

Sanções ambientais por supressão irregular de vegetação do bioma Mata Atlântica

Environmental sanctions in reason of irregular supression of vegetation from Mata Atlântica biome

Marcelo Kokke Gomes*

Resumo: O bioma Mata Atlântica é um dos mais relevantes no cenário ambiental brasileiro. Além de sua relevância ecológica, a Constituição atribui ao bioma a qualidade de patrimônio nacional. Essa qualificação revela seu caráter de bem ambiental intergeracional. O presente artigo analisa as infrações ambientais contrárias ao bioma Mata Atlântica. O problema desenvolvido se refere à tutela ambiental de áreas ecológicas de ecossistemas associados ao bioma que estejam fora dos limites do Mapa do IBGE, considerando as previsões da Lei do Bioma Mata Atlântica. Há decisões judiciais que retiram a proteção de áreas de Mata Atlântica que estejam fora dos limites do Mapa do IBGE, adotando um critério meramente geográfico. A partir do método crítico-propositivo, o presente artigo analisa o direito sancionador ambiental e a teoria da imputação sucessiva para sustentar a necessária proteção abrangente do bioma.

Palavras-chave: Bioma Mata Atlântica. Direito Ambiental. Direito Administrativo Sancionador. Mapa do IBGE.

* Graduado em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Especialista em Processo Constitucional. Mestre e Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Pós-Doutor em Direito Público – Ambiental pela Universidade de Santiago de Compostela – Espanha. Professor de Direito da Escola Superior Dom Helder Câmara. Professor de Pós-Graduação da PUC-MG. Professor colaborador da Escola da Advocacia-Geral da União. Professor do IDDE – MG. Membro da Associação dos Professores de Direito Ambiental do Brasil. Membro da Academia Latino Americana de Direito Ambiental. Membro do Instituto Brasileiro de Advocacia Pública. Procurador Federal colaborador da Escola da Advocacia-Geral da União. Procurador Federal do Núcleo de matéria ambiental e indígena da Procuradoria Federal no Estado de Minas Gerais – Advocacia-Geral da União. *E-mail:* marcelokokke@yahoo.com.br

Abstract: The Mata Atlântica biome is one of the most relevant in the Brazilian environmental scenario. Furthermore its ecological relevance, the Constitution imputes to biome the quality of national patrimony. This quality reveals the character of intergenerational environmental good. This article analyzes environmental violations against Mata Atlântica biome. The problem in subject deals with environmental protection of ecological areas belonging to the biome associated ecosystem that are out of IBGE Map limits, regarding the predictions of Mata Atlântica Biome Act. There are judicial judgments that take off the protection of Mata Atlântica areas that are out of IBGE Map limits, adopting a simple geographic standard. From critical propositional method, this paper analyzes environmental sanctioning law and the theory of successive imputation in order to support a necessary comprehensive protection of Biome.

Keywords: Mata Atlântica biome. Environmental Law. Sanctioning Administrative Law. IBGE Map.

Introdução

A tutela jurídica de ambientes especialmente protegidos é efetivada em diversos níveis de proteção e resguardo em face de violações. Os níveis de compreensão dessa tutela jurídica estão interligados ao reconhecimento de uma tipologia ambiental como ímpar e distinta em suas razões de proteção. Esse reconhecimento de valor do bem ambiental possui, no sistema jurídico brasileiro, uma fonte de atribuição de distinção direta em razão de fixação constitucional, levada a efeito tanto por fatores históricos quanto por fatores ligados ao valor da diversidade ecológica. É o caso dos bens ambientais fixados como patrimônio nacional brasileiro.

A Constituição da República de 1988 estabelece, em seu art. 225, § 4º, como patrimônio nacional áreas ambientalmente relevantes específicas, sendo elas a Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Sul-Mato-Grossense e a Zona Costeira. O significado social e jurídico do patrimônio nacional-ambiental é justamente o reconhecimento de uma ímpar proteção a ser atribuída a esses bens ambientais, traduzida por um regime jurídico de tutela apto a lhes garantir a preservação para as gerações presentes e futuras. Consistem, assim, em patrimônio intergeracional brasileiro. O presente artigo analisa o regime jurídico de proteção dos bens ambientais afetos à Mata Atlântica, especificamente, como se desenvolve a atribuição de proteção do bioma por meio do Direito Sancionador. A problemática que reveste essa aplicação do Direito Sancionador remete a uma pouca distinção na seara

brasileira entre os limites da hermenêutica punitiva sancionadora para com a penal, assim como da aplicação da denominada imputação sucessiva na atribuição de responsabilidade administrativa por infração ambiental.

A identificação do regime jurídico de proteção do patrimônio nacional Mata Atlântica imprime, como questão primeira a ser abordada, a delimitação da localização do bioma. O problema a ser desenvolvido, nesta abordagem, encontra aqui seu ponto de partida. Há possibilidade de disparidade e confrontação entre o critério jurídico de identificação do que seja o espaço geográfico caracterizado como Mata Atlântica e o critério ecológico? Em outras palavras, é possível que se afigurem situações de antagonismo entre o que é ecologicamente reconhecido como uma fitofisionomia de Mata Atlântica e o que é reconhecido juridicamente, em acepção geográfica, como Mata Atlântica para fins de proteção legal? A tanto, a sistemática de proteção reveste implicações nas normas sancionadoras de violações ambientais, tal como no próprio critério de aferição de responsabilidade na realização de lesão ambiental.

O sistema jurídico brasileiro permite níveis de incongruência entre a dinâmica ecológica e a dinâmica jurídica estrita de proteção ambiental, em grande parte atribuíveis ao pouco teor interdisciplinar a que se dispõem decisões judiciais e o próprio Direito na consideração dos bens ecológicos e seu processo de reconhecimento sociocientífico. Essa situação de incongruência é encontrada quando a caracterização de fitofisionomia ambiental de Mata Atlântica se apresenta em um espaço geográfico não determinado em um *a priori* normativo como área própria do regime de Mata Atlântica. A causa da incongruência funda-se no critério radicado na Lei n. 11.428, de 22 de dezembro de 2006, que veio a remeter o espaço de presença da vegetação do bioma Mata Atlântica às coordenadas geográficas estabelecidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Aqui está o *a priori* normativo.

Se a Mata Atlântica é um bioma marcado por elementos fitofisionômicos e de valor ambiental dotados de distinção, como compatibilizar o critério ambiental com o critério jurídico que estabelece padrões apriorísticos por coordenadas geográficas abstratas? Em outros termos, o problema se revela pela necessária fixação do tratamento jurídico da proteção de fragmentos caracterizados ecologicamente como Mata Atlântica, com fitofisionomia de florestas ou ecossistemas associados, quando estejam situados fora do perímetro geográfico determinado

aprioristicamente pelas coordenadas cardeais. A abordagem exige a quebra do isolamento normativo do Direito para partir de uma compreensão do marco científico de categorização da fitofisionomia brasileira, seguido de uma abordagem de tutela que se mostre adequada às exigências de tutela do patrimônio nacional-ambiental, que, em verdade, é um patrimônio intergeracional.

A supressão de vegetação ou o dano ambiental a uma área configurada ecologicamente como Mata Atlântica, mas que esteja fora do perímetro de coordenadas geográficas previsto na Lei n. 11.428/2006, pode ser reputado como violação do regime de proteção do bioma? Há decisões judiciais em sentido contrário, limitando o exercício do poder sancionador dos órgãos ambientais. Mas quais são os anteparos dessas decisões e qual é seu nível de resistência à crítica? Enfrentar a situação de incongruência entre o critério de diagnóstico ecológico do bioma para com os limites de proteção do regime jurídico é o objetivo do presente trabalho.

A metodologia de abordagem está fundada no método crítico-propositivo, com levantamento da dinâmica dos conflitos hermenêuticos envolvidos no exercício do Direito Sancionador Ambiental em matéria de proteção do bioma Mata Atlântica, aliado a uma perspectiva hermenêutico-sistêmica, a permitir investigações horizontais e verticais na eficácia e aplicação da tutela do bioma. O pressuposto de desenvolvimento e abordagem é uma consideração interdisciplinar da caracterização de fitofisionomia para se sustentar uma perspectiva instrumental do Direito na tutela de espaços especialmente protegidos por direta atribuição constitucional.

