

Florianópolis/SC, 22 de maio de 2020

Ofício n. 0028/2020/CME

A Sua Excelência o Senhor

Dep. LAÉRCIO SCHUSTER

Deputado Estadual – Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina

FLORIANÓPOLIS / SC

Assunto: Resposta Ofício GPS/DL n. 1341/2019.

Ao Expediente da Mesa
Em 23/06/2020
Deputado Laércio Schuster
1º Secretário

Excelentíssimo Senhor Deputado,

Lido no Expediente	
0309	Sessão de 09/06/20
Anexar a(o) PL 315/19	
Diligência	
Secretário	

Cumprimentando cordialmente Vossa Excelência, em resposta ao Ofício GPS/DL n. 1341/2019, que solicitou manifestação deste Órgão Auxiliar da Administração Superior do Ministério Público acerca do Projeto de Lei n. 0315.6/2019 – que "dá nova redação ao art. 38 da Lei n. 14.675/2009, objetivando permitir aos Municípios autonomia condicionada para exercer o licenciamento ambiental para supressão e manejo de vegetação – encaminho-lhe as seguintes considerações.

Inicialmente, cumpre salientar que, nos termos da Lei Complementar n. 140/2011, o licenciamento ambiental pode ser entendido como o procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores, ou, ainda, capazes de causar degradação ambiental (art. 2º, I).

O licenciamento ambiental é ordinariamente composto por 3 (três) fases, que alcançam a concessão de Licença Preliminar (LAP), de Licença de Instalação (LAI) e de Licença de Operação (LAO).

Por seu turno, o art. 37 do Código Ambiental de Santa Catarina (Lei

n. 14.675/2009) autoriza o licenciamento ambiental simplificado para os casos de atividade ou de empreendimentos potencialmente causadores de pequeno impacto ambiental, mediante emissão de Autorização Ambiental (AuA), dispensando-se, portanto, a modalidade trifásica de licenciamento ambiental¹.

O art. 38 do Código Ambiental de Santa Catarina (Lei n. 14.675/2009), objeto do Projeto de Lei n. 0315.6/2019, estabelece que a supressão de vegetação será licenciada por meio da expedição de Autorização de Corte de Vegetação (AuC). *In verbis*:

Art. 38. A supressão de vegetação, nos casos legalmente admitidos, será licenciada por meio da expedição de Autorização de Corte de Vegetação - AuC.

Parágrafo único. Nos casos em que o pedido de autorização de corte de vegetação estiver vinculado a uma atividade licenciável, a AuC deve ser analisada com a Licença Ambiental Prévia - LAP e expedida conjuntamente com a Licença Ambiental de Instalação - LAI ou Autorização Ambiental - AuA da atividade.

No que se refere à supressão de vegetação, também dispõe o art. 255 do Código Ambiental Estadual (Lei n. 14.675/2009):

Art. 255. Deve ser solicitada autorização de corte de vegetação ao órgão estadual ambiental para proceder ao corte de vegetação exótica localizada em áreas de preservação permanente e unidades de conservação de proteção integral.

§ 1º A autorização de corte de vegetação nesses casos está condicionada à posterior recuperação ambiental da área.

§ 2º Nos casos de possível instabilidade do solo, a retirada da vegetação exótica deve ser gradual.

§ 3º Não é necessário solicitar autorização para corte de vegetação de espécies exóticas, excetuadas as áreas previstas no *caput* deste artigo.

§ 4º No caso de corte de vegetação exótica localizada em áreas de preservação permanente o pedido de autorização pode englobar todas as propriedades do requerente de uma mesma jurisdição da FATMA, desde que estabelecido no requerimento o cronograma de retirada e recuperação da área.

¹ Além da definição prevista no Código Ambiental de Santa Catarina, importa destacar a Resolução CONSEMA n. 98/2017 - que aprova a listagem das atividades sujeitas ao licenciamento ambiental no Estado de Santa Catarina - a qual considera a Autorização Ambiental (AuA) o "documento de licenciamento ambiental simplificado, constituído por um único ato, que aprova a localização e concepção do empreendimento ou atividade, bem como sua implantação e operação, de acordo com os controles ambientais aplicáveis a serem definidos pelo órgão ambiental licenciador" (art. 1º, X, da Resolução CONSEMA n. 98/2017).

