

A municipalização da agenda verde trazida pela lei complementar 140 de 2011: o ente local pode autorizar supressão de vegetação e manejo florestal?

*Jean Ricardo Gusmão Vieira¹
Gabriela Sampaio Souza Torregrossa²
Micheline Flores Porto Dias³*

Resumo: O estudo envolve possíveis antinomias jurídicas entre o disposto no artigo 9º da Lei Complementar 140 de 2011, o artigo 26 do Código Florestal Brasileiro de 2012, bem como com o artigo 24, alínea VI da Constituição de 1988, e a aplicabilidade harmônica destas normas. Concluiu-se, igualmente, que os municípios não podem autorizar supressão de vegetação quando estas não forem meio necessário à implantação de um empreendimento licenciável localmente, não podendo ainda criar normas municipais sobre a matéria florestal (agenda verde). Com o presente estudo, percebe-se, ainda, que os municípios não têm competência para autorizar planos de manejo florestal fora das Florestas Públicas Municipais e Unidades de Conservação sob sua administração direta. Além disso, os Municípios que fazem parte da área de domínio da Mata Atlântica, somente podem autorizar supressão em áreas urbanas e isso se a vegetação secundária estiver em estágio médio de regeneração, mediante anuência prévia do órgão ambiental estadual competente, necessitando, ainda, possuir Conselho Municipal de Meio Ambiente de caráter deliberativo.

Palavras-chave: Competência municipal. Lei Complementar 140/2011. Autorização de Supressão de Vegetação. Plano de Manejo Florestal.

The municipalization of the green agenda brought by complementary law 140 2011: local entity may authorize removal of vegetation and forest management?

Abstract: The study involves possible legal antinomy between Article 9 of Complementary Law 140 of 2011, Article 26 of the Brazilian Forest Code of 2011, as well as with Article 24, paragraph VI of the 1988 Constitution, and the harmonic applicability of these standards of the analysis. It was also concluded that municipalities may not authorize vegetation removal when they are no means necessary to implement a licensable development locally and also cannot create local regulations on forest matters (green agenda). It was also concluded that municipalities have no power to authorize Forest Management Plans outside

¹ Pós-graduado em Manejo de Florestas Nativas pela Universidade Federal de Lavras (UFLA). Pós-graduado em Ciências Ambientais pela Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB). Graduado em Engenharia Agrônoma pela UESB. Graduado em Direito pela Faculdade Independente do Nordeste (FAINOR). Especialista em Meio Ambiente do Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (INEMA). E-mail: gundemaros@hotmail.com

² Graduanda em Direito pela FAINOR. Integrante do Grupo de Pesquisa em Direito Ambiental da FAINOR. Estagiária na Procuradoria Geral do Município de Vitória da Conquista. E-mail: gabrielatorregrossa@gmail.com.

³ Doutora em Desenvolvimento e Meio Ambiente e Mestre em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente pela Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC); Advogada; Professora de Direito Ambiental, coordenadora do Grupo de Pesquisa em Direito Ambiental e professora Bolsista de Produtividade NR1 – FAINOR; Presidente da Comissão de Mediação e Arbitragem OAB/BA/VC; Conselheira e Vice-presidente do Conselho Municipal do Meio Ambiente de Vitória da Conquista.

the Municipal Public Forests or outside the Conservation Units under its direct management. In addition, municipalities that are part of the Atlantic Forest domain area may allow removal only in urban areas and secondary vegetation is in medium stage of regeneration, with the prior consent of the competent state environmental agency, requiring still have Municipal Council for the deliberative environment.

Keywords: Municipal competence. Complementary Law 140/2011. Vegetation Suppression authorization. Forest Management Plan.

Introdução

O Brasil vem, desde o período colonial, adequando-se à gestão dos maciços florestais heterogêneos nativos, a fim de garantir o abastecimento contínuo de produtos de base florestal (LIMA, 2011), e, mais recentemente, garantir a biodiversidade dos biomas terrestres que compõem o conjunto de tipologias florestais nacionais, quais sejam: a Mata Atlântica, a Caatinga o Cerrado e a Amazônia como biomas dominantes, bem como a floresta de cocais, o pantanal as florestas de araucária e os diversos ecossistemas associados a estes (BRASIL, 2012).