1 Bioma Mata Atlântica

A Mata Atlântica é um dos biomas brasileiros mais atingidos pela antropização, marcado pela destruição e por riscos de extinção de espécies da fauna e da flora. A conjuntura do bioma é sobretudo grifada pela vulnerabilidade, exposta desde o início da colonização brasileira. Nesse sentido, a Mata Atlântica é identificada como inserta em um panorama teórico definido por Erivaldo Moreira Barbosa e Maria de Fátima Nóbrega Barbosa, como Intracolônização Ecológica Brasileira.¹ A matriz da ideia

¹ BARBOSA, E. M.; BARBOSA, M. de F. N. O Direito Ambiental em perspectiva: da hermenêutica-sistêmica ao saber ambiental. *Veredas do Direito: Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável*,

figura em Warren Dean,² remetendo a uma sequencialidade intergeracional em que há uma sucessão de exploradores que, a diverso título, contribuem para a ampliação do processo de degradação do bioma. A degradação da Mata Atlântica não se situa em uma projeção isolada de atos, mas em um encaminhamento forjado em verdadeiro processo de dilaceração do ecossistema.

A conjuntura de interpretação da situação da Mata Atlântica exige superação do panorama cartesiano, voltado a uma cisão entre o sujeito e o objeto de ação, em favor de um panorama holístico,³ pelo qual o saber ambiental guia a compreensão de resgate e recuperação do ecossistema afetado. O saber ambiental “percorre um caminho paradoxal na medida em que rejeita o conhecimento cartesiano-positivista, mas aceita se comunicar com o conhecimento contextual-sistêmico”.⁴ O contexto de existência sistêmico da Mata Atlântica é um contexto de agressão em que a luta do espaço, principalmente litorâneo brasileiro, é visualizada como uma afirmação do progresso no domínio da natureza. A Mata Atlântica insere-se em um processo de superação progressista-tecnológico.

A imagem do processo histórico sequencial de degradação fica clara, quando se tem em conta, que o primeiro programa de reflorestamento da Mata Atlântica surgiu em 1860, visando à recomposição das florestas da Tijuca e Paineiras, no Rio de Janeiro.⁵ Diante de um cenário contextual de intracolonização ecológica, com a imersão da Mata Atlântica em um processo histórico secular de devastação e antropização, como caracterizar sua dimensão territorial e fitofisionômica hoje?

Belo Horizonte, v. 10, n. 20, p. 179, abr. 2014. ISSN 21798699. Disponível em: <http://www.domholder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/386>. Acesso em: 24 ago. 2018. p. 185.

² DEAN, Warren. *A ferro e fogo: a história e a devastação da Mata Atlântica brasileira*. Tradução de Cid Knipel Moreira. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

³ KOKKE, M. *Conflitos intergeracionais: uma matriz para análise dos confrontos socioambientais, culturais e jurídicos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 21-25.

⁴ BARBOSA, E. M.; BARBOSA, M. de F. N. O Direito Ambiental em perspectiva: da hermenêutica-sistêmica ao saber ambiental. *Veredas do Direito: Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável*, Belo Horizonte, v. 10, n. 20, p. 179, abr. 2014. ISSN 21798699. Disponível em: <http://www.domholder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/386>. Acesso em: 24 ago. 2017. p. 186.

⁵ SÁ, M. R. A ferro e fogo: a história e a devastação da Mata Atlântica brasileira. *Hist. Cienc. Saúde, Manguinhos* [online]. v. 3, n. 3, p. 558-559, 1996. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-59701996000300014. Acesso em: 24 ago. 2018. p. 558.

A caracterização de uma área como própria de um bioma é complexa do ponto de vista biológico, pois remete a mais do que uma afirmação de localização; remete a uma fixação de diagnóstico fitofisionômico. No Brasil, foi adotado o sistema fitogeográfico brasileiro de classificação em 1982. O desenvolvimento da classificação encontrou suporte nos estudos capitaneados pelo Projeto Radar da Amazônia (Radam), desenvolvido pelo governo brasileiro na década de 1970 até meados da década de 1980.⁶ O primeiro erro que acomete uma consideração jurídica sobre a dinâmica de classificação fisionômico-ambiental é imaginá-la como certa ou homogênea.

O trabalho angular para adoção do critério foi fortemente influenciado pelo estudo desenvolvido por Henrique Pimenta Veloso, Antônio Lourenço Rosa Rangel Filho e Jorge Carlos Alves Lima, intitulado “classificação da vegetação brasileira adaptada a um sistema universal”.⁷ No estudo, os autores avançam em uma confrontação entre as classificações brasileiras e as classificações universais, vindo a propor a integração da nomenclatura universal. O trabalho desenvolvido se funda não somente na identificação de fontes classificatórias, mas também em estabelecer definições, dentre as quais se encontra a de formação. Entretanto, em sua própria conclusão, já firmam:

Este trabalho procura contribuir para a introdução das técnicas modernas de mapeamento que permita uma reprodução mais fiel dos recursos naturais, inclusive e primordialmente, da cobertura vegetal, quer natural quer antrópica, o que permite melhor análise dos grandes sistemas ecológicos até o detalhe do ecossistema.⁸

Não houve uma construção com pretensões de finalização, mas de correspondência, de uma tradução técnica na melhor forma possível das formações ecológicas existentes no território brasileiro. Há, aqui, um ponto marcante para o sistema fitogeográfico brasileiro. O diagnóstico de localização é indicativo diante da fitofisionomia. Isso fica ainda mais

⁶ LIMA, M. I. C. de. *Projeto RADAM: uma saga amazônica*. Belém: Paka-Tatu, 2008.

⁷ VELOSO, H. P.; RANGEL FILHO, A. L.; LIMA, J. C. A. *Classificação da vegetação brasileira, adaptada a um sistema universal*. Rio de Janeiro: IBGE, 1991.

⁸ VELOSO, H. P.; RANGEL FILHO, A. L.; LIMA, J. C. A. *Classificação da vegetação brasileira, adaptada a um sistema universal*. Rio de Janeiro: IBGE, 1991. p. 117.

claro quando os autores remetem a metas de classificação da vegetação, à classificação florística, à classificação fisionômico-ecológica e à classificação fitossociológico-biológica.⁹ O fator geográfico é permeado assim pela aferição estatística, e não, por uma fixação absoluta, pois o caráter fitossociológico-biológico considera a “correlação espécie/área, de acordo com o levantamento da área mínima que irá determinar estatisticamente o espaço ocupado pelas espécies dentro de uma associação”.¹⁰

O fator geográfico, em si, não foi em momento algum fixado apartadamente de fatores de fitofisionomia, havendo expressa determinação das características ecológicas como determinantes dentro do sistema. Seguindo essa diretriz, no ano de 2012, o IBGE editou a segunda edição do *Manual técnico da vegetação brasileira*, reconhecendo a presença de elementos configuradores para além do fator puramente geográfico. O sistema fitogeográfico brasileiro, explicitamente, assume ali a perspectiva de vegetações disjuntivas, entendidas como “repetições, em pequena escala, de um tipo de vegetação próximo que se insere no contexto da região ecológica dominante, conforme a escala cartográfica em que se está trabalhando”.¹¹

A classificação vegetacional para fins de enquadramento no sistema brasileiro não pode e não é fundada puramente em fatores geográficos. Remete, há décadas, a uma combinação de fatores ecológicos e fitogeográficos. A distribuição geográfica não é definida por coordenadas, mas por elementos que se somam em integração com o aspecto espacial. Portanto, estabelecer definições geográficas não significa excluir o regime jurídico de vegetações disjuntivas ou excluir a caracterização fitofisionômica. É com base nesse quadro científico que se integra à previsão constitucional de tutela da Mata Atlântica a Lei n. 11.428/2006. A lei não fixa a tutela por um critério geográfico, mas segue a base

⁹ VELOSO, H. P.; RANGEL FILHO, A. L.; LIMA, J. C. A. Classificação da vegetação brasileira, adaptada a um sistema universal. Rio de Janeiro: IBGE, 1991. p. 47-49.

¹⁰ VELOSO, H. P.; RANGEL FILHO, A. L.; LIMA, J. C. A. Classificação da vegetação brasileira, adaptada a um sistema universal. Rio de Janeiro: IBGE, 1991. p. 49.

¹¹ IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Manual técnico da vegetação brasileira: sistema fitogeográfico, inventário das formações florestais e campestres, técnicas e manejo de coleções botânicas, procedimentos para mapeamentos. 2. ed. rev. e ampl. N. 1. Rio de Janeiro: IBGE, 2012. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv63011.pdf>. Acesso em: 20 out. 2018, p. 52.

fitofisionômica e, por decorrência, o sistema fitogeográfico, ou seja, são consideradas as características fisionômico-ecológicas da vegetação para se extraírem as classificações de vegetações, de fitofisionomias.