A par disso, em se tratando de vegetação nativa, cumpre destacar as disposições previstas na Lei n. 11.428/2006, que trata da utilização e da proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica. Veja-se:

Art. 14. A supressão de vegetação primária e secundária no estágio avançado de regeneração somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública, sendo que a vegetação secundária em estágio médio de regeneração poderá ser suprimida nos casos de utilidade pública e interesse social, em todos os casos devidamente caracterizados e motivados em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto, ressalvado o disposto no inciso I do art. 30 e nos §§ 1º e 2º do art. 31 desta Lei.

§ 1º A supressão de que trata o caput deste artigo dependerá de autorização do órgão ambiental estadual competente, com anuência prévia, quando couber, do órgão federal ou municipal de meio ambiente, ressalvado o disposto no § 2º deste artigo.

§ 2º A supressão de vegetação no estágio médio de regeneração situada em área urbana dependerá de autorização do órgão ambiental municipal competente, desde que o município possua conselho de meio ambiente, com caráter deliberativo e plano diretor, mediante anuência prévia do órgão ambiental estadual competente fundamentada em parecer técnico.

§ 3º Na proposta de declaração de utilidade pública disposta na alínea b do inciso VII do art. 3º desta Lei, caberá ao proponente indicar de forma detalhada a alta relevância e o interesse nacional.
(...)

Art. 25. O corte, a supressão e a exploração da vegetação secundária em estágio inicial de regeneração do Bioma Mata Atlântica serão autorizados pelo órgão estadual competente.

Sobre o tema, registram-se os ensinamentos de Alexandre Gaio²:

O artigo 14, *caput*, da Lei n. 11.428/2006, estatui uma regra geral e uma exceção em relação à (im) possibilidade de emissão de autorização de corte ou supressão de mata Atlântica primária ou secundária em seus estágios avançado e médio.

A regra geral é a exigência de caracterização de utilidade pública como pressuposto para a supressão de vegetação primária ou secundária em estágio avançado de regeneração, e a caracterização de utilidade pública ou interesse social para a supressão de vegetação secundária em estágio médio de regeneração, em ambos os casos desde que demonstrada a inexistência de alternativa técnica ou locacional ao empreendimento pretendido. A exceção é a ressalva existente no inciso I do art. 30 e nos §§ 1º e 2º do art. 31 da Lei n. 11.428/2006, que trata dos remanescentes de

² GAIO, Alexandre. **Lei da Mata Atlântica**. São Paulo: Almedina, 2014

Mata Atlântica situados em áreas urbanas. Já se adianta que esses dispositivos que excepcionam a regra geral trazem uma temerária ressalva se o remanescente de Mata Atlântica se situar em área urbana, chancelando, consoante será abordado a seguir, a possibilidade de corte raso e supressão de vegetação secundária em estágio médio e avançado de regeneração para fins de loteamento e edificações.

De qualquer forma, embora não se exija, em relação aos remanescentes de Mata Atlântica secundária situados em área urbana, a caracterização de utilidade pública ou interesse social na obra ou atividade, é imprescindível a demonstração de inexistência de alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto, até mesmo porque o próprio artigo 12 determina que “os novos empreendimentos que impliquem o corte ou a supressão de vegetação do Bioma Mata Atlântica deverão ser implantados preferencialmente em áreas já substancialmente alteradas ou degradadas”.

Conforme prevê o § 1º deste artigo, a competência para apreciação do pleito de corte ou supressão de remanescente de Mata Atlântica, primária ou secundária em seus estágios avançado e médio, é do órgão público ambiental do Estado da Federação onde se situa o remanescente de vegetação, com anuência prévia, quando couber, do órgão federal ou municipal de meio ambiente.

