

AÇÃO CIVIL PÚBLICA CÍVEL (65) Nº 5020189-24.2020.4.03.6100 / 26ª Vara Cível Federal de São Paulo  
AUTOR: MINISTERIO PUBLICO FEDERAL - PR/SP

REU: INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVAVEIS - IBAMA

## **S E N T E N Ç A**

O Ministério Público Federal ajuizou a presente ação civil pública contra o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA.

Afirma, o autor, pretender a condenação do réu ao cumprimento de obrigação de não fazer, consistente em abster-se do cancelamento de autos de infração ambiental, termos de embargos e interdição e termos de apreensão, lavrados no Estado de São Paulo, a partir da constatação de supressão, corte e/ou utilização não autorizados, de remanescente de vegetação do bioma Mata Atlântica, com base no entendimento fixado na Nota Técnica n. 603/2020-MMA, de 3.6.20. Tal Nota recomendou a revogação do Despacho n. 4.410/2020 (revogado pelo Ministério do Meio Ambiente por meio do Despacho n. 19.258/2020-MMA1, de 4.6.20).

Esclarece, o autor, que apesar da revogação do referido despacho, esta não foi acompanhada de uma nova orientação, buscando restabelecer o anterior entendimento pacífico de utilização do critério da especialidade da Lei da Mata Atlântica (Lei n. 11.428/2006), em relação ao Código Florestal (Lei n. 12.651/2012).



Salienta, o autor, que o Código Florestal é mais brando, em especial no que diz respeito às disposições atinentes ao uso consolidado em Áreas de Proteção Permanente – APP. Menciona, ainda, a ADI 6446, pendente de julgamento.

Aduz que o cumprimento do Despacho n. 19.258/2020-MMA traz, como consequência, a abstenção indevida na tomada de providências, pelos órgãos ambientais fiscalizadores, bem como do regular poder de polícia em relação a desmatamentos ilegais ocorridos nestas áreas. Assim, embora o primeiro despacho tenha sido revogado, o entendimento equivocado persiste, o que, na prática, dá na mesma. E milhares de autos de infração e termos de embargos têm sido cancelados por tal razão.

Explica, o autor, que o Despacho n. 4.410 impôs, a partir de 6 de abril de 2020, uma vinculação dos órgãos federais e procuradores que os defendem, a um entendimento de que há prevalência de norma geral mais prejudicial – a que prevê a consolidação de ocupação de Áreas de Preservação Permanente e de Reserva Legais, desmatadas ilegalmente até 22 de julho de 2008, com edificações, benfeitorias ou atividades agrossilvipastorais, sobre norma especial do bioma Mata Atlântica, mais protetiva. Esta última não permite a consolidação de supressão clandestina e não autorizada de vegetação nativa nem o perdão por esta prática.

Alega, o autor, que, a se aplicar o entendimento da Administração, haverá prejuízos ambientais irreparáveis ao bioma Mata Atlântica no Estado de São Paulo.

Pede que a ação seja julgada procedente para condenar o réu na obrigação de não fazer, consistente em se abster de cancelar autos de infração ambiental, termos de embargos e interdição, e termos de apreensão, lavrados no Estado de São Paulo, a partir da constatação e/ou utilização não autorizados, de vegetação do bioma Mata Atlântica.

Intimado, o réu se manifestou sobre o pedido de liminar formulado na inicial.

Foi deferida a tutela provisória de urgência (id 42177455). Contra esta decisão, foi interposto agravo de instrumento.

O IBAMA contestou o feito (id 44234965). Afirma haver conexão entre esta ação e a **ADI 6446**, ajuizada pelo Presidente da República. Esta tem por objeto a declaração de



nulidade parcial, sem redução de texto, dos artigos 61-A e 61-B da Lei n. 12.651/12 (Código Florestal) e dos artigos 2º, parágrafo único, 5º e 17 da Lei n. 11.428/06, **de modo a excluir do ordenamento jurídico interpretação constitucional dos referidos dispositivos que impede a aplicação do regime ambiental de áreas consolidadas a áreas de preservação permanente inseridas no bioma da Mata Atlântica.**

Afirma haver conexão entre a ADI 6446, ajuizada pelo Presidente da República, e a presente ação. Isso porque, segundo a ré, os autores buscam, “de certo modo”, que se profira decisão semelhante à que seria dada nas ações de controle concentrado. Salienta que a revogação do Despacho 4.410/2020 se deu com base no poder geral de cautela conferido à administração pública e foi balizado pelos critérios de conveniência e oportunidade.

Assevera, ainda, não ter ocorrido cancelamento de autos de infração ambiental, termos de embargos de interdição e termos de apreensão, lavrados em razão de desmatamentos não autorizados no bioma Mata Atlântica. Isso porque, para tanto, teria de ter ocorrido a adesão formal ao Programa de Regularização Ambiental no âmbito dos Estados-Membros. Esclarece que a “área técnica da Autarquia Ambiental Federal informou (Informação Técnica nº 2/2020-CIAM/GABIN) que 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 ainda não foi plenamente instituído no âmbito dos demais Entes Federativos. Disse que, até o momento, o IBAMA não recebeu nenhuma notificação de cumprimento de obrigações assumidas no âmbito de adesão ao PRA. Referida comunicação deve ser expedida pelo Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (Sicar).”

Trata, ainda, da questão de fundo. E que o STF (ADIs 4901, 4902, 4903 e 4937, bem como ADC 42) já decidiu que os artigos 61-A e 61-B da Lei n. 12.651/2012 não podem ser qualificados como retrocesso, mas como regra de transição, inclusive porque a despeito da permissão para a continuidade de determinadas atividades em áreas rurais consolidadas, previu-se a recomposição da cobertura vegetal das áreas de APP, tomando por base a extensão da propriedade, ou seja, de acordo com a quantidade de módulos fiscais dos imóveis rurais.

Pede, por fim, o reconhecimento da conexão com a ADI 6446, a suspensão do feito em razão da referida ADI ou a improcedência da ação.

Ouvido o autor, foi mantida a decisão que afastou a alegação de conexão. E foi determinado o envio dos autos à central de conciliação. Contudo, não houve acordo entre as partes.



As partes foram intimadas para dizerem se tinham provas a produzir. Mas não foi requerida a realização de nenhuma prova.

É o relatório. Decido.

De início, deixo claro que o pedido, na presente ação, não é de que se decida se a Lei da Mata Atlântica deve, ou não, ser aplicada em lugar do Código Florestal, por se tratar de lei especial. O que se pretende, nesta ação, é que o réu se abstenha de cancelar autos de infração ambiental, termos de embargos e interdição, e termos de apreensão, lavrados no Estado de São Paulo, a partir da constatação e/ou utilização não autorizados, de vegetação do bioma Mata Atlântica. E é o **pedido** que delimita a ação.

O autor sustenta que, com a revogação do 4.410/2020, pelo Ministério do Meio Ambiente, por meio do Despacho n. 19.258/2020, deveria ter havido uma orientação sobre os procedimentos a serem adotados, mas isso não ocorreu. E que o entendimento que resultava na abstenção da tomada de providências tem sido mantido.

Verifico que a ADI n. 6446, ajuizada pelo Presidente da República visa, exatamente, que **se declare a nulidade parcial, sem redução de texto do conjunto normativo formado pelos artigos 61-A e 61-B da Lei n° 12.651/2012 (Código Florestal) e artigos 2°, § único, 5° e 17 da Lei n° 11.428/2006, de modo a excluir do ordenamento jurídico interpretação inconstitucional dos referidos dispositivos que impede a aplicação do regime ambiental de áreas consolidadas a áreas de preservação permanente inseridas no bioma da Mata Atlântica, e com isso esvazia o conteúdo do direito de propriedade e afronta a segurança jurídica.**

Na referida ADI, ainda não há decisão. Mas, em razão da propositura da mesma, a Administração houve por bem revogar o já mencionado Decreto n. 4.410/202. Assim, a consequência lógica da revogação do Decreto só pode ser a de não se adotar o procedimento por ele recomendado.

Com efeito, se a própria Administração entendeu ser conveniente se aguardar a decisão a ser proferida na ADI, para que haja uma solução definitiva para a questão das terras situadas na região da Mata Atlântica, enquanto tal decisão não for tomada pela Suprema Corte,



deve-se entender pela proteção destas terras. Isso porque, mantendo-se a área protegida, se, depois, o C. STF afirmar que o Código Florestal deve prevalecer e as disposições atinentes ao uso consolidado das áreas nas Áreas de Preservação Permanente – APP – se aplicam à Mata Atlântica, não deverá haver maiores problemas. Mas, se, ao contrário, os autos de infração e outras medidas tendentes a proteger as áreas não forem sendo tomadas até o referido julgamento e, por hipótese, o C. STF entender que a Lei da Mata Atlântica deve se sobrepor ao Código Florestal, aí poderá ser tarde demais e haver danos irreversíveis.

**Então, com base no próprio princípio da precaução/prevenção, é mais prudente preservar as terras enquanto é possível. Se, no futuro, entender-se que se pode, ou se deve, dar outro destino às áreas, que não seja apenas a preservação, aí, sim, devem cessar as medidas tendentes a punir eventuais ocupações ou infrações.**

A respeito do princípio da prevenção, EDIS MILARÉ ensina:

#### *“4.7 Princípio da Prevenção*

*De início, convém ressaltar que há juristas que se referem ao princípio da prevenção, enquanto outros reportam-se ao princípio da precaução. Há, também, os que usam ambas as expressões, supondo ou não diferença entre elas.*