Ao determinar a tutela da vegetação da Mata Atlântica, a Lei n. 11.428/2006 faz referência à tipologia de vegetação segundo a classificação do IBGE, integrando ao bioma formações florestais nativas e ecossistemas associados.¹² Ao fixar no art. 2º referência às delimitações geográficas do IBGE, a lei nada mais fez do que afirmar que o sistema fitogeográfico é o adotado para identificação das vegetações dominantes que compõem o bioma. O fator geográfico não é definidor, mas compositor. O Decreto n. 6.660, de 21 de novembro de 2008, integrou-se à Lei n. 11.428/2006 para fins regulamentares,¹³ reforçando a referência

¹² Art. 2º. Para os efeitos desta Lei, consideram-se integrantes do bioma Mata Atlântica as seguintes formações florestais nativas e ecossistemas associados, com as respectivas delimitações estabelecidas em mapa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), conforme regulamento: Floresta Ombrófila Densa; Floresta Ombrófila Mista, também denominada de Mata de Araucárias; Floresta Ombrófila Aberta; Floresta Estacional Semidecidual; e Floresta Estacional Decidual, bem como os manguezais, as vegetações de restinga, campos de Altitude, brejos interioranos e encraves florestais do Nordeste.

¹³ Art. 1º. O mapa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, previsto no art. 2º da Lei n. 11.428, de 22 de dezembro de 2006, contempla a configuração original das seguintes formações florestais nativas e ecossistemas associados: Floresta Ombrófila Densa; Floresta Ombrófila Mista, também denominada de Mata de Araucárias; Floresta Ombrófila Aberta; Floresta Estacional Semidecidual; Floresta Estacional Decidual; campos de altitude; áreas das formações pioneiras, conhecidas como manguezais, restingas, campos salinos e áreas aluviais; refúgios vegetacionais; áreas de tensão ecológica; brejos interioranos e encraves florestais, representados por disjunções de Floresta Ombrófila Densa, Floresta Ombrófila Aberta, Floresta Estacional Semidecidual e Floresta Estacional Decidual; áreas de estepe, savana e savana-estépica; e vegetação nativa das ilhas costeiras e oceânicas.

§1º. Somente os remanescentes de vegetação nativa primária e vegetação nativa secundária nos estágios inicial, médio e avançado de regeneração na área de abrangência do mapa definida no *caput* terão seu uso e conservação regulados por este Decreto, não interferindo em áreas já ocupadas com agricultura, cidades, pastagens e florestas plantadas ou outras áreas desprovidas de vegetação nativa.

§2º. Aplica-se a todos os tipos de vegetação nativa delimitados no mapa referido no *caput* o regime jurídico de conservação, proteção, regeneração e utilização estabelecido na Lei n. 11.428, de 2006, e neste Decreto, bem como a legislação ambiental vigente, em especial a Lei n. 4.771, de 15 de setembro de 1965.

§3º. O mapa do IBGE referido no *caput* e no art. 2º da Lei n. 11.428, de 2006, denominado Mapa da Área de Aplicação da Lei n. 11.428, de 2006, será disponibilizado nos sítios eletrônicos do Ministério do Meio Ambiente e do IBGE e de forma impressa.

ao Mapa do IBGE para definição da área fitogeográfica do bioma Mata Atlântica.

O Mapa do IBGE para delimitação do bioma Mata Atlântica foi elaborado com a escala 1:5.000.000. A escala cartográfica fixada é expressamente definida pelo *Manual técnico de vegetação brasileira* como instrumental e a ser agregado pelas metas aqui já citadas, de forma a propiciar, em maior medida possível, o grau de correspondência para com a realidade. A compreensão, portanto, do Mapa do Bioma Mata Atlântica é dependente da compreensão do sistema fitogeográfico brasileiro:

Escalas cartográficas

A metodologia cartográfica usada no Sistema de Classificação da Vegetação Brasileira segue o procedimento do mapeamento em escalas crescentes, desde a “regional” (1:10 000 000 a 1:2 500 000), passando pela “exploratória” (1:1 000 000 a 1:250 000), prosseguindo pelo “semidetalhe” (1:100 000 a 1:25 000) e terminando no “detalhe” (maiores que 1:25 000), de acordo com os objetivos a serem alcançados. Após o estabelecimento da escala a ser usada nos trabalhos, a classificação da vegetação deverá atingir três metas distintas: agrupar a vegetação segundo as suas características florísticas, fisionômico-ecológicas, e fitossociológico-biológicas.¹⁴

As características florísticas, fitofisionômico-ecológicas e fitossociológico-biológicas compõem o modelo de classificação fitogeográfico, não podendo ser a base puramente geográfica ou centrada em coordenadas cartesianas, parâmetro definidor de tipologia ambiental sujeita à normatização regente da proteção do bioma Mata Atlântica. A única situação de restrição espacial existente diz respeito à aplicação normativa tanto da Lei n. 11.428/2006 quanto do Decreto n. 6.660/2008 na regência do regime jurídico de conservação, proteção, regeneração e utilização. A restrição de aplicação das normas advém do art. 2º da Lei e

¹⁴ IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Manual técnico da vegetação brasileira*: Sistema fitogeográfico; inventário das formações florestais e campestres; técnicas e manejo de coleções botânicas; procedimentos para mapeamentos. 2. ed. rev. e ampl. N. 1. Rio de Janeiro: IBGE, 2012. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv63011.pdf>. Acesso em: 20 out. 2018. p. 52.

do art. 1º, § 1º, do decreto. Fragmentos de Mata Atlântica que estejam fora da delimitação do Mapa do IBGE, por serem enquadrados como vegetação disjuntiva, por exemplo, não são desamparados de proteção.

A proteção de fragmentos situados fora do enquadramento do Mapa do IBGE não ignora o caráter da vegetação como Mata Atlântica, e nem o poderia, já que o suporte protetivo constitucional, em momento algum, efetiva essa restrição. Seja fora, seja no interior da delimitação do mapa, a classificação vegetacional não é descaracterizada apenas pelo fator de localização geográfica. O que pode ser dimensionado é apenas o enquadramento normativo para fins de aplicação do Decreto n. 6.660/2008 e da Lei n. 11.428/2006 na disciplina do uso e da conservação de áreas com remanescentes de Mata Atlântica. Entretanto, não são afastados outros dispositivos normativos, tais como a Lei n. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, ou o Decreto n. 6.514, de 22 de julho de 2008, para área classificada como Mata Atlântica, esteja ou não na delimitação do Mapa do IBGE.

O art. 38 da Lei n. 9.605/1998 não restringe sua aplicação geograficamente; pelo inverso, a aplicação é ampla para a tutela da vegetação do bioma, o que está afeto ao caráter fitogeográfico e não à circunscrição delimitada no mapa.¹⁵ A supressão ou danificação de fragmentos de Mata Atlântica, mesmo que presentes fora do espaço geográfico, mantém sua proteção em razão do critério de classificação fitogeográfico, tanto sob o ângulo cível quanto sob o punitivo, o que inclui o Direito Sancionador e o Direito Penal.

2 Direito Sancionador Ambiental

Afirmações de lugar comum na seara jurídica são usuais, corriqueiras. Entretanto, ao aprofundar um ponto inicial, questões complexas surgem, e a aparente uniformidade de compreensão pode se converter em fonte de dissensos e conflitos jurídicos. É o que ocorre com a tutela ambiental, em específico, com a tutela jurídica em face de lesões ao meio ambiente

¹⁵ Art. 38-A. Destruir ou danificar vegetação primária ou secundária, em estágio avançado ou médio de regeneração, do Bioma Mata Atlântica, ou utilizá-la com infringência das normas de proteção: (Incluído pela Lei n. 11.428, de 2006). Pena – detenção, de 1 (um) a 3 (três) anos, ou multa, ou ambas as penas cumulativamente. (Incluído pela Lei n. 11.428, de 2006). Parágrafo único. Se o crime for culposo, a pena será reduzida à metade. (Incluído pela Lei n. 11.428, de 2006).

de vegetações inseridas no bioma Mata Atlântica. O lugar comum se afigura quando se afirma que a tutela jurídica do bem ambiental lesado pode ocorrer de forma paralela nas esferas cível com a reparação ou compensação do dano; administrativa com aplicação de penalidades pelos órgãos públicos ambientais, e penal com a aplicação de sanções criminais por infrações contra o meio ambiente. Mas a calma jurídica se desfaz quando se questionam os parâmetros de apreciação da responsabilidade e suas tipologias em cada uma das esferas de proteção, assim como quando se questiona quanto a princípios ou a regras próprias de caracterização da lesão antijurídica ambiental.

