/GM/MS, de 4 de fevereiro de 2020, e a que consta no Processo nº 02000.002090/2020-51, resolvem:

Art. 1º Esta Portaria dispõe sobre o procedimento simplificado para a realização de remessa de patrimônio genético relacionado à situação de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional - ESPIN, de que trata o Decreto nº 7.616, de 17 de novembro de 2011, especificamente para o enfrentamento da ESPIN em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (COVID-19), declarada pelo Ministério da Saúde, nos termos da Portaria nº 188/GM/MS, de 2020.

Art. 2º Enquanto perdurar o estado de ESPIN em decorrência da Infecção Humana pelo novo coronavírus (COVID-19), declarada pelo Ministério da Saúde, nos termos da Portaria nº 188/GM/MS, de 2020, a remessa de amostra de patrimônio genético para pesquisa e desenvolvimento tecnológico, necessariamente vinculados à situação epidemiológica, poderá ser realizada sem a necessidade de cadastramento prévio da atividade no Sistema Nacional de Gestão do Patrimônio Genético e do Conhecimento Tradicional Associado - SisGen.

§ 1º As remessas de que trata o caput dependem da assinatura de Termo de Transferência de Material - TTM, conforme o modelo aprovado pelo Conselho de Gestão do Patrimônio Genético - CGen, sendo vedada a utilização do patrimônio genético remetido para finalidades diversas daquelas relacionadas ao enfrentamento da ESPIN em decorrência da Infecção Humana pelo novo coronavírus.

§ 2º A divulgação dos resultados, finais ou parciais, em meios científicos ou de comunicação, das atividades de pesquisa e desenvolvimento tecnológico de que trata o caput também poderá ser realizada sem a necessidade de cadastramento prévio da atividade no acesso no SisGen.

§ 3º Aplica-se o disposto no § 2º à divulgação dos resultados das atividades de pesquisa e desenvolvimento tecnológico vinculadas à situação epidemiológica realizadas dentro do território nacional.

§ 4º Os resultados das atividades de pesquisa e desenvolvimento tecnológico vinculados à situação epidemiológica de que tratam os §§ 2º e 3º, não poderão ser utilizados para o requerimento de qualquer direito de propriedade intelectual, enquanto não houver sido realizado o cadastro e os demais procedimentos exigidos na Lei nº 13.123, de 20 de maio de 2015.

§ 5º Os benefícios resultantes da exploração econômica de produto acabado ou material reprodutivo oriundo de pesquisa ou desenvolvimento tecnológico de que trata o caput serão repartidos nos termos da Lei nº 13.123, de 2015, e do Decreto nº 8.772, de 11 de maio de 2016.

Art. 3º Os usuários que durante o período em que perdurar o estado de ESPIN, realizarem as atividades de pesquisa, desenvolvimento tecnológico, ou remessa, vinculadas à situação epidemiológica deverão cadastrá-las no SisGen, bem como notificar o produto acabado desenvolvido em decorrência do acesso.

§ 1º O prazo para o cadastramento ou notificação de que trata o caput será de 1. (um) ano, contado da data de encerramento da ESPIN declarada pelo Ministério da Saúde.

§ 2º Realizado o cadastramento ou notificação tempestivamente, o usuário não estará sujeito às sanções administrativas relacionadas à Lei nº 13.123, de 2015, e ao Decreto nº 8.772, de 2016.

Art. 4º Esta Portaria entrará em vigor na data de sua publicação.

RICARDO SALLES  
Ministro de Estado do Meio Ambiente

LUIZ HENRIQUE MANDETTA  
Ministro de Estado da Saúde

DESPACHO Nº 4.410/2020

Aprovo 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), cujo entendimento torna-se vinculante no âmbito deste Ministério e entidades vinculadas.

Dê-se ciência deste expediente às Presidências do Ibama, ICMBio, Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro e às suas respectivas Procuradorias (PFEs e SEDE).

RICARDO SALLES  
Ministro

### INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE

#### INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 4, DE 2 DE ABRIL DE 2020

Estabelecer procedimentos técnicos e administrativos para a indenização de benfeitorias e a desapropriação de imóveis rurais localizados no interior de unidades de conservação federais de posse e domínio público, revoga a Instrução Normativa nº 002, de 3 de setembro de 2009.

O PRESIDENTE DO INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE - ICMBio, nomeado pela Portaria nº 1.690, de 30 de abril de 2019, do Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República, publicada no Diário Oficial da União de 30 de abril de 2019, no uso das atribuições que lhe confere o art. 19, do Anexo I ao Decreto nº 8.974, de 24 de janeiro de 2017, que aprovou a Estrutura Regimental do ICMBio, publicado no Diário Oficial da União do dia subsequente, e considerando a necessidade de estabelecer procedimentos técnicos e administrativos para a regularização fundiária, na modalidade de desapropriação de imóveis rurais e ou indenização de benfeitorias, existentes no interior de unidades de conservação federais de posse e domínio público, resolve:

#### CAPÍTULO I

##### DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. - 1º A presente Instrução Normativa tem por objetivo regulamentar os procedimentos técnicos e administrativos para a regularização fundiária, na modalidade de desapropriação de imóveis rurais e ou indenização de benfeitorias, localizados em unidades de conservação federais de domínio público.

Art. - 2º Os procedimentos e ações previstos nesta Instrução Normativa deverão:

- se pela razoabilidade e racionalidade no emprego dos recursos públicos;

III - I - Observar os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, sem prejuízo dos demais princípios aplicáveis à Administração Pública;

II - Pautar Buscar, com base em critérios técnicos, atender ao princípio da justa indenização.

#### CAPÍTULO II

##### DO PROCESSO ADMINISTRATIVO E DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 3º - A desapropriação de imóveis rurais e a indenização das benfeitorias identificadas no interior de unidades de conservação federais de domínio público serão precedidas de processo administrativo instaurado de ofício ou a pedido do interessado.

Art. 4º - Os procedimentos a que se refere esta Instrução Normativa obedecerão às seguintes etapas:

I - Instauração do processo;

II - Verificação dos limites e categoria da Unidade de Conservação;

III - Inclusão do(s) imóvel(is) na malha fundiária;

IV- Análise técnica documental (cadeia dominial);

V- Avaliação do imóvel e ou das benfeitorias;

VI- Notificação do interessado sobre os valores da indenização administrativa amigável, em conformidade com os limites e categoria da Unidade de Conservação;

VII- Abertura de prazo recursal para contestação dos valores da avaliação do imóvel e ou das benfeitorias, bem como, os limites e categoria da Unidade de Conservação;

VIII- Elaboração do Parecer Técnico (PTI) e Nota Técnica;

IX- Provisionamento de recursos financeiros para a indenização;

X- Análise jurídica;

XI - Homologação do processo pelo Presidente do ICMBio; e

XII- Pagamento da indenização administrativa ou proposição de ação judicial.

§ 1º - Em observação ao princípio da eficiência, etapas poderão ocorrer simultaneamente sempre que não dependerem de validação em etapa anterior, visando a razoabilidade e racionalidade no emprego dos recursos públicos.

§ 2º - Iniciado o processo de regularização fundiária, fica estabelecido o prazo impróprio de 90 (noventa) dias, prorrogáveis por mais 30 (trinta) dias, mediante decisão fundamentada, para sua conclusão.

§ 3º - Visando atendimento ao princípio da economia processual, utilização racional dos recursos humanos e financeiros, a regularização fundiária deverá ser realizada por Unidade de Conservação, ficando condicionado o seu encerramento para início de nova unidade, mediante planejamento anual e disponibilidade de recursos financeiros para as indenizações apresentado pela Diretoria de Ações Socioambientais e Consolidação Territorial, e aprovado pelo Presidente do ICMBio, através de lista semestral publicada em Boletim Interno.

§ 4º - Para formação da lista semestral serão observados os seguintes critérios de prioridade, os quais podem ser alterados quando houver necessidade e mediante fundamentação da área técnica:

I - Concessão de uso público;

II - Unidades estratégicas definidas em calendário anual; e

III - Tempo de criação da Unidade de Conservação.

§ 5º - Em cumprimento à Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, terão prioridade os proprietários dos incisos I, II e III.

