



Data: 08/02/2023

**NOTA TÉCNICA Nº 01/2023
CENTRO DE APOIO ÀS PROMOTORIAS DE MEIO AMBIENTE E
URBANISMO – CEAMA**

**AUTORIZAÇÃO DE MANEJO OU SUPRESSÃO DE VEGETAÇÃO NATIVA
EM IMÓVEL RURAL - LICENCIAMENTO AMBIENTAL MUNICIPAL -
ANTINOMIA DOS ARTIGOS 8º, XVI, LETRA B e 13 § 2º DA LC 140/2011-
COMPETÊNCIA DO ÓRGÃO AMBIENTAL ESTADUAL – ASPECTOS
REGIONAIS DA POLÍTICA DE PROTEÇÃO DE VEGETAÇÃO NATIVA E
BIOVERSIDADE – DEVERES CONSTITUCIONAIS – FUNÇÃO
SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE RURAL – REGRAS DA LEI DA
MATA ATLÂNTICA**

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA, por meio do Coordenador do Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente e Urbanismo – CEAMA, criado pelo ato 48/92, órgão auxiliar da atividade funcional, e dos Gerentes dos Programas Floresta Legal e Município Ecolegal, com fundamento nos arts. 127 e 129, II e IX, da Constituição Federal, no art. 33, II, da Lei n.º 8.625/93 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público), e no art. 46, I, II e V, da Lei Complementar n.º 11/1996 (Lei Orgânica do Ministério Público do Estado da Bahia), RESOLVE expedir a presente

NOTA TÉCNICA Nº 01/2023 – CEAMA,

sem caráter vinculativo, visando orientar a atuação dos órgãos de execução do Ministério Público da Bahia em relação à competência estadual para autorização de manejo e supressão de vegetação nativa em imóveis rurais indicando a impossibilidade de ação administrativa municipal.

SUMÁRIO: 1. Introdução 2. Regra Geral de competência licenciatória e autorização para manejo e supressão de vegetação. 3. Regras específicas de competência para autorização de manejo e supressão de florestas e formações sucessoras (vegetação nativa). 4. Aparente antinomia entre os critérios de competência de autorização para supressão de vegetação nativa- soluções possíveis 5. Competência estadual para autorização de manejo e supressão de vegetação em imóveis rurais associada à política de proteção da vegetação nativa e da biodiversidade 6. Possibilidade de lei comum específica definir a competência de autorização de manejo e supressão de vegetação nativa. 7. Regras de manejo e autorização de supressão de vegetação nativa na legislação estadual. 8. Conclusões.



1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal assegura o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo ao poder público o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações, instituindo um Estado de Direito Ambiental ou Socioambiental direcionando à atuação de todo órgão estatal visando garantir o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. ¹.

Ao lado disso, a Carta Maior insere a proteção ambiental na esfera de competência administrativa comum, conforme previsão dos artigos. 23, incisos III, IV, VI, VII e XI, valendo destacar a preservação de florestas, fauna e flora².

Ademais, o parágrafo único do referido artigo 23 determina que *“Leis Complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”*.

Deste modo, depreende-se que o conceito de poder público envolve todas as esferas político-administrativas do Estado Brasileiro, sendo óbvio que a União, os Estados e os Municípios devem atuar para garantir um meio ambiente hígido³

Nessa direção, foi promulgada a Lei Complementar 140/2011 que *“fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do artigo 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora”*.

1 Art. 225. 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.

2 Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...) III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural; (...) VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; **VII - preservar as florestas, a fauna e a flora**; (...) XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;

3 SILVA, Afonso José, **Direito Ambiental Constitucional**, 6ª ed. 2007, Malheiros Editora - São Paulo p 75: “Poder Público é expressão genérica que se refere a todas as entidades territoriais públicas, pois uma das características do Estado Federal, como o nosso, consiste precisamente em distribuir o Poder Público por todas as entidades autônomas que o compõem, para que cada qual o exerça nos limites das competências que lhe foram outorgadas pela Constituição..”



2. REGRA GERAL DE COMPETÊNCIA LICENCIATÓRIA E AUTORIZAÇÃO PARA MANEJO E SUPRESSÃO DE VEGETAÇÃO

A LC 140/2011 estabelece o licenciamento ambiental em único nível, além de vincular, de modo geral, a competência para autorização de manejo e supressão de vegetação nativa às regras da competência do licenciamento, conforme previsão do artigo 13, caput e § 2º da LC, *verbis*:

Art. 13. Os empreendimentos e atividades são licenciados ou autorizados, ambientalmente, por um único ente federativo, em conformidade com as atribuições estabelecidas nos termos desta Lei Complementar

§ 1º Os demais entes federativos interessados podem manifestar-se ao órgão responsável pela licença ou autorização, de maneira não vinculante, respeitados os prazos e procedimentos do licenciamento ambiental.

§ 2º A supressão de vegetação decorrente de licenciamentos ambientais é autorizada pelo ente federativo licenciador.

Neste sentido, as ações ambientais de competência da União relacionadas ao licenciamento estão previstas no artigo 7º, incisos XII e XIV ⁴; as ações de licenciamento de competência dos Estados estão indicadas no artigo 8º incisos XII e XIV ⁵; e as de competência dos Municípios no artigo 9º, incisos XIII e XIV ⁶.

4 Art. 7º São ações administrativas da União: (...) XIII - exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida à União; XIV - promover o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades: a) localizados ou desenvolvidos conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; b) localizados ou desenvolvidos no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva; c) localizados ou desenvolvidos em terras indígenas; d) localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pela União, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs); e) localizados ou desenvolvidos em 2 (dois) ou mais Estados; f) de caráter militar, excetuando-se do licenciamento ambiental, nos termos de ato do Poder Executivo, aqueles previstos no preparo e emprego das Forças Armadas, conforme disposto na Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999; g) destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen); ou h) que atendam tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento;

5 Art. 8º São ações administrativas dos Estados: (...) XIII - exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida aos Estados; XIV - promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, ressalvado o disposto nos arts. 7º e 9º; XV - promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pelo Estado, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);

6 Art. 9º São ações administrativas dos Municípios: XIII - exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida ao Município; XIV - observar as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos: a) que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade; ou b) localizados em unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);

Assim, é possível constatar uma concentração do licenciamento ambiental nos Estados. Isso porque a competência da União é vinculada às hipóteses específicas e a do Município está restrita às atividades de âmbito local, remanescendo aos Estados a competência residual de maior abrangência.

3. REGRAS ESPECÍFICAS DE COMPETÊNCIA PARA AUTORIZAÇÃO DE MANEJO E SUPRESSÃO DE VEGETAÇÃO, DE FLORESTAS E FORMAÇÕES SUCESSORAS (VEGETAÇÃO NATIVA).

Ocorre que, além de fixar regra de competência geral, vinculada ao licenciamento ambiental, a Lei Complementar também estabelece regramentos específicos fixando a competência para autorização de manejo e supressão de vegetação, florestas e formações sucessoras da União, Estados e Municípios, conforme quadro síntese:

ENTE AUTORIZADOR	HIPÓTESES LEGAIS
UNIÃO Art. 7º, XV, “a” e “b”	XV - aprovar o manejo e a supressão de vegetação, de florestas e formações sucessoras em: a) florestas públicas federais, terras devolutas federais ou unidades de conservação instituídas pela União, exceto em APAs; e b) atividades ou empreendimentos licenciados ou autorizados, ambientalmente, pela União;
ESTADOS Art 8º, XVI “a”, “b” “c”	XVI - aprovar o manejo e a supressão de vegetação, de florestas e formações sucessoras em: a) florestas públicas estaduais ou unidades de conservação do Estado, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs); b) imóveis rurais, observadas as atribuições previstas no inciso XV do art. 7º; e c) atividades ou empreendimentos licenciados ou autorizados ambientalmente, pelo Estado;
MUNICÍPIOS Art. 9, XI “a” e “b”	XV - observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, aprovar: a) a supressão e o manejo de vegetação, de florestas e formações sucessoras em florestas públicas municipais e unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs); e b) a supressão e o manejo de vegetação, de florestas e formações sucessoras em empreendimentos licenciados ou autorizados, ambientalmente, pelo Município.