Um exemplo claro de que a principal preocupação dos exploradores, em um primeiro momento, estava em garantir a exploração racional e contínua dos recursos florestais, pode-se perceber no relato das atividades da Coroa aqui na colônia, entre os anos de 1797 a 1818, conforme resta demonstrado por Lima (2011, p. 164):

[...] Foram nomeados [pela coroa portuguesa] Baltasar da Silva Lisboa, em Ilhéus, e José de Mendonça de Matos Moreira, em Alagoas. O cargo de Juiz Conservador foi estabelecido para impedir o corte indiscriminado de madeiras, pois já era visível a destruição das matas [...].

A informação acima apresentada serve de pilar para o estabelecimento daquilo que poderíamos chamar, de forma analógica, ao que ocorre no direito constitucional, de uma norma hipotética fundamental restrita, que norteou toda a legislação sobre florestas, ora em estudo, e posta pelo ordenamento jurídico pátrio, uma vez que desde tempos remotos havia uma razão que sustentava o enfoque em “preservar” e a maneira correta de se legislar, assegurando a tutela deste bem integrante da biosfera, que pode ser classificado como bem de interesse difuso, dada a quantidade de fármacos e demais princípios ativos extraídos das florestas e que servem a toda humanidade.

Contudo, tanto as áreas florestais clímax remanescentes, como a vegetação secundária de porte arbóreo, estão sendo intensamente exploradas com o objetivo de se produzir lenha e carvão (BRASIL, 1981), além da retirada pura e simples da vegetação nativa para ser substituída por monocultivos e pastagens.

De acordo com Vieira e Mello (2007, p. 2-3), citando a legislação de vários estados, *verbis*, “todo produto e subproduto de origem florestal cortado, colhido ou extraído, na forma permitida em lei, deve ser dado aproveitamento socioeconômico ou ambiental”; para tanto, se faz necessário que a gestão e o ordenamento dessa exploração sejam desempenhados pelo ente governamental competente que possa estabelecer parâmetros para controle do impacto gerado por uma Autorização de Supressão de Vegetação (ASV) e por Plano de Manejo Florestal Sustentado (PMFS), o que atualmente compõe parte de um grupo de atos administrativos denominados de atos florestais.

Devido às constantes mudanças da legislação florestal e ambiental, ocorreram muitas disparidades que desafiam a lógica e indo de encontro, inclusive, com aquilo que o legislador constituinte de 1988 imaginou ao limitar, no artigo 24 inciso VI, o poder de legislar concorrentemente sobre o tema – florestas – à União, Estados e Distrito Federal, deixando o município somente com a competência da fiscalização para cumprimento do disposto no artigo 23 inciso VII – preservar.

Por outro lado, levando-se em consideração os princípios da eficiência na administração pública e da economia processual, o legislador infraconstitucional estabeleceu por meio da Lei complementar 140 de 2011, o procedimento único de licenciamento ambiental por meio de um único órgão competente, evitando que partes de um mesmo processo de licenciamento tramite por dois ou mais órgãos integrantes da administração pública ou de mais de um ente federado.

A *priori*, percebe-se que a intenção foi de modernizar e simplificar os processos de licenciamento ambiental que, por não raras vezes, tramita por anos e até décadas sem serem concluídos, prejudicando, assim, o empreendedorismo nacional e o próprio meio ambiente, uma vez que sabendo o administrado da morosidade do processo, aventura-se pela ilegalidade, arriscando-se a multas e interdições que por não poucas vezes são objeto de longas discussões em processos, agora judiciais.

A despeito da tentativa do legislador de dar celeridade ao trâmite processual administrativo, Pinheiro (2015, p. 1 apud PIETRO, 1999) destaca que:

[...] a eficiência é princípio que se soma aos demais princípios impostos à Administração, não podendo sobrepor-se a nenhum deles, especialmente ao da legalidade, sob pena de sérios riscos à segurança jurídica e ao próprio Estado de Direito [...].

Tal argumento estabelece limites ao poder público quanto à imposição de celeridade forçada ao processo administrativo.

Em razão das diversas interpretações que vêm surgindo ao longo dos últimos quatro anos, acerca da possibilidade jurídica dos processos ligados à agenda verde – gestão florestal – serem totalmente administrados pelo ente federativo municipal, há uma grande discussão entre o corpo técnico, os quadros políticos e os procuradores dos órgãos ambientais municipais, estaduais e federais, sobre os limites desta competência, que foi dada pela Lei Complementar 140 de 2011 – LC nº 140/11.