Art. 5º - Os documentos de qualificação pessoal e do imóvel que instruirão o processo deverão ser apresentados em via original, no setor de protocolo na Sede do ICMBio, na Unidade de Conservação ou na Gerência Regional, sendo que o servidor/funcionário ao receber-los digitalizará e inserirá nos autos, classificando no formato do SEI que confere com o original.

§ 6º - Exceto se houver dúvida fundada quanto à autenticidade ou previsão legal, fica dispensada a exigência de reconhecimento de firma.

§ 29 - Constatada, a qualquer tempo, a falsificação de firma ou de cópia de documento público ou particular, o ICMBio deverá considerar não satisfeita a exigência documental respectiva e, no prazo de até cinco dias, dar conhecimento do fato à autoridade competente para adoção das providências administrativas, civis e penais cabíveis, nos termos do art. 10, §2º, do Decreto nº. 9094/2017.

Art. 6º - Cada processo administrativo terá por objeto um único imóvel e será instaurado em nome do ocupante ou do titular do domínio, ressalvada a hipótese prevista no artigo 20.

Parágrafo único - Poderá ser constituído um único processo para o imóvel rural constituído por glebas com matrículas distintas, desde que as áreas sejam contíguas e pertencentes a um único proprietário ou a condomínio.

Art. 7º - Quando a documentação apresentada não atender às exigências previstas nos artigos 9º ou 24, da Lei 9784/1999, conforme o caso, o interessado será notificado a suprir a omissão identificada no prazo de 20 (vinte) dias.

§ 1º - Se o interessado tiver dificuldades para sanar a omissão identificada, poderá ser concedido um prazo diferente, mediante pedido fundamentado.

§ 2º - Quando o interessado deixar transcorrer injustificadamente o prazo fixado na intimação, para apresentação de documentos ou informações, poderá a Coordenação de Consolidação Territorial solicitar aos órgãos competentes.

§ 3º - Nos casos em que documentos apresentados não suprirem o solicitado, bem como, o interessado ou os órgãos competentes não prestarem os devidos esclarecimentos para complementação da documentação obrigatória, poderá o ICMBio suspender por tempo indeterminado o processo, mediante decisão fundamentada, até



  
ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE  
COORDENAÇÃO-GERAL DE MATÉRIA FINALÍSTICA - CMF/CONJUR-MMA

---

**DESPACHO n. 00714/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU**

**Processo Administrativo Eletrônico (NUP) nº 00744.000205/2020-43.**

**Interessado/Consulente/Demandante:** Gabinete do Ministro de Estado do Meio Ambiente - GM/MMA.  
**Assunto:** Pedido de providências junto à Secretaria-Geral de Contencioso da Advocacia-Geral da União - SGCT/AGU, a fim de resguardar a higidez jurídica do Despacho nº 4.410/2020, publicado no Diário Oficial da União no dia 06/04/2020, de lavra do Excelentíssimo Sr. Ministro de Estado do Meio Ambiente.

Excelentíssimo Senhor Consultor Jurídico desta Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Meio Ambiente,

1. Em atenção ao assessoramento jurídico eficiente e ótimo exigido pelo art. 131 da *Norma Normarum* de 1988, bem como considerando o círculo competencial desta Coordenação-Geral de Matéria Finalística da CONJUR/MMA, identificou-se uma série de questionamentos, sobretudo jurídicos, ao Despacho nº 4.410/2020, publicado no Diário Oficial da União no dia 06/04/2020, de lavra do Excelentíssimo Sr. Ministro de Estado do Meio Ambiente, e que tem por objeto a aprovação da Nota nº 00039/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU e revogação do 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 Sapiens nº 21000.019326/2018-18), cujo entendimento é vinculante no âmbito do Ministério e entidades vinculadas.

2. No âmbito judicial já foram ajuizadas 2 (duas) ações populares, uma em curso na Seção Judiciária do Espírito Santo/ES (Nup nº **00448.002325/2020-20**), e outra em trâmite na Seção Judiciária do Distrito Federal (NUP nº **00744.000189/2020-99**), em litispendência coletiva. Uma Ação Civil Pública de autoria do Ministério Público Federal, da FUNDAÇÃO SOS PRÓ-MATA ATLÂNTICA (SOS MATA ATLÂNTICA) e da ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MEIO AMBIENTE (ABRAMPA também já se tem notícia (em anexo). No âmbito do NUP nº 00744.000189/2020-99 resumiuse a demanda nos termos seguintes, *textus*:

3. Compulsando com detença a inicial, vê-se que se trata de Ação Popular impetrada por três cidadãos em face de ato exarado pelo Ministro de Estado do Meio Ambiente, especificamente o Despacho nº 4.410/2020, publicado no DOU em 06/04/2020, que aprovou a Nota nº 00039/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU e revogou o Despacho nº 64773/2017-MMA, tudo considerando o Parecer nº 00115/2019/DECOR/CGU/AGU, aprovado pelo Advogado-Geral da União, cujo entendimento passou a ser vinculante no âmbito do Ministério do Meio Ambiente e nas entidades vinculadas. Primeiramente, os autores contextualizam a demanda, afirmando que o ato questionado viola o ordenamento por desconsiderar a Lei do Bioma Mata Atlântica (LBMA, Lei nº 11.428/2006) como específica e mais restritiva relativamente à Lei nº 12.651/2012, que seria genérica e dotada de dispositivos transitórios (artigos 61-A e 61-B, especificamente) e, por conseguinte, inaplicáveis àquele Bioma especial. Narram que o despacho questionado tomou por base o Parecer nº 115/2019, da Advocacia-Geral da União, e que este último teria sido "elaborado a pedido da Federação de Agricultura do Estado do Paraná (FAEP) e da Confederação Nacional de Agricultura (CNA)" ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA, de modo que, por tal entendimento, "(...) proprietários rurais também poderão solicitar o cancelamento de multas já aplicadas por órgãos de fiscalização ambiental".

3.1. Ato contínuo, aduzem que o ato questionado determina que as vinculadas ao Ministério do Meio Ambiente "(...) desconsiderem a Lei da Mata Atlântica (nº 11.428/2006) e apliquem regras mais brandas constantes do Código Florestal (Lei nº 12.651/2012), para áreas ditas consolidadas nas regiões de domínio da Mata Atlântica. ". Em seguida, traz os seguintes dados fáticos do impacto do despacho questionado:

"Nesse contexto, informações colhidas do sitio SOS Mata Atlântica<sup>1</sup>, alertam que referido despacho acaba por estimular crimes ambientais e o desrespeito à legislação para satisfazer e beneficiar interesses de setores e grupos específicos, instigados pelo próprio chefe do Poder Executivo que já chegou a declarar que o governo deve: "acabar com as multas ambientais e tirar o Estado do cangote do produtor", declaração reveladora do seu pouco apreço pela observância preceitos legais.

Com efeito, pretende-se afrouxar ainda mais a legislação para afastar instrumentos coercitivos disponíveis e necessários à preservação e manutenção do meio ambiente equilibrado, consoante estatuído no artigo 225, da Carta Magna, isso sem considerar que,

atualmente, apenas 5% das multas ambientais são efetivamente pagas.

Como cediço, o desrespeito à legislação ambiental é flagrante em todo o país e, em especial no atual governo, os retrocessos e desmandos são evidenciados em atos como o que se deseja impugnar, este, notadamente, por atentar contra o bioma Mata Atlântica que abriga 145 milhões de brasileiros, nos seus 14,4% que restam da área que existia originalmente, estendidos por 17 estados da federação.

Impende salientar que dados do Atlas da Mata Atlântica<sup>2</sup>, elaborado pela Fundação em parceria com o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), apontam que entre 1995 e 2008 – que contempla o período estabelecido pelo despacho – mais de 720 mil hectares foram desmatados na Mata Atlântica. Segundo informações, nem todas essas áreas são consideradas consolidadas, mas nos permite ter uma ideia da dimensão e o impacto que a flexibilização traduzida no Despacho pode ocasionar.

Ainda utilizando os dados do Atlas da Mata Atlântica, confirmou-se o desmatamento de mais de 10 mil hectares de floresta no bioma com a aplicação de mais de R\$ 45 milhões em multas e diversos termos de ajuste de conduta foram firmados com proprietários rurais."