Se a responsabilidade jurídica por dano ambiental é vista como objetiva na esfera cível, o mesmo critério não é tão aceito para fins de atribuição de responsabilidade administrativa por infração ambiental. Há, aqui, um primeiro ponto: a natureza subjetiva ou objetiva da responsabilidade por infração administrativa ambiental. A consequência não é limitada. A matriz punitiva do Direito Sancionador ainda ganha fóruns de discussão quanto à sua diferenciação da matriz punitiva de Direito Penal, implicando pressupostos de aplicação e entendimento diversos entre o que seja uma infração ambiental punível sob os ângulos penal e administrativo.

Embora Direito Administrativo Sancionador e Direito Penal sejam interligados como integrantes do Direito Punitivo, isso não significa um patamar comum na apuração da caracterização da tipicidade ou atribuição de responsabilidade em ambas as esferas. Em outras palavras, durante a constituição da penalidade, aplicam-se os princípios regentes do Direito Sancionador, cuja matriz é punitiva, mas com nuances e regras próprias. Ocorre, aqui, o que a doutrina espanhola denomina como “medida das afinidades”, pois há limites de aplicação e fronteiras entre o Direito Sancionador e as matrizes punitivas regentes do Direito Penal. Alejandro Nieto assevera a distinção entre os campos administrativo sancionador e penal, remetendo, inclusive, ao Tribunal Constitucional espanhol para ter em conta os “aspectos que diferencian a uno y otro sector del

¹⁶ GARCÍA, A. N. *Derecho Administrativo Sancionador*. 5. edición. Madrid: Tecnos, 2012. p. 137.

ordenamiento jurídico”, que se fundam, justamente, na diagramação própria de cada um dos ramos jurídicos.¹⁶

O próprio ordenamento jurídico delimita o campo de fronteira, não havendo uma transição automática e mecânica de institutos penais. A doutrina espanhola delimita um alcance de aplicação das normas punitivas penais diferenciado das normas punitivo-administrativas, o que revela a possibilidade de uma infração administrativa se afigurar sob esse ângulo punitivo sem que seja, simultaneamente, uma infração penal.¹⁷ A diferença remete ainda a um autônomo nível de apreciação da configuração da infração, sendo que a avaliação da infração administrativa encontra, no Direito Comparado, limites inerentes à possibilidade de infiltração do controle judicial na avaliação do ilícito ambiental. O Judiciário avalia, procedimentalmente, a atividade do órgão ambiental, não adentrando, substancialmente, na apreciação da materialidade da lesão ambiental. Assim, se delineou o sistema estadunidense.

A Suprema Corte dos Estados Unidos, no caso *Strycker's Bay Neighborhood Council, Inc. v. Karlen*, 444 U.S. 223 (1980), firmou posição no sentido de que somente adentra o Poder Judiciário na avaliação da atuação administrativa da agência governamental-ambiental se houver arbitrariedade e excesso. Caso contrário, a atuação administrativo-ambiental desenvolve-se em seu âmbito próprio de competência avaliativa, o que restringe a aptidão do *judicial review* para o controle substancial da apreciação da afetação ambiental, tendo em conta as normas do *National Environmental Policy Act* (NEPA). Em outras palavras, aferindo o órgão ambiental, a partir dos procedimentos legais, situação de lesão ambiental ou não, a matéria não pode ser transferida sem crivos para o Poder Judiciário, sob pena de desnaturação das funções estatais. Nesse sentido, esclarece Farber que “this statement by the Court implies that

¹⁷ “De cualquier manera que sea, lo que en todo caso está fuera de duda es que los principios del Derecho Penal aplicables al Derecho Administrativo Sancionador no van a serlo de forma mecánica, sino ‘con matices’, es decir, debidamente adaptados al campo que los importa. Conste, por lo demás, que esta afirmación no es un mero desiderátum teórico ni una simple declaración jurisprudencial, sino que así es lo que realmente sucede, como se comprobará cumplidamente a lo largo de todos y cada uno de los capítulos de este libro: ni la legalidad, ni la reserva de ley, ni la tipificación, ni la culpabilidad, ni el non bis in idem, ni la prescripción tienen el mismo alcance en el Derecho Penal que en el Derecho Administrativo. Lo difícil, con todo, es graduar con precisión la diferente intensidad de tales matices, para lo que no parece existir un criterio general.” (GARCÍA, A. N. *Derecho Administrativo Sancionador*. 5ª Edición. Madrid: Tecnos, 2012. p. 138).

¹⁸ FARBER, D. A. *Environmental law in a nutshell*. 9th ed. St. Paul: West Academic Publishing, 2014. p. 52.

NEPA imposes no substantive duties on agencies, or at least that violation of such duties is not subject to judicial review”.¹⁸

A apreciação e avaliação de uma lesão, para fins de configuração de uma infração ambiental-administrativa, é do órgão ambiental, e não do Poder Judiciário, o que não seria o caso, obviamente, em se tratando de uma infração penal. A razão é simples quando se toma em conta o patamar ecológico de apreciação de normas de proteção, nas quais o Direito revela, com ainda maior medida, seu caráter instrumental. Uma infração analisada em questionamento judicial é apreciada com a restrição da pontualidade, de um caso circunscrito, sem seu caráter de impacto cumulativo ou sinérgico ao meio ambiente. Já na esfera administrativa, a infração é considerada a partir dos efeitos que sejam implicados no todo do meio ambiente protegido. A avaliação do órgão ambiental é dotada de um caráter holístico em relação ao bem jurídico protegido, tanto que sequer é tematizada nos limites estreitos da controvérsia, ou do *case*, próprios do processo judicial.

As implicações alcançam, inclusive, a caracterização da responsabilidade. Mesmo que se apregoe a figura da responsabilidade subjetiva, na infração ambiental-administrativa, os critérios de culpabilidade não são os mesmos da esfera cível, não se acomodando na limitada dimensão da culpa extracontratual, ou da esfera penal, com o crivo clássico próprio de dolo ou da culpa. Ao inverso, no caráter punitivo-administrativo, prevalece a censurabilidade da conduta como pano de sustentação da responsabilidade. A inobservância pelo sujeito das normas ambientais em si pode configurar grau de censurabilidade a sustentar a imputação administrativo-punitiva. A imputação punitivo-ambiental, sob o ângulo administrativo, abre espaço para a denominada imputação sucessiva.

Na imputação sucessiva, mesmo não ocorrido o dolo ou culpa em si, em uma primeira apreciação de imputação, responsabilidade haverá se o sujeito violou o dever de conformidade a normas que exigem uma gestão de prevenção ou cumprimento para autorizações, permissões, licenças ou uso de bens ambientais ou práticas que possam acarretar, mesmo que potencialmente, lesão ambiental. O sujeito é responsável por sua atuação na geração de situações de risco. A atuação administrativa ocorre tanto de forma preventiva quanto repressiva, na medida em que se volte para

¹⁸ GUERRA, S.; GUERRA, S. Intervenção estatal ambiental: licenciamento e compensação de acordo com a Lei Complementar n. 140/2011. São Paulo: Atlas, 2012. p. 140.

se não estão ocorrendo abusos nas utilizações de bens e nas atividades privadas que receberam consentimentos de polícia”.¹⁹

A imputação sucessiva é caracterizada pelo descumprimento de uma situação originária que abre espaço fático à ocorrência de uma segunda situação apta a produzir, diretamente, lesão ambiental-administrativa.²⁰ Se há obrigação de aferição do ambiente em que vai se intervir, se há bem jurídico ambiental sujeito a regime jurídico próprio de proteção, lesões ambientais, ocorridas em uma escala sucessiva ao descumprimento inicial, abrem espaço para a aplicação punitiva como consectário próprio da responsabilidade administrativa. O fato da não caracterização penal não é, em si, relevante, nem mesmo quando se alude à culpa ou dolo, já que o Direito Sancionador visa a ocupar níveis de proteção mais amplos de que os limites a que se pretende guardar a aplicação do Direito Penal.

3 Caracterização da infração ambiental ocorrida fora do perímetro do Mapa do IBGE

O regime de proteção do bioma Mata Atlântica possui peculiaridades decorrentes de seu marco jurídico-delimitador da conformação de formações florestais e ecossistemas associados. O passo primeiro, na interpretação do regime de proteção, entretanto, não é a lei em si, mas o mandamento constitucional que estabelece a Mata Atlântica como patrimônio nacional-ambiental, conforme consta no art. 225, § 4º, da Constituição de 1988. A proteção conferida à Mata Atlântica não é em razão de sua localização geográfica, mas em virtude de seu valor ambiental como bioma.

Para fins de instrumentalização de delimitação do bioma Mata Atlântica, a Lei n. 11.428, de 22 de dezembro de 2006, em seu art. 2º, determina que se consideram integrantes do bioma Mata Atlântica as

²⁰ GARCIA, A. N. expressa caso julgado na Espanha com a aplicação da imputação sucessiva: “La STS de 14 de febrero de 2000 (3º, 4ª, Ar. 1884) nos ofrece un buen ejemplo de ello. Se trataba en el caso de la colocación sin licencia de trampas para conejos en las que desafortunadamente cayó y murió un ave de especie protegida (águila imperial). La sentencia examinó primero la posibilidad de una acción dolosa, que rechazó al no apreciar ni siquiera dolo eventual y tampoco encontró culpa por tratarse de un simple caso fortuito. Pero, un así, hubo sanción porque, siguiendo en el descenso de las imputaciones sucesivas, se constató el incumplimiento del requisito legal de obtener una licencia para la colocación de cepos voluntarios.” (GARCÍA, A. N. *Derecho Administrativo Sancionador*. 5. edición. Madrid: Tecnos, 2012. p. 350).

seguintes formações florestais nativas e ecossistemas associados, com as respectivas delimitações estabelecidas em mapa do IBGE, conforme regulamento: Floresta Ombrófila Densa; Floresta Ombrófila Mista, também denominada Mata de Araucárias; Floresta Ombrófila Aberta; Floresta Estacional Semidecidual; e Floresta Estacional Decidual, bem como os manguezais, as vegetações de restingas, campos de altitude, brejos interioranos e encraves florestais do Nordeste. As delimitações do Mapa do IBGE são relevantes para a identificação geográfica do Bioma e sua proteção.

O Decreto n. 6.660, de 21 de novembro de 2008, veio regular a Lei n. 11.428/2008, definindo a própria finalidade do Mapa do IBGE, caracterizador geográfico do bioma. Estabelece o Decreto, em seu art. 1º, que o mapa contempla a configuração original das seguintes formações florestais nativas e ecossistemas associados: Floresta Ombrófila Densa; Floresta Ombrófila Mista, também denominada de Mata de Araucárias; Floresta Ombrófila Aberta; Floresta Estacional Semidecidual; Floresta Estacional Decidual; campos de altitude; áreas das formações pioneiras, conhecidas como manguezais, restingas, campos salinos e áreas aluviais; refúgios vegetacionais; áreas de tensão ecológica; brejos interioranos e encraves florestais, representados por disjunções de Floresta Ombrófila Densa, Floresta Ombrófila Aberta, Floresta Estacional Semidecidual e Floresta Estacional Decidual; áreas de estepe, savana e savana-estépica; e vegetação nativa das ilhas costeiras e oceânicas.

A questão que surge, sendo aqui problematizada, é o regime de proteção de fragmentos de Mata Atlântica existentes fora do perímetro definidor do Mapa do IBGE. Supressões irregulares de vegetação do bioma Mata Atlântica que se situem fora do perímetro do Mapa do IBGE possuem proteção jurídica própria do regime da Mata Atlântica? Coligando a interrogação com o exercício do Direito Sancionador Ambiental, se abrem portas para a aplicação normativa de tutela e repressão a atos lesivos ambientais. O liame traçado exige lastro hermenêutico a justificar, ou não, que supressões de vegetação fora dos limites do mapa sejam capituladas como supressão de vegetação florestal ou ecossistema associado para efeito de tipos sancionadores administrativos.

Em outras palavras, a supressão de uma área cuja fitofisionomia seja de Mata Atlântica, mas que esteja fora do perímetro do Mapa do IBGE,

pode ser sancionada como supressão de Mata Atlântica, em tipo sancionador especial? A diferença pode significar o enquadramento (ou não) em causa de aumento de penalidade prevista no Decreto n. 6.514, de 22 de julho de 2008. O art. 49 do Decreto n. 6.514/2008 determina que destruição ou danificação de vegetação primária de Mata Atlântica eleva a multa cabível por hectare ou fração de R\$ 5.000,00 para R\$ 6.000,00, situação similar ocorrendo quando se trata de vegetação secundária, conforme previsto no art. 50.²¹ Como assinala Thennepohl, o acréscimo se justifica na medida em que visa a coibir degradação em um bioma já submetido a elevado grau de degradação.²²

Sob o ângulo do exercício punitivo pelos órgãos ambientais, a perspectiva acolhida é da tipicidade da infração, por dano ou supressão irregular de vegetação da Mata Atlântica mesmo quando o fragmento de floresta ou ecossistema associado estiver fora dos limites do perímetro do Mapa do IBGE. Entretanto, há decisões judiciais revertendo e anulando autuações lavradas nesse sentido, ao argumento de uma tipicidade estrita, ao estilo próprio das normas penais, pela qual não estando a área no perímetro do mapa, indevida é a autuação. Em outras palavras, enquanto a autuação ambiental se lastreia na substancialidade da proteção do bioma, há decisões que se apegam à tipicidade estrita para definir os limites da proteção da vegetação de Mata Atlântica.

²¹ Art. 49. Destruir ou danificar florestas ou qualquer tipo de vegetação nativa, objeto de especial preservação, não passíveis de autorização para exploração ou supressão: (Redação dada pelo Decreto n. 6.686, de 2008). Multa de R\$ 6.000,00 (seis mil reais) por hectare ou fração. Parágrafo único. A multa será acrescida de R\$ 1.000,00 (mil reais) por hectare ou fração quando a situação prevista no *caput* se der em detrimento de vegetação primária ou secundária no estágio avançado ou médio de regeneração do bioma Mata Atlântica.

Art. 50. Destruir ou danificar florestas ou qualquer tipo de vegetação nativa ou de espécies nativas plantadas, objeto de especial preservação, sem autorização ou licença da autoridade ambiental competente: Multa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) por hectare ou fração. § 1º. A multa será acrescida de R\$ 500,00 (quinhentos reais) por hectare ou fração quando a situação prevista no *caput* se der em detrimento de vegetação secundária no estágio inicial de regeneração do bioma Mata Atlântica. § 2º. Para os fins dispostos no art. 49 e no *caput* deste artigo, são consideradas de especial preservação as florestas e demais formas de vegetação nativa que tenham regime jurídico próprio e especial de conservação ou preservação definido pela legislação.

²² TRENNEPOHL, C. *Infrações contra o meio ambiente: multas, sanções e processo administrativo*: comentários ao Decreto n. 6.514, de 22 de julho de 2008. Prefácio da 1ª ed. Andreas J. Krell. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013. p. 238.

²³ BRASIL. TRF. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. APELREEX 00109295120104036102 APELREEX. Apelação/Reexame necessário. Relator Desembargador Federal Carlos Muta. Órgão julgador: Terceira Turma. Fonte e-DJF3 Judicial: 28/4/2015. Pesquisa de jurisprudência, Acórdãos. Disponível em: <https://www2.cjf.jus.br/jurisprudencia/unificada/index.xhtml>. Acesso em: 27 out. 2018.

O Tribunal Regional Federal (TRF) da 3ª Região,²³ remetendo a precedentes, AMS 221322720074013400, e-DJF1 17/07/2009; e AG 579557720074010000, e-DJF1 28/03/2008, posicionou-se pela fixação da seguinte tese a delimitar a aplicação do Mapa de Vegetação do IBGE, como critério jurídico para demarcação geográfica da área de proteção ambiental da Mata Atlântica. A aplicação de penalidade ambiental sancionadora está guiada pela legalidade restrita; dessa forma, a aplicação do Mapa de Vegetação do IBGE é critério jurídico para demarcação geográfica da área de proteção ambiental da Mata Atlântica. Se a área afetada pela infração está fora do Mapa, não importa a fitofisionomia, pois não se trata de infração contra o bioma Mata Atlântica. Assim, se posta a tese nos julgados:

DIREITO PROCESSUAL CIVIL. AMBIENTAL. AUTOS DE INFRAÇÃO LAVRADOS PELO IBAMA. SUPRESSÃO DE MATA ATLÂNTICA. FAZENDA AUTUADA LOCALIZADA EM REGIÃO DE CERRADO. MAPAS DO IBGE. VÍCIO DE MOTIVAÇÃO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. OMISSÃO INEXISTENTE. 1. São manifestamente improcedentes os presentes embargos de declaração, pois não se verifica qualquer omissão no julgamento impugnado, mas mera contrariedade da embargante com a solução dada pela Turma que, à luz da legislação aplicável, decidiu expressamente que “O IBAMA não alegou que seria ilegal o critério jurídico contido na legislação e adotado pela sentença, pois sequer reconheceu a existência de tal ato normativo na regência do caso, deixando de impugnar, pois, de modo específico, a decisão de procedência da anulatória. Ao contrário, de forma apenas genérica, afirmou que o Mapa de Vegetação do Brasil, feito pelo IBGE, conteria verdade presumida, e não verdade real. Evidencia-se, portanto, que o apelante, embora sem expressamente dizê-lo, pretende reformar sentença que adotou critério, previsto na própria legislação protetiva, substituindo-o por outro, sem previsão normativa e sob o fundamento de que seria insuficiente ou errado, para alteração da delimitação geográfica de área ambiental, tornando infração o que a legislação não autoriza prever como tal, com ofensa, assim, ao princípio da legalidade”. 2. Concluiu o acórdão expressamente que “A aplicação do Mapa de Vegetação do IBGE, como critério jurídico para demarcação geográfica da área de proteção ambiental da Mata

Atlântica, foi reconhecida em outros precedentes regionais (AMS 221322720074013400, e-DJF1 17/07/2009; e AG 579557720074010000, e-DJF1 28/03/2008). Ademais, no RESP 896.997, o Superior Tribunal de Justiça confirmou acórdão, que adotou classificação dada pelo IBGE para identificação de Mata Atlântica, a provar que a solução fixada pela sentença, com base no mesmo critério jurídico, coaduna-se com a legislação e jurisprudência”. 3. Não houve qualquer omissão no julgamento impugnado, revelando, na realidade, a articulação de verdadeira imputação de erro no julgamento, e contrariedade da embargante com a solução dada pela Turma, o que, por certo e evidente, não é compatível com a via dos embargos de declaração. Assim, se o acórdão violou os artigos 6º da Lei 6.938/81; 70 da Lei nº 9.605/98; 1º e 3º do Decreto nº 750/93; 333, I e 420, parágrafo único do CPC, como mencionado, caso seria de discutir a matéria em via própria e não em embargos declaratórios. 4. Para corrigir suposto error in iudicando, o remédio cabível não é, por evidente, o dos embargos de declaração, cuja impropriedade é manifesta, de forma que a sua utilização para mero reexame do feito, motivado por inconformismo com a interpretação e solução adotadas, revela-se imprópria à configuração de vício sanável na via eleita. 5. Embargos de declaração rejeitados. Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, decide a Egrégia Terceira Turma do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, por unanimidade, rejeitar os embargos de declaração, nos termos do relatório e voto que ficam fazendo parte integrante do presente julgado.

(TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL – 3ª Região – APELREEX – APELAÇÃO/REEXAME NECESSÁRIO – 1716227 0010929-51.2010.4.03.6102, DESEMBARGADOR FEDERAL CARLOS MUTA, TRF3 – TERCEIRA TURMA, e-DJF3 Judicial 1 DATA:28/04/2015. FONTE_REPUBLICACAO).

A tese acolhida pelo tribunal cria uma situação própria e ímpar no ordenamento jurídico-ambiental brasileiro. Enquanto todas as vegetações são protegidas por sua configuração fitofisionômica e valor ambiental, a Mata Atlântica, não obstante ser patrimônio nacional, é restrita a uma proteção geográfica. Nas razões de argumentação, o tribunal remeteu à decisão do STJ, Recurso Especial n. 896.997, buscando, aí, fundar uma

linha interpretativa que teria sido fixada no Superior Tribunal de Justiça (TRJ). O primeiro recorte problemático que se tem é a forma como o TRF da 3ª Região pretendeu angariar no REsp n. 896.997 precedente para a tese firmada. No corpo do Acórdão da Apelação n. 10929-51.2010.4.03.6102/SP, o TRF não constrói matrizes que possibilitem identificação da *ratio decidendi*, ao inverso, restringe-se a mencionar o Recurso Especial, sem qualquer abordagem ao conteúdo da decisão.²⁴ O critério acolhido pelo TRF nega, por completo, a proteção do meio ambiente em razão de função ecológica ou valor do bem ambiental, circunscrevendo a elaboração em um contorno meramente geográfico para a aplicação da proteção jurídica.²⁵

A base da decisão recorrida foi o princípio da legalidade, e, de forma implícita, o caráter de tipicidade estrito que deveria revestir a imputação de sanções punitivas. A crítica que abre espaço à linha decisória acolhida é justamente oriunda de um distanciar determinante da própria base ambiental de proteção e tutela ambientais da Mata Atlântica, convertendo uma apreciação de Direito Sancionador Ambiental em uma restrita e simples abordagem de Direito Punitivo sob o viés penal que desconsidere o patamar protetivo mais amplo do Direito Sancionador. A linha interpretativa fixada nega a proteção de vegetações do bioma Mata Atlântica que estejam fora do perímetro definidor do Mapa do IBGE, mesmo que cumpram função ecológica de relevância ou estejam comprometidas em termos de ecossistema.

O problema que advém da linha judicial avança em seu caráter restritivo da proteção ambiental. Ao invés de adotar uma linha de proteção

²⁴ O STJ, ao decidir o REsp n. 896.997, possuía por objeto um tema totalmente estranho ao objeto do julgamento do TRF da 3ª Região. O julgado tratava de obrigação de reflorestamento de área situada no interior do perímetro fixado no Mapa do IBGE para proteção da Mata Atlântica. Não consta qualquer abordagem quanto ao exercício de direito sancionador ambiental. (BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. REsp 896997/RJ. Recurso Especial n. 2006/0156569-8. Relator Ministro Luiz Fux. Órgão Julgador: Primeira Turma. Data do Julgamento: 02/12/2008. Data da Publicação/Fonte DJe 27/04/2009, RDTJRJ, v. 81, p. 144. Pesquisa de jurisprudência, Acórdãos. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=896997&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>. Acesso em: 27 out. 2018).

²⁵ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. APELREEX 00109295120104036102 APELREEX. Apelação/Reexame necessário. Relator Desembargador Federal Carlos Muta. Órgão julgador: Terceira Turma. Fonte e-DJF3 Judicial: 28/04/2015. Pesquisa de jurisprudência, Acórdãos. Disponível em: <https://www2.cjf.jus.br/jurisprudencia/unificada/index.xhtml>. Acesso em: 27 out. 2018.

do meio ambiente e do patrimônio nacional a que corresponde a Mata Atlântica, voltando-se assim para sua recuperação e ampliação no território brasileiro, a linha judicial de decisão simplesmente afirma um confinamento máximo à Mata Atlântica. O critério ambiental de valor ecológico é confinado nos limites do perímetro geográfico fixado no Mapa do IBGE, transformando um patamar mínimo de proteção em patamar máximo de tutela. O que estiver fora do mapa seria desqualificado de forma abstrata, sem a análise ambiental, cuja competência e pertinência temática são do órgão competente do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), e não do Poder Judiciário.

O Judiciário, em abstração, desconsiderou o papel próprio da competência de órgãos ambientais para diagnosticar fitofisionomias e seu valor ambiental respectivo. Há um choque direto da posição citada para com a posição assumida, por exemplo, na Suprema Corte estadunidense ao decidir *Strycker's Bay Neighborhood Council, Inc. v. Karlen*. Cabe ao órgão ambiental avaliar e determinar o nível de tutela ambiental-substancial, e não ao Poder Judiciário.

O segundo problema perceptível é a adoção de uma linha de tipicidade e responsabilidade próprias do Direito Penal para afirmação de um ato como ilícito ou não. A cerrada tipicidade, o viés restrito de afiguração da culpabilidade e da responsabilidade em si desconsideram a diversidade entre Direito Penal e Direito Sancionador quando se tematiza a própria legalidade e as respectivas matrizes punitivas. Ao contrário de normas de Direito Penal, cuja fixação é geral e abstrata, normas que regem supressões de vegetação e respectivas sanções, se descumpridas, são marcadas pela dinâmica de uma conduta impositiva de observância a ser tomada por todo aquele que pretende intervir no meio ambiente. Essa conduta de observância consiste em uma determinação simples, realizar estudos e análises ambientais para se saber que tipo de vegetação é objeto de supressão ou intervenção.

A sanção administrativa advém, justamente, da violação do dever normativo e possui sua origem no descumprimento de licenças ou da

²⁶ “Em se tratando de licenciamento ambiental, as sanções administrativas são previstas tanto para a ausência da licença quanto para o descumprimento das suas condicionantes ou da legislação ambiental de uma forma geral.” (FARIAS, T. *Licenciamento ambiental: aspectos teóricos e práticos*. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013. p. 174).

própria legislação ambiental.²⁶ Trata-se, aqui, da aplicação da imputação sucessiva, referida pela doutrina espanhola. O questionamento é justamente para com o dever ambiental do sujeito diante das normas ambientais de ater-se à avaliação da tipologia de vegetação que está sendo atingida por sua intervenção. A substancialidade da proteção ambiental é combinada com a articulação do regime jurídico protetivo estabelecido pela Lei n. 11.428/2008 ao definir o objetivo de delimitação do ecossistema pelo Mapa do IBGE. Ao se fixar que áreas que estejam fora do perímetro do mapa podem ser configuradas como do bioma Mata Atlântica, não se está a violar a legalidade, pelo inverso, aplica-se a legalidade própria do Direito Sancionador Ambiental, e não do Direito Penal.

Isso significa que áreas inseridas no perímetro do mapa são, por si sós, tuteladas como área do bioma, ao passo que áreas que sejam externas ao perímetro podem se revelar, nos estudos e avaliações ambientais inerentes à prévia supressão ou intervenção, como integrantes do bioma Mata Atlântica. A substancialidade da proteção ambiental encontra, na legalidade sancionadora, uma delimitação não tão rígida e versada em abstração como é a legalidade penal. O não cumprimento, a inobservância dos requisitos ambientais de avaliação e estudo ecológico da área de intervenção e diagnóstico da fitofisionomia são o suporte consequencial que leva ao ato posterior de supressão ou intervenção desabrigados de proteção legal.

A imputação sucessiva esvazia a argumentação de legalidade estrita, punitiva e centrada no Direito Penal em favor de uma percepção de legalidade que afirme o dever pressuposto de observância de procedimentos de resguardo dos bens ambientais quando ações humanas venham a impactar o meio ambiente. A doutrina espanhola fala, aqui de uma mitigação entre os níveis punitivos, ou seja, entre o Direito Punitivo Penal para com o Direito Punitivo Sancionador, considerando o caráter mais estrito do primeiro.²⁷ A extensão do comando preventivo sancionador do dano ambiental tem em conta a inobservância da cadeia de ações e

²⁷ “Entre la tipificación de delitos y la de infracciones administrativas median diferencias substanciales (constatadas ya por Nieto en 1984) que lentamente se van reconociendo por la doctrina y la jurisprudencia a despecho de la obsesión por equiparar el Derecho Penal y el Derecho Administrativo Sancionador”. (GARCÍA, A. N. *Derecho Administrativo Sancionador*. 5. ed. Madrid: Tecnos, 2012. p. 276).

prevenções concretamente estabelecidas para mitigação ou compensação em face da intervenção no meio ambiente. A inobservância de cumprimento das normas de aferição e diagnóstico da área de intervenção ambiental é o fator que leva consequencialmente à infração, ao que a imputação sucessiva legitima o exercício do Direito Sancionador Ambiental.

Os órgãos ambientais, ou seja, os órgãos legitimados para fiscalização, a partir das regras do SISNAMA, no desenvolvimento da atribuição de gestão da intervenção ambiental de terceiros sobre bens ambientais, têm em conta o caráter continuado das atividades antrópicas em suas intervenções ecológicas. Isso significa, a seu turno, que a avaliação da substancialidade da proteção ambiental se efetiva, inclusive, pelos denominados processos administrativos de controle sucessivo.²⁸ Por meio desses processos, se certifica a continuidade de atendimento das condicionantes e normas estabelecidas administrativamente para amparar a presença e persistência da legitimidade na intervenção socioeconômica em bens ambientais. O exercício de imputação sucessiva garante a eficácia da norma ambiental na medida em que os particulares se situam em “um controle prévio de compatibilização do uso do bem ou no exercício da atividade do interesse coletivo”.²⁹

Em síntese, o caráter inerente da avaliação da substancialidade da proteção ambiental é próprio dos órgãos ambientais e não do Poder Judiciário, cabendo aos primeiros aferir o valor ecológico da composição do fragmento de vegetação do bioma, aliado ao exercício sancionador pertinente à tutela ambiental, a conferir suporte à imputação sucessiva que sustenta a aplicação sancionadora. Lesões ambientais ao bioma Mata Atlântica, mesmo que o fragmento se encontre fora do Mapa do IBGE, não perdem sua natureza de afetação ecológica. Pensar o contrário remete à *reductio ad absurdum* de considerar que uma árvore que estende seus

²⁸ “No desenvolvimento de atividades continuadas, os processos administrativos de controle sucessivo prestam-se a certificar se as condicionantes ambientais definidas foram ou são efetivamente atendidas, o que pode incluir, a título ilustrativo, a necessidade de controlar emissões de ruído, gases, qualidade do efluente gerado, execução de medidas compensatórias, entre outros.” (NIEBUHR, P. de M. *Processo Administrativo ambiental*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014. p. 252).

²⁹ GUERRA, Sidney; GUERRA, Sérgio. *Curso de Direito Ambiental*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 353.

galhos para além das coordenadas geográficas do mapa seria parcialmente protegida como vegetação do bioma.

O desenvolvimento de atividades sem o efetivo e regular estudo ou avaliação de impacto direto sobre o meio ambiente atingido, reconhecendo-o em sua fitofisionomia e projeção ecológica, atrai o necessário grau de censurabilidade exigido para configuração do tipo infracional administrativo em seu caráter danoso ao meio ambiente.³⁰ Em relação ao caso específico de decisão pelo TRF da 3ª Região, a matéria veio a transitar em julgado. Embora tenha sido o Acórdão objeto de Recurso Especial, por razões processuais, não foi ele admitido pelo STJ, que deixou, assim, de analisar o mérito do julgado.³¹ Entretanto, a falha argumentativa para confecção da linha de decisão permanece e possui poder de afetar outros julgados em formação.

Considerações finais

O Direito Ambiental é um dos ramos jurídicos que mais depende de efetiva concatenação interdisciplinar para a plena compreensão de seus institutos. A compreensão da origem de critérios e bases de avaliação centrados na função ecológica exige uma incursão na base das normas jurídico-ambientais e a aferição da razão e termos em que foram fixados suportes avaliativos em termos ecológicos. Nesse cenário normativo e de aplicação prática, se encontra a proteção do bioma Mata Atlântica. As previsões da Lei n. 11.428/2008 e do Decreto n. 6.660/2008 determinam que a compreensão teleológica do Mapa do IBGE para definição da área de tutela do bioma Mata Atlântica não se afaste de uma efetiva

³⁰ “O desenvolvimento de uma atividade potencialmente degradante ou utilizadora de recursos naturais sem a prévia anuência da Administração quando essa se fazia impositiva já traz consigo, vale dizer, a presunção relativa de um dano ou agressão ao meio ambiente, posto que possivelmente desenvolvida desacompanhada dos mecanismos de mitigação e compensação de impactos eventualmente causados”. (NIEBUHR, P. de M. *Processo administrativo ambiental*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014. p. 252-253).

³¹ BRASIL. STJ. Superior Tribunal de Justiça. Agravo em Recurso Especial n. 883377/SP. Relator Ministro Presidente Francisco Falcão. Presidência do STJ. Disponibilizado no DJ Eletrônico. Despacho/Decisão: em 19 de maio de 2016, Publicado em: 19/5/2016. Pesquisa de jurisprudência, Decisões. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/decisoes/toc.jsp?processo=883377.NUM.&b=DTXT&thesaurus=JURIDICO&p=true>. Acesso em: 27 out. 2018.

materialização da proteção dos processos ecológicos e da própria função ecológica relaciona aos ecossistemas associados.

A classificação vegetacional para fins de enquadramento no sistema brasileiro não pode ser e não é fundada puramente em fatores geográficos. Remete, há décadas, a uma combinação de fatores ecológicos e fitogeográficos. Quando o ordenamento jurídico remete às delimitações geográficas do IBGE para fins de área protegida, a Lei nada mais fez do que afirmar que o sistema fitogeográfico é o adotado para identificação das vegetações dominantes que compõem o bioma. O fator geográfico não é definidor, mas compositor, a figurar ao lado da fitofisionomia e da necessária aferição dos processos ecológicos envolvidos na caracterização do ecossistema.

O posicionamento jurisprudencial que restringe a proteção do bioma Mata Atlântica, ao transformar o critério geográfico em um suporte decisório absoluto, é contrastante em completo com o ordenamento jurídico brasileiro em uma matriz hermenêutica comprometida com a efetividade da proteção ambiental e com uma linha hermenêutica holística e de interpretação sistemática. Além disso, na identificação de aplicações normativas, deve-se ter em conta as diferenças entre o Direito Penal e o Direito Administrativo Sancionador, não obstante ambos sejam ramificações do Direito Punitivo.