*Com efeito, há cambiantes semânticos entre essas expressões, ao menos no que se refere à etimologia. Prevenção é substantivo do verbo prevenir, e significa ato ou efeito de antecipar-se, chegar antes; induz uma conotação de generalidade, simples antecipação no tempo, é verdade, mas com intuito conhecido. Precaução é substantivo do verbo precaver-se (do Latim *prae* = antes e *cavere* = tomar cuidado), e sugere cuidados antecipados, cautela para que uma atitude ou ação não venha a resultar em efeitos indesejáveis. A diferença etimológica e semântica (estabelecida pelo uso) sugere que prevenção é mais ampla do que precaução e que, por seu turno, precaução é atitude ou medida antecipatória voltada preferencialmente para casos concretos.*

*Não descartamos a diferença possível entre as duas expressões nem discordamos dos que reconhecem dois princípios distintos. Todavia, preferimos adotar princípio da prevenção como fórmula simplificadora, uma vez que prevenção, pelo seu caráter genérico, engloba precaução, de caráter possivelmente específico.*



*O princípio da prevenção é basilar em Direito Ambiental, concernindo à prioridade que deve ser dada às medidas que evitem o nascimento de atentados ao ambiente, de modo a reduzir ou eliminar as causas de ações suscetíveis de alterar a sua qualidade.*

*Tem razão Ramón Martín Mateo quando afirma que os objetivos do Direito Ambiental são fundamentalmente preventivos. Sua atenção está voltada para momento anterior à da consumação do dano – o do mero risco. Ou seja, diante da pouca valia da simples reparação, sempre incerta e, quando possível, excessivamente onerosa, a prevenção é a melhor, quando não a única, solução. De fato, “não podem a humanidade e o próprio Direito contentar-se em reparar e reprimir o dano ambiental. A degradação ambiental, como regra, é irreparável. Como reparar o desaparecimento de uma espécie? Como trazer de volta uma floresta de séculos que sucumbiu sob a violência do corte raso? Como purificar um lençol freático contaminado por agrotóxicos?”. Com efeito, muitos danos ambientais são compensáveis, mas, sob a ótica da ciência e da técnica, irreparáveis.*

*O estudo de impacto ambiental, previsto no art. 225, § 1º, IV da CF, bem como a preocupação do legislador em “controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente”, manifestada n o mesmo artigo, inciso V, são exemplos típicos desse direcionamento preventivo.*

*De outra parte, essa ótica preventiva de tal forma se incorporou ao Direito Ambiental que a Conferência da Terra – ou ECO 92 – adotou em seu ideário o conhecido princípio da precaução, segundo o qual a ausência de certeza científica absoluta não deve servir de pretexto para procrastinar a adoção de medidas efetivas visando a evitar a degradação do meio ambiente. Vale dizer, a incerteza científica milita em favor do ambiente, carregando-se ao interessado o ônus de provar que as intervenções pretendidas não trarão consequências indesejadas ao meio considerado. “O motivo para adoção de um posicionamento dessa natureza é simples: em muitas situações, torna-se verdadeiramente imperativa a cessação de atividades potencialmente degradadoras do meio ambiente, mesmo diante de controvérsias científicas em relação aos seus efeitos nocivos. Isso porque, segundo se entende, nessas hipóteses, o dia em que se puder ter certeza absoluta dos efeitos prejudiciais das atividades questionadas, os danos por elas provocados no meio ambiente e na saúde e segurança da população terão atingido tamanha amplitude e dimensão que não poderão mais ser revertidos ou reparados – serão já nessa ocasião irreversíveis”.*

*Anote-se, por fim, que esse princípio da precaução acabou inscrito expressamente na legislação pátria através da Conferência sobre Mudanças do Clima, acordada pelo Brasil no âmbito da Organização das Nações Unidas por ocasião da ECO 92, e ratificada pelo Congresso Nacional via Dec. Legislativo 1, de 03.02.1994.”*



(in *Direito do Ambiente – doutrina – jurisprudência – glossário*, Édis Milaré, Editora Revista dos Tribunais, 3<sup>a</sup> ed., 2004, p. 143/146 - grifei)

Ora, no presente caso, ainda que a questão não seja de, digamos, dúvida científica, o mesmo raciocínio se impõe: melhor prevenir do que remediar. Melhor impedir o dano do que tentar repará-lo depois.

Entendo, portanto, que as medidas com o objetivo de preservar a Mata Atlântica devem ser mantidas até que a Suprema Corte decida a ADI apresentada pelo Presidente da República.

Diante do exposto, julgo procedente a presente ação para condenar o réu na obrigação de não fazer, consistente em se abster de cancelar autos de infração ambiental, termos de embargos e interdição, e termos de apreensão, lavrados no Estado de São Paulo, a partir da constatação e/ou utilização não autorizados, de vegetação do bioma Mata Atlântica. **Confirmo, pois, a tutela anteriormente concedida.**

Transitada esta em julgado, arquivem-se os autos, observadas as formalidades legais.

P.R.I.

São Paulo, 30 de agosto de 2021.

SÍLVIA FIGUEIREDO MARQUES

JUÍZA FEDERAL