De forma antecedente à análise da questão é necessário destacar que o § 2º do artigo 13 utiliza o termo “supressão de vegetação” sem mencionar o manejo e sem realizar distinção entre flora nativa e exótica. De outro lado, as regras específicas, citadas no quadro acima, referem-se a “manejo e supressão” de “vegetação, de florestas e formações sucessoras”. A diferença não tem relevância, considerando que o manejo da

vegetação em regra necessita de supressão e as florestas e formações sucessoras são formas de vegetação. No presente trabalho, a perspectiva é direcionada à vegetação nativa em face do dever constitucional de conservação da biodiversidade.

É possível então verificar que as regras específicas de competência para autorização de manejo e supressão da vegetação seguem 03 critérios distintos.

O primeiro critério é o da localização ou da titularidade do bem onde será realizado o manejo ou a supressão da vegetação, de florestas e formações sucessoras. Na verdade, é o mesmo critério da titularidade do bem já utilizado para definição da competência para licenciamento. O ente federativo será responsável pela gestão da vegetação em seus bens públicos, conforme tabela I abaixo.

I. CRITÉRIO DA LOCALIZAÇÃO OU DA TITULARIDADE DO BEM PÚBLICO PARA AUTORIZAÇÃO DE MANEJO E SUPRESSÃO DE VEGETAÇÃO, DE FLORESTAS E FORMAÇÕES SUCESSORAS.

UNIÃO Art. 7º, XV, “a”	<ul style="list-style-type: none">✓ florestas públicas federais✓ Terras devolutas federais✓ Unidades de conservação de instituídas pela União, excetos APAs
ESTADOS Art 8º, XVI “a”	<ul style="list-style-type: none">✓ florestas públicas estaduais✓ Unidades de conservação do Estado exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs)
MUNICÍPIOS Art 9, XI “a”	<ul style="list-style-type: none">✓ florestas públicas municipais✓ Unidades de conservação instituídas pelo Município exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APA)

O segundo critério é o da vinculação à competência licenciatória reiterando a regra geral do artigo 13, conforme tabela II:

II. CRITÉRIO DA VINCULAÇÃO DA COMPETÊNCIA PARA AUTORIZAÇÃO DE MANEJO E SUPRESSÃO DE VEGETAÇÃO DE FLORESTAS E FORMAÇÕES SUCESSORAS À COMPETÊNCIA LICENCIATORIA

UNIÃO Art. 7º, XV, “b”		<ul style="list-style-type: none">✓ atividades ou empreendimentos licenciados ou autorizados, ambientalmente, pela União.



ESTADOS Art 8º, XVI “c”		✓ atividades ou empreendimentos licenciados ou autorizados, ambientalmente, pela Estado.
MUNICÍPIOS Art 9, XI “b”		✓ empreendimentos licenciados ou autorizados, ambientalmente, pelo Município.

A questão seria de solução simples se estas fossem as únicas regras de competência para autorização de supressão de vegetação. A regra de localização dos bens públicos na verdade estaria inserida na regra de vinculação à competência licenciatória, aplicando-se, sem questionamentos, o artigo 13 caput e § 2º.

Porém, a LC 140 estabelece um terceiro critério, fixando competência específica dos Estados para autorização de manejo e de supressão de florestas e formação sucessoras em imóvel rural. Nos termos adotados nesta nota técnica, esse critério é associado à política de proteção da vegetação nativa e da biodiversidade.

III. **CRITÉRIO DA VINCULAÇÃO DA COMPETÊNCIA PARA AUTORIZAÇÃO DE MANEJO E SUPRESSÃO DE VEGETAÇÃO DE FLORESTAS E FORMAÇÕES SUCESSORAS EM IMÓVEL RURAL ASSOCIADA À POLÍTICA DE PROTEÇÃO DA VEGETAÇÃO NATIVA E DA BIODIVERSIDADE**

ENTE AUTORIZADOR	ARTIGO	HIPÓTESE
ESTADOS	Art 8º, XVI, letra “b”	imóveis rurais, observadas as atribuições previstas no inciso XV do art. 7º; e ;

Percebe-se assim a existência de contradição ou antinomia entre as regras expostas relacionadas à competência para autorização de manejo e supressão de vegetação nos casos de licenciamento ambiental em imóveis rurais, conforme a seguir examinado.

4. APARENTE ANTINOMIA ENTRE OS CRITÉRIOS DE COMPETÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO DE SUPRESSÃO DE VEGETAÇÃO NATIVA – SOLUÇÕES POSSÍVEIS

Assim, a legislação estabelece uma aparente antinomia entre as normas que fixam as competências para autorização de manejo e supressão de vegetação nativa. De um lado a regra geral de vinculação à competência de licenciamento (art.13 § 2º c/c art. 7º XV, letra B e art. 9º, XV letra B), abrangendo a competência pelo critério de localização ou titularidade do bem público (art. 7º XV, letra A e art. 9º, XV letra A). De outro, a regra que estabelece a competência estadual em relação aos imóveis rurais associada à política de proteção da vegetação nativa e da biodiversidade (art. 8º XVI letra B).

A contradição surge no momento de definir a competência autorizatória para manejo ou supressão de vegetação no caso de licenciamento ambiental municipal em imóvel rural. Necessário, portanto, harmonizar as normas que fixam essas competências, sendo possível vislumbrar três linhas interpretativas:

4.1 A primeira aponta uma diferenciação entre a autorização de manejo ou supressão de vegetação nativa realizada no âmbito de um procedimento de licenciamento ambiental e a autorização em procedimento autônomo. A partir dessa diferenciação seria então estabelecida a regra de competência^{7 8} conforme tabela abaixo.

MODALIDADE DE AUTORIZAÇÃO DE MANEJO OU SUPRESSÃO	REGRA APLICADA
Autorização como atividade meio do procedimento de licenciamento ambiental	Regra geral – competência do ente público responsável pelo licenciamento em imóvel rural ou urbano.
Autorização como atividade fim.	Regra específica – competência exclusiva do Estado no caso de imóvel rural.

Entretanto, essa separação não encontra amparo na LC 140/2011, e menos ainda no Novo Código Florestal e na Lei de Mata Atlântica, conforme será examinado a seguir, razão porque esta linha interpretativa não pode ser acolhida.

7 “ A nosso ver, a aparente antinomia pode ser descartada ante a distinção de duas situações (i) de ASV em pleito licenciatório; e (ii) de ASV em pleito autônomo não vinculado a licenciamento ambiental - MILARÉ, Édis, **Direito do Ambiente Constitucional**, 10ª ed. edição ver atual e ampliada – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais – 2015 p 827

8 “ NASCIMENTO Sílvia Helena Nogueira, **Competência para o licenciamento ambiental na lei complementar nº 140/2011 ireito do Ambiente Constitucional**, 10ª ed. edição ver atual e ampliada – São Paulo: Atlas, 2015

4.2 A segunda linha interpretativa estabelece que o licenciamento ambiental em imóveis rurais que incluir autorização de manejo e supressão de vegetação será sempre de competência estadual. Ou seja, o Município não detém competência para realizar licenciamento ambiental em imóvel rural que agregar manejo ou supressão de vegetação nativa e, por consequência, não dispõe da correspondente competência autorizatória. Nesse caso, o critério geral de vinculação entre competência licenciatória e autorizatória e o critério especial de associação da competência em imóveis rurais aos Estados estariam preservados. Representaria uma interpretação que se adequa à concentração do licenciamento nos Estados.