3.2. Na súmula jurídica, justificam o cabimento do remédio constitucional ajuizado, as legitimidades ativa e passiva, a competência da justiça federal para processar e julgar a demanda, para então sustentarem a lesividade do ato ao meio ambiente e a violação à proibição do retrocesso ambiental.

3.2.1. Relativamente à suposta lesividade ao meio ambiente, iniciam afirmando que o ato administrativo implicitamente retira a eficácia da Lei do Bioma Mata Atlântica, malferindo, por conseguinte, o art. 225 da CRFB/88. Contextualizam este argumento com o princípio da especialidade constante da LINDB (Art. 2º, §2º). Quanto à questão de fundo, seguem na linha de 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 APP. A aplicação dos arts. 61-A e 61-B da nova Lei Florestal, que embutem um perdão a supressões realizadas em desacordo com as metragens regulares das APP, reduzindo as faixas obrigatórias de vegetação, importa, assim, em regime de proteção menos rigoroso do que o instituído pela Lei da Mata Atlântica".

3.2.2. Ato contínuo, gizam que o ato administrativo objurgado caracteriza regressão normativa, implicando numa "permissividade ao crime ambiental, quando não o incentivo a este" e que o Ministro estaria, desta forma, atacando conquistas socioambientais, bem como avançando sobre o Poder Legiferante.

3.3. No que diz respeito à violação do princípio da vedação ao retrocesso ambiental, alegam genericamente que o ato "representa verdadeiro retrocesso na esfera ambiental e deve ser combatido pelo Judiciário".

4. Em seguida, pediram tutela de urgência para que o Juízo determine "A declaração de nulidade ou a suspensão dos efeitos do ato administrativo de consubstanciado no Despacho nº 4.410/2020 – MMA, até o julgamento do mérito da presente demanda, na medida em que atentatório à Lei da Mata Atlântica (nº 11.428/2006) e aos princípios da legalidade e moralidade administrativa.".

5. No mérito, rogam, *textus*:

"Diante dos fatos expostos e dos dispositivos legais supracitados, sem prejuízo de outras ilegalidades ou imoralidades porventura apuradas, apresentamos a presente AÇÃO POPULAR para REQUERER a este juízo, que declare NULO o Despacho 4410/2020, pois em franca colisão com a Lei nº 11.428 (Lei da Mata Atlântica), que regulamenta dispositivo constitucional, democraticamente aprovada pelo Congresso Nacional, abrindo caminho para irreparável retrocesso na esfera ambiental.

Despiciendo, portanto, nesse momento, tecer outras considerações acerca da já caracterizada e reconhecida ofensa aos princípios constitucionais da legalidade e da moralidade, culminando com ofensa ao disposto no artigo 225, da Carta Maior.

Assim, é a presente para REQUERER: a) A citação dos Requerido no endereço supra fornecido, a fim de responder à presente ação, caso queira, dentro dos prazos legais e sob as penas de confissão e revelia; b) A citação da União, bem assim a intimação do "parquet" na figura competente, para intervir e acompanhar a presente ação, dentro dos prazos legais.

Requer, ao final, a confirmação da liminar deferida e o julgamento procedente dos pedidos aqui formulados, para, por Sentença: a) A declaração de nulidade do ato administrativo de exarado no Despacho nº 4410/2020, que aprova a Nota nº 00039/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU e revogação do 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), cujo entendimento torna-se vinculante no âmbito do Ministério e entidades vinculadas, na medida em que atentatório aos princípios da legalidade e moralidade administrativa;

Requer ainda o encaminhamento dos Autos ao Ministério Público Federal, a fim de que seja eventualmente impetrada a competente ação civil por ato de improbidade administrativa,

com vistas à imposição ao Réu das penas previstas no art. 12 da Lei nº 8.429/92. Postula, por outro lado, seja o autor isento das custas processuais, honorários de advogado, de eventual perito, bem como das demais despesas no correr da ação, em virtude do caráter gratuito e público do presente procedimento. Da mesma forma, pugna seja incluída na condenação do réu o pagamento, aos autores, de eventuais despesas, judiciais e extrajudiciais, "bem como os honorários de advogado" (art. 12, da Lei nº 4.717/65)."

3. Já na seara administrativa, o IBAMA deu ciência de que o Ministério Público está expedindo diversas recomendações às inúmeras Superintendências da Autarquia em todo o País, tomando por pressuposto, de modo geral, a injuridicidade do ato. Os diversos expedientes constam do Processo Administrativo Eletrônico (NUP) nº 00807.002533/2020-01.

4. Como é cediço, as recomendações do MP não possuem efeito coercitivo, contudo, são revestidas de outros efeitos, tais como a imposição ao gestor de contra-argumentar ao ali aduzido, reflexivo, constitutivo de eventual mora, etc. A práxis tem demonstrado que, quando não atendida pelo gestor, e em sua grande maioria, é um prenúncio de Ação Civil Pública.

5. Deste modo, há uma litigiosidade já em relação ao tema no âmbito administrativo e judicial.

6. Por outro flanco - mas em reforço -, o questionamento do ato, para além de comprometer o papel institucional do Ministério do Meio Ambiente enquanto órgão incumbido de definir as diretrizes da Administração Central junto às entidades vinculadas, também põe em risco seu *status* de órgão central da Política Nacional do Meio Ambiente (art. 6º, inciso III da Lei nº 6.938/1981), pois tenta lhe subtrair o papel de coordenação desta importante Política Pública.

7. Também cai a lanço destacar que a solução jurídica alcançada após profundo debate entre os órgãos envolvidos - administrativos e jurídicos - e que culminou com decisão do DECOR/CGU/AGU, foi aprovada pelo Advogado-Geral da União, de modo que, ao fim e ao cabo, o questionamento do Despacho do Ministro de Estado do Meio Ambiente, que tem por supedâneo o PARECER nº 00115/2019/DECOR/CGU/AGU, significa também colocar em xeque a manifestação do Advogado-Geral da União.

8. Ato contínuo, tem-se que, seja em razão da iminência dos litígios administrativos se convolarem em demandas coletivas judiciais, seja em razão daquelas já ajuizadas, fato é que se está questionando até mesmo a Separação dos Poderes, cláusula de entrincheiramento brasileira (CRFB/88, artigos 2º c/c 60, §º, III), pois o Despacho objurgado, ao determinar os rumos da Política Central às entidades vinculadas, configura mérito administrativo e atividade administrativa em como atingir o interesse público ambiental.

9. Consigna-se, a título informativo, que a tese da aplicabilidade dos artigos 61-A e 61-B à Lei do Bioma Mata Atlântica foi o entendimento prevalente até a edição do Despacho nº 64773/2017-MMA, revogado pelo atual ato questionado, de maneira que esta alteração administrativa se deu justamente considerando a superveniência do PARECER nº 00115/2019/DECOR/CGU/AGU do DECOR/CGU/AGU, tudo a fim de obedecer à orientação do órgão competente da Advocacia-Geral da União.

10. Nestes termos, a situação já gera insegurança jurídica tanto para os gestores, quanto para os particulares que se encontram no limiar da aplicação do regime de consolidação transitório da Lei nº 12.651/2012 em áreas situadas no Bioma Mata Atlântica.

11. Assim, atento ao comando do art. 37, §1º da Lei nº 13.327/2017 c/c LC nº 73/97, sugiro a remessa de expediente à Secretaria-Geral de Contencioso da Advocacia-Geral da União - SGCT/AGU, a fim de que, concordando com o aduzido supra, promova as medidas ao alcance de sua competência junto ao Supremo Tribunal Federal, com o fito de resguardar a higidez jurídica do Despacho nº 4.410/2020, publicado no Diário Oficial da União no dia 06/04/2020, de lavra do Excelentíssimo Sr. Ministro de Estado do Meio Ambiente.

12. Aprovada esta peça, sugiro ainda a ciência do GM/MMA e a abertura de tarefa (via sistema Sapiens) à SGCT/AGU.

13. Por fim, informo a juntada dos documentos acima referidos.

Brasília, 06 de maio de 2020.