O Decreto n. 6.660/2008, que regulamenta a Lei n. 11.428/2006, determina que a anuência prévia do órgão federal do meio ambiente, qual seja o IBAMA, é indispensável nas hipóteses de pretensão de supressão de mais de cinquenta hectares de vegetação em área rural ou de mais de três hectares de vegetação em área urbana ou região metropolitana. A Instrução Normativa IBAMA n. 5/2011, por sua vez, estabeleceu critérios e procedimentos para as análises dos pedidos e concessões de anuências prévias para a supressão de vegetação de Mata Atlântica primária ou secundária nos estágios médio ou avançado de a regeneração, nos termos do art. 19 do Decreto n. 6.660/2008, sem prejuízo das demais análises e avaliações de competência do órgão ambiental licenciador.

Dessa forma, caso o IBAMA indefira o pleito de anuência prévia formulado pelo interessado, o órgão público ambiental estadual não possui outra alternativa se não indeferir o requerimento de supressão ou corte de vegetação de Mata Atlântica. De outro lado, se o IBAMA deferir a anuência prévia, pode, no âmbito dessa anuência, estabelecer condicionantes para mitigar os impactos da atividade sobre o ecossistema remanescente.

Vale esclarecer que a referida competência para emitir anuência prévia deixa de ser do IBAMA e passa a ser do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), se a vegetação estiver localizada em alguma das unidades de conservação federais.

No que tange à anuência prévia do órgão municipal do meio ambiente, a sua necessidade depende de previsão da legislação ambiental no âmbito dos Estados da Federação ou, eventualmente, até mesmo na esfera municipal. De qualquer forma, entende-se que a exigência de anuência municipal, além de refletir a ordem constitucional de cooperação dos entes federativos para a proteção do meio ambiente, também confere segurança jurídica aos próprios empreendedores e proponentes de obras ou atividades potencialmente poluidoras, na medida em que os Municípios zelarão, de

modo preventivo, pelo fiel respeito à legislação municipal, evitando a necessidade de atuações repressivas.

O § 2º deste dispositivo legal define o deslocamento da competência para apreciação de requerimento de supressão de vegetação de Mata Atlântica ao órgão ambiental municipal, se preenchidos integralmente os seguintes requisitos: a) a vegetação deve ser secundária em estágio médio de regeneração; b) a vegetação deve se situar na área urbana; c) e o Município deve contar com plano diretor e conselho de meio ambiente com caráter deliberativo. Nessa hipótese de competência do órgão ambiental municipal, exige-se anuência prévia do órgão ambiental estadual competente fundamentada em parecer técnico.

No entanto, a Lei Complementar n. 140/2011, ao regulamentar os incisos III, VI, VII e o parágrafo único do artigo 23 da Constituição Federal, e dispor sobre as hipóteses de competência da União, dos Estados e dos Municípios para o licenciamento ambiental, determina que, “a supressão de vegetação decorrente de licenciamentos ambientais é autorizada pelo ente federativo licenciador”. Assim, mesmo naquelas hipóteses previstas no artigo 14, § 2º, da Lei n. 11.428/2006, se o corte ou a supressão de vegetação de Mata Atlântica tiver como finalidade a implantação de empreendimento que se sujeita a licenciamento ambiental pelo Estado da Federação ou pela União, caberá a estes também decidir sobre a apreciação de requerimento de supressão de vegetação de Mata Atlântica.

Sobre a competência de licenciamento ambiental dos Municípios, a Lei Complementar n. 140/2011 estabelece que cabe a este o licenciamento ambiental dos empreendimentos ou atividades que causam ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme definição dada pelo respectivo Conselho Estadual de Meio Ambiente – CEMA. Dessa forma, um dos pressupostos para a condução do licenciamento ambiental pelos Municípios é a edição de ato normativo pelo respectivo Conselho de Meio Ambiente do Estado da Federação, que defina o que se considera como impacto ambiental de âmbito local dos seus Municípios, o que ainda não ocorreu na grande maioria dos Estados da Federação. Enquanto não haja a mencionada definição das atividades de impacto local, assim como a existência de órgão ambiental capacitado e conselho de meio ambiente no âmbito do Município, persiste a competência supletiva dos Estados para o licenciamento ambiental.

Deve-se esclarecer, ainda, que a Lei Complementar n. 140/2011, em seu artigo 5º, dispõe que um ente federativo poderá delegar a outro ente federativo, mediante convênio, a execução de suas atribuições, desde que o destinatário disponha de órgão ambiental capacitado a executar as atividades delegadas e Conselho de Meio Ambiente.