Entretanto, a tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerando os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade, representa o fundamento da definição dos impactos locais de competência de atuação municipal (Art. 9º, XIV “A”). Destarte não parece razoável entender que os Estados teriam competência para licenciar empreendimentos de impactos locais tão somente porque se encontram em imóvel rural.

Em face deste argumento esta linha interpretativa também não merece acolhida considerando que atenta contra os fundamentos estabelecidos pelo artigo 30 da CF para definir a esfera de atuação das políticas e serviços públicos municipais, e pela LC 140/2011 para definir a competência de licenciamento, além de resultar em situações fáticas desprovidas de razoabilidade.

4.3 A terceira linha interpretativa estipula a necessidade de análise diferenciada da supressão ou manejo de vegetação em imóveis rurais, independentemente da competência licenciatória. Assim, a competência para autorização de manejo ou supressão de vegetação nativa seria exclusiva dos Estados, resguardada apenas a atuação da União. A presente nota técnica adota este paradigma.

As duas linhas interpretativas que estabelecem competência exclusiva dos Estados para autorização de manejo e supressão de vegetação nativa, independentemente da competência licenciatória, levam em consideração a necessidade da gestão regional ou estadual da política de proteção da vegetação nativa e da biodiversidade conforme a seguir examinado.

5. COMPETÊNCIA ESTADUAL PARA AUTORIZAÇÃO DE MANEJO E SUPRESSÃO DE VEGETAÇÃO EM IMÓVEIS RURAIS ASSOCIADA À POLÍTICA DE PROTEÇÃO DA VEGETAÇÃO NATIVA E DA BIODIVERSIDADE.

5.1 A antinomia no direito exige solução que possibilite a integração das normas preservando a unidade do ordenamento jurídico. E essa integração não pode ser realizada de modo a eliminar a hipótese específica prevista no texto legal. No caso em tela, impossível desconsiderar que a LC 140/2011 fixa um critério especial de competência para autorização de manejo e supressão vegetal em imóvel rural.

Assim é necessário apontar que a LC 140/20 ao estabelecer a competência do Estado para autorização de manejo e supressão da vegetação nativa em imóveis rurais não indica qualquer ressalva em relação à competência dos Municípios, estabelecida no artigo 9º, XV. Diferentemente do que ocorre em relação à União, em que são ressalvadas as atribuições previstas no inciso XV, artigo 7º.

Não existe, portanto, qualquer ressalva à competência municipal e muito menos uma diferenciação entre autorização de manejo e supressão de vegetação autônoma ou integrada a procedimento de licenciamento.

Deste modo, aplica-se o brocado mencionado por Carlos Maximiliano: “*Ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemos*: Onde a lei não distingue não cabe ao intérprete distinguir”.⁹

Destarte, impõe-se concluir que a regra legal estabelece a **competência estadual absoluta** para autorizar o manejo ou supressão de vegetação nativa referentes a imóveis rurais, em relação à competência municipal.

5.2. Nesse caminhar, impõe-se a constatação de que a autorização de manejo ou supressão de vegetação, florestas e formações sucessoras em imóveis rurais está associada à política de proteção da vegetação nativa e da biodiversidade, bem como à função socioambiental da propriedade rural, que exige planejamento e gestão estadual, não podendo ser considerada exclusivamente no âmbito municipal. Com efeito, a proteção da flora nativa deve levar em conta aspectos amplos que envolvem a proteção de ecossistemas, dos biomas, dos recursos hídricos e da fauna silvestre, dentre outros;

9 MAXIMILIANO, Carlos, **Hermenêutica e Aplicação do Direito** 11ª edição – Rio de Janeiro: Forense, 1991 p. 246.

A Constituição Federal concatena a proteção da flora (vegetação nativa) à proteção da biodiversidade ao estabelecer deveres ao poder público nos diversos incisos do § 1^a do artigo 225. O comando constitucional determina a proteção da diversidade de ecossistemas e espécies no inciso I e da diversidade gênica no inciso II. Em seguida, estabelece no inciso III o dever de implementar espaços territoriais especialmente protegidos e no inciso VII o dever de proteger a fauna e a flora. Dessa forma, os incisos se complementam para proteger todos os elementos da biodiversidade (FERREIRA, 2007)¹⁰.

Assim, os fundamentos valorativos da Carta Maior, relacionadas à proteção do meio ambiente, especialmente da flora e da fauna, ultrapassam as exigências unicamente econômicas, energéticas ou paisagísticas, voltados que estão para a conservação dos processos ecológicos essenciais, dos ecossistemas e da biodiversidade como bens em si mesmo. Por esta razão, Silva (2005)¹¹ aponta a biodiversidade como elemento integrador na conservação da natureza, afirmando que "*anteriormente buscava-se a conservação de amostras representativas de ecossistemas frente ao avanço da destruição do ambiente natural pelas exigências do desenvolvimento. Hoje, o enfoque principal é aquele da conservação da biodiversidade*".

Essa proteção principiológica da Constituição Federal reforça a necessidade de planejamento e gestão da vegetação nativa de modo amplo, que não pode ser considerando apenas no âmbito municipal. Nesta perspectiva, ao analisar a importância do enfoque ecorregional de biomas e florestas, Edson Ferreira Carvalho esclarece ¹²:

“ O enfoque ecorregional é importante sobre diversos aspectos. No que concerne à fauna muitas espécies requerem regiões amplas para manter populações viáveis. A título de exemplo, os grandes felinos têm áreas de ação de mais de 20 Km. Para manter populações viáveis dessas espécies, necessita-se de grandes regiões. Os processos ecossistêmicos como os ciclos de água e certos nutrientes sucedem em grandes escalas espaciais e temporais. O regime de chuvas na região sudeste, por exemplo, é influenciado pela Floresta Amazônica que abastece a atmosfera com significativo volume de umidade.

10 FERREIRA, Helene Sivini. Política Ambiental Constitucional In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org). **Direito constitucional ambiental brasileiro** São Paulo: Saraiva, 2007, 433p.

11 SILVA, Américo Luís Martins da. **Direito do meio ambiente e dos recursos naturais**, vol. 02 – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005, 672 p.

12 CARVALHO, Edson Ferreira, **Curso de direito florestal brasileiro: sistematizado e esquematizado/** Curitiba, Juruá, 2013 p116/117

É certo que cada país, Estado, Município, ecossistema, povo e comunidade autóctone e tradicional possuem características e problemas específicos. No entanto, não se pode esquecer que as comunidades humanas realizam suas atividades econômicas e sociais dentro de um marco ambiental regional. O ambiente saudável proporciona bens e serviços essenciais à sadia qualidade de vida de milhões de pessoas em extensa área. A ruptura do funcionamento dos biomas implica insegurança hídrica e alimentar bem como diminuição de ofertas de produtos que tem se ser importados de lugares distantes.

5.3 Evidentemente os Municípios podem participar da proteção das florestas e da vegetação nativa, em face da competência constitucional comum reafirmada no artigo 1-A § único, IV do Código Florestal¹³. Entretanto, historicamente a gestão da política florestal e de proteção da flora está relacionada ao planejamento e gestão de grandes extensões de áreas rurais e sempre foi realizada pelos Estados. Os Municípios realizam a gestão da flora em área urbana e a União realiza o processo de integração das políticas estaduais.

Ademais, necessário indicar que a LC 140/2011 permite a fiscalização ambiental por qualquer ente federativo, em especial quando a atividade não se encontrar licenciada conforme disposição do artigo 17 §§ 1º, 2º e 3º. Justamente por este motivo o Município pode adotar atividades de fiscalização, bem como restrições ambientais específicas de âmbito local, e implementação de inventário florestal.

Também por este motivo, a inscrição de imóvel rural no cadastro ambiental rural (CAR), importante instrumento de planejamento da proteção de vegetação nativa, pode ser realizada pelo órgão ambiental municipal ou estadual nos termos do artigo 29¹⁴:

Desta maneira, a competência para gestão da vegetação nativa e da biodiversidade do Município é exercida, de forma principal, na gestão das áreas verdes urbanas, Por esta razão, ao disciplinar o Regime de Proteção das Áreas Verdes Urbanas, no Arrigo 25, o Código Florestal refere-se unicamente ao poder público municipal considerando que esta

13 Art. 1º-A. (omissis) Parágrafo único. Tendo como objetivo o desenvolvimento sustentável, esta Lei atenderá aos seguintes princípios: IV - responsabilidade comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em colaboração com a sociedade civil, na criação de políticas para a preservação e restauração da vegetação nativa e de suas funções ecológicas e sociais nas áreas urbanas e rurais.

Art. 29. É criado o Cadastro Ambiental Rural - CAR, no âmbito do Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente - SINIMA, registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento. § 1º A inscrição do imóvel rural no CAR deverá ser feita, preferencialmente, no órgão ambiental municipal ou estadual, que, nos termos do regulamento, exigirá do proprietário ou possuidor rural.



atuação está relacionada à aspectos locais, de competência constitucional dos Municípios, nos termos do artigo 30 da CF¹⁵

5.4. Ainda é necessário considerar que a Constituição Federal relaciona a política de proteção da vegetação nativa e da biodiversidade ao atendimento da função socioambiental da propriedade rural, mediante exigência de utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente, conforme artigo 186, III da CF¹⁶.

Exatamente por isso a Lei 12.651/2012 (Novo Código Florestal que estabelece “normas gerais sobre a proteção da vegetação, áreas de Preservação Permanente e as áreas de Reserva Legal; a exploração florestal, o suprimento de matéria-prima florestal, o controle da origem dos produtos florestais e o controle e prevenção dos incêndios florestais, e prevê instrumentos econômicos e financeiros para o alcance de seus objetivos”), considera o imóvel rural como unidade basilar de planejamento da política pública de proteção da vegetação nativa, submetendo aos Estados a gestão desta política bem como a fiscalização das atividades econômicas realizadas no interior destes imóveis rústicos.

Neste sentido, o parágrafo 1º artigo 2º da Lei 12.651/2012 estabelece que a utilização da vegetação em desacordo com as regras legais constitui uso irregular da propriedade e no parágrafo 2º, fixa a natureza real das obrigações, vinculadas ao imóvel rural.¹⁷

15 Art. 25. O poder público municipal contará, para o estabelecimento de áreas verdes urbanas, com os seguintes instrumentos: I - o exercício do direito de preempção para aquisição de remanescentes florestais relevantes, conforme dispõe a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001; II - a transformação das Reservas Legais em áreas verdes nas expansões urbanas III - o estabelecimento de exigência de áreas verdes nos loteamentos, empreendimentos comerciais e na implantação de infraestrutura; e IV - aplicação em áreas verdes de recursos oriundos da compensação ambiental.

16 Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: I - aproveitamento racional e adequado; **II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente**; III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

17 Art. 2º As florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação nativa, reconhecidas de utilidade às terras que revestem, são bens de interesse comum a todos os habitantes do País, exercendo-se os direitos de propriedade com as limitações que a legislação em geral e especialmente esta Lei estabelecem. § 1º Na utilização e exploração da vegetação, as ações ou omissões contrárias às disposições desta Lei são consideradas uso irregular da propriedade, aplicando-se o procedimento sumário previsto no inciso II do art. 275 da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil, sem prejuízo da responsabilidade civil, nos termos do § 1º do art. 14 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, e das sanções administrativas, civis e penais. **§ 2º As obrigações previstas nesta Lei têm natureza real e são transmitidas ao sucessor, de qualquer natureza, no caso de transferência de domínio ou posse do imóvel rural.**

E aqui, da mesma forma, a adequação dos imóveis rurais aos termos da legislação de proteção da vegetação nativa e florestas está historicamente vinculada ao planejamento regional, realizada através de ações administrativas dos Estados.

Por esta razão, a obrigação de implantação de Programas de Regularização Ambiental (P.R.As) de posse e propriedades rurais, principal instrumento para instituir política pública visando apoiar e exigir o atendimento da função socioambiental do imóvel rural, foi conferida à União, que deve estabelecer normas de caráter geral, e aos Estados e o Distrito Federal, que devem realizar o detalhamento, sem qualquer indicação dos Municípios, conforme previsão do artigo. 59:

Art. 59. A União, os Estados e o Distrito Federal deverão implantar Programas de Regularização Ambiental (PRAs) de posses e propriedades rurais, com o objetivo de adequá-las aos termos deste Capítulo.

§ 1º Na regulamentação dos PRAs, a União estabelecerá normas de caráter geral, e os Estados e o Distrito Federal ficarão incumbidos do seu detalhamento por meio da edição de normas de caráter específico, em razão de suas peculiaridades territoriais, climáticas, históricas, culturais, econômicas e sociais, conforme preceitua o art. 24 da Constituição Federal.

Ademais, estes programas devem incluir mecanismo de acompanhamento pelos Estados e União dos instrumentos previstos na lei e a evolução da regularização das propriedades rurais, o uso de matéria prima florestal e prevenção de incêndios conforme artigo 75:

Art. 75. Os PRAs instituídos pela União, Estados e Distrito Federal deverão incluir mecanismo que permita o acompanhamento de sua implementação, considerando os objetivos e metas nacionais para florestas, especialmente a implementação dos instrumentos previstos nesta Lei, a adesão cadastral dos proprietários e possuidores de imóvel rural, a evolução da regularização das propriedades e posses rurais, o grau de regularidade do uso de matéria-prima florestal e o controle e prevenção de incêndios florestais.

De igual modo, a lei estabelece diversas competências relacionadas à política de proteção da vegetação nativa que são associadas a ações administrativas dos Estados conforme regras indicadas em rodapé.^{18 19, 20 21 22 23 24 25 26,}

5.5 Ponto fundamental na análise da questão é a regra do Novo Código Florestal que vincula a supressão de vegetação nativa para uso alternativo do solo à autorização do órgão estadual competente, nos termos do artigo 26, verbis:

Art. 26. A supressão de vegetação nativa para uso alternativo do solo, tanto de domínio público como de domínio privado, dependerá do cadastramento do imóvel no CAR, de que trata o art. 29, e de prévia autorização do órgão estadual competente do Sisnama.

Necessário ainda considerar que a solução hermenêutica que realiza dissociação entre a autorização de supressão de vegetação nativa realizada no âmbito de um procedimento de licenciamento ambiental e a autorização de supressão de vegetação realizada como procedimento autônomo encontra outra forte oposição no texto legal, precisamente no conceito de uso alternativo do solo previsto no artigo 3º, VI do Novo Código Florestal:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

VI - uso alternativo do solo: substituição de vegetação nativa e formações sucessoras por outras coberturas do solo, como atividades agropecuárias,

¹⁸ Novas supressões de vegetação nativa em pantanais e planícies pantaneiras, áreas de uso restrito somente são autorizadas pelo órgão estadual do meio ambiente (Art. 10).

¹⁹ A realização de atividades de carcinicultura e salinas em apicuns e salgados exige planejamento em relação a área total ocupada em cada Estado (Art. 11-A). bem como licenciamento estadual científico o IBAMA, além da exigência de Zoneamento Ecológico-Econômico da Zona Costeira que deverá ser concluído por cada Estado no prazo máximo de 1 (um) ano (§ 5º art. 11-A).

²⁰ De igual modo o instituto da reserva legal essencial para conservação de vegetação nativa exige planejamento estadual. Deste modo a supressão de vegetação nativa somente poderá ocorrer mediante autorização do órgão estadual após inscrição do imóvel no CAR indicando a RL (art 12 § 3º).

²¹ O Zoneamento Ecológico-Econômico - ZEE estadual é requisito para que o Estado possa reduzir a RL na Amazônia Legal em área de florestas (§ 5º art. 12), bem como reduzir para fins de regularização ou ampliar a RL (§ 5º art. 12).

²² A localização da área de RL legal deve se aprovada pelo órgão ambiental estadual (§ 1º do art. 14) e deve levar em conta estudos e critérios claramente regionalizados, entre eles o plano de bacia hidrográfica; o Zoneamento Ecológico-Econômico; a formação de corredores ecológicos as áreas de maior importância para a conservação da biodiversidade; as áreas de maior fragilidade ambiental (Art. 14, I, II, III, IV e V).

²³ As regras de controle da origem de produtos florestais ,inclusive a emissão de Documento de Origem Florestal, por estarem associados à autorização para manejo e supressão de vegetação nativa, e a licença para comércio de produtos oriundos da flora nativa são da competência do órgão estadual (art. 37).

²⁴ O uso de fogo na vegetação de forma excepcional depende de prévia autorização do órgão estadual ambiental, desde que atendidos os requisitos legais (art. 38).

²⁵ As regras relacionadas às áreas consolidadas das áreas de preservação permanente, exige análise regionalizadas dos órgãos ambientais estaduais (§§ 14 e 17 do art. 61-A) Da mesma forma as regras que disciplinam as áreas consolidadas em áreas de reserva legal em especial nos caso de compensação da RL que levam a localização no mesmo bioma(Art 66, I, II, III c/c §§ 5º e 6º)

²⁶ A competência para aprovação prévia de Plano de Manejo Florestal Sustentável – PMFS, em que pese não existir indicação expressa à evidência a competência é de órgão ambiental estadual critérios para realização do PMFS exigem análise que levam em consideração o ecossistema florestal que não pode ser verificado no âmbito municipal (art. 31 § 1º)

industriais, de geração e transmissão de energia, de mineração e de transporte, assentamentos urbanos ou outras formas de ocupação humana;

Deste modo, a autorização de supressão de vegetação nativa para uso alternativo do solo, prevista no artigo 26 do código florestal, envolve diversas atividades que reclamam licenciamento ambiental, sendo inexequível a diferenciação entre autorização autônoma e autorização integrante de procedimento de licenciamento para definição da competência estadual.

5.6 Portanto é imperioso concluir que o legislador complementar, ao estabelecer no artigo 8º, XVI, B da LC 140/2011 a competência dos Estados para autorização de manejo e supressão de vegetação nativa nos imóveis rurais, sem ressaltar a competência municipal, apenas resguardou a necessidade de planejamento regional da política de proteção da vegetação nativa e da biodiversidade aliada à estrutura de atuação das instituições públicas de defesa do meio ambiente, e os fundamentos da legislação comum que rege a matéria.

Diante disso, a interpretação teleológica e histórica das normas em conflito, evidencia que a Lei Complementar 140/2011 preservou a inteireza do critério historicamente adotado pela legislação de proteção florística, mantido na Lei de Proteção da Vegetação Nativa então em vigor. Neste sentido, é necessário concluir diante a análise da distribuição de competência que:

- A competência para autorização de manejo e supressão da vegetação nativa em imóvel rural, tanto de domínio público, quanto privado, é exclusiva dos Estados nos termos previstos no artigo 8º, XVI, letra B da LC 140/2011 c/c art. 26 da Lei de proteção da vegetação nativa/novo código florestal.
- Ressalva-se a competência da União para autorização de supressão de vegetação nativa nos termos inciso XV do artigo 7º;
- Os Municípios não possuem qualquer competência para autorização de supressão da vegetação nativa em imóvel rural;
- A competência para autorização de supressão para vegetação nativa nos imóveis urbanos seguirá o critério de autorização para licenciamento ambiental nos termos do artigo 13 da LC 140/2011.

- Ressalvada a competência estabelecida na Lei 11.428/2006, (Lei da Mata Atlântica) com base no artigo 11 da LC 140/2011 conforme a seguir examinado.

6. POSSIBILIDADE DE LEI COMUM ESPECÍFICA DEFINIR A COMPETÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO DE MANEJO E SUPRESSÃO DE VEGETAÇÃO NATIVA

Ainda é necessário indicar que a Lei complementar 140/2011, no seu artigo 11, estipula a possibilidade de lei comum estabelecer regras específicas relacionadas à autorização e manejo de vegetação, *verbis*:

Art. 11. A lei poderá estabelecer regras próprias para atribuições relativas à autorização de manejo e supressão de vegetação, considerada a sua caracterização como vegetação primária ou secundária em diferentes estágios de regeneração, assim como a existência de espécies da flora ou da fauna ameaçadas de extinção.

Portanto, a Lei complementar 140/2011 prescreve uma norma que permite à legislação comum modificar as suas próprias regras de competência de autorização de manejo e supressão de vegetação nativa. Deste ponto de vista, as regras de competência fixadas na LC 140/2011 assumem um caráter claramente subsidiário, que poderá ser modificado por leis de natureza especial.

À evidência, o referido artigo mantém a higidez da Lei 11.428/2006 que “*dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências*”.

A lei protetiva do bioma florestal atlântico estabelece regras específicas para manejo e supressão de vegetação nativa mais rígidas que as do código florestal, considerando justamente a caracterização da vegetação primária e secundárias em estágio inicial, médio e avançado de regeneração.

Mais do que isso, a Lei 11.428/2006 estabelece regras específicas para autorização de supressão de vegetação do bioma Mata Atlântica em áreas urbanas, rompendo de modo ainda mais incisivo com a vinculação entre a competência para o licenciamento ambiental



e para autorização de manejo e supressão de vegetação nativa. Nesse sentido é possível aplicar a tabela abaixo:

Lei nº 11.428/2006

Vegetação	Hipóteses	Exigências	Ente autorizador
Vegetação primária	Obras, projetos ou atividades de utilidade pública	EPIA/RIMA; procedimento administrativo próprio e; inexistir alternativa técnica locacional	Órgão ambiental estadual, com anuência prévia, quando couber, do órgão federal ou municipal (art.14, §1º)
	Pesquisas científicas	Corte regulamentado eventual pelo CONAMA	
	Práticas preservacionistas	Corte regulamentado eventual pelo CONAMA	
Vegetação secundária em estágio avançado de regeneração	Obras, projetos ou atividades de utilidade pública	EPIA/RIMA; procedimento administrativo próprio e; inexistir alternativa técnica locacional	Órgão ambiental estadual, com anuência prévia, quando couber, do órgão federal ou municipal (art.14, §1º)
	Pesquisas científicas	Corte regulamentado eventual pelo CONAMA	
	Práticas preservacionistas	Corte regulamentado eventual pelo CONAMA	
Vegetação secundária em estágio médio de regeneração	Obras, projetos ou atividades de utilidade pública ou interesse social	Procedimento administrativo próprio e; inexistir alternativa técnica locacional	Órgão ambiental estadual, com anuência prévia, quando couber, do órgão federal ou municipal (art.14, §1º)
	Pesquisas científicas	Corte regulamentado eventual pelo CONAMA	
	Práticas preservacionistas	Corte regulamentado eventual pelo CONAMA	
	Área urbana	Conselho do Meio Ambiente, com caráter deliberativo; plano diretor	Órgão ambiental municipal, com anuência prévia do órgão estadual (art.14, §2º)
	Pequeno produtor rural e populações tradicionais	Atividades ou uso agrícolas, pecuários ou silviculturais imprescindíveis à subsistência da família ressalvadas as APPs	Órgão ambiental estadual, informando-se ao IBAMA (art.24, §4º)
	Corte, supressão e manejo seletivo de espécies arbóreas pioneiras nativas	Presença superior a 60% das pioneiras em relação às demais espécies	Órgão ambiental estadual (art.28)
Vegetação secundária em estágio inicial de regeneração	Permitidos em geral	Exceto nos Estados que apresentem menos de 5% da área original de Mata Atlântica, caso em que serão aplicadas as regras da VSM	Órgão ambiental estadual (art.25)



Para as áreas urbanas e regiões metropolitanas temos a seguinte situação:

Dispositivo	Vegetação / ação	Hipóteses	Exigências	Ente autorizador
Art.30	VP / supressão	Vedada para fins de loteamento e edificação		
Art.30, I e II	VSA / supressão	Para fins de loteamento e edificação	Perímetro urbano aprovado até o início da vigência da lei + 50% de preservação da área + obedecer o Plano Diretor	Órgão estadual competente
		Para fins de loteamento e edificação é vedada	Perímetro urbano aprovado depois do início da vigência da lei	
Art.31	VSM / supressão	Para fins de loteamento e edificação	Perímetro urbano aprovado até o início da vigência da lei + 30% de preservação da área + obedecer o Plano Diretor	Órgão estadual competente ²⁷
		Para fins de loteamento e edificação	Perímetro urbano aprovado depois do início da vigência da lei + 50% de preservação da área + obedecer o Plano Diretor	

VP - vegetação primária

VSA - vegetação secundária em estágio avançado de regeneração

VSM - vegetação secundária em estágio médio de regeneração

VSI - vegetação secundária em estágio inicial de regeneração

EPIA/RIMA - Estudo Prévio de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental.

Necessário também indicar que a disciplina do manejo e supressão de vegetação nativa prevista na Lei de Mata Atlântica reforça a interpretação teleológica da LC 140/2011 que associa a competência autorizatória em imóvel rural apenas aos Estados nos termos previstos no código florestal.

Com efeito, sendo possível conferir aos Estados a competência autorizatória mesmo em áreas urbanas, evidencia-se claramente que a compreensão da exclusividade

²⁷ Deve ser observado que quando a Lei nº 11.428/06 tratou do “regime jurídico geral do Bioma Mata Atlântica”, dispôs em seu art.14, §2º que a supressão de VSM em área urbana depende de autorização do órgão ambiental municipal, desde que possua conselho de meio ambiente, com caráter deliberativo e plano diretor, mediante anuência prévia do órgão ambiental estadual. Há respeitadas opiniões, como a de Antônio Sérgio dos Anjos Mendes, de que a atribuição para autorização de supressão de VSM em área urbana será sempre a do art.14, §2º, mesmo que para fins de loteamento e edificação.

dos Estados para autorizar manejo e supressão de vegetação nativa em outros biomas é a mais adequada diante do quadro normativo constitucional e legal, preservado pela Lei complementar, em face da necessidade de gestão territorial regional para preservação da vegetação nativa e da biodiversidade.

Nessa direção é necessário indicar que o Supremo Tribunal Federal, por unanimidade, referendou a medida cautelar para suspender, até julgamento final, a eficácia dos artigos. 19, parágrafo único, e 139, § 2º, da Lei 10.431/2006²⁸ na redação da Lei 13.457/2015, ambas do Estado da Bahia, nos termos do voto do Relator.

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. POLÍTICA DE MEIO AMBIENTE E DE PROTEÇÃO À BIODIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA. ARTS. 19, PARÁGRAFO ÚNICO, E 139, § 2º, DA LEI 10.431/2006, NA REDAÇÃO DA LEI 13.457/2015, AMBAS DAQUELE UNIDADE FEDERADA. APARENTE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. PRINCÍPIOS DA PRECAUÇÃO, DA PREVENÇÃO E DA PROIBIÇÃO DE RETROCESSO EM MATÉRIA AMBIENTAL. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE PARA DISPOR SOBRE MEIO AMBIENTE (CF, ART. 24, VI). PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL DA MATA ATLÂNTICA E DA ZONA COSTEIRA (CF, ART. 225, § 4º). MEDIDA CAUTELAR REFERENDADA.

I – A controvérsia não envolve mera afronta à legislação federal. O que está em debate é a possível invasão da competência legislativa da União, em hipótese concorrente com os Estados-membros e o Distrito Federal (art. 24, V e XII, da CF), a ensejar a análise de eventual e direta ofensa às regras constitucionais de repartição da iniciativa para projetos de lei.

II- As alterações promovidas pela Lei 13.457/2015, do Estado da Bahia, possibilitaram a expedição de delegações genéricas para os Municípios baianos emitirem licença ambiental e autorização de supressão de vegetação em área de Mata Atlântica e de Zona Costeira, independentemente do estágio de regeneração, alterando o regramento geral nacional, previsto na Lei 11.428/2006, sem observar os princípios da precaução, da prevenção e da proibição de retrocesso em matéria de Direito Ambiental.

III – Nos termos do art. 225, § 4º, da Constituição, a Mata Atlântica e a Zona Costeira são patrimônio nacional, tratando-se de biomas especialmente protegidos, cuja utilização deve dar-se na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

(....)

A C Ó R D Ã O Acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão virtual do Plenário, na conformidade da ata de julgamentos, por unanimidade, votar pelo deferimento da medida cautelar para suspender, até o julgamento final, a eficácia

28 Art. 139. Depende de prévia autorização do órgão executor da Política Estadual de Meio Ambiente: (...) § 2º Fica delegado ao órgão executor da política ambiental do Município, que possua conselho de meio ambiente, a prática dos atos administrativos, desde que cumpridos os requisitos, como previstos no § 2º do art. 14 da Lei Federal nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006, nos processos de licenciamento ambiental de impacto local e autorização de supressão de vegetação nativa para todos os estágios de regeneração da Mata Atlântica, na área urbana



dos arts. 19, parágrafo único, e 139, § 2º, da Lei 10.431/2006, na redação da Lei 13457/2015, ambas do Estado da Bahia, nos termos do voto do Relator. Brasília, 4 de novembro de 2021. RICARDO LEWANDOWSKI – RELATOR

Deste modo, mesmo que não tenha realizado referência expressa na fundamentação, a Corte Máxima admitiu que as regras de competência fixadas na Lei 11.428/2006 relacionadas à autorização de supressão são plenamente vigentes, nos termos do artigo 11 da LC 140/2011.

Portanto, não é possível ao Estado da Bahia, conforme realizado no § 2º do artigo 139 da Lei 10.431/2006, modificar a regra especial estabelecida na lei federal sob pretexto de atender à correlação entre competência para licenciamento e autorização indicada no artigo 13 da LC 140/2011.

7. REGRAS DE AUTORIZAÇÃO DE MANEJO E SUPRESSÃO DE VEGETAÇÃO NATIVA NA LEGISLAÇÃO ESTADUAL

A 10.431/2006 que “dispõe sobre a Política de Meio Ambiente e de Proteção à Biodiversidade do Estado da Bahia e dá outras providências” não permite margem de dúvida em relação a competência exclusiva do órgão estadual para gestão da política de proteção da vegetação e da biodiversidade, incluído as autorizações de supressão e de exploração de recursos florestais, dentre outras.

O artigo 123 da referida lei é claro ao definir que a exploração dos recursos florestais deve ser deferida pelo órgão executor da política estadual de meio ambiente.²⁹ Da mesma forma, o artigo 139 estabelece a competência do órgão ambiental para autorização de supressão de vegetação nativa, bem como de diversos atos relacionados à exploração da flora.

Art. 139. Depende de prévia autorização do órgão executor da Política Estadual de Meio Ambiente:

I - a supressão de vegetação nativa;

II - (Revogado)

III - (Revogado)

IV - (Revogado)

²⁹ Art. 113. A exploração florestal somente poderá ser deferida pelo órgão executor da Política Estadual de Meio Ambiente mediante comprovação do cumprimento das disposições legais relativas às áreas de preservação permanente e de reserva legal.

V - a exploração comercial de produtos, subprodutos ou serviços obtidos ou desenvolvidos a partir dos recursos naturais, biológicos, cênicos e culturais ou da exploração da imagem de Unidade de Conservação do Estado.

VI - o aproveitamento de material lenhoso proveniente de árvores mortas ou caídas por processos naturais;

VII - a transferência do Crédito de Volume Florestal.

A tentativa de modificação da competência prevista na Lei da Mata Atlântica mediante alteração do § 2º do artigo 139³⁰, foi suspensa por decisão do STF anteriormente citada.

Além disso, diversas ‘aprovações’ relacionadas à exploração de vegetação, inclusive de florestas plantadas, são conferidas ao órgão ambiental estadual no artigo 140³¹. Da mesma forma, a lei exige ‘registros’ de várias atividades dessa natureza no órgão ambiental estadual, conforme determinações dos artigos 141³² e 142³³.

Deste modo, inexistente dúvida que a legislação estadual da política de proteção da vegetação nativa e da biodiversidade tem como fundamento a atuação regional, de competência estadual, sem alcance municipal. Destarte, as ações administrativas relacionadas ao manejo e supressão de vegetação em imóvel rural são de competência restrita do órgão estadual, sendo esta formatação coincidente com os deveres determinados pela carta Magna e com a competência exclusiva conferida pela LC 140 no seu artigo 8º, XVI letra B.

30 § 2º Fica delegado ao órgão executor da política ambiental do Município, que possua conselho de meio ambiente, a prática dos atos administrativos, desde que cumpridos os requisitos, como previstos no § 2º do art. 14 da Lei Federal nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006, nos processos de licenciamento ambiental de impacto local e autorização de supressão de vegetação nativa para todos os estágios de regeneração da Mata Atlântica, na área urbana. **(Redação do parágrafo dada pela Lei Nº 13457 DE 03/12/2015).**

31 Art. 140. Depende de aprovação do órgão executor da Política Estadual de Meio Ambiente: I - a exploração ou corte das florestas plantadas, vinculadas à reposição ou destinadas ao carvoejamento, bem como das plantadas formadas por essências nativas; II - a localização da Reserva Legal e da Servidão Florestal; III - o Plano de Manejo Florestal; IV - o Plano de Suprimento Sustentável - PSS; V - o Plano de Revegetação, Recuperação ou Enriquecimento de Vegetação - PREV em Área de Preservação Permanente ou Reserva Legal; VI - o desenvolvimento de pesquisas científicas nas Unidades de Conservação. VII - a emissão do Crédito de Volume Florestal.

32 Art. 141. Depende de registro no órgão executor da Política Estadual de Meio Ambiente: I - o projeto de implantação de floresta de produção e as florestas de produção efetivamente plantadas não passíveis de licenciamento ambiental pelo órgão estadual; II - (Revogado) III - as pessoas físicas e jurídicas que exerçam atividades relacionadas à cadeia produtiva florestal; IV - a exploração ou corte de florestas plantadas, não vinculadas à reposição; V - o Termo de Compromisso de Responsabilidade Ambiental de empreendimentos e atividades agrossilvopastoris; VI - a queima controlada.

33 Art. 142. Depende de reconhecimento do órgão executor da Política Estadual de Meio Ambiente, nos termos das disposições regulamentares: I - a Reserva Particular do Patrimônio Natural; II - a estimativa volumétrica de produção para emissão de Crédito de Volume Florestal. III - o volume florestal remanescente oriundo das autorizações cujo prazo de validade tenha expirado sem a conclusão da exploração e/ou o rendimento de material lenhoso produzido tenha sido superior ao concedido na poligonal autorizada

8. NULIDADE DAS AUTORIZAÇÕES DE MANEJO E SUPRESSÃO DE VEGETAÇÃO EM IMÓVEIS RURAIS EXPEDIDAS PELOS MUNICÍPIOS.

A autorização para manejo e supressão de vegetação nativa em imóveis rurais somente apresenta validade jurídica se atendidos os requisitos ou pressupostos do ato administrativo, conforme informa Hely Lopes Meireles (1999, pág.133):

“ O exame do ato administrativo revela nitidamente a existência de cinco requisitos necessários á sua formação, a saber: competência, finalidade, forma, motivo e objeto. Tais componentes, pode-se dizer constituem a infraestrutura do ato administrativo, seja ele vinculado, discricionário, simples, complexo, de império ou de gestão.

.....omissis.....

Sem a convergência desses elementos não se aperfeiçoa o ato e conseqüentemente, não terá condições de eficácia para produzir efeitos válidos.³⁴

Destarte, os atos administrativos que não atendem a esses requisitos são nulos conforme expresso comando do artigo 2º da Lei de ação popular (4717/65):

“Art. 2º São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de:

- a) incompetência;
- b) vício de forma;
- c) ilegalidade do objeto;
- d) inexistência dos motivos;
- e) desvio de finalidade.

Parágrafo único. Para a conceituação dos casos de nulidade observar-se-ão as seguintes normas:

a) a incompetência fica caracterizada quando o ato não se incluir nas atribuições legais do agente que o praticou;

(...)

c) a ilegalidade do objeto ocorre quando o resultado do ato importa em violação de lei, regulamento ou outro ato normativo;

(...)

Portanto, ocorrendo expedição de autorização para manejo ou supressão de vegetação nativa em imóvel rural pelo Município a incompetência restará caracterizada,

34 MEIRELLES, LOPES HELY, in **Direito Administrativo Brasileiro**, 24ª atual. São Paulo, Editora Malheiros, 1999, pág.133)

uma vez que o ato não está incluído nas atribuições legais dos agentes públicos municipais.

Assim, as autorizações municipais para manejo e supressão de vegetação nativa em imóveis rurais são nulas de pleno direito em face da incompetência da administração pública municipal, conforme estabelecido no artigo 2º c/c parágrafo único letra A da Lei da ação popular (4717/65).

Necessário acrescentar que o conceito de patrimônio público é considerado em aspecto amplo no § 1º do artigo 1º da Lei 4771/65, incluindo o patrimônio ambiental, nos termos da melhor doutrina, em que pese a omissão na norma legal nesta definição.³⁵

Diante da percepção de que o ato administrativo foge à esfera da validade jurídica, a Administração Pública deverá, mediante exercício da autotutela, invalidar os atos ilícitos independentemente da manifestação do poder judiciário, conforme súmulas 346 e 475 do STF.^{36 37}

Ademais, de acordo com a orientação da melhor doutrina o exercício da autotutela é um dever da administração, inexistindo discricionariedade nesta seara.³⁸

Por fim, não se pode deixar de constatar que, em um Estado Democrático de Direito, o exercício do poder de invalidação submete-se ao devido procedimento administrativo e à garantia do contraditório.³⁹

Portanto, é possível concluir que as Administrações Públicas Municipais, uma vez cientificadas que não possuem competência para autorizar manejo e/ou supressão de vegetação em imóveis rurais, têm o dever legal, de acordo com o princípio de autotutela, de instaurar procedimento administrativo para declaração de nulidade das autorizações expedidas em confronto com as regras legais da LC 140/2011.

35 Art. 1º (...) § 1º - Consideram-se patrimônio público para os fins referidos neste artigo, os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico.

36 **Súmula 346** -A Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos. **Súmula 473**- 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.

37 :“A administração Pública, como instituição destinada a realizar o Direito e a propiciar o bem comum não pode agir fora das normas jurídicas e da moral administrativa, nem relegar os fins sociais a que sua ação se dirige. Se por erro culpa, dolo ou interesses escusos de seus agentes, a atividade do Poder Público desgarrar-se da lei, divorcia-se da moral ou desvia-se do bem comum, é dever da Administração invalidar, espontaneamente, ou mediante provocação, o próprio ato, contrário à sua finalidade, por inoportuno, inconveniente, imoral ou ilegal.” MEIRELLES, Lopes Helly Ob p.133

38 O exercício do poder de invalidar, como de revogar, é obrigatório. Não cabe à Administração Pública competente em face de um ato inválido qualquer faculdade ou discricção no sentido de invalidar ou não invalidar. Não há essa possibilidade de escolha. Assim é por força do princípio da legalidade -- GASPARINI, Diógenes, in **Direito Administrativo**, 13ª. rev e atual. São Paulo, Editora Saraiva, 2008, pág.116

39 Ademais, a invalidação, como regra, exige o devido procedimento administrativo e a garantia ao beneficiário do ato invalidado do amplo direito de defesa. Assim, seria inválido o desfazimento de concurso público por vício de legalidade, com a consequente demissão dos aprovados e nomeados, sem o indispensável procedimento administrativo e o exercício do amplo direito de defesa por todos os envolvidos nesse certame.” - GASPARINI, Diógenes Ob c pág.113

CONCLUSÕES / RECOMENDAÇÕES

Em face das argumentações expostas, Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente e Urbanismo – CEAMA por intermédio do seu coordenador e dos gerentes dos projetos Floresta Legal e Município Ecolegal, respeitada a independência funcional, expede a presente nota técnica apresentando as conclusões/sugestões, abaixo relacionadas à atuação nos casos de autorização de manejo e supressão de vegetação nativa expedida pelos Municípios;

7.1 conclusões -

- A Lei Complementar 140/2011, estabelece o licenciamento ambiental em único nível, além de vincular, como regra geral, a competência para autorização de manejo e supressão de vegetação à competência licenciatória, conforme previsão do caput e § 2º do artigo 13.
- A Lei Complementar também estabelece regramentos específicos para competência de autorização de manejo e supressão de vegetação dos entes federativo fixando 03 critérios distintos:
 - I. Localização ou titularidade do bem da União (Art. 7º, XV, “A”), dos Estados (Art. 7º, XV, “a”) e dos Municípios (Art. 9, XI “a”);
 - II. Vinculação à competência para licenciar ou autorizar atividades ou empreendimentos de que cada ente da federação, reiterando a regra geral do artigo 13, (Art. 7º, XV, “b, 8º, XVI, e 9º, XI “b”)
 - III. Competência específica dos Estados para autorização de manejo e de supressão de vegetação em imóvel rural (art. 8ºXVI, B).
- Existe contradição entre a regra geral de vinculação à competência licenciatória e a regra específica de competência estadual em imóvel rural, sendo possível 03 linhas de interpretação:
 - I. Aponta uma diferenciação entre a autorização como atividade meio de um procedimento de licenciamento ambiental realizado em imóvel rural, em que a competência para manejo e supressão

- é do ente federativo licenciador e a autorização em procedimento autônomo, em que a competência será estadual.
- II. Estabelece que o licenciamento ambiental em imóveis rurais que incluir autorização de manejo e supressão será sempre de competência estadual, afastando os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade
 - III. Estipula que a competência para autorização de manejo ou supressão de vegetação nativa é exclusiva dos Estados, resguardada apenas a atuação da União.
- A política de proteção da vegetação nativa, da biodiversidade, e de adequação ambiental dos imóveis rurais está fundamentada no planejamento ecorregional, parâmetro acatado pelas duas linhas interpretativas que estabelecem competência exclusiva dos Estados para autorização de manejo e supressão de vegetação nativa.
 - Acatando o parâmetro de planejamento ecorregional de biomas e ecossistemas a Lei 12.651/2012 (Novo Código Florestal):
 - I. Submete a obrigação de implementar Programas de Regularização Ambiental (P.R.As) de posse e propriedades rurais unicamente à União, aos Estados e ao Distrito Federal, sem qualquer indicação dos Municípios, conforme previsão do artigo 59.
 - II. Estabelece, no artigo 26, a competência exclusiva do órgão estadual para autorizar a supressão de vegetação nativa para uso alternativo do solo
 - III. Define, no artigo 3º, VI, como uso alternativo do solo, diversas atividades que reclamam licenciamento ambiental, sendo inexecutável a solução hermenêutica que realiza dissociação entre autorização autônoma e autorização integrante de procedimento de licenciamento.
 - A interpretação teleológica e histórica evidencia que a Lei Complementar 140/2011 estabeleceu no artigo 8º, XVI, “b”, que a competência estadual para autorização de manejo e supressão de vegetação em imóveis rurais é absoluta em relação aos Municípios B, apenas ressaltando as atribuições da União previstas no inciso XV, artigo 7º, resguardando a necessidade de planejamento regional adotado tradicionalmente pela legislação de proteção florística, mantido na 26 c/c art 3º VI da 12.651/2012

- A linha interpretativa que estabelece a exclusividade de competência estadual para autorizar o manejo e supressão de vegetação em imóveis rurais mesmo nos casos de licenciamentos municipais é a que melhor se adequa à solução da antinomia, de acordo com os fundamentos constitucionais, e históricos mantidos pela LC 140/2011;
- A Lei complementar 140/2011, no seu artigo 11, estipula a possibilidade de lei comum estabelecer regras específicas relacionadas à autorização de supressão e manejo de vegetação, assumindo um caráter claramente subsidiário, mantendo a higidez das regras da Lei da Mata Atlântica.
- A competência para autorização de supressão para vegetação nos imóveis urbanos seguirá o critério de vinculação à competência para licenciamento ambiental (art. 13 LC 140/2011), ressalvada as determinações da Lei 11.428/2006, (Lei da Mata Atlântica) que fixa regras específicas de autorização dos órgãos estaduais e municipais de acordo com a tipologia da vegetação.
- A Lei 10.431/2006, que “dispõe sobre a Política de Meio Ambiente e de Proteção à Biodiversidade do Estado da Bahia”, estabelece competência estadual absoluta em relação ao Município para autorizações de supressão e de exploração de vegetação em imóveis rurais, coincidente com os deveres determinados pela carta Magna e com a competência exclusiva conferida pela LC 140 no seu artigo 8º, XVI letra B.
- As autorizações municipais para manejo e supressão de vegetação nativa em imóveis rurais são nulas de pleno direito em face da incompetência da administração pública municipal, conforme estabelecido no artigo 2º c/c parágrafo único letra A da Lei da ação popular (4717/65), sendo dever desta, mediante exercício da autotutela, invalidar os atos ilícitos independentemente da manifestação do poder judiciário, conforme súmulas 346 e 475 do STF.

7.1 SUGESTÕES –

Identificados casos de autorização de manejo ou supressão de vegetação nativa expedida pelos Municípios, respeitada a independência funcional, o CEAMA sugere que, após adotada uma das linhas de interpretação possíveis relacionadas nesta nota técnica a adoção das seguintes providências:



- Instauração de procedimento administrativo visando analisar a atividade da administração pública municipal, com adoção das medidas extrajudiciais e judiciais para anulação das autorizações concedidas e interrupção/adequação da ação administrativa ilícita.
- Instauração de procedimento administrativo para cada caso específico de autorização municipal de manejo ou supressão de vegetação nativa, visando analisar a ocorrência de dano ao meio ambiente com adoção das medidas extrajudiciais e judiciais para anulação da autorização e recuperação do dano ambiental praticado pelo degradador.

Salvador, 08 de fevereiro de 2023.

Yuri Lopes de Mello
Promotor de Justiça
Coordenador do Centro de Apoio Operacional de Meio Ambiente e Urbanismo

Fábio Fernandes Correa
Promotor de Justiça
Gerente do Programa Floresta Legal

Luciana Espinheira da Costa Khoury
Promotora de Justiça
Gerente do Projeto Município Ecolegal