



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

2ª Promotoria de Justiça da Comarca de Paranaguá/PR



RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA 03/2023

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ**, por meio da 2ª Promotoria de Justiça da Comarca de Paranaguá/PR, no exercício de suas atribuições constitucionais e legais, com fundamento no artigo 129, incisos II e III, da Constituição Federal; nos artigos 25, inciso IV, e 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei nº 8.625/93 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público) e artigo 58, inciso I, alínea "a", e inciso IV, da Lei Complementar nº 85/99 (Lei Orgânica do Ministério Público do Paraná);

CONSIDERANDO que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações, e que as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, as sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados (artigo 225, *caput* e §3º, da Constituição Federal);

CONSIDERANDO que a Constituição Federal elegeu, dentre outros espaços territoriais brasileiros, a Mata Atlântica como patrimônio nacional, condicionando sua utilização à preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais, observando os requisitos estabelecidos em lei (artigo 225, §4º);

CONSIDERANDO que a Mata Atlântica se estendia originalmente por cerca de 1.300.000 km² do território brasileiro, e que atualmente os remanescentes primários e em estágio médio e avançado de regeneração estão reduzidos a apenas 7,84% da cobertura florestal original, correspondente a aproximadamente 100.000 km², transformando o Bioma da Mata Atlântica no segundo mais ameaçado de extinção do mundo¹;

CONSIDERANDO que a Lei nº 11.428/2006 dispõe sobre a utilização, proteção, conservação e regeneração da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, consideradas como sendo as formações florestais nativas e ecossistemas associados, em

¹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 28. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: JusPodivm, 2022, p. 822.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná



2ª Promotoria de Justiça da Comarca de Paranaguá/PR

estágio primário e nos estágios secundário inicial, médio e avançado de regeneração (artigos 1º e 2º);

CONSIDERANDO que a definição de vegetação primária e de vegetação secundária nos estágios avançado, médio e inicial de regeneração do Bioma Mata Atlântica compete ao Conselho Nacional do Meio Ambiente (artigo 4º, da Lei nº 11.429/2006), e, no Estado do Paraná, é feita pela Resolução CONAMA nº 02/1994;

CONSIDERANDO que a “vegetação primária ou a vegetação secundária em qualquer estágio de regeneração do Bioma Mata Atlântica não perderão esta classificação nos casos de incêndio, desmatamento ou qualquer outro tipo de intervenção não autorização ou não licenciada” (artigo 5º, da Lei nº 11.428/2006);

CONSIDERANDO que a “proteção e a utilização do Bioma Mata Atlântica têm por objetivo geral o desenvolvimento sustentável e, por objetivos específicos, a salvaguarda da biodiversidade, da saúde humana, dos valores paisagísticos, estéticos e turísticos, do regime hídrico e da estabilidade social”, devendo também ser observados “os princípios da função socioambiental da propriedade, da equidade intergeracional, da prevenção, da precaução, do usuário-pagador, da transparência das informações e atos, da gestão democrática, da celeridade procedimental, da gratuidade dos serviços administrativos prestados ao pequeno produtor rural e às populações tradicionais e do respeito ao direito de propriedade” (artigo 6º e parágrafo único, da Lei nº 11.428/2006);

CONSIDERANDO que o “corte, a supressão e a exploração da vegetação do Bioma Mata Atlântica far-se-ão de maneira diferenciada, conforme se trate de vegetação primária ou secundária, nesta última levando-se em conta o estágio de regeneração”, competindo ao poder público fomentar o enriquecimento ecológico do Bioma (artigos 8º e 10, da Lei nº 11.428/2006);

CONSIDERANDO que “a supressão de vegetação primária e secundária no estágio avançado de regeneração somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública, sendo que a vegetação secundária em estágio médio de regeneração poderá ser suprimida nos casos de utilidade pública e interesse social, em todos os casos devidamente



caracterizados e motivados em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto” (artigo 14, da Lei nº 11.428/2006);

CONSIDERANDO que o corte e a supressão de vegetação primária ou nos estágios avançado e médio de regeneração do Bioma Mata Atlântica ficam vedados quando o proprietário ou o posseiro não cumprir os dispositivos da legislação ambiental, e quando a vegetação abrigar espécies da flora e da fauna silvestres ameaçadas de extinção e a intervenção ou o parcelamento puserem em risco a sobrevivência dessas espécies; quando exercer a função de proteção de mananciais ou de prevenção e controle de erosão; quando formar corredores entre remanescentes de vegetação primária ou secundária em estágio avançado de regeneração; quando proteger o entorno das unidades de conservação; ou quando possuir excepcional valor paisagístico, reconhecido pelos órgãos executivos competentes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (artigo 11, incisos I e II, da Lei nº 11.428/2006);

CONSIDERANDO que “é vedada a supressão de vegetação primária do Bioma Mata Atlântica, para fins de loteamento ou edificação, nas regiões metropolitanas e áreas urbanas consideradas como tal em lei específica, aplicando-se à supressão da vegetação secundária em estágio avançado de regeneração” as restrições previstas na Lei nº 11.428/2006 (artigo 30);

CONSIDERANDO que “nas regiões metropolitanas e áreas urbanas, assim consideradas em lei, o parcelamento do solo para fins de loteamento ou qualquer edificação em área de vegetação secundária, em estágio médio de regeneração, do Bioma Mata Atlântica, devem obedecer ao disposto no Plano Diretor do Município e demais normas aplicáveis, e dependerão de prévia autorização do órgão estadual competente”, ressalvado o disposto nos artigos 11, 12 e 17 da Lei nº 11.428/2006 (artigo 31);

CONSIDERANDO que o corte ou a supressão de vegetação primária ou secundária nos estágios médio ou avançado de regeneração do Bioma Mata Atlântica, autorizados pela Lei nº 11.428/2006, “ficam condicionados à compensação ambiental, na forma da destinação de área equivalente à extensão da área desmatada, com as mesmas características ecológicas, na mesma bacia hidrográfica, sempre que possível na mesma



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

2ª Promotoria de Justiça da Comarca de Paranaguá/PR

Fis. nº

microbacia hidrográfica”, e, nos casos previstos nos artigos 30 e 31 do referido diploma normativo, em áreas localizadas no mesmo Município ou região metropolitana (artigo 17);

CONSIDERANDO que, verificada pelo órgão ambiental a impossibilidade da compensação ambiental, será exigida a reposição florestal, com espécies nativas, em área equivalente à desmatada, na mesma bacia hidrográfica, e, sempre que possível, na mesma microbacia hidrográfica, **sendo vedada a compensação ambiental nos casos de corte ou supressão ilegais** (artigo 17, §§1º e 2º, da Lei nº 11.428/2006);

CONSIDERANDO que, no âmbito do Município de Paranaguá/PR, a Lei Complementar Municipal nº 302/2022 prevê que o Conselho Municipal do Meio Ambiente tem “a finalidade de assessorar, estudar e propor as diretrizes políticas governamentais para o meio ambiente, deliberar no âmbito de sua competência sobre os recursos em processos administrativos, normas e padrões relativos ao meio ambiente” (artigo 12);

CONSIDERANDO que ao Conselho Municipal do Meio Ambiente de Paranaguá compete, dentre outras atribuições, estabelecer normas e padrões de proteção, conservação, recuperação e melhoria do meio ambiente (artigo 13, inciso I, da Lei Complementar Municipal nº 302/2022);

CONSIDERANDO que o Conselho Municipal do Meio Ambiente de Paranaguá, por ocasião da 146ª reunião ordinária, realizada em 28 de junho de 2022, aprovou por maioria de seus conselheiros, ressalvadas algumas abstenções, a Resolução nº 01/2022, estabelecendo critérios para a regularização ambiental decorrente de supressão não autorizada, em imóveis localizados na zona urbana do Município de Paraná, de vegetação primária e secundária nos estágios médio ou avançado de regeneração do Bioma Mata Atlântica;

CONSIDERANDO que o artigo 1º do referido ato normativo prevê que “o corte ou a supressão não autorizada de vegetação secundária nos estágios médio ou avançado de regeneração do Bioma Mata Atlântica, em áreas urbanas deste Município, são passíveis de regularização ambiental, desde que haja a compensação ambiental na forma de destinação de área equivalente ao dobro da área desmatada”;



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

2ª Promotoria de Justiça da Comarca de Paranaguá/PR

Fis. nº _____

CONSIDERANDO que, portanto, a Resolução nº 01/2022 do Conselho Municipal do Meio Ambiente de Paranaguá viola expressa previsão legal, porquanto permite a compensação ambiental decorrente de supressão ilegal de vegetação primária e secundária nos estágios médio ou avançado de regeneração do Bioma Mata Atlântica, ao passo que a Lei nº 11.428/2006 veda categoricamente tal possibilidade, em seu artigo 17, §2º;

CONSIDERANDO que a Resolução nº 01/2022 do Conselho Municipal do Meio Ambiente de Paranaguá representa manifesto retrocesso em matéria de proteção ao meio ambiente, pois permite aos infratores ambientais se furtar da reparação precípua do dano ambiental na forma de sua restauração natural, sem exigir a prévia averiguação da impossibilidade fática desta, estendendo-lhes instrumento destinado, em regra, às situações de supressão vegetais devidamente autorizadas pelos órgãos ambientais competentes;

CONSIDERANDO que consubstancia competência concorrente da União, dos Estados, do Distrito Federal e do Município, este nos limites do interesse local, legislar sobre florestas, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais e proteção ao meio ambiente (artigos 24, inciso VI e 30, inciso I, da Constituição Federal);

CONSIDERANDO que os atos normativos editados pela municipalidade devem o ser em consonância com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados, bem como não podem caracterizar regressão à proteção ambiental, pois “a tutela jurídica ambiental – tanto sob a perspectiva constitucional quanto infraconstitucional – deve operar de modo progressivo no âmbito das relações sócio ambientais, a fim de ampliar a qualidade de vida existente hoje e atender padrões cada vez mais rigorosos de tutela da dignidade da pessoa humana, não admitindo o retrocesso, em termos fáticos e normativos, a um nível de proteção inferior à aquele verificado hoje”²;

CONSIDERANDO, assim, que a Resolução nº 01/2022 do Conselho Municipal do Meio Ambiente de Paranaguá, por violar expressa disposição legal e

² SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERFEIFER, Tiago. **Princípios do Direito Ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 195.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado de Paraná

2ª Promotoria de Justiça da Comarca de Paranaguá/PR

representar retrocesso da proteção ambiental estabelecida pela ordem jurídica constitucional e infraconstitucional, é nula, dela não advindo nenhum efeito fático ou jurídico;

CONSIDERANDO que “a administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial” (súmula 473 do Supremo Tribunal Federal);

CONSIDERANDO que, no exercício de seu poder de autotutela, a Administração Pública possui o poder-dever de anular seus atos ilegais, inclusive de ofício, não havendo faculdade ao administrador, pois não é lícito que “deixe de efetivar a retirada do ato em desconformidade com o ordenamento jurídico, ainda que não tenha sido provocado por nenhum interessado”³ (artigo 53, da Lei nº 9.784/1999⁴);

CONSIDERANDO que a Resolução nº 01/2022 do Conselho Municipal do Meio Ambiente de Paranaguá está sendo efetivamente aplicada pelo Município de Paranaguá como fundamento para formalização de Termo de Ajustamento de Conduta para possibilitar a compensação ambiental em casos de supressão ilegal de vegetação nativa secundária em estágio médio e avançado de regeneração, a exemplo das informações veiculadas no bojo da Ação Penal nº 0002285-77.2022.8.16.0129;

CONSIDERANDO que a Resolução nº 01/2022 do Conselho Municipal do Meio Ambiente de Paranaguá foi editada em um passado recente (junho de 2022), de modo que não há que se falar no implemento do prazo de cinco anos para a Administração Pública rever seus atos que sejam favoráveis a particulares, previsto no artigo 54, da Lei nº 9.784/1999⁵;

3 CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 11. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Juspodivm, 2023, p. 98.

4 Lei nº 9.784/1999. Art. 53. A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos.

5 Lei nº 9.784/1999. Art. 54. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

2ª Promotoria de Justiça da Comarca de Paranaguá/PR



CONSIDERANDO que cabe ao Ministério Público a expedição de recomendações, visando ao respeito aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover, fixando prazo razoável para a adoção das providências cabíveis, atuando como instrumento de prevenção de responsabilidades ou correções de condutas (artigo 107, do Ato Conjunto nº 001/2019 da PGJ/CGMP);

CONSIDERANDO que a Recomendação Administrativa é um importante instrumento de que dispõe o Ministério Público para ver respeitado o ordenamento jurídico, sem que haja a necessidade da judicialização de eventuais conflitos, alertando seus destinatários sobre a existência de normas vigentes e da necessidade de sua observância;

RECOMENDA

1) Ao Presidente, Sr. Diego Delfino, e aos demais Membros do Conselho Municipal do Meio Ambiente de Paranaguá, ou a quem lhes suceder ou representar, que em cumprimento às disposições constitucionais e legais acima mencionadas, e em vista das circunstâncias ora apuradas no tocante à aplicação de ato normativo ilegal, no âmbito de suas atribuições:

a) anulem a Resolução nº 01/2022 do Conselho Municipal do Meio Ambiente de Paranaguá.

2) Ao Secretário Municipal de Meio Ambiente, Sr. Diego Delfino, ou a quem lhe suceder ou representar, que em cumprimento às disposições constitucionais e legais acima mencionadas, e em vista das circunstâncias ora apuradas no tocante à aplicação de ato normativo ilegal, no âmbito de sua atribuição:

b) anule todos os termos de ajustamento de conduta firmados com infratores ambientais tendo como embasamento a Resolução nº 01/2022 do Conselho Municipal do Meio Ambiente de Paranaguá; e,

c) adote, a partir da anulação dos termos de ajustamento de conduta firmados, as medidas cabíveis para a efetiva responsabilização dos infratores e a reparação integral do dano ambiental, com fulcro nas normas ambientais vigentes.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná



2ª Promotoria de Justiça da Comarca de Paranaguá/PR

Ainda, o Ministério Público do Estado do Paraná requisita, com amparo no artigo 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei nº 8.625/1993, que os destinatários encaminhem, **no prazo de 30 (trinta) dias corridos**, sob pena de adoção das providências extrajudiciais e judiciais aplicáveis à espécie, resposta por escrito informando sobre o acatamento ou não da presente Recomendação Administrativa e quanto às ações concretas adotadas em prol de seu fiel cumprimento, em especial, o resultado da votação do Conselho Municipal do Meio Ambiente de Paranaguá sobre o normativo discutido e a realização, pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente, de levantamento de todos os termos de ajustamento de conduta firmados com base na Resolução COMMA nº 01/2022 e os encaminhamentos a eles dados, após a anulação, para fins de reparação integral do dano ambiental, com fulcro nas normas ambientais vigentes.

Paranaguá/PR, 22 de maio de 2023.

VANESSA SCOPEL Assinado de forma digital
por VANESSA SCOPEL
BONATTO:05511185981
85981 Dados: 2023.05.22 20:03:06
-03'00'

VANESSA SCOPEL BONATTO

Promotora de Justiça