Porém, essa possível delegação se trata de ato discricionário do ente que pretende delegar. Por fim, entende-se que, em relação ao disposto no art. 14, § 3º, da Lei n.11.428/2006, é o Estudo Prévio de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental o instrumento adequado para o proponente indicar de forma detalhada a alta relevância e o interesse nacional na proposta de declaração de utilidade pública do empreendimento ou atividade (grifou-se).

e VII, do *caput*, da Constituição da República Federativa do Brasil, fixando normas 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 (art. 1º da LC 140/2011) – no que se refere ao licenciamento pelos Estados e pelos Municípios, estabelece:

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);

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;

(...)

Art. 9º São ações administrativas dos **Municípios**:

(...)

XIV - observadas 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);

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.

Quanto à autorização de manejo e de supressão de vegetação, a Lei Complementar n. 140/2011 também preceitua:

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.
(...)

Art. 19. O manejo e a supressão de vegetação em situações ou áreas não previstas nesta Lei Complementar dar-se-ão nos termos da legislação em vigor (grifou-se).

Sobre o tema, preleciona Édís Milaré³:

10. A autorização para supressão de vegetação (ASV) no processo de licenciamento ambiental.

Cuida-se de matéria com tratamento disforme em nosso ordenamento.

Com efeito, por um lado, a LC 140/2011 diz que "a supressão de vegetação decorrente de licenciamentos ambientais é autorizada pelo ente federativo licenciador" (art. 13, § 2º). Por outro lado, ocorrendo de a interferência incidir em vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, a Lei 11.428/2006 entrega a responsabilidade pela emissão da ASV ora ao órgão estadual competente (art. 14, § 1º), ora ao congênere do município (art. 14, § 2º).

Já, na disciplina do novo Código Florestal (Lei 12.651/2012), a incumbência foi conferida ao órgão estadual competente do SISNAMA (art. 26, caput).

É possível harmonizar esses comandos?

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.

No primeiro caso, aplica-se, como regra, a LC 140/2011, por seu caráter orientador do pacto federativo ecológico, ou, **na hipótese de intervenção em vegetação nativa do bioma Mata Atlântica, a Lei 11.428/2006, não só**

³ MILARÉ, Édís. **Direito do Ambiente [eletrônico]**. 4. ed. em e-book baseada na 11. ed. Impressa. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

por ser lei especial (Lex specialis derogat Lex generalis), mas, também, por força do disposto nos arts. 11 e 19 da referida LC 140/2011. No segundo caso, de pedido desvinculado do licenciamento, a lei de regência será o Código Florestal.

Soma-se a isso o fato de que, em se tratando de supressão de vegetação nativa, a lei estadual não pode contrariar a Lei Federal n. 11.428/06 (especial), notadamente em razão da competência suplementar dos Estados para legislar sobre o tema. *In verbis*:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;
(...)

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

Ante o exposto, este Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente entende que o Projeto de Lei n. 0315.6/2019, que "dá nova redação ao art. 38 da Lei n. 14.675, de 2009 (...), para o fim de permitir aos Municípios autonomia condicionada para exercer o licenciamento ambiental para supressão e manejo de vegetação", não se coaduna com o disposto na Lei Federal n. 11.428/06 (Lei da Mata Atlântica), que detém caráter de especialidade, no que se refere à proteção de vegetação nativa, em relação à Lei Complementar n. 140/2011.

Assinala-se, por fim, que as considerações acima lançadas por este Centro de Apoio Operacional não têm o condão de representar o entendimento de todos órgãos de execução, os quais não se encontram vinculados às informações

técnico-jurídicas emitidas por este Órgão Auxiliar, nos termos dos arts. 33, II, da Lei n. 8.625/93, 55, VI, da Lei Complementar Estadual n. 738/2019 e 7º, XI, do Ato n. 244/2019/PGJ.

Atenciosamente,

[assinado digitalmente]

Luciana Cardoso Pilati Polli

Promotora de Justiça

Coordenadora do Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente