



ESTADO DE MINAS GERAIS
FUNDAÇÃO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE
Gerência de Apoio à Regularização Ambiental Municipal

Ofício Circular FEAM/GRA n°. 1/2024

Belo Horizonte, 25 de janeiro de 2024.

Exmos(as). Srs(as). Prefeitos(as),

Srs(as). Gestores(as) de Municípios que realizam Licenciamento Ambiental por Competência Originária e Delegação Estadual.

Assunto: [Nota Jurídica AGE n° 6.389, de 2023 - Lei Federal n° 11.428, de 2006 - Disjunções de Mata Atlântica localizadas fora do mapa de aplicação desta lei e às áreas de transição. Torna sem efeito o Ofício Circular SEMAD/DAGEM n°. 1/2023].

Referência: [Caso responda este Ofício, indicar expressamente o Processo n° 2090.01.0002547/2024-69].

No intuito de aprimorar a gestão ambiental municipal, por aqueles municípios que realizam o licenciamento e a fiscalização ambiental de atividades e empreendimentos efetiva ou potencialmente poluidores por Competência Originária e Delegação Estadual, conforme disposto no Decreto n° 46.937, de 21 de janeiro, de 2016.

Informamos que foi exarada em 31 de outubro de 2023 a Nota Jurídica AGE n° 6.389, sobre a abrangência da Lei Federal n° 11.428, de 22 de dezembro de 2006, que dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências (documento anexo).

Conforme essa Nota Jurídica, a delimitação do mapa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE não impede que o órgão ambiental confira maior proteção à vegetação que possua característica fitofisionômica de Mata Atlântica, mesmo que situada fora de seus limites, cita-se:

Ora, se a compreensão técnica do órgão ambiental evoluiu para, com base em estudos e dados estatísticos – que presumimos seguros –, firmar novo entendimento sobre a questão, no sentido de que a ausência de indicações no mapa do IBGE decorre mais da dificuldade de delimitar as áreas com característica de Mata Atlântica que propriamente de um desejo de restringir a proteção, não há dúvidas da juridicidade de se emprestar tratamento mais protetivo ao bioma em questão.

As recomendações constantes das manifestações jurídicas anteriores, que são meramente enunciativas do pensamento jurídico, não vinculando a decisão do gestor, já apontavam a necessidade de o Estado de Minas Gerais permanecer envidando seus melhores esforços para preservar e restaurar o Bioma Mata Atlântica, dado o mandamento constitucional constante do art. 225, §1º da CRFB.

A certificação dos limites do mapa do IBGE e o modo de interpretação das disjunções, que continuam sendo atribuições exclusivas das áreas técnicas da Pasta Consulente, não impedem que o órgão ambiental confira, a partir de agora, ou desde sempre, dentro da sua discricionariedade administrativa, maior proteção à vegetação que possua característica fitofisionômica de Mata Atlântica, mesmo que situada fora dos limites do

mapa do IBGE.

Nesse sentido, informa-se que, tendo em vista o posicionamento exarado na presente Nota Jurídica, não será, por ora, alterada a Instrução de Serviço Sisema 02/2017, devendo a mesma continuar sendo aplicada para determinação da incidência do previsto na Lei Federal nº 11.428, de 2006, às disjunções de Mata Atlântica localizadas fora do mapa de aplicação desta lei, e às áreas de transição.

Assim, orienta-se que os processos de licenciamento ambiental porventura formalizados no Município sejam instruídos aplicando-se o previsto na Lei Federal nº 11.428, de 2006, à vegetação característica do bioma Mata Atlântica, ainda que localizada fora dos limites do mapa do IBGE.

Para os processos formalizados sem a apresentação do Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental – EIA/Rima, o estudo deverá ser solicitado ao empreendedor. No referido pedido, o empreendedor deverá ser orientado quanto à possibilidade de sobrestamento do processo, por até quinze meses para elaboração do estudo, com fundamento no art. 23 do Decreto Estadual nº 47.383, de 2018.

Além disso, deverá ser destacado no parecer único a divergência de informação da caracterização do empreendimento (relativo ao questionamento de supressão de mata atlântica) e a presente orientação, justificando-se o ajuste na instrução processual.

Quanto aos processos de Autorização para Intervenção Ambiental - AIA porventura formalizados no Município, também se orienta que sejam instruídos aplicando-se o previsto na Lei Federal nº 11.428, de 2006, à vegetação característica do bioma Mata Atlântica, ainda que localizada fora dos limites do mapa do IBGE.

Por fim, informa que a presente orientação torna sem efeito a orientação contida no Ofício Circular SEMAD/DAGEM nº. 1/2023 (60021903).

Sem mais para o momento, estamos à disposição para os esclarecimentos que se fizerem necessários.



Documento assinado eletronicamente por **Vanessa Coelho Naves, Gerente**, em 25/01/2024, às 16:18, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Fernando Baliani da Silva, Diretor**, em 25/01/2024, às 16:22, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.mg.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **81006270** e o código CRC **37102A12**.



GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

ADVOCACIA GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Processo nº 1370.01.0040726/2023-60

Procedência: Gabinete da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Subsecretaria de Regularização Ambiental.

Interessado: Instituto Estadual de Florestas.

Número: 6.389

Data: 31 de outubro de 2023.

Precedentes: Nota Jurídica Asjur/Semad nº 99/2021. Despacho nº 76/2023/SEMAD/ASJUR.

Ementa: CONSULTA JURÍDICA SOBRE OS LIMITES À PROTEÇÃO DO BIOMA MATA ATLÂNTICA. MAPA DO IBGE. PROTEÇÃO JURÍDICA DAS DISJUNÇÕES. DIVERGÊNCIA TÉCNICA ENTRE OS ÓRGÃOS DO SISEMA. ANÁLISE ESTRITAMENTE JURÍDICA DA ADVOCACIA-GERAL DO ESTADO. DISCRICIONARIEDADE TÉCNICA. DEFINIÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA AMBIENTAL A CARGO DAS AUTORIDADES COMPETENTES. ESCLARECIMENTOS E RECOMENDAÇÕES.

Referências normativas: Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Lei Federal nº 11.428, de 2006.

NOTA JURÍDICA

1. RELATÓRIO

A Subsecretaria de Regularização Ambiental encaminha para análise jurídica, por meio do Memorando.SEMAD/SURAM.nº 584/2023 (72523564), expediente contendo solicitação de esclarecimento a respeito do âmbito de abrangência da Lei Federal nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006, que dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências, em face de manifestações jurídicas pretéritas subscritas por este órgão de assessoramento jurídico, pelas razões de fato e de direito doravante expostas.

É o relatório, no essencial. Passa-se a opinar.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 – Do âmbito de atribuição do Assessoramento Jurídico

Preliminarmente à análise da minuta, esta Assessoria Jurídica esclarece que, tendo em vista as normas veiculadas nas Leis Complementares nº. 75 e nº. 81, ambas de 2004, a presente manifestação dar-se-á sob o ponto de vista estritamente jurídico, desbordando do objetivo da presente Nota a análise do mérito administrativo, notadamente quanto ao juízo do administrador a respeito da oportunidade e conveniência da prática de atos à luz do interesse público.

Outrossim, destaca-se que não se encontra no âmbito de atribuição desta Asjur avaliar questões técnicas e operacionais, tendo a manifestação amparo na presunção de veracidade das informações e justificativas prestadas pelos agentes públicos envolvidos, no exercício das respectivas competências institucionais.

A definição do escopo da análise pelo órgão de assessoramento jurídico é objeto de orientação no âmbito da Advocacia-Geral do Estado, conforme art. 8º da Resolução AGE nº 93, de 25 fevereiro de 2021, que assim dispõe:

Art. 8º – A manifestação jurídica deve se restringir à análise jurídica da questão submetida à consulta, sendo defeso ao Procurador do Estado adentrar a análise de aspectos técnicos, econômicos e financeiros, bem como de questões adstritas ao exercício da competência e da discricionariedade administrativa, a cargo das autoridades competentes.

Por fim, esclarece-se que a presente análise se limitará a analisar, exclusivamente, os aspectos jurídicos afetos à consulta, com base unicamente nos documentos e informações arrolados no Sistema Eletrônico de Informações epigrafo.

2.2 – Breve resgate dos fatos referentes à consulta.

Em 04 de maio de 2021, a Chefia de Gabinete da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – Semad encaminhou a esta Assessoria Jurídica consulta elaborada pela Diretoria de Conservação e Recuperação de Ecossistemas, constante no Memorando.IEF/DCRE - DIREÇÃO.nº 73/2021 (28795198), contendo o seguinte questionamento:

Está juridicamente amparado o entendimento embasado na nota explicativa que acompanha o Mapa de Aplicação da Lei Federal nº 11.428, de 2006, de que haveria espaço para que as disjunções das formações florestais nativas e ecossistemas associados que porventura ocorrerem nos Biomas Cerrado e Caatinga, fora da delimitação da área de abrangência do Bioma Mata Atlântica estabelecida em mapa do IBGE, poderiam receber o mesmo tratamento jurídico dado à Mata Atlântica pela Lei Federal nº 11.428, de 2006?

Na ocasião, este órgão de assessoramento exarou a Nota Jurídica Asjur/Semad nº 99/2021 (30885820), que integra a presente manifestação para todos os efeitos, abordando o regime jurídico especial de proteção do bioma, bem como os critérios definidores de sua incidência, para concluir que a tutela ambiental constitucional especial conferida à Mata Atlântica impõe a interpretação normativa que privilegie o dever de proteção ambiental. Nesse sentido:

A constitucionalização do direito ambiental impôs ao administrador público o permanente dever, na sua competência territorial, de proteger o meio ambiente, com a finalidade de preservar o equilíbrio ecológico, seja na formulação de políticas públicas ou mesmo em procedimentos decisórios individuais.

O Estado de Minas Gerais também constituiu a Mata Atlântica como patrimônio estatal[4], o que reforça o estabelecimento de postura e política ambiental que busquem a proteção e a recuperação da diversidade biológica e do patrimônio genético desse bioma, ainda que no estado existam fauna e flora de diversas predominâncias.

Isso conduz à conclusão de que a melhor posição a ser adotada pelo Estado é de empreender esforços para interpretar a Lei dentro do espírito que motivou a sua edição, buscando elementos valorativos de interpretação, de modo a privilegiar os dois critérios, para efetivar, na maior medida possível, esse regime jurídico especial, consoante seu dever constitucionalmente estabelecido.

Demais disso, asseverou que a dupla funcionalidade da proteção ambiental no ordenamento jurídico brasileiro e a governança ecológica impõem ao Poder Público a adoção de medidas que garantam a máxima efetividade do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Diante do exposto, a partir dos elementos postos para análise, conclui-se pela regularidade da postura do Estado de Minas Gerais, que se esforça para preservar e restaurar o Bioma Mata Atlântica, porquanto imposição constitucional inserta no art. 225, §1º da CRFB, executando adequada e suficientemente a tutela ambiental nos moldes e limites da legislação regente. Isso reforça o esforço do Estado na governança ecológica, privilegiando essa mesma dimensão da dignidade da pessoa humana, da qual não se pode distanciar o Poder Público, por se tratar de valor permanente e fundamento da República brasileira.

Em 26 de dezembro de 2022, a Assessoria Jurídica da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico (Sede) emitiu a Nota Jurídica nº 197/2022 (58331948) tendo por objeto minuta de Decreto que *declara de interesse social, para fins de intervenção em Bioma Mata Atlântica, conforme disposto na alínea “c” do inciso VIII do art. 3º da Lei Federal nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006, a obra de construção e implantação da fábrica de cerveja, do empreendedor CERVEJARIAS HNK BR S/A (HEINEKEN), no município de Passos – MG.*

Na ocasião, ao analisar a minuta de Decreto, o Núcleo de Consultoria Técnico-Legislativa da Secretaria de Estado de Governo – Segov entendeu ser necessário elucidar perante a Semad se seria mesmo necessária a *supressão de Mata Atlântica em outras áreas abrangidas pelo pretendido empreendimento (e não apenas na APP), sobretudo em relação ao mapa da Mata Atlântica, de que trata o § 3º do art. 1º do Decreto nº 6.660, de 21 de novembro de 2008, ressaltando que esta informação é indispensável para a delimitação fático-jurídica do ato normativo proposto (58583497).*

Por entender que o questionamento remetia à consulta jurídica já respondida por esta Assessoria, por meio da nota jurídica anterior acima referenciada, a Superintendência de Projetos Prioritários - Suppri da Semad elaborou nova consulta, por meio do Memorando.SEMAD/SUPPRI.nº 102/2022 (58614181), questionando se *a aplicação das vedações da Lei Federal nº*

11.428/2006 estaria restrita aos limites do Mapa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística? Solicitamos, afinal, explicação sobre o correto entendimento da Nota Jurídica Semad/Asjur 099/2021, quanto ao limite da aplicação da norma.

Imperioso destacar que aludida Superintendência carrou **novos argumentos técnicos**, sintetizados, em breve suma, nos seguintes termos:

- i) existência do PARECER Nº 33/2012 AGU/PGF-ICMBio/CR11-LAGOA SANTA-CR11, que teria concluído pela impossibilidade *de interpretação no sentido de que outros órgãos possam estender a aplicação da Lei a propriedades fora daquela delimitação, sempre que entenderem estar diante de formações vegetais com as características da Mata Atlântica*;
- ii) à luz do seu entendimento técnico a nota explicativa do mapa do IBGE não poderia ser interpretada de forma ampliativa, pois ela apenas explicita os critérios de ampliação da mancha original mapeada, eis que as disjunções já se encontram expressamente delimitadas tanto no mapa principal quanto em outros recursos cartográficos que, assim como a nota explicativa, apenas registram a fonte das informações mapeadas, conhecidas como encartes;
- iii) disjunções são fragmentos ecologicamente definidos mediante o histórico evolutivo da paisagem e não somente perante a presença das fitofisionomias, de modo que as fitofisionomias citadas no Mapa do IBGE, na Lei Federal nº 11.428/2006 e na Instrução de Serviço SISEMA 02/2017 são diversas vezes comuns entre outros biomas;
- iv) a classificação de fitofisionomias, na prática, pode encontrar empecilhos em razão da degradação de fragmentos em certas regiões do Estado de Minas Gerais, bem como em decorrência da influência das fitofisionomias vizinhas e dos diferentes contextos do bioma;
- v) as mudanças de paisagem e climáticas nas áreas do bioma Cerrado e Caatinga conferem características menos próximas do Bioma Mata Atlântica aos fragmentos, o que gera discussões técnicas entre as classificações fitofisionômicas, sem parâmetros técnicos claros;
- vi) toda a gestão do governo federal sobre a proteção do Bioma Mata Atlântica seria feita sobre os limites do mapa do IBGE, e não sobre as manchas de ocorrência de fitofisionomias, caráter discricionário e de escala menor.

Este órgão de assessoramento jurídico, em resposta, e ressaltando o **forte e preponderante caráter técnico** da temática, exarou a Promoção 58625668, aprovada pelo Despacho nº 110/2022/AGE/CJ (58667960), **não sem antes asseverar que se manifestava sob a premissa supervenientemente atestada no Memorando.SEMAD/SUPPRI.nº 102/2022**, de que *as notas explicativas do Mapa do IBGE têm por objetivo, tão-somente, indicar a metodologia que levou à ampliação da mancha do Bioma originalmente mapeada, razão pela qual precisam ser interpretadas nesse sentido*.

Não é demais reforçar que a Advocacia-Geral do Estado, ao exercer sua competência privativa de assessoramento jurídico, baseia-se nas informações técnicas trazidas na consulta formulada, presumindo-as não só verdadeiras, como também idôneas.

Sob tal premissa técnica, e firme nas razões ali expostas, de cunho estritamente jurídico e pautado em precedente do STF, concluiu, após colher a própria compreensão dos órgãos competentes da SEMAD, que, de fato, afigurava-se juridicamente adequado defender que só deveria ser considerado Bioma Mata Atlântica, para fins de incidência da normativa veiculada na Lei Federal nº 11.428, de 2006, a vegetação que, possuindo características fitofisionômicas descritas em seu art. 2º c/c art. 1º do Decreto Federal nº 6.660/08 c/c Nota explicativa do mapa divulgado pelo IBGE, também estivesse localizada em área territorial compreendida dentro do referido mapa.

Sem perder de vista a natureza eminentemente técnica da discussão, que diz mais ao modo de interpretação do mapa do IBGE que propriamente à aplicação da Lei, ainda tivemos o cuidado de **explicitar** e **ressaltar** que, como a questão desbordava da simples interpretação jurídica: **1) competia à área interessada, destinatária das notas explicativas nele insculpidas, certificar tais limites, à luz de suas atribuições legais e conhecimento técnico especializado; 2) o Estado de Minas Gerais deveria permanecer envidando esforços para preservar e restaurar o Bioma Mata Atlântica, porquanto imposição constitucional inserta no art. 225, §1º da CRFB. In verbis:**

Por derradeiro, e em conclusão, ratificamos a Nota Jurídica nº 99/2021, com os acréscimos aqui lançados, no sentido de observância do mapa do IBGE, **cujos limites precisam ser certificados pelas áreas técnicas à luz de suas atribuições legais e conhecimento especializado**, e reafirmamos que o Estado de Minas Gerais deve **permanecer envidando esforços para preservar e restaurar o Bioma Mata Atlântica**, porquanto imposição constitucional inserta no art. 225, §1º da CRFB, executando adequada e suficientemente a tutela ambiental nos moldes e limites da legislação regente, mirando a adequada governança ecológica, privilegiando essa mesma dimensão da dignidade da pessoa humana, da qual não se pode distanciar o Poder Público, por se tratar de valor permanente e fundamento da República brasileira.

(Negritou-se)

Agora, em 04 de setembro de 2023, retorna o expediente com nova consulta da Subsecretaria de Regularização Ambiental - Suram, por meio do Memorando.SEMAD/SURAM.nº 584/2023 (72523564), carreando **novas questões técnicas e fáticas** que, muito embora permeiem a função estatal de proteção e preservação do Bioma Mata Atlântica, **já constaram de qualquer consulta anterior a mim direcionada sobre o tema**. Nos dizeres da Subsecretaria:

A par da questão posta na Promoção, concernente à limitação espacial de aplicação do regime jurídico trazido pela Lei Federal nº 11.428, de 2006, **outras questões de natureza técnica e fática** permeiam a função estatal de proteção e preservação do bioma Mata Atlântica.

(Negritou-se).

Tais questões podem ser sintetizadas nos seguintes e literais termos:

- i) verifica-se no Estado de Minas Gerais a existência de **significativa** vegetação nativa de ocorrência natural, cuja tipologia fitofisionômica é típica deste Bioma, bem como de vegetação nativa de transição entre biomas, nas áreas externas aos limites do Mapa, ou seja, não mapeada pelo IBGE;
- ii) ao extrapolar em **apenas cinco quilômetros** a área do mapa constata-se a presença de diversos fragmentos de vegetação característica do bioma (cerca de **15%** em relação aos fragmentos mapeados dentro dos limites do mapa do IBGE);
- iii) a área técnica pode se deparar com detalhamentos não acobertados pelo mapa, sobretudo nas áreas contíguas ou próximas ao seu entorno, que enquadrem a vegetação no critério biológico de identificação do Bioma, conforme art. 2º da Lei Federal nº 11.428, de 2006, e art. 1º do Decreto Federal nº 6.660, de 2008;
- iv) a formação da cobertura vegetal nem sempre é homogênea, pois depende de diversas condições ambientais para a sua caracterização, razão pela qual as disjunções da Mata Atlântica podem ser encontradas em regiões externas a área do bioma, conforme a delimitação macrorregional dos biomas brasileiros presente no Mapa Biomas do Brasil do IBGE, de 2004, referenciado no Mapa de Aplicação do IBGE. Desse modo, a caracterização da vegetação é uma avaliação técnica de continuidade da vegetação que não pode ser limitada por um marco geográfico já que tais biomas são características de mosaico e continuidade e podem se manifestar em diversos locais do território;
- v) estudos como os realizados pelo Mapbiomas mostram que, em Minas Gerais, cerca de **2,4 milhões de hectares** de formações florestais estão localizadas **fora** da extensão do limite de aplicação da Lei Federal 11.428/2006;
- vi) a ausência da indicação das disjunções no Mapa de Aplicação do IBGE, com a exata localização territorial de onde se encontram, mais se deve por uma questão técnica, fundada na natureza e fragmentariedade destas áreas e na dificuldade de delimitá-las em um Mapa de tamanha dimensão, sobretudo com escala tão reduzidas;
- vii) com a possível limitação territorial à aplicação da proteção especial prevista na Lei Federal nº 11.428/2006, a supressão desta vegetação nativa característica do bioma Mata Atlântica passa a ter tratamento comum, o que significa que não terá, em regra, nenhuma condição ou limitação para a sua autorização além das previstas na Lei Estadual nº 20.922, de 16 de outubro de 2013, e, ainda, exigência de compensação, salvo se inseridas em áreas que recebam proteção especial, como por exemplo, áreas de preservação permanente, ou abrigar espécies da fauna e flora com proteção especial.
- viii) do ponto de vista eminentemente técnico, a avaliação nos limites do mapa **não garante a proteção ampla do bioma**, de forma que tal critério se mostra **insuficiente** para o exercício das competências institucionais da Semad e IEF;

É o que passamos a analisar, agora, esperando que a questão seja solucionada no órgão ambiental, de maneira clara e uniforme, e sem os indesejáveis desencontros verificados até o momento.

2.3 - Explicitação das razões constantes na Nota Jurídica nº 99/2022, ratificada pela Promoção 58625668 e aprovada pelo Despacho nº 110/2022/AGE/CJ. Decisão administrativa a cargo do gestor público à luz da discricionariedade técnica.

As questões jurídicas subjacentes ao tema em análise foram suficientemente expostas na Nota Jurídica Semad/Asjur nº 99/2021 e na Promoção 58625668, de modo que, no intuito de evitar repetições desnecessárias, remete-se às suas razões e fundamentos.

A par dos aspectos jurídicos já enfrentados, que sempre pontuaram a necessidade de o órgão ambiental dar a exata

dimensão à interpretação das disjunções do mapa do IBGE, mantendo viva e perene a ideia de buscar a melhor preservação e restauração do Bioma Mata Atlântica, a temática da consulta em relevo continua se revestindo de elevadíssimo teor técnico, envolvendo, inclusive, temas multidisciplinares transversais, referentes à biologia, fitologia, climatologia, geografia, cartografia e outros que não se inserem nas competências do Procurador do Estado.

Nos termos do Parecer Normativo nº 16.256, aprovado pelo próprio Governador do Estado de Minas Gerais, *em se tratando de decisão que esteja na esfera de discricionariedade administrativa do(a) gestor(a), de escolha conforme a conveniência e a oportunidade, que decorre da hipótese, do comando ou da finalidade da norma, não compete ao órgão de consultoria e assessoramento jurídico imiscuir-se em nenhum desses aspectos ou caracteres*. E isso deriva da constatação de que *a seara da discricionariedade administrativa é reservada, pois, ao gestor, não podendo nela se imiscuir o Advogado Público*. (...). Logo, a atuação do órgão de assessoramento jurídico deve ser pautada *pela necessidade de checar a presença dos elementos exigidos por lei, mas não o seu conteúdo, o que nos parece suficiente para indicar os limites de competência da Advocacia-Geral do Estado para situações similares e, em sentido oposto, os dos órgãos e entidades, no exercício de suas atribuições, quando os atos ou processos dependam de análise jurídica ou quando esta se mostre essencial para garantir a segurança jurídica da decisão administrativa, que é sempre do gestor*.

A complexidade do tema pode ser vislumbrada, inclusive, pela divergência de entendimento entre as áreas técnicas, que sucessivamente se manifestaram nos autos em sentidos diametralmente opostos, o que, embora possa ser aceito, tem evidente aptidão para causar desordem. Como dito, ao exarar a manifestação jurídica, nos baseamos na fidedignidade das premissas trazidas pela consultante, tomando-as não só como idôneas (princípio da presunção de veracidade dos atos administrativos), mas representativas do posicionamento institucional do órgão, que detém, com foros de exclusividade, a competência para proceder à análise técnica da questão que antecede o exame jurídico.

Memorando.IEF/DCRE - DIREÇÃO.nº 73/2021	Memorando.SEMAD/DATEN.nº 78/2020	Memorando.SEMAD/SUPPRI.nº 102/2022	Memorando.SEMAD/SURAM.nº 584/2023
--	-------------------------------------	---------------------------------------	--------------------------------------

Memorando.IEF/DCRE - DIREÇÃO.nº 73/2021	Memorando.SEMAD/DATEN.nº 78/2020	Memorando.SEMAD/SUPPRI.nº 102/2022	Memorando.SEMAD/SURAM.nº 584/2023
Note, do ponto de vista aqui abordado, outro não poderia ser o entendimento, senão o de considerar o somatório dos dois critérios legalmente previstos para identificar a área de aplicação da Lei da Mata Atlântica, tendo em vista que a adoção tão somente de presença de formações florestais nativas, listadas no art. 2º da Lei Federal nº 11.428, de 2006, poderia levar ao absurdo de aplicar a legislação de proteção e uso do Bioma Mata Atlântica às regiões não inseridas no Bioma. Salvo melhor entendimento, não nos parece haver esse permissivo legal quanto à discricionariedade de definição das disjunções do Bioma Mata Atlântica, além das que já foram delimitadas no Mapa de Aplicação da Lei nº 11.428, de 2006, e fora da sua área de abrangência, tendo em vista que o arcabouço normativo já as trouxe, demonstrando onde estão as disjunções no Bioma Cerrado e no Bioma Caatinga, não cabendo quaisquer extensões por critério técnico. Por fim, reforce-se a tutela jurídica é muito clara: os critérios são aditivos e devem contemplar a verificação das formações florestais nativas, de vegetação primária ou secundária, em quaisquer estágios de regeneração, conforme delimitações estabelecidas em Mapa de Aplicação da Lei Federal nº 11.428, 2006, elaborado pelo IBGE, órgão que detém competência legal, definida em norma especial e vigente no ordenamento jurídico pátrio, para executar essa atribuição.	Conforme Manual Técnico da Vegetação Brasileira, do IBGE, disjunções são repetições, em escala menor, de um outro tipo de vegetação próximo que se insere no contexto da região fitoecológica dominante. Dessa forma, as disjunções da Mata Atlântica podem ser encontradas em regiões externas a área do Bioma Mata Atlântica, conforme a delimitação macrorregional dos biomas brasileiros presente no Mapa Biomas do Brasil do IBGE, de 2004, referenciado no Mapa de Aplicação do IBGE. Isso porque a formação da cobertura vegetal nem sempre é homogênea, pois depende de diversas condições ambientais para a sua caracterização. Além disso, a escala adotada pelo Mapa de Aplicação do IBGE é bastante reduzida (1:5.000.000), o que impede a sua exata delimitação para os casos de disjunções de vegetação de Mata Atlântica presentes em outros Biomas. Assim, o Mapa não trouxe a delimitação espacial precisa destas disjunções, entretanto, as considerou, para fins de aplicação da Lei 11.428/2006, como expresso na sua Nota Explicativa. Dessa forma, a ausência da indicação das disjunções no Mapa de Aplicação do IBGE, com a exata localização territorial de onde se encontram, mais se deve por uma questão técnica, fundada na natureza e fragmentariedade destas áreas e na dificuldade de delimitá-las em um Mapa de tamanha dimensão, sobretudo com escala tão reduzidas. Por outro lado, embora não estejam apontadas uma a uma no Mapa, por meio de manchas coloridas, – o que seria praticamente inviável – elas não foram desconsideradas pelo IBGE, como exposto na Nota Explicativa supratranscrita. Portanto, dadas as especificidades técnicas, o Mapa de Aplicação deve ser interpretado extensivamente para considerar o disposto em sua Nota Explicativa e não somente nas manchas descritas no campo “Cobertura vegetal na área de aplicação da lei”, de forma a conjugar adequadamente os critérios biológicos e espacial de formação da Mata Atlântica. Ademais, há de se pontuar que interpretar de outra forma implica em retirar a força normativa de parte do art. 2º da Lei Federal 11.428/2006 e do Decreto 6.660/2008, pois os brejos interioranos e os encaves florestais representados por disjunções de Floresta Ombrófila Densa, Floresta Ombrófila Aberta, Floresta Estacional Semidecidual e Floresta Estacional Decidual estariam excluídos da proteção, embora a lei os tenham previstos expressamente como componentes do Bioma Mata Atlântica. A Lei 11.428/2006 destinou ao IBGE somente a função de indicação da área de abrangência do Bioma Mata Atlântica. O exercício desta atribuição não poderia resultar em exclusão do regime protetivo de formação florestal ou ecossistema associado indicado pela lei – no caso, as disjunções.	Tal contradição, em termos, se baseia antes no desconhecimento técnico da equipe da Superintendência de Apoio à Regularização em matéria cartográfica que, em nota técnica reforça tal contradição, ao estabelecer como princípio da construção do mapeamento a sua própria negação. Isto porque, como proposto na Lei, e imposto em seu decreto regulamentador, o limitador da aplicação será o mapa. Ao utilizar a nota explicativa, sem a correta interpretação de sua abrangência, a área técnica certamente levou a assessoria jurídica ao entendimento de sua aplicação para fins da lei. Contudo, o que se buscou esclarecer, durante o debate, é que a Lei não trouxe em seu comando a ampliação proposta pela nota explicativa. De fato, a nota apenas demarca quais foram os critérios de ampliação da mancha original, conforme devidamente mapeadas, na construção do que se convencionou chamar de “mapa de aplicação da Lei 11.428/2006”, e não mais de mapa da mata atlântica. Tais disjunções estão mapeadas tanto no mapa principal quanto demonstradas em outro recurso cartográfico que, assim como a nota explicativa, tão somente registram a fonte das informações mapeadas, conhecido como encartes. Essas repetições de que trata a definição acima são fragmentos ecologicamente definidos mediante o histórico evolutivo da paisagem e não somente a presença das fitofisionomias. Do ponto de vista técnico, as fitofisionomias citadas no Mapa do IBGE, na Lei Federal nº 11.428/2006 e na Instrução de Serviço SISEMA 02/2017 são diversas vezes comuns entre outros biomas. Nesse sentido, ocorre, por exemplo, a Floresta Estacional Semidecidual (FESD) tanto tipicamente no bioma Mata Atlântica como em matas ciliares do Bioma Cerrado. A classificação de fitofisionomias, na prática, pode encontrar empecilhos em razão da degradação de fragmentos em certas regiões do estado de Minas Gerais, bem como em decorrência da influência das fitofisionomias vizinhas e dos diferentes contextos do bioma. As espécies típicas do Cerrado, por exemplo, estariam presentes nos fragmentos de Floresta Estacional Semidecidual, por proximidade, conferindo a este um aspecto de vegetação de cerrado, ainda que possa ser classificada como FESD pelos técnicos e pela literatura. Há que se considerar ainda que, as mudanças de paisagem e climáticas nas áreas do bioma Cerrado e Caatinga conferem características menos próximas do Bioma Mata Atlântica aos fragmentos. Isso gera discussões técnicas entre as classificações fitofisionômicas, sem parâmetros técnicos e jurídicos claros.	Ocorre que, além das dificuldades e divergências técnicas e jurídicas quanto à identificação e à definição da extensão da Mata Atlântica, em virtude da pequena escala do Mapa do IBGE (1:5.000.000) – aspecto ressaltado no próprio documento, em sua Nota da Legenda –, verifica-se no estado de Minas Gerais a existência de significativa vegetação nativa de ocorrência natural, cuja tipologia fitofisionômica é típica deste Bioma, bem como de vegetação nativa de transição entre biomas, nas áreas externas aos limites do Mapa, ou seja, não mapeada pelo IBGE. A título ilustrativo, o Mapeamento Florestal realizado pelo Instituto Estadual de Florestas – IEF com dados da Cobertura de Mata Atlântica de 2019, disponibilizado na Infraestrutura de Dados Espaciais do Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (IDE-Sisema), ao extrapolar em cinco quilômetros a área do mapa, indica diversos fragmentos de vegetação característica do bioma (cerca de 15% em relação aos fragmentos mapeados dentro dos limites do mapa do IBGE), além das constatações técnicas no âmbito das análises dos processos de autorização para intervenção ambiental, por meio de inventário florestal. Ademais, a área técnica pode se deparar com detalhamentos não acobertados pelo mapa, sobretudo nas áreas contíguas ou próximas ao seu entorno, que enquadrem a vegetação no critério biológico de identificação do Bioma, conforme art. 2º da Lei Federal nº 11.428, de 2006, e art. 1º do Decreto Federal nº 6.660, de 2008. Sobre esse aspecto, em que pese o entendimento jurídico e vinculante exposto pelo órgão de representação é importante destacar que, do ponto de vista iminentemente técnico, a avaliação nos limites do mapa não garante a proteção ampla do bioma de forma que tal critério se mostra insuficiente para o exercício das competências institucionais da Semad e IEF. Para ilustrar tal situação passamos a expor alguns pontos que são relevantes para tratativa do caso. Dessa forma, a ausência da indicação das disjunções no Mapa de Aplicação do IBGE, com a exata localização territorial de onde se encontram, mais se deve por uma questão técnica, fundada na natureza e fragmentariedade destas áreas e na dificuldade de delimitá-las em um Mapa de tamanha dimensão, sobretudo com escala tão reduzidas. Com a possível limitação territorial indicada na Nota Jurídica 99/2022 à aplicação da proteção especial prevista na Lei Federal nº 11.428/2006, a supressão desta vegetação nativa característica do bioma Mata Atlântica passa a ter tratamento comum, o que significa que não terá, em regra, nenhuma condição ou limitação para a sua autorização além das previstas na Lei Estadual nº 20.922, de 16 de outubro de 2013, e, ainda, exigência de compensação, salvo se inseridas em áreas que recebam proteção especial

Mesmo assim, a despeito das divergências entre as várias áreas detentoras da atribuição legal e da expertise para tanto, esta Assessoria Jurídica não tem dúvida de que, **com fulcro na última manifestação técnica subscrita pela Suppri**, a manifestação constante da Nota Jurídica nº 99/2021 pode e deve ser ratificada, com acréscimo, que já constava da Promoção AGE

58625668. No sentido de que o Estado de Minas Gerais deve permanecer envidando **esforços para preservar e restaurar o Bioma Mata Atlântica**, porquanto imposição constitucional inserta no art. 225, §1º da CRFB, executando adequada e suficientemente a tutela ambiental nos moldes e limites da legislação regente, **mirando a adequada governança ecológica**, privilegiando essa mesma dimensão da dignidade da pessoa humana, da qual não se pode distanciar o Poder Público, por se tratar de valor permanente e fundamento da República brasileira.

Perceba-se, dessa forma, que este órgão de assessoramento jurídico não está dizendo o que são disjunções, nem o que deve ser considerado compreendido dentro do Mapa do IBGE. Nossa análise se limita, como em todas as manifestações anteriores, apenas ao plano do que é juridicamente possível e que não prescinde da verificação e do posicionamento técnico - e institucional - prévio e conclusivo das áreas competentes.

Se dúvidas existem e se a variedade de interpretações adotadas pelos especialistas sobre a interpretação do mapa e dos conceitos aqui mencionados refletem opiniões válidas e defensáveis, a escolha de uma ou outra posição continua se inserindo dentro da **discricionariedade técnico-administrativa** do órgão. Até porque o gestor precisa levar em consideração, como parece ter feito o subscritor do Memorando.SEMAD/SUPPRI.nº 102/2022, os **obstáculos** e as **dificuldades do mundo real** e as exigências das políticas públicas a seu cargo (inteligência do disposto no art. 30 da LINDB).

Não por outra razão, o próprio Conselho Nacional do Ministério Público, e em reforço à orientação doutrinária e jurisprudencial que reconhece a legitimidade da escolha feita no contexto da discricionariedade administrativa, fez editar a Recomendação Conjunta nº 2, de 19 de junho de 2020, dispondo que, na fiscalização de políticas públicas, os i. representantes do *Parquet* devem respeitar a escolha dos gestores naquilo que toca ao exercício de discricionariedade técnica.

“Art. 2º Recomendar aos membros do Ministério Público brasileiro que, na fiscalização de atos de execução de políticas públicas, seja respeitada a autonomia administrativa do gestor e observado o limite de análise objetiva de sua legalidade formal e material. Parágrafo único. Diante da falta de consenso científico em questão fundamental à efetivação de política pública, é atribuição legítima do gestor a escolha de uma dentre as posições díspares e/ou antagônicas, não cabendo ao Ministério Público a adoção de medida judicial ou extrajudicial destinadas a modificar o mérito dessas escolhas”.

Nesse contexto, o que remanesce cabível ao Procurador do Estado, em situações como a do presente expediente, é dizer que, qualquer que seja a posição do gestor, não se pode perder de vista que **o Estado de Minas Gerais deve, tanto quanto possível, permanecer envidando seus melhores esforços para preservar e restaurar o Bioma Mata Atlântica, vis-à-vis da determinação constitucional inserta no art. 225, §1º da CRFB.**

Por isso mesmo é que a mudança de posicionamento do gestor público, variando entre uma ou mais opções técnicas defensáveis, não pode ser compreendida senão dentro do espectro da discricionariedade administrativa. Esse juízo de conveniência não se mostra suficiente para invalidar o ato anterior que também foi praticado tomando como vetor uma posição técnica válida, apoiada em critérios revestidos de razoabilidade científica.

É nesse sentido que a Promoção AGE 58625668 precisa ser compreendida. Em primeiro lugar, não é demasiado observar que aludida promoção se referia a uma específica consulta, que tratava de um caso concreto com suas peculiaridades e especificidade, sem necessário viés de repetição ou generalidade. Em segundo, é preciso ter em conta que, naquele caso concreto, o próprio órgão ambiental do Estado deixou evidenciado que a área especificada no aludido processo não abriga espécie da flora ou fauna silvestre ameaçadas, não alcança unidade de conservação, área de excepcional valor paisagístico, área de proteção de mananciais e de prevenção de erosão, nem corredores remanescentes de vegetação primária ou secundária em estágio avançado de regeneração. Por último, e esse parece ser o ponto que reclama maior explicitação, é certo que as conclusões constantes daquela manifestação dizem sobre a aplicação da proteção do Bioma Mata Atlântica nos limites do mapa do IBGE. Mas como a própria área consultante reconheceu, no Memorando.SEMAD/SUPPRI.nº 102/2022, **em nenhum momento o entendimento exarado na aludida Promoção AGE 58625668 pretendeu restringir ou excluir outras avaliações** por parte do órgão ambiental destinadas a conferir a proteção legítima ao referido bioma (notadamente no contexto da discricionariedade técnica aqui mencionada).

2.4 – Sobre a possibilidade de as disjunções das formações florestais nativas e ecossistemas associados localizados fora da delimitação da área do Mapa divulgado pelo IBGE receberem o mesmo tratamento jurídico dado à Mata Atlântica pela Lei Federal nº 11.428, de 2006.

Conforme se verifica da presente consulta, a Subsecretaria de Regularização Ambiental (unidade administrativa à qual a Supri encontra-se, inclusive, subordinada, por um vínculo de hierarquia) exarou o Memorando.SEMAD/SURAM.nº 584/2023, em que deixa expressamente consignado questão que não havia sido ainda trazida ao conhecimento dessa Assessoria Jurídica e que se baseia em dados estatísticos e percentuais extraídos de estudos técnicos que estão ali indicadas como subsídio para a formação do convencimento do órgão:

do ponto de vista eminentemente técnico, a avaliação nos limites do mapa não garante a proteção ampla do bioma, de forma que tal critério se mostra insuficiente para o exercício das competências institucionais da Semad e IEF.

Perceba-se que a área técnica não certifica que os limites do mapa abrangem apenas as áreas ali constantes. Pelo contrário, aduz categoricamente que **os limites do mapa do IBGE, para fins de aplicação da Lei Federal nº 11.428, de 2006, contempla as áreas de disjunção do bioma localizadas em outros biomas.** Destarte:

Examinando o Mapa de Aplicação do IBGE, constatamos que **não houve uma delimitação ampla do Bioma Mata Atlântica em uma única mancha uniforme.** Cada formação florestal ou ecossistema associado do Bioma recebeu uma delimitação individual, identificada com coloração específica e de acordo com a área do seu fragmento. Na parte legendada do mapa com o título “Cobertura vegetal na área de aplicação da lei” há a descrição da formação florestal ou ecossistema associado correspondente a cada mancha colorida.

De todas as formações florestais e ecossistemas associados descritas na lei, exceto os campos de altitude, os brejos interioranos e encraves florestais e vegetação nativa das ilhas costeiras e oceânicas que não receberam uma delimitação territorial no mapa por meio de manchas coloridas e, desta forma, não estão inseridos na referida legenda.

Porém, há explicação técnica para tanto. Os campos de altitude, na verdade, foram inseridos nas áreas denominadas “Refúgios Vegetacionais”, como explicado no campo do mapa com o título “Caracterização Geral dos Tipos de Vegetação”. A vegetação nativa das ilhas costeiras e oceânicas, por sua vez, não está visível do mapa, pois este se restringiu ao território continental do país, excluindo o território marítimo. Os brejos interioranos e encraves florestais, como já explícito na lei, tratam de disjunções de formações florestais típicas do Bioma Mata Atlântica, ou seja, são fragmentos de vegetação do Bioma encontrados em outras áreas.

Conforme Manual Técnico da Vegetação Brasileira, do IBGE, disjunções são repetições, em escala menor, de um outro tipo de vegetação próximo que se insere no contexto da região fitoecológica dominante.

Dessa forma, as **disjunções da Mata Atlântica podem ser encontradas em regiões externas a área do Bioma Mata Atlântica**, conforme a delimitação macrorregional dos biomas brasileiros presente no Mapa Biomas do Brasil do IBGE, de 2004, referenciado no Mapa de Aplicação do IBGE. Isso porque a formação da cobertura vegetal nem sempre é homogênea, pois depende de diversas condições ambientais para a sua caracterização. Assim, a caracterização da vegetação é uma avaliação técnica de continuidade da vegetação que não pode ser limitada por um marco geográfico já que tais biomas são características de mosaico e continuidade e podem se manifestar em diversos locais do território.

De forma adicional, Eiten 1994, Oliveira-Filho & Ratter 2002, sugerem que as Florestas Estacionais se fazem presentes no Cerrado por um conjunto de disjunções ou fragmentos naturais, que estão distribuídos por todo o bioma e que coincidem com áreas de solos bem drenados e de média a alta fertilidade. Este padrão disjuncto de distribuição é recorrente nos neotrópicos (região biogeográfica que compreende o Estado) e vem sendo interpretado como decorrente de uma mudança climática para frio e seco, que teria ocorrido há 15.000-18.000 anos e que teria provocado a retração das florestas úmidas para as margens dos cursos d'água e permitido a ocupação destes solos por florestas estacionais (Pennington et al. 2000, Prado 2000, Fernandes 2003, Prado & Gibbs 1993).

Felfili (2003) estimou a extensão total das FECs em mais de 15% da área do Cerrado (ca. 300.000 km²). Este total equivale a 35% da área estimada por Góes Filho & Braga (1991), para as FEs, no Brasil, com base nos levantamentos do Projeto Radambrasil.

Ilustrativamente, estudos como os realizados pelo Mapbiomas mostram que, em Minas Gerais, cerca de 2,4 milhões de hectares de formações florestais estão localizadas fora da extensão do limite de aplicação da Lei Federal 11.428/2006, como revela o mapa abaixo.

Dessa forma, a ausência da indicação das disjunções no Mapa de Aplicação do IBGE, com a exata localização territorial de onde se encontram, mais se deve por uma questão técnica, fundada na natureza e fragmentariedade destas áreas e na dificuldade de delimitá-las em um Mapa de tamanha dimensão, sobretudo com escala tão reduzidas.(Negritou-se).

Ora, se a compreensão técnica do órgão ambiental evoluiu para, com base em estudos e dados estatísticos - que presumimos seguros -, firmar novo entendimento sobre a questão, no sentido de que a ausência de indicações no mapa do IBGE decorre mais da dificuldade de delimitar as áreas com característica de Mata Atlântica que propriamente de um desejo de restringir a proteção, não há dúvidas da juridicidade de se emprestar tratamento mais protetivo ao bioma em questão.

As recomendações constantes das manifestações jurídicas anteriores, que são meramente enunciativas do pensamento jurídico, não vinculando a decisão do gestor, já apontavam a necessidade de o Estado de Minas Gerais permanecer envidando seus melhores esforços para preservar e restaurar o Bioma Mata Atlântica, dado o mandamento constitucional constante do art. 225, §1º da CRFB.

A certificação dos limites do mapa do IBGE e o modo de interpretação das disjunções, que continuam sendo atribuições exclusivas das áreas técnicas da Pasta Consulente, não impedem que o órgão ambiental confira, a partir de agora, ou desde sempre, dentro da sua discricionariedade administrativa, maior proteção à vegetação que possua característica fitofisionômica de Mata Atlântica, mesmo que situada fora dos limites do mapa do IBGE.

Para além de essa providência estar compreendida na competência concorrente dos Estados, a adoção de entendimento prevendo a maior proteção também está justificada por um aspecto técnico-factual, consistente na afirmação feita de modo peremptório e contundente pelo Consulente de que **a aplicação dos limites constantes do mapa do IBGE é de todo insuficiente - e mesmo inviável dada a reduzida escala - para garantir o poder/dever conferido a este órgão ambiental de preservar e restaurar o bioma por meio da adequada governança ecológica.**

Confira-se:

Com a possível limitação territorial indicada na Nota Jurídica 99/2022 à aplicação da proteção especial prevista na Lei Federal nº 11.428/2006, a supressão desta vegetação nativa característica do bioma Mata Atlântica passa a ter tratamento comum, o que significa que não terá, em regra, nenhuma condição ou limitação para a sua autorização além das previstas na Lei Estadual nº 20.922, de 16 de outubro de 2013, e, ainda, exigência de compensação, salvo se inseridas em áreas que recebam proteção especial, como por exemplo, áreas de preservação permanente, ou abrigar espécies da fauna e flora com proteção especial.

Em razão deste cenário fático, e considerando o dever estatal de preservação do meio ambiente e a expressiva caracterização de áreas com características do bioma fora do Mapa do IBGE, aliado ao baixo percentual do remanescente do bioma – em torno de 12,4% da sua cobertura original –, os índices de seu desmatamento irregular no território mineiro, e a relevante função ecossistêmica que este desempenha, favorecendo sobremaneira a biodiversidade e a manutenção qualitativa e quantitativa dos recursos naturais, sobretudo dos recursos hídricos, surge a preocupação em se buscar formas para sua proteção e até mesmo recuperação, mesmo que para além do seu traçado espacial determinado por Lei.(...)

Sobre esse aspecto, em que pese o entendimento jurídico e vinculante exposto pelo órgão de representação é importante destacar que, **do ponto de vista eminentemente técnico, a avaliação nos limites do mapa não garante a proteção ampla do bioma de forma que tal critério se mostra insuficiente para o exercício das competências institucionais da Semad e IEF.** (Negritou-se).

Entende-se, dessa maneira, que as razões apontadas supervenientemente pela consulente são contundentes no sentido de que a interpretação técnica que outrora conferia menor amplitude ao tratamento da interpretação do mapa do IBGE, e suas disjunções, não se mostra, doravante, numa visão voltada para o todo, e não apenas para um caso concreto, compatível com o dever de máxima proteção ao Bioma da Mata Atlântica.

Naturalmente, que a mudança de entendimento técnico não invalida os atos praticados anteriormente. A não ser que se esteja diante de ilegalidade evidente, que justifique o exercício da autotutela administrativa, os atos anteriores, cuja produção já se houver completado, não carecem de revisão por parte do órgão ambiental. É preciso respeitar os atos jurídicos perfeitos e acabados e os direitos dos administrados, que inclusive, fiaram suas decisões na manifestação expedida pela Administração Pública (princípio da confiança legítima). Nos termos do art. 24 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro:

Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.

De uma forma ou de outra, é recomendável que as áreas técnicas da Secretaria Consulente busquem a maior uniformização do entendimento sobre essa e outras questões abrangidas pela sua competência, a fim de evitar dúvidas e eliminar incertezas, garantindo maior segurança às políticas pública e aos direitos dos administrados.

3 – CONCLUSÕES

Como visto, o entendimento exarado na Promoção AGE explicita a aplicação da proteção do Bioma Mata Atlântica nos limites do mapa do IBGE, sem, contudo, limitar ou excluir outras avaliações por parte do órgão ambiental destinadas a conferir a proteção legítima ao referido bioma, notadamente tudo aquilo que decorrer da discricionariedade técnica, a cargo do gestor público. A simples constatação de que nessa Promoção também foi dito que o Estado de Minas Gerais deve permanecer envidando esforços para preservar e restaurar o Bioma Mata Atlântica demonstra a inexistência de posicionamento jurídico redutor de uma proteção que se pretende ampla - inclusive por imposição normativa.

À guisa de conclusão, tomando por base as manifestações técnicas exaradas pela Consulente e a limitação de atuação conferida ao Procurador do Estado em casos como o presente, temos que:

(i) a Nota Jurídica Asjur/Semad nº 99/2021 (30885820) e a Promoção AGE 58625668 dizem respeito a consultas específicas, devendo ser compreendidas nos limites dos respectivos casos concretos e dentro da percepção de que as aludidas manifestações tomaram como premissa as posições técnicas então exaradas pela própria Secretaria de Estado de Meio Ambiente;

(ii) nos termos do Parecer Normativo nº 16.256 aprovado pelo próprio Governador do Estado de Minas Gerais, *em se tratando de decisão que esteja na esfera de discricionariedade administrativa do(a) gestor(a), de escolha conforme a conveniência e a oportunidade, que decorre da hipótese, do comando ou da finalidade da norma, não compete ao órgão de consultoria e assessoramento jurídico imiscuir-se em nenhum desses aspectos ou caracteres;*

(iii) a interpretação do Mapa do IBGE e do que são ou não disjunções para fins de caracterização do Bioma Mata Atlântica é competência exclusiva dos órgãos técnicos do Consulente;

(iv) se dúvidas existem e se a variedade de análises técnicas adotadas pelos especialistas sobre a interpretação do mapa e dos conceitos aqui mencionados refletem opiniões válidas e defensáveis, a escolha de uma ou outra posição continua se inserindo dentro da discricionariedade técnico-administrativa do órgão e de seu dirigente máximo;

(v) o órgão ambiental não está impedido de, em casos como o presente, remanescendo divergências técnicas válidas dentro da sua margem de discricionariedade administrativa, buscar a maior proteção à vegetação que possua característica fitofisionômica de Mata Atlântica, mesmo que, a rigor, situada fora dos limites do mapa do IBGE;

(vi) a mudança de entendimento técnico não invalida os atos praticados anteriormente. A não ser que se esteja diante de ilegalidade evidente, que justifique o exercício da autotutela administrativa, os atos anteriores, cuja produção já se houver completado, não carecem de revisão por parte do órgão ambiental. É preciso respeitar os atos jurídicos perfeitos e acabados e os direitos dos administrados;

(vii) no exercício das competências que são próprias do órgão ambiental, cabe ao gestor considerar os obstáculos e as dificuldades reais e as exigências das políticas públicas a seu cargo, de sorte que, se a aplicação dos limites constantes do mapa do IBGE se mostrar insuficiente para garantir o poder/dever de preservar e restaurar o bioma por meio da adequada governança ecológica, a adoção de medidas concretas tendentes a suprir essa deficiência é medida que se impõe e que encontra amparo no próprio texto constitucional (art. 225, §1º);

(viii) considerando o caráter estritamente técnico da questão, cabe exclusivamente à Consulente avaliar se o critério consagrado na Instrução de Serviços SISEMA nº 02/2017 está consentâneo com a interpretação que o Memorando.SEMAD/SURAM.nº 584/2023 empresta ao Mapa do IBGE, e se atende ao conjunto de premissas e conclusões aqui esboçadas, definindo a necessidade de aproveitamento ou edição de outro ato normativo visando a elucidação da questão;

(ix) é recomendável que as áreas competentes da órgão Consulente busquem a maior uniformização do entendimento sobre a interpretação do mapa do IBGE, suas disjunções e quaisquer questões relacionadas ao Bioma da Mata Atlântica, a fim de evitar dúvidas e eliminar incertezas, garantindo maior segurança às políticas pública e aos direitos dos administrados, além, é claro, de viabilizar a emissão de orientação jurídica segura, quando for o caso. Se a despeito desse esforço, a divergência técnica subsistir, cabe à autoridade competente deixar sempre explícitas as possibilidades existentes, para que não reste dúvida de que a decisão foi tomada no exercício de uma discricionariedade própria do cargo;

(x) a existência e subsistência de divergência técnica, indicando uma multiplicidade de situações válidas, não pode contaminar nem tornar inválida, só por isso, a orientação jurídica que caminhou num ou noutro sentido. Sobretudo em questões de matriz ambiental, *quando a hipótese envolver discricionariedade técnica, cabe, portanto, ao gestor, e não ao Advogado Público, observar os dados, elementos, estudos apresentados pelo setor técnico competente, os quais, inclusive, orientarão a valoração jurídica, quanto às normas incidentes na espécie (...) não cabe à AGE, no desempenho de suas atribuições institucionais, questionar dados de natureza técnica, como quanto a ser, ou não, significativo um impacto ambiental, de modo a impor, ou não, o dever de compensar; ou à existência de alternativa técnica ou locacional para implantação de um empreendimento, e intentar decidir a esse respeito, não competindo ao técnico do órgão ambiental a análise sobre a incidência desta ou daquela regra de direito, em havendo dúvida de natureza jurídica* (Parecer Normativo 16.256/2020);

(xi) as orientações jurídicas expedidas por essa Unidade de Execução da Advocacia-Geral do Estado partem sempre da premissa de que as manifestações prévias e subjacentes foram emitidas com o emprego do máximo cuidado e da melhor

técnica, refletindo também o posicionamento institucional da Pasta, no exercício de competência que é própria e exclusiva das áreas técnicas do órgão ambiental. Por isso, a aplicação das orientações jurídicas devem ter em mente as especificidades do caso concreto, sendo inapropriada a replicação indiscriminada e irrefletida de um entendimento jurídico para casos que não têm a mesma conformação.

Dada a relevância, repercussão e complexidade do tema aqui abordado, submetemos o entendimento à apreciação do Núcleo Central de Consultoria Jurídica da Advocacia-Geral do Estado.

Belo Horizonte, 31 de outubro de 2023.

ADRIANO BRANDÃO DE CASTRO

Procurador do Estado

Procurador-Chefe da SEMAD

OAB/MG 105.699 - MASP 1.327.068-1

Aprovo a presente nota jurídica.

RAFAEL FARIA REZENDE

Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica

De acordo.

WALLACE ALVES DOS SANTOS

Advogado-Geral Adjunto para o Consultivo

SÉRGIO PESSOA DE PAULA CASTRO

Advogado-Geral do Estado de Minas Gerais



Documento assinado eletronicamente por **Adriano Brandão de Castro, Procurador(a) Chefe**, em 31/10/2023, às 15:12, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Rafael Rezende Faria, Procurador(a) Chefe**, em 31/10/2023, às 17:14, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Wallace Alves dos Santos, Advogado(a) Geral Adjunto**, em 31/10/2023, às 17:19, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Sergio Pessoa de Paula Castro, Advogado Geral do Estado**, em 31/10/2023, às 17:25, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Fabio Murilo Nazar**, Advogado(a) Geral Adjunto, em 31/10/2023, às 18:12, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.mg.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **76193166** e o código CRC **7BFC46F1**.

Referência: Processo nº 1370.01.0040726/2023-60

SEI nº 76193166