OLAVO MOURA TRAVASSOS DE MEDEIROS  
ADVOGADO DA UNIÃO  
COORDENADOR-GERAL DE MATÉRIA FINALÍSTICA.

**DESPACHO DO CONJUR/MMA**

1. Aprovo o DESPACHO n. 00697/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU.
2. Ao Apoio/CONJUR-MMA para proceder como sugerido.

Brasília, 06 de maio de 2020.

SÉRGIO EDUARDO DE FREITAS TAPETY  
ADVOGADO DA UNIÃO  
CONSULTOR JURÍDICO DO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00744000205202043 e da chave de acesso f02d8492

---

Documento assinado eletronicamente por OLAVO MOURA TRAVASSOS DE MEDEIROS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 422722991 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): OLAVO MOURA TRAVASSOS DE MEDEIROS. Data e Hora: 07-05-2020 11:17. Número de Série: 13973383. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

---

---

Documento assinado eletronicamente por SERGIO EDUARDO DE FREITAS TAPETY, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 422722991 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): SERGIO EDUARDO DE FREITAS TAPETY. Data e Hora: 07-05-2020 11:27. Número de Série: 17139232. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---



## MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE

GABINETE DO MINISTRO  
GM ASSESSORIA

Nota Técnica nº 603/2020-MMA

PROCESSO Nº 00744.000205/2020-43

## INTERESSADO: MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE

## 1. ASSUNTO

1.1. Análise sobre as aspectos de segurança jurídica decorrentes do Despacho nº 4.410/2020

## 2. REFERÊNCIAS

2.1. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

2.2. Lei Complementar 73/93.

2.3. Lei nº 11.428/2006.

2.4. Lei nº 12.651/2012.

2.5. Decreto-Lei nº 4.657/42.

2.6. Parecer nº 00115/2019/DECOR/CGU/AGU.

2.7. Despacho nº 4.410/2020 - MMA.

2.8. Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 42.

2.9. Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 4.901, 4.902, 4.903 e 4.937.

## 3. SUMÁRIO EXECUTIVO

3.1. Aplicabilidade do Despacho nº 4.410/2020. Fiel cumprimento do entendimento da Advocacia-Geral da União. Correção jurídica do entendimento. Ausência de efeitos práticos do ato administrativo até o momento. Da atuação da Administração Pública pautada na segurança jurídica. Poder geral de cautela administrativo

## 4. ANÁLISE

## 4.1. Introdução

O presente expediente se refere à controvérsia advinda do Despacho nº 4.410/2020 do Ministro de Estado do Meio Ambiente, publicado no DOU em 06/04/2020, que aprovou a Nota nº 00039/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU e revogou o Despacho nº 64773/2017-MMA, considerando o entendimento sufragado no Parecer nº 00115/2019/DECOR/CGU/AGU, aprovado pelo Advogado-Geral da União. Referido despacho foi publicado com o seguinte teor:

## DESPACHO Nº 4.410/2020

Aprovo a Nota nº 00039/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU e Revogo 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), cujo entendimento torna-se vinculante no âmbito deste Ministério e entidades vinculadas.

Dê-se ciência deste expediente às Presidências do Ibama, ICMBio, Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro e às suas respectivas Procuradorias (PFEs e SEDE).<sup>[1]</sup>

Pelo que se tem notícia, uma diversidade de questionamentos tem sido suscitada em âmbito judicial a respeito da executoriedade do referido despacho pela fiscalização ambiental federal.

Em linhas gerais sobre esses questionamentos, pode-se resumir que: (i) a Lei do Bioma Mata Atlântica (LBMA, Lei nº 11.428/2006) seria lei específica e mais restritiva em relação à Lei nº 12.651/2012 (Código Florestal Brasileiro), que seria genérica e dotada de dispositivos transitórios (artigos 61-A e 61-B, especificamente), o que, por essa visão, tornariam os dispositivos deste diploma legal inaplicáveis àquele Bioma especial; (ii) a executoriedade do Despacho nº 4.410/2020 poderia representar em retrocesso ambiental, ao retirar a eficácia normativa da Lei do Bioma Mata Atlântica (LBMA, Lei nº 11.428/2006).

Portanto, sem adentrar em qualquer controvérsia de algum caso específico (judicializado ou não), para o fim de imprimir maior segurança jurídica às funções deste Ministério e das autarquias vinculadas (Ibama e ICMBio), é que se desenvolve as considerações que seguem.

## 4.2. Da contextualização da edição do Despacho nº 4.410/2020. Fiel cumprimento do entendimento da Advocacia-Geral da União. Correção jurídica do entendimento.

Conforme já mencionado, o Despacho nº 4.410/2020 exarado pelo Ministro de Estado do Meio Ambiente possui como suporte jurídico o entendimento da Advocacia-Geral da União constante no Parecer nº 00115/2019/DECOR/CGU/AGU. Portanto, ao contrário do que se poderia conjecturar, o ato administrativo deste Ministério simplesmente executa entendimento jurídico emitido por órgão competente constitucionalmente para dirimir controvérsias jurídicas da Administração Pública Federal (art. 131, Constituição da República).

A emissão desse parecer jurídico teve como causa eficiente a existência de entendimentos jurídicos divergentes no âmbito do Poder Executivo Federal, quais sejam Ministério do Meio Ambiente e Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, conforme se percebe claramente de seu conteúdo:

[...] "Da existência de uma divergência jurídica a ser objeto de uniformização.

Antes da abordagem do mérito propriamente dito, torna-se necessário avaliar a competência deste Departamento para se pronunciar sobre a divergência suscitada pela CONJUR/MAPA.

Com efeito, constata-se a existência de interpretações diferentes sobre a aplicabilidade dos arts. 61-A e 61-B do Código Florestal ao Bioma Mata Atlântica.

A CONJUR-MAPA, por meio do PARECER Nº 819/2019/CONJUR-MAPA/CGU/AGU (Seq. 14), aprovado pelo Despacho de Seq. 16, suscita divergência em face dos termos da NOTA Nº 52/2017/CONJUR-MMA/CGU/AGU (lançada nos autos nº 02000.002097/2015-13), ao argumento de que essa Nota interfere na missão

institucional que foi atribuída pelo art. 21 da Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA.

Não obstante, a PF-ICMBio questiona a legitimidade da CONJUR-MAPA para suscitar divergência, eis que se trataria de tema ambiental, restrito à competência do MAA, IBAMA e ICMBio, bem como que a alegação de impacto econômico não seria suficiente para justificar sua interferência na matéria atinente à fiscalização ambiental e à implementação da política nacional do meio ambiente (Seqs. 21/22).

Sobre esse tema, também se manifestou a CONJUR-MMA, para pontuar que ambas as interpretações, a sua e da CONJUR-MAPA, possuem sustentação jurídica, citando o art. 1º da lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, que instituiu a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, como elemento novo a ser considerado ao interpretar a norma, reconhecendo, de forma implícita, a legitimidade da participação da CONJUR-MAPA no processo de solução da questão jurídica.

Visto isso, convém frisar que a competência dos órgãos ambientais é inequívoca, dado que se se trata de questionamento sobre a aplicação de regras que regulam a consolidação de áreas em APP no Bioma Mata Atlântica, de caráter protetivo ao meio ambiente, portanto.

Não obstante, a competência do MAPA decorreria, segundo alega a CONJUR-MAPA, das consequências que essa interpretação, dada pelos órgãos ambientais, teria no bojo das competências legais daquela Pasta. Do art. 21 da Lei nº 13.844, de 2019, destacam-se os dispositivos que têm alguma relação com o tema (incisos I, II, VII, XII, XIII, XV e §3º).

A Lei conferiu ao MAPA, portanto, competência para tratar da política agrícola, bem como do abastecimento, do desenvolvimento rural sustentável, de fomento à agricultura familiar, da conservação e manejo do solo e da água, destinados ao processo produtivo agrícola, todas essas competências relacionadas à dimensão econômica e social da agricultura e pecuária.

Em princípio, essas competências não se relacionariam à matéria ambiental, de competência do MMA, não fosse a dimensão das consequências dessa interpretação, capaz de interferir no processo produtivo existente no meio rural e gerar desequilíbrio econômico.

Por isso, percebe-se que, nesse caso, as competências do MMA e do MAPA se inter-relacionam no ponto em que se discutem as consequências econômicas para a produção agrícola, decorrentes de uma interpretação dos arts. 61-A e 61-B do Código Florestal que não admite a consolidação de áreas rurais (art. 3º, IV, do Código Florestal) no âmbito do Bioma Mata Atlântica.

Nesse sentido, bastante pertinente para a compreensão do que se discute a transcrição de excerto do estudo realizado pela EMBRAPA (Seq. 11), que explicita as consequências fático-econômicas do debate jurídico objeto destes autos:

**"B) Qual a repercussão para o agronegócio brasileiro caso prevaleça a proibição de produção agropecuária em áreas consolidadas do bioma Mata Atlântica?**

#### RESUMO

A repercussão para o agronegócio brasileiro, caso fosse proibida ou restringida a produção agropecuária em áreas consolidadas do Bioma Mata Atlântica, seria enorme. Para muitos estados e municípios, ela assumiria dimensões catastróficas tanto em termos territoriais, como sociais e econômicos. Este segundo questionamento ou quesito (b) amplia a dimensão territorial da temática tratada anteriormente (áreas de altitude) no quesito (a) para alcançar todas as chamadas "áreas consolidadas" no bioma Mata Atlântica e, portanto, todo o bioma cuja extensão representa 13% do território nacional. No presente documento, face aos limites de recursos e de tempo, não foi possível tratar de forma circunstanciada de todas as áreas consolidadas no bioma Mata Atlântica; contudo diversas dimensões desse tema puderam ser avaliadas e estimadas em termos numéricos e cartográficos. Os principais resultados são apresentados a seguir.

***Em termos territoriais*,** o impacto descrito na pergunta ou quesito anterior (a) referiu-se apenas a um subconjunto da Mata Atlântica: as áreas de altitude acima de 1.000 metros. Elas representam 7% do bioma ou 8,5 milhões de hectares. Já a proibição ou a restrição da produção agropecuária em todas as áreas consolidadas do Bioma Mata Atlântica repercutiria sobre a totalidade do bioma e poderia alcançar indiretamente até 75,8 milhões de hectares.

***Em termos sociais*,** tal proibição da produção agropecuária teria o potencial de atingir direta ou indiretamente cerca de 2.200.000 produtores rurais dos quais cerca de 2.000.000 (93%) são pequenos (menos de quatro módulos fiscais), conforme os dados do CAR 2019.

***Em termos econômicos*,** seria necessário um estudo mais detalhado contemplando dois ou três cenários de tal medida. Mas, desde já, é possível afirmar: tal proibição seria capaz de atingir dezenas cadeias produtivas, muitas das quais estão quase que exclusivamente situadas nessa região (pomicultura, vitivinicultura, cafeicultura, pecuária leiteira, cana-de-açúcar...). Como mencionado, nem todas as atividades agropecuárias situam-se em áreas de APP no bioma Mata Atlântica. Mas, ao mesmo tempo, a imensa maioria dos imóveis rurais possuem parte de suas áreas em APP. O bioma é marcado pela presença de montanhas, serras e serraflas: as Serras Gáuchas, no Rio Grande do Sul; a Serra Geral em Santa Catarina e Paraná; a Serra do Mar no Paraná, São Paulo e Rio de Janeiro; a Serra da Mantiqueira em Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo; a Serra Negra e Itabaiana em Sergipe; a Serra das Russas em Pernambuco e outras. Dada a pluviometria elevada, a rede hidrográfica é densa no bioma. Algumas atividades como a bananicultura no Vale do Ribeira, a cafeicultura no nordeste do estado de São Paulo, sul de Minas Gerais e Espírito Santo, bem como a pecuária de corte e de leite da Serra da Mantiqueira ocupam há mais de um século, em sua maioria, áreas hoje consideradas de preservação permanente. O mesmo cenário, no caso da pecuária, se repetiria no bioma Pampa, caso as áreas secularmente e tradicionalmente pastejadas, análogas aos campos de altitude, não fossem consideradas integralmente como áreas consolidadas."

A representação cartográfica e numérica do que se discute encontra-se na referida Nota Técnica da EMBRAPA e confirma a magnitude das consequências econômicas da interpretação do Código Florestal (arts. 61-A e 61-B).

Pode-se concluir que essa questão transborda a competência do MMA, não se configurando como matéria puramente ambiental, pois, possui consequências no âmbito das políticas públicas que são competência do MAPA, tais como a produção e o abastecimento.

Nesse sentido, bastante pertinente a citação, feita pela própria CONJUR-MAA, da Lei nº 13.874, de 2019, que instituiu norma de hermenêutica segundo a qual essa Lei, que institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, deve ser observada na interpretação das normas de proteção ao meio ambiente, dentre outras (§1º do art. 1º).

Ademais, é importante salientar também que a PF-IBAMA desalinhou-se do entendimento que anteriormente era uníssono no âmbito dos órgãos ambientais, por intermédio do DESPACHO Nº 889/2019/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU (Seq. 29), firmado pelo seu Procurador-Geral, para admitir a aplicação das disposições transitórias do Código Florestal ao Bioma Mata Atlântica".

Saliente-se que a divergência entre os órgãos do Poder Executivo Federal restou claramente demonstrada no referido parecer, considerando que ao final afirmou textualmente que "[...] a matéria transborda os limites da competência do MMA, incidindo sobre a competência do MAPA, nos termos do art. 21 da lei nº 13.844, de 2019, sendo necessária a manifestação uniformizadora deste Departamento, nos termos do art. 14, I, "a", do Anexo I ao Decreto nº 7.392, de 13 de dezembro de 2010". Para corroborar a existência de transversalidade da matéria objeto de apreciação pelo Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos da Consultoria-Geral da União (DECOR/CGU/AGU) e a necessidade de uniformização jurídica no âmbito do Poder Executivo Federal, ainda foi sugerida a apreciação e aprovação do Advogado-Geral da União, com fundamento no art. 4º, X e XI, da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, o que foi feito por intermédio do Despacho nº 755/2019, de 18 de dezembro de 2019.

Dessa forma, o cumprimento do entendimento exarado pela Advocacia-Geral da União consubstancia-se em medida a ser observada diante do que dispõem os artigos 4º, incisos X e XI, e 28, inciso II da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, *in litteris*:

"Art. 4º - São atribuições do Advogado-Geral da União: [...] X - fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e demais atos normativos, a ser uniformemente seguida pelos órgãos e entidades da Administração Federal; XI - unificar a jurisprudência administrativa, garantir a correta aplicação das leis, prevenir e dirimir as controvérsias entre os órgãos jurídicos da Administração Federal;" (grifou-se)

"Art. 28. Além das proibições decorrentes do exercício de cargo público, aos membros efetivos da Advocacia-Geral da União é vedado: [...] II - contrariar súmula, parecer normativo ou orientação técnica adotada pelo Advogado-Geral da União;" (grifou-se)

Por força do disposto no art. 28, II, da da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, é que a Consultoria Jurídica deste Ministério (Nota nº 00039/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU) recomendou a revogação do Despacho nº 64773/2017-MMA, considerando entendimento oposto adotado desde 2017. Saliente-se, neste aspecto, que o Despacho nº 4.410/2020 exarado pelo Ministro de Estado do Meio Ambiente, ao adotar o referido entendimento, simplesmente restabeleceu o entendimento anterior do Ministério do Meio Ambiente, conforme o Despacho nº 1.050/2015/Conjur/MMA/AGU/jmla.

Deve-se considerar igualmente pelo menos mais dois aspectos, que em termos práticos representariam em termos de aplicação as mesmas conclusões lançadas no mencionado Parecer nº 00115/2019/DECOR/CGU/AGU.

O primeiro aspecto é que realmente a atual Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) dispõe textualmente a respeito de que “*A lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior*” (art. 1º, §2º), e que, há igualmente disposição textual de que o Código Florestal indicaria a si próprio ser uma lei que regulamenta disposições gerais, considerando o seu art. 1º-A:

Art. 1º-A. Esta Lei estabelece normas gerais sobre a proteção da vegetação, áreas de Preservação Permanente e as áreas de Reserva Legal; a exploração florestal, o suprimento de matéria-prima florestal, o controle da origem dos produtos florestais e o controle e prevenção dos incêndios florestais, e prevê instrumentos econômicos e financeiros para o alcance de seus objetivos. (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012).

Para que não se cheguem a soluções equivocadas, além do conteúdo jurídico constante no mencionado parecer, deve-se diferenciar dogmaticamente o que seja “norma jurídica”, “enunciado normativo” e “disposições legais”, para o fim de se verificar efetivamente a ocorrência de eventual antinomia.

O enunciado normativo é o texto legal do qual se extrai o conteúdo da norma jurídica, podendo coincidir ou não com as disposições que constam num complexo de textos de um mesmo diploma legal. Normalmente, as disposições legais representam enunciados normativos pelos quais se pode extrair as normas jurídicas a partir da construção de sentido, contudo, há hipóteses em que as disposições previstas em um texto legal não possuiriam essa função de atribuição de significado.

Esse é o entendimento corrente na literatura jurídica contemporânea, conforme se verifica didaticamente em Humberto Ávila:

“Normas não são textos nem o conjunto deles, mas os sentidos construídos a partir da interpretação sistemática de textos normativos. Daí se afirmar que os dispositivos se constituem no objeto da interpretação; e as normas, no seu conteúdo. O importante é que não existe correspondência entre norma e dispositivo, no sentido de que sempre que houver um dispositivo haverá uma norma, ou sempre que houver uma norma deverá haver dispositivo que lhe sirva de suporte.

Em alguns casos há norma mas não há dispositivo. [...]

Em outros casos há dispositivo mas não há norma. Qual norma pode ser construída a partir do enunciado constitucional que prevê a *proteção de Deus?* Nenhuma. Então, há dispositivos a partir dos quais não é construída norma alguma.

Em outras hipóteses há apenas um dispositivo, a partir do qual se constrói mais de uma norma. Bom exemplo é o exame do enunciado prescritivo que exige lei para instituição ou aumento de tributos, a partir do qual pode-se chegar ao princípio da legalidade, ao princípio da tipicidade, à proibição de regulamentos independentes e à proibição de delegação normativa. [...]

Noutros casos já mais de um dispositivo, mas a partir deles só é construída uma norma. Pelo exame dos dispositivos que garantem a legalidade, a irretroatividade e anterioridade chega-se ao princípio da segurança jurídica. Dessa forma, pode haver mais de um dispositivo e ser construída uma só norma.

E o que isso quer dizer? Significa que não há correspondência biunívoca entre dispositivo e norma – isto é, onde houver um não terá obrigatoriamente de haver outro. [...]

Somente a título de argumentação didática, basta se vislumbrar exemplificativamente o Código Penal Brasileiro, onde há várias disposições textuais que conformam um só diploma legal. Da mesma forma, há também diversos enunciados normativos que, em regra, coincidem com os textos das disposições. Analisando-se o art. 121, encontra-se como disposição legal o seguinte texto “*Matar alguém*”. Se houvesse a coincidência entre norma e dispositivo, a prescrição normativa resultaria na obrigatoriedade que todos deveriam “*matar alguém*”. Contudo, a norma é algo que se extrai do texto a partir do esquema semântico do enunciado normativo. Assim, o enunciado normativo seria “*Se matar alguém, então pena de 6 a 20 anos*”, o que revela a prescrição proibitiva de que “*é proibido matar*” ou, que “*todos não devem matar*”. Essas prescrições é que seriam as normas jurídicas.

A norma jurídica, portanto, é algo que se extrai dos textos legais, não representando necessariamente a disposição das palavras no diploma legal. Essa é a razão pela qual as teorias contemporâneas defendem que a aplicação das normas jurídicas não pode ser dissociada da interpretação dos textos legais, pois estão intrinsecamente relacionadas, mas que são ontologicamente diferentes.

Feita essa digressão de teoria normativa, resta tranquilo concluir que tanto a Lei nº 12.651/2012 quanto a Lei 11.428/2006 possuem disposições legais que coincidem ou permitem encontrar diversos enunciados normativos. Da mesma forma, a partir do texto das diversas disposições constantes nas Leis nº 12.651/2012 e nº 11.428/2006, encontram-se uma diversidade de normas jurídicas, que estabelecem – como qualquer norma jurídica – uma série de prescrições de comportamento, podendo ser autorizativas, proibitivas ou cominatórias.

Assim, para que haja verdadeira antinomia, não bastaria a mera contradição textual das disposições de uma lei e com as de outra, pois há que se analisar e extrair o real conteúdo normativo a partir dos respectivos enunciados normativos; da mesma forma, para que ocorra conflito normativo, é necessário que as prescrições de comportamento identificadoras das normas jurídicas sejam contraditórias entre si, como por exemplo, no sentido de permitir uma conduta e ao mesmo tempo proibi-la.

Portanto, não é pelo fato que o texto legal estabeleça determinadas disposições para que se adote o critério da especialidade; há que se considerar a existência de uma norma geral e outra especial para que seja utilizado o critério da especialidade para solução da antinomia.

Além desse aspecto, devem ser considerados diversos fatores com o fim de verificar a ocorrência ou não de conflito entre normas, em especial o respectivo âmbito de aplicação normativa. Nesse sentido, esclarece a literatura jurídica:

“Ou seja, se um dos requisitos que se requer para que haja antinomia é que as prescrições jurídicas tenham mesmo âmbito de aplicação, justifica duvidar-se aqui se há efetivo conflito porque, no caso, os detalhes que se exige para que se esteja diante de uma norma especial (dado o fato de tratar-se de comparação com outra geral), a coloca em âmbito de aplicação diferente, este, mais restrito.

[...]

Quanto a isso, importa dizer que isoladamente nenhuma norma é especial ou geral porque o reconhecimento do caráter geral de uma norma é fruto de um “juízo de comparação”. Esse juízo de comparação, evidentemente, postula que ambas apresentam algum elemento comum. Isto é, para se ultimar este juízo exige-se não apenas que ambas as normas (a geral e a especial) regulem a mesma matéria coincidindo no conteúdo, mas que apresentem campo de aplicação, seja ele espacial ou pessoal, diverso, pois a especialidade em questão importa em alguma limitação relacionada a esses dois aspectos. [...]

Em suma, e de modo bastante simplificado, será especial a norma que contemplar com mais riqueza de detalhes o fato ocorrido, o que se torna de trivial percepção quando as normas pertencem ao mesmo código ou documento normativo<sup>[4]</sup>.

Feitas essas considerações, torna-se perfeitamente possível afirmar que tanto a Lei nº 12.651/2012 quanto a Lei 11.428/2006 podem possuir diversas normas gerais e especiais, inclusive internamente<sup>[4]</sup>, devendo-se analisar comparativamente aquela que, no âmbito de aplicação possui a especificidade que exige como requisito a prescrição normativa.

Assim, por essas simples lições de Teoria do Direito, não se pode chegar à conclusão a priori de que uma ou outra legislação possui uma especialidade ou generalidade, pois há que se considerar efetivamente as normas a serem aplicadas considerando o seu aspecto pessoal e temporal, de modo a verificar qual possui especificidade (norma especial) e qual não possui (norma geral).

Mais adequado seria interpretar ambos diplomas legislativos (Lei nº 12.651/2012 e Lei 11.428/2006) como integrantes de um mesmo sistema protetivo das florestas e do Bioma da Mata Atlântica, conforme fez o mencionado Parecer DECOR nº 115/2019/DECOR/CGU/AGU.

Contudo, se de alguma forma fosse utilizado o critério da especialidade para solução de antinomias entre o atual Código Florestal e a Lei do Bioma da Mata Atlântica, na verdade haveria que se prevalecer as prescrições normativas autorizativas que se extraem dos arts. 61-A e 61-B daquele diploma legislativo por

estarem inseridos em um regime jurídico de transição em face de situações consolidadas, e não o contrário.