Há quem acredite que o legislador não observou o aspecto constitucional que limitava a ação dos municípios na gestão florestal, e que com o advento do Código Florestal de 2012, a dúvida foi esclarecida, visto que há nele a limitação constitucionalmente estabelecida. Por outro lado, outros tantos acreditam que, pelo fato da LC140/11 complementar a Constituição e tratar de matéria de distribuição de competências, essa tem força maior que o Código Florestal de 2012, no que diz respeito ao item competência, embora cronologicamente anterior.

Este artigo se propõe a tentar esclarecer as dúvidas no que tange a competência ambiental do Município, em especial no que se refere à supressão de vegetação, após a edição da Lei Complementar 140/2011.

A história da preservação florestal no Brasil

Pode-se afirmar, sem dúvida alguma, que a política preservacionista das florestas no Brasil está intimamente ligada com a preocupação de guardar para as futuras gerações um suprimento de material lenhoso que possa abastecer o mercado de produtos de base florestal, conforme é possível abstrair-se de Bursztyn e Persegona (2008).

De acordo com Willeman (2007), citado por Bursztyn e Persegona (2008), no ano de 1786, a coroa portuguesa criou o cargo de Juiz Conservador das Matas.

Em consequência desta política preservacionista instituída pelo Estado Português, Miranda (2008, p. 50) nos traz a informação de que dentre as medidas adotadas pelo reino de Portugal, tem-se que:

[...] no ano de 1797, uma série de cartas régias consolidou as leis ambientais: pertencia à Coroa toda mata à borda da costa, de rio que desembocasse no mar ou que permitisse a passagem dejangadas transportadoras de madeiras. A criação dos Juizes Conservadores, aos quais coube aplicar as penas previstas na lei, foi outro marco em favor das florestas. As penas eram de multa, prisão, degredo e até pena capital para incêndios dolosos. Também surgiu o Regimento de Cortes de Madeiras com regras rigorosas para a derrubada de árvores, além de outras restrições à implantação de roçados.

É possível perceber que a segurança das hidrovias, tanto em relação ao corte clandestino de madeira, quanto em relação a questões de defesa territorial, uma vez que o Brasil estava sob os olhares de nações estrangeiras, foram as principais motivações das ideias preservacionistas da época, ou seja: preservar para manter a reserva de madeira que atendesse a demanda atual e futura, bem como a defesa do território [também a construção naval].

A partir dessas primeiras ações legislativas para controlar a supressão e o manejo das espécies florestais nativas no território brasileiro, todo o ordenamento jurídico ambiental evoluiu em um diapasão, alicerçado naquilo que poderíamos, em analogia ao Direito Constitucional, chamar, segundo Kelsen (1934), de uma Norma Hipotética Fundamental (*Ursprungnorm*), ou seja, o pressuposto lógico que deu origem às normas do ordenamento jurídico brasileiro, mas neste caso, compartimentalizada às normas conservacionistas que atendem ao interesse da nação, não figurando, neste processo, a participação do ente município criado pela constituição de 1988 [e que até hoje é objeto de discussão quanto ao enquadramento nesta categoria: ente federado].

É evidente que, nos dias de hoje, as ações meramente de manutenção de patrimônio madeireiro deixaram de ser os delineadores das políticas conservacionistas, mas sim a garantia da biodiversidade para as futuras gerações e a manutenção do equilíbrio daquilo que Lovelock e Giffin (1969) chamaram de “hipótese Gaia”, que seria um super sistema ou ecossistema global, em que todos os seres vivos e o meio, interagem de uma forma que um influencia na formação e evolução do outro.

Dessa maneira, a preservação do meio equivale à preservação da própria humanidade, uma vez que grandes impactos ambientais resultaria naquilo que Lovelock (2006) chamou de “a Vingança de Gaia”: fenômenos naturais extremos que acabariam por provocar a diminuição abrupta ou até mesmo a extinção da espécie humana.

Entretanto, como foi mencionado anteriormente, a evolução das normas brasileira que visam à preservação das florestas, passou por diversos estágios, dentre os quais podemos destacar o primeiro Código Florestal, o de 1934, que em seu artigo 1º destaca (atualizado para o português contemporâneo):

As florestas existentes no território nacional, consideradas em conjunto, constituem bem de interesse comum a todos os habitantes, do país, exercendo-se os direitos de propriedade com as limitações que as leis em geral, e especialmente este código, estabelecem.

Resta evidente no estudo do presente artigo que naquele momento da história, já se percebia a floresta como bem de todos os brasileiros e, portanto, da Nação, que por sua vez legislou protegendo-a das práticas nocivas, que era recorrente à época, como vemos no artigo 22:

Art. 22. É proibido mesmo aos proprietários: a) deitar fogo em campos, ou vegetações, de cobertura das terras, como processo de preparação das mesmas para a lavoura, ou de formação de campos artificiais, sem licença da autoridade florestal do lugar, e observância das cautelas necessárias, especialmente quanto a aceiros, aleiramentos e aviso aos confinantes; b) derrubar, nas regiões de vegetação escassa, para transformar em lenha, ou carvão, matas ainda existentes às margens dos cursos d'água, lagos e estradas de qualquer natureza entregues à serventia pública; c) fazer a colheita da seiva de que se obtém a borracha, a balata, a guta-percha, o chicle e outros produtos semelhantes, ou a exploração de plantas taníferas ou fibrosas, por processos que comprometem a vida ou o desenvolvimento natural das árvores respectivas; d) preparar carvão ou acender fogos, dentro das matas, sem as precauções necessárias para evitar incêndio; e) aproveitar como lenha ou para o fabrico de carvão vegetal essências consideradas de grande valor econômico para outras aplicações mais úteis, ou que, por sua raridade atual, estejam ameaçadas de extinção; f) abater árvores em que se hospedarem exemplares da flora epífita ou colmeias de abelhas silvestres inócuas, salvo pelo interesse, plenamente comprovado do estudo científico ou de melhor aproveitamento de tais exemplares; g) cortar árvores em florestas protetoras ou remanescentes (excluídos os parques), mesmo em formação, sem licença previa da autoridade florestal competente, observados os dispositivos aplicáveis deste código, ou contrariando as determinações da mesma autoridade; h) devastar a vegetação das encostas de morros que sirvam de moldura e sítios e paisagens pitorescas dos centros urbanos e seus arredores ou as matas, mesmo em formação, plantadas por conta da administração pública, no caso do artigo 13 [...].

O passo seguinte na evolução da preservação das florestas e no poder de gestão sobre as mesmas, veio, dentre diversas normas intermediárias, com o novo Código Florestal de 1965, sendo este um verdadeiro marco na história recente da preservação ambiental no Brasil. Nele ficaram estabelecidos, dentre outras coisas, os institutos da Reserva Legal e as Áreas de Preservação Permanente, bem como a supressão de vegetação autorizada e o manejo florestal, tendo em seu artigo 1º a seguinte redação:

Art. 1º As florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação, 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.

Parágrafo único. As ações ou omissões contrárias às disposições deste Código na utilização e exploração das florestas são consideradas uso nocivo da propriedade.

Sobre o elemento norteador, Norma Hipotética Fundamental, compartimentalizada à questão ambiental, que impulsionou a redação do Código Florestal de 1965, em comparação com a motivação do Código de 1934, Garcia (2012, p. 56-57), citando Laureano e Magalhães (2011), traz-nos a seguinte informação:

Enquanto o Código de 1934 tratava de proteger as florestas contra a dilapidação do patrimônio florestal do país, limitando aos particulares o irrestrito poder sobre as propriedades imóveis rurais, o Código de 1965 reflete uma política intervencionista do Estado sobre a propriedade imóvel agrária privada na medida em que as florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação são consideradas bens de interesse comum a todos os habitantes do País.

Clara a mudança da Política Ambiental entre os Códigos Ambientais que antecederam o atual de 2012, refletindo a importância que o meio ambiente ocupou na sociedade, em âmbitos nacional e internacional, consequentemente ampliando a responsabilidade estatal no que tange a esta matéria.

Atual Legislação Florestal

De acordo com Alves (2014, p. 10), “nos pareceres emitidos pelos organismos internacionais ao longo do século passado com intuito de promover a preservação ambiental, o Brasil, por várias vezes, foi elogiado com relação a sua legislação ambiental”.

Contudo, parece que devido ao desinteresse das autoridades governamentais em aplicar e fiscalizar os institutos preservacionistas advindos do Código de 1965, estes acabaram por sofrer diversas alterações e adaptações ao longo de quarenta e sete anos.

A Constituição de 1988 recepcionou e fortaleceu o pacto federativo. O município foi instituído ente da federação e passou a ter corresponsabilidade na obrigação preservacionista, assim também como os Estados e o Distrito Federal, que passaram a ter competência para legislar concorrentemente sobre: “florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição” (artigo 24, alínea VI), naquilