



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

PARECER n. 00349/2023/CONJUR-MMA/CGU/AGU

NUP: 02000.005237/2023-15

INTERESSADOS: MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE-SEDE-MMA

ASSUNTOS: ATIVIDADE FIM

Consultivo. Direito Ambiental. Autorização para supressão de vegetação nativa. Pantanal Sul-Mato-Grossense. Art. 10 do Código Florestal. Adoção pelo Estado do Mato Grosso do Sul de parâmetros técnicos inconsistentes. Possível ilegalidade por desvio de finalidade. Decurso do prazo previsto para reavaliação. Pela necessidade de revisão Decreto Estadual nº 14.273/2015.

I - RELATÓRIO

1. A Secretaria Extraordinária de Controle do Desmatamento e Ordenamento Ambiental Territorial (SECD) encaminha a esta Consultoria Jurídica processo administrativo onde são apontadas inconsistências no Decreto Estadual nº 14.273/2015, do Mato Grosso do Sul, que não protegeria efetivamente o bioma Pantanal.
- 2.
3. Inaugura o feito manifestação datada de 17/03/2023, subscrita por sete entidades ambientalistas (Sei! nº 1221071), na qual são apontadas inconsistências no Decreto Estadual nº 14.273/2015, do Mato Grosso do Sul, e, por conseguinte, nas autorizações de supressão de vegetação nativa emitidas com base no citado ato.
4. Instada a se pronunciar sobre o tema, a SECD, por meio da Nota Técnica nº 1133/2023-MMA (Sei! nº 1361168), de 20/06/2023, corroborou o entendimento de que Decreto Estadual nº 14.273/2015 não protegeria de forma efetiva o bioma Pantanal.
5. Já em 14/07/2023, a SECD emitiu a Nota Técnica nº 1349/2023-MMA (Sei! 1387283), como novas ponderações em relação à anterior Nota Técnica nº 1133/2023-MMA.
6. *Pari passu*, a mesma SECD encaminha o processo a esta Consultoria “*a fim de subsidiar a manifestação jurídica sobre a matéria*” (Sei! 1387381).
7. Eis o o sucinto relatório.

II - FUNDAMENTAÇÃO

8. A título preliminar, registra-se que a presente manifestação, fundamentada no art. 11, IV, da Lei Complementar nº 73/93, terá por foco as nuances jurídicas do processo. Serão abstraídos da análise, portanto, aspectos técnicos, operacionais e de conveniência e oportunidade inerentes à função administrativa.
9. Por meio do Despacho nº 48938/2023-MMA (Sei! 1387381), o Departamento de Ordenamento Ambiental Territorial da SECD pugna pelo encaminhamento da Nota Técnica nº 1349/2023-MMA (Sei! 1387283) a esta Consultoria Jurídica “*a fim de subsidiar a manifestação jurídica sobre a matéria*”. Dado que a Nota Técnica abstém-se de propor encaminhamento específico por considerar que a Lei Complementar nº 140/2011 não respaldaria, no caso, uma intervenção direta do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, a presente análise, na mesma linha, cingir-se-á aos aspectos jurídicos-materiais da situação exposta.

10. Pois bem. Dando concretude ao disposto no art. 225, §4º, da Constituição Federal, que eleva o Pantanal Mato-Grossense ao posto de patrimônio nacional e bioma especialmente protegido, o Código Florestal dispôs o seguinte em seu art. 10:

Art. 10. Nos pantanais e planícies pantaneiras, é permitida a exploração ecologicamente sustentável, devendo-se considerar as recomendações técnicas dos órgãos oficiais de pesquisa, ficando novas supressões de vegetação nativa para uso alternativo do solo condicionadas à autorização do órgão estadual do meio ambiente, com base nas recomendações mencionadas neste artigo.

11. Depreende-se do dispositivo transcrito, pois, que a exploração dos pantanais e planícies pantaneiras condiciona-se a três premissas básicas:

- o os pantanais e planícies pantaneiras somente podem ser explorados de maneira ecologicamente sustentável;
- o novas supressões de vegetação nativa para uso alternativo do solo dependem de autorização do órgão estadual de meio ambiente; e
- o no exercício desse crivo autorizativo, o órgão estadual de meio ambiente deverá se valer de critérios baseados em recomendações técnicas dos órgãos oficiais de pesquisa.

12. No âmbito do Mato Grosso do Sul, a possibilidade de exploração dos pantanais e planícies pantaneiras estatuída no Código Florestal foi disciplinada pelo Decreto nº 14.273/2015, que, para colmatar a exigência de atendimento “às recomendações técnicas dos órgãos oficiais de pesquisa”, baseou-se, em tese, em estudos desenvolvidos pela Embrapa Pantanal.

13. Ocorre que, de acordo com a Nota Técnica nº 1349/2023-MMA, o Decreto nº 14.273/2015 adotaria, na verdade, índices de supressão diferentes — e menos restritivos — do que aqueles recomendados nos estudos elaborados pela citada empresa pública. Tal discrepância, por infirmar o âmago da proteção jurídica preconizada no art. 10 do Código Florestal, seria um das principais razões para o alarmante aumento do desmatamento no Pantanal Sul-Mato-Grossense verificado entre 2016 e 2021.

14. Conquanto a justeza dos parâmetros que balizam o processo de autorização para supressão de vegetação nativa constitua assunto eminentemente técnico, não restam dúvidas de que o emprego, pelo Estado do Mato Grosso do Sul, de critérios inconsistentes ou desprovidos do devido respaldo científico consubstancia uma também questão jurídica.

15. Nessa toada, posto que a inconsistência dos critérios técnicos adotados pelo Decreto nº 14.273/2015 possibilita, como dito, um desmatamento superior ao ambientalmente tolerável, claro está que o regulamento estadual destoava do objetivo de interesse público positivado no art. 10 do Código Florestal, que é manter a supressão de vegetação nativa nos pantanais em bases ecologicamente sustentáveis. Tratando-se, pois, de hipótese de desvio de finalidade, forçoso concluir que, ao menos nesse particular, o citado Decreto nº 14.273/2015 revela-se ilegal.

16. Para além disso, os parâmetros utilizados pelo Estado do Mato Grosso do Sul para autorizar a supressão de vegetação nativa em seu Pantanal devem ser revisitados também em razão do longo tempo decorrido desde a publicação do Decreto nº 14.273/2015, quando a conjuntura e, sobretudo, os índices de desmatamento, eram bastante deferentes dos atuais. Veja-se, inclusive, que a própria Embrapa Pantanal, como relata a Nota Técnica nº 1349/2023-MMA, apontou que os parâmetros adotados pela norma estadual deveriam ser reavaliados em cinco anos, ou seja, em 2020. Logo, o Decreto Estadual nº 14.273/2015 deve ser urgentemente revisado também por seu provável anacronismo.

III - CONCLUSÃO

17. Ante o exposto, esta Consultoria Jurídica sob a perspectiva jurídica, corrobora as conclusões consignadas na Nota Técnica nº 1349/2023-MMA (Sei! 1387283) no sentido de que o Decreto Estadual nº 14.273/2015, do Mato Grosso do Sul, deve ser revisado com urgência.

18. Nesse contexto, deve o processo ser devolvido ao órgão consulente para ciência da presente manifestação e adoção das providências julgadas cabíveis.

Brasília, 16 de julho de 2023.

DANIEL OTAVIANO DE MELO RIBEIRO

Procurador Federal

Consultor Jurídico

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 02000005237202315 e da chave de acesso ff3055f0



Documento assinado eletronicamente por DANIEL OTAVIANO DE MELO RIBEIRO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1227272530 e chave de acesso ff3055f0 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DANIEL OTAVIANO DE MELO RIBEIRO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 17-07-2023 07:44. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