Com efeito, há claro traço distintivo e especial das normas que se extraem das disposições constantes dos arts. 61-A e 61-B do atual Código Florestal, considerando estabelecerem a um só tempo: um elemento específico pessoal, envolvendo àqueles exercentes de atividades agroflorestais, de ecoturismo e de turismo rural; e um elemento específico temporal, qual seja, situações consolidadas de áreas rurais até 22 de julho de 2008.

O segundo aspecto que merece atenção, é que os dispositivos que estabelecem o regime de transição (arts. 61-A e 61-B) tiveram sua constitucionalidade reafirmada pelo Supremo Tribunal Federal na Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 42, e nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 4.901, 4.902, 4.903 e 4.937, *in verbis*:

[...] "DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO AMBIENTAL. ART. 225 DA CONSTITUIÇÃO. DEVER DE PROTEÇÃO AMBIENTAL. NECESSIDADE DE COMPATIBILIZAÇÃO COM OUTROS VETORES CONSTITUCIONAIS DE IGUAL HIERARQUIA. ARTIGOS 1º, IV; 3º, II E III; 5º, CAPUT E XXII; 170, CAPUT E INCISOS II, V, VII E VIII, DA CRFB. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. JUSTIÇA INTERGERACIONAL. alocação de recursos para atender as necessidades da geração atual. ESCOLHA POLÍTICA. CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS. IMPOSSIBILIDADE DE VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO. EXAME DE RACIONALIDADE ESTREITA. RESPEITO AOS CRITÉRIOS DE ANÁLISE DECISÓRIA EMPREGADOS PELO FORMADOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS. INVIALIDADE DE ALEGAÇÃO DE VEDAÇÃO AO RETROCESSO. NOVO CÓDIGO FLORESTAL. AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE E AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE JULGADAS PARCIALMENTE PROCEDENTES ... (u) Arts. 61-A, 61-B, 61-C, 63 e 67 (Regime das áreas rurais consolidadas até 22.07.2008). O Poder Legislativo dispõe de legitimidade constitucional para a criação legal de regimes de transição entre marcos regulatórios, por imperativos de segurança jurídica (art. 5º, caput, da CRFB) e de política legislativa (artigos 21, XVII, e 48, VIII, da CRFB). Os artigos 61-A, 61-B, 61-C, 63 e 67 da Lei n. 12.651/2012 estabelecem critérios para a recomposição das Áreas de Preservação Permanente, de acordo com o tamanho do imóvel. O tamanho do imóvel é critério legítimo para definição da extensão da recomposição das Áreas de Preservação Permanente, mercê da legitimidade do legislador para estabelecer os elementos norteadores da política pública de proteção ambiental, especialmente à luz da necessidade de assegurar minimamente o conteúdo econômico da propriedade, em obediência aos artigos 5º, XXII, e 170, II, da Carta Magna, por meio da adaptação da área a ser recomposta conforme o tamanho do imóvel rural. Além disso, a própria lei prevê mecanismos para que os órgãos ambientais competentes realizem a adequação dos critérios de recomposição para a realidade de cada nicho ecológico; Conclusão: Declaração de constitucionalidade dos artigos 61-A, 61-B, 61-C, 63 e 67 do Código Florestal;

Portanto, por diversas razões, o Despacho nº 4.410/2020 exarado pelo Ministro de Estado do Meio Ambiente se encontra adequadamente amparado pelo sistema jurídico brasileiro. Contudo, mais alguns aspectos merecem atenção, conforme se desenvolve abaixo.

#### 4.3. Da atuação da Administração Pública pautada na segurança jurídica. Poder geral de cautela administrativo.

Sobre o amparo da juridicidade não há o que se questionar a respeito do ato administrativo exarado pelo Ministro do Meio Ambiente. Da mesma forma, todo empreendimento hermenêutico desempenhado pelos órgãos da Advocacia-Geral da União que servem de base para a emissão do Despacho nº 4.410/2020, revestem-se da mais absoluta juridicidade no sistema jurídico brasileiro.

Ocorre que, além da atuação juridicamente correta da Administração Pública, também há que se pautar visando a estabilização de expectativas normativas na sociedade; o agir administrativo deve possuir elementos suficientes que criem um cenário que permita aos cidadãos tomar decisões com um mínimo de previsibilidade. E essa previsibilidade envolve os potenciais atingidos pelo entendimento da Administração Pública, que no presente caso, envolve tanto os agentes de fiscalização ambiental quanto os próprios fiscalizados.

Nessa ordem de argumentação, importa considerar a inovação legislativa promovida pela Lei 13.655/2018 à Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro-LINDB (Decreto-Lei nº 4.657/42), no sentido de se pautar os atos administrativos com base no postulado da segurança jurídica sem olvidar da legalidade (art. 37 da Constituição Federal de 1988 e art. 2º da Lei 9.784/99. Rememora-se a previsão constitucional e legal do postulado da segurança jurídica e do princípio da legalidade:

CRFB/88

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

Lei 9.784/99

Art. 2º. A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

(grifou-se)

Portanto, é dever das autoridades públicas atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, conforme afirma o art. 30 da LINDB: "*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*"

Nesse contexto, cabe lembrar a importância da discussão acerca dos contornos atuais de segurança jurídica que devem ser observados na atuação da Administração Pública, conforme preceitua Edilson Pereira Nobre Júnior, *in verbis*:

"Desse modo, num bom instante o art. 30 da LINDB impôs às autoridades incumbidas da função administrativa que, na sua atuação, laborem na consideração cada vez mais intensa, no reforço e na salvaguarda da segurança jurídica. Isso inclusive quando da elaboração de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas"

A definição de função administrativa, para fins do preceito legal, abrange, sem sombra de dúvida, a administração controladora, de maneira que o referido artigo não pode deixar de ser observado pelos tribunais de contas. Além disso, não se permite esquecer, principalmente a partir do texto dos arts. 21, 23 e 24 da LINDB, bem como da matéria versada nos demais, que diploma legal tem como inequívoca destinação a disciplina da atuação controladora da administração pública. (grifou-se)<sup>[5]</sup>

Em sentido semelhante, Egon Bockmann Moreira e Paula Pessoa Pereira afirmam que o art. 30 da LINDB "diz respeito ao dever de instauração da segurança jurídica" e esse dever é "atribuído, de modo imediato, primário e vinculante, pela própria LINDB, a todas as autoridades públicas que profiram decisões e manejam casos de Direito Público"<sup>[6]</sup>.

Portanto, embora o entendimento da Advocacia-Geral da União tenha se alicerçado essencialmente com o intuito de imprimir maior segurança jurídica na atuação dos órgãos federais atingidos, ainda persiste uma zona de indefinição com repercussões práticas que mereceria uma outra solução dentro do sistema jurídico brasileiro.

Nesse aspecto, a mesma Advocacia-Geral da União está na iminência de ingressar com Ação Direta de Inconstitucionalidade com o objetivo de declarar a nulidade parcial, sem redução de texto, do conjunto normativo formado pelos artigos 61-A e 61-B da Lei nº 12.651/2012 e artigos 2, § único, 5º e 17 da Lei nº 11.418/2006, de modo a excluir do ordenamento jurídico interpretação inconstitucional dos referidos dispositivos que impeça a aplicação do regime ambiental de áreas consolidadas previsto no Código Florestal de todas as áreas de preservação permanente inseridas no bioma da Mata Atlântica.

Se procedente a medida postulada perante do Supremo Tribunal Federal, a segurança jurídica estará definitivamente alicerçada e sem margem de futuras discussões, representando em maior previsibilidade a todos atingidos pela aplicação normativa, sejam agentes do Estado sejam os exercentes de atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo e de turismo rural, nas situações consolidadas de áreas rurais até 22 de julho de 2008.

Da mesma forma, deve-se igualmente considerar o que restou afirmado na Informação Técnica nº 2/2020-CIAM/GABIN, onde esclarece a inexistência efeitos concretos do Despacho nº 4.410/2020 sobre as autuações ambientais, *in verbis*:

"Por ora, nenhuma multa ambiental do Ibama foi convertida em prestação de serviços ambientais como consequência do cumprimento, por algum autuado, de algum pacto de adesão ao PRA, pois o referido Programa não recebeu nenhuma notificação de cumprimento de obrigações assumidas no âmbito de adesão ao PRA (cf. art. 9º), comunicação essa que deve ser expedida pelo Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (Sicar).

[...]

Assim, segundo restou demonstrado, a decisão tomada pelo Ministério do Meio Ambiente (v. Despacho MMA 4.410/2020) não produziu efeitos sobre as autuações ambientais que, em tese, poderiam ser convertidas em prestação de serviços ambientais pela adesão ao PRA."

Portanto, considerando o risco de eventual decisão judicial determinar a inaplicabilidade do Despacho nº 4.410/2020 em momento ulterior quando já se o tiver aplicado, representaria em cenário totalmente caótico para a fiscalização ambiental, criando tumulto administrativo sem proporções. Da mesma forma, a situação seria nociva aos praticantes de atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo e de turismo rural de que tratam os arts. 61-A e 61-B, tendo em vista o implemento de sanções *incontinenti* a eventual decisão judicial.

Na mesma linha de se pautar a atuação da Administração Pública com esqueleto no postulado da segurança jurídica, é que exsurge como medida correlata a possibilidade de se adotar medidas acauteladoras, conforme estipula art. 45, da Lei nº 9.784/1999: "Art. 45. Em caso de risco iminente, a Administração Pública poderá motivadamente **adotar providências acauteladoras sem a prévia manifestação do interessado**". Saliente-se que esse preceito legal prevê inclusive um contraditório postulado, na medida em que permite o agir imediato do Executivo, sem prévia manifestação daquele contra quem o ato se dirige.

Na verdade, referido *poder* representa verdadeiro *dever de cautela* imposto à Administração, como leciona a doutrina<sup>[7]</sup>, na medida em que visa a preservar a eficiência da atuação administrativa do Executivo, podendo o ato administrativo de acautelamento ser exarado antes ou depois da instauração de processo administrativo:

"Primeiramente, esse poder se traduz em um dever de cautela que é imposto à Administração Pública pelo dever da boa administração e por princípios regedores da sua conduta, como o da proteção ao interesse público, da autotutela, da eficiência, da razoabilidade, os quais lhe servem de fundamento. E tem esse poder a finalidade de prevenir danos sérios ao interesse público ou à boa ordem administrativa, além de paralisar comportamentos de efeitos danosos ou abortar a possibilidade de que se desencadeiem".

Quando o interesse público dita a necessidade de afastar o perigo da ocorrência de danos para a própria Administração Pública, afastar riscos de prejuízos ao erário ou de danos para terceiros envolvidos, ou do seu agigantamento, cabe a adoção de **medidas cautelares, as quais podem ser tomadas a qualquer tempo, antes da instauração de um processo administrativo ou no seu decorso**" (grifou-se)

Referido poder geral de cautela administrativo já foi reconhecido inclusive pelo Supremo Tribunal Federal, a título de exemplo no RMS 31.973/DF, do qual se transcreve o seguinte excerto do Voto da Min. Rel. Cármem Lúcia, ao se referir ao art. 45, da Lei 9.784-99:

"6. Há dispositivo legal prevendo o **poder geral de cautela da Administração Pública**, nos moldes em que ocorrido o ato impugnado.

[...]

**A regra seria despicienda, por ser implícito, na norma que outorga o poder de decidir, o poder cautelar necessário a garantir a eficácia da eventual decisão futura**". (grifou-se)

Do trecho acima, é possível se extrair o entendimento de que a regra seria, em essência, desnecessária, porquanto a quem cabe o poder de decidir, implicitamente também lhe é dado o poder de, cautelarmente, garantir a eficácia de decisão futura. São os chamados *poderes implícitos*<sup>[8]</sup>, de acordo com o qual ao se atribuir determinada função, de modo correlato se atribui, ainda que implicitamente, os poderes inerentes à consecução das finalidades outorgadas.

Portanto, considerando todas as razões acima mencionadas, onde essencialmente há risco de que o entendimento da Advocacia-Geral da União exarado no Parecer DECOR nº 115/2019/DECOR/CGU/AGU – em que pese correto, frise-se –, diante do cenário de crescente judicialização, deve-se adotar uma medida que seja proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais, o que, ao que tudo indica, ocorreria exatamente no presente momento.

Com efeito, tendo em vista que não há ainda repercussão prática na fiscalização ambiental do comando contido no Despacho nº 4.410/2020, bem como diante da iminente propositura da Ação Direta de Inconstitucionalidade pelo Advogado-Geral da União (representado o Presidente da República), que tem por escopo justamente imprimir a derradeira segurança jurídica ao excluir interpretação inconstitucional que impeça a aplicação do regime ambiental de áreas consolidadas previsto no Código Florestal de todas as áreas de preservação permanente inseridas no bioma da Mata Atlântica, a medida menos impactante à coletividade e ao mesmo tempo eficiente no atual estágio, seria sustar os efeitos do mencionado despacho de forma cautelar, até que se ultime definitivamente a controvérsia.

## 5. Conclusões

Diante das considerações acima lançadas, em especial diante da Ação Direta de Inconstitucionalidade a ser proposta com o objetivo de excluir do ordenamento jurídico interpretação inconstitucional que impeça a aplicação do regime ambiental de áreas consolidadas previsto no Código Florestal (arts. 61-A e 61-B) de todas as áreas de preservação permanente inseridas no bioma da Mata Atlântica, **recomenda-se a revogação do Despacho nº 4.410/2020 (publicado no DOU em: 06/04/2020, Edição: 66, Seção: 1, Página: 74)**, até ulterior posicionamento em sentido contrário.

DIOGO PALAU FLORES DOS SANTOS

Assessor Especial

[1] Publicado no DOU em: 06/04/2020 | Edição: 66 | Seção: 1 | Página: 74.

[2] ÁVILA, Humberto. Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 5 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006, pp. 30-31.

[3] SAGRABI, Adrian. Teoria do Direito: primeiras lições. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, pp. 671-672.

[3] Embora intuitivo, esse aspecto é relevante e muitas vezes passa despercebido. A especialidade normativa ocorre dentro de um mesmo diploma normativo de forma bastante usual, bastando observar as situações de aplicação de uma norma jurídica que se extrai de um dispositivo para uma determinada situação e não para outra, ex., para fins de incidência normativa a respeito do começo da personalidade jurídica se considera o art. 2º do Código Civil e não o art. 997 do Código Civil, que regula o contrato constitutivo das sociedades simples. A especialidade aqui ocorre pois no exemplo em questão se estaria a aplicar o começo da personalidade jurídica e não outra situação jurídica.

[4] NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. *As normas de Direito Público na Lei de Introdução ao Direito Brasileiro: paradigmas para interpretação e aplicação do Direito Administrativo*. São Paulo: Editora Contracorrente, 2019. p. 241.

[5] MOREIRA, Egon Bockmann; PEREIRA, Paula Pessoa. Art. 30 da LINDB – O dever público de incrementar a segurança jurídica, Revista de Direito Administrativo, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), p. 243-274, nov. 2018, p. 247.

[6] HUPSEL, Edite. *O poder geral de cautela da administração pública no processo de licitação e de contratação: a proteção do patrimônio público através de medidas atípicas*. Disponível em [https://www.academia.edu/36752683/O\\_PODER\\_GERAL\\_DE\\_CAUTELA\\_DA\\_ADMINISTRA%C3%87%C3%83O\\_P%C3%9ABLICA\\_NO\\_PROCESSO\\_DE\\_LICITA%C3%87%](https://www.academia.edu/36752683/O_PODER_GERAL_DE_CAUTELA_DA_ADMINISTRA%C3%87%C3%83O_P%C3%9ABLICA_NO_PROCESSO_DE_LICITA%C3%87%)

[7] MELLO, Celso Antonio Bandeira de, Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 2010, pág 859. *Apud* HUPSEL, Edite. Ob. Cit.

[8] Teoria que teve origem nos Estados Unidos (*implied powers*), judicialmente declarada em 1819 pelo Chief Justice John Marshal, no caso McCulloch x Maryland, 17 U.S. 316



Documento assinado eletronicamente por Diogo Palau Flores dos Santos, Assessor(a), em 03/06/2020, às 14:46, 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 [http://sei.mma.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_verificar&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.mma.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_verificar&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador 0580332 e o código CRC 9496C84E.