A proteção de fragmentos situados fora do enquadramento do Mapa do IBGE não ignora o caráter da vegetação como Mata Atlântica, e nem o poderia, já que o suporte protetivo-constitucional, em momento algum, efetiva essa restrição. Tanto no interior quanto no exterior do mapa, a classificação vegetacional não é descaracterizada apenas pelo fator localização geográfica. A avaliação fitofisionômica e de processos ecológicos é determinação de matriz constitucional. A diferença remete, ainda, a um autônomo nível de apreciação da configuração da violação ao bem ambiental e da função ecológica envolvida.

A apreciação de comprometimento da função ecológica compete aos órgãos do Sisnama, assim como a avaliação da classificação do ecossistema, e não, ao Poder Judiciário. Se não for configurado excesso ou materialização de ilegalidade, o campo decisório administrativo há de ser resguardado, já que é ponto de específico exercício de função administrativa em sua seara técnica e operacional. Nesse sentido, a

avaliação da infração administrativo-ambiental encontra, no Direito Comparado limites inerentes à possibilidade de infiltração do controle judicial na avaliação do ato de degradação ecológica. O Judiciário avalia procedimentalmente a atividade do órgão ambiental, não adentrando substancialmente na apreciação da materialidade da lesão ambiental nos processos ecológicos.

Independentemente de discussão quanto à responsabilidade subjetiva ou objetiva na infração administrativa, é imprescindível ter em conta a diversidade de pressupostos punitivos da esfera penal para com a esfera sancionadora administrativa. Para a imputação de penalidade no Direito Sancionador Ambiental, é necessário ter em conta que o patamar de repreensão estatuído pelo Direito Sancionador Ambiental é completamente diferente do Direito Penal e do Direito Civil. Não se tem, no Direito Sancionador Ambiental, o núcleo de penalidade na ocorrência de culpa, como imperícia, imprudência ou negligência, nem mesmo se aplica à rigidez apreciativa própria do Direito Penal. O ponto determinante no Direito Sancionador é a censurabilidade da conduta ambiental-infracional e sua imputação ao agente violador.

A aplicação de penalidades ambiental-administrativas implica a denominada imputação sucessiva. Nesta última, mesmo não ocorrido o dolo (ou a culpa) em si formulado nas perspectivas clássicas, em uma primeira apreciação de imputação, responsabilidade haverá se o sujeito violou o dever de conformidade a normas que exigem uma gestão de prevenção ou cumprimento para autorizações, permissões, licenças ou usos de bens ambientais ou práticas que possam acarretar, mesmo que potencialmente, lesão ambiental. O sujeito é responsável por sua atuação na geração de situações de risco. A imputação sucessiva é caracterizada pelo descumprimento de uma situação originária que abre, assim, espaço fático à ocorrência de uma segunda situação, esta última a produzir diretamente lesão ambiental administrativamente censurada.

Portanto, se renova, aqui, a argumentação. Se há obrigação de aferição do ambiente em que se vai intervir, se há bem jurídico ambiental sujeito a regime jurídico próprio de proteção, lesões ambientais ocorridas em uma escala sucessiva ao descumprimento inicial abrem espaço para a aplicação punitiva como consectário próprio da responsabilidade administrativa. O fato da não caracterização penal não é, em si, relevante, nem mesmo quando se alude à culpa ou ao dolo, já que o Direito

Sancionador visa a ocupar níveis de proteção mais amplos que os limites a que se pretende guardar a aplicação do Direito Penal.

Em termos finais, se a área está fora dos limites territoriais do Mapa do IBGE, mas apresenta caracteres de fitofisionomia da Mata Atlântica ou ecossistemas associados, cabe ao empreendedor, ao agente que irá fazer a intervenção na área, a realização de estudo ou diagnóstico ambiental para identificar o remanescente do bioma. Acaso não o faça e intervenha na área, está a descumprir obrigação ambiental de prevenção e resguardo, sendo-lhe imputadas, sucessivamente, as consequências. Portanto, a aplicação da penalidade administrativa se sustenta pela censurabilidade da postura adotada, que veio a descumprir dever jurídico ambiental de plena identificação e diagnóstico da área objeto de intervenção para daí aplicar as regras do correspondente regime jurídico de proteção. É necessário, portanto, conter interpretações simplistas da sistemática de proteção do Bioma. A Mata Atlântica é patrimônio nacional, mas, mais do que isso, sua função ecológica e processos ecossistêmicos são qualificáveis como bem jurídico ambiental-intergeracional.

Referências

BARBOSA, E. M.; BARBOSA, M. de F. N. O Direito Ambiental em Perspectiva: da Hermenêutica-Sistêmica ao Saber Ambiental. *Veredas do Direito: Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável*, Belo Horizonte, v. 10, n. 20, p. 179, abr. 2014. Disponível em: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/386>. Acesso em: 24 ago. 2018.

BRASIL. STJ. Superior Tribunal de Justiça. REsp 896997/RJ. Recurso Especial n. 2006/0156569-8. Relator Ministro Luiz Fux. Órgão Julgador: Primeira Turma. Data do Julgamento: 02/12/2008. Data da Publicação/Fonte DJe 27/04/2009, RDTJRJ, vol. 81, p. 144. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=896997&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>. Acesso em: 27 out. 2018.

BRASIL. Ministério das Minas e Energia. Departamento Nacional de Produção Mineral (1973-1987). *Projeto Radambrasil*. Levantamento de recursos naturais. Rio de Janeiro: IBGE, 1987. 34 v.

BRASIL. STJ. Superior Tribunal de Justiça. Agravo em Recurso Especial nº 883377/SP. Relator Ministra Presidente Francisco Falcão. Presidência do STJ. Disponibilizado no DJ Eletrônico. Despacho/Decisão: em 19 de maio de 2016, Publicado em: 19/05/2016. *Pesquisa de jurisprudência*, Decisões. Disponível

em: <http://www.stj.jus.br/SCON/deciso/es/toc.jsp?processo=883377.NUM.&b=DTXT&thesaurus=JURIDICO&p=true>. Acesso em: 27 out. 2018.

BRASIL. STF. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. APELREEX 00109295120104036102 APELREEX. Apelação/Reexame necessário. Relator Desembargador Federal Carlos Muta. Órgão julgador: Terceira Turma. Fonte e-DJF3 Judicial: 28/04/2015. *Pesquisa de jurisprudência*, Acórdãos. Disponível em: <https://www2.cjf.jus.br/jurisprudencia/unificada/index.xhtml>. Acesso em: 27 out. 2018.

DEAN, W. *A ferro e fogo: a história e a devastação da Mata Atlântica brasileira*. Tradução de Cid Knipel Moreira. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

FARBER, D. A. *Environmental Law in a nutshell*. 9. ed. St. Paul: West Academic Publishing, 2014.

FARIAS, T. *Licenciamento ambiental: aspectos teóricos e práticos*. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

GARCÍA, A. N.. *Derecho Administrativo Sancionador*. 5. ed. Madrid: Tecnos, 2012.

GUERRA, Sidney; GUERRA, Sérgio. *Curso de Direito Ambiental*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

GUERRA, Sidney; GUERRA, Sérgio. *Intervenção estatal ambiental: licenciamento e compensação de acordo com a Lei Complementar n. 140/2011*. São Paulo: Atlas, 2012.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Manual técnico da vegetação brasileira: sistema fitogeográfico, inventário das formações florestais e campestres, técnicas e manejo de coleções botânicas, Procedimentos para mapeamentos*. 2. ed. rev. e ampl. N. 1. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv63011.pdf>. Acesso em: 20 out. 2018.

KOKKE, M. *Conflitos intergeracionais: uma matriz para análise dos confrontos socioambientais, culturais e jurídicos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

LIMA, M. I. C. de. Título: *Projeto RADAM: uma saga amazônica*. Belém: Paka-Tatu, 2008.

NIEBUHR, P. de M. *Processo Administrativo Ambiental*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

SÁ, Magali Romero. A ferro e fogo: a história e a devastação da Mata Atlântica brasileira. *História, Ciências, Saúde*, Manguinhos [online], v. 3, n. 3, p. 558-559, 1996. Disponível em: <http://www.scielo.br/>

scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-59701996000300014. Acesso em: 24 ago. 2018.

TRENNEPOHL, C. *Infrações contra o meio ambiente: multas, sanções e processo administrativo: comentários ao Decreto n. 6.514, de 22 de julho de 2008*. Prefácio da 1ª edição Andreas J. Krell. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

VELOSO, H. P.; RANGEL FILHO, A. L.; LIMA, J. C. A. *Classificação da vegetação brasileira*, adaptada a um sistema universal. Rio de Janeiro: IBGE, 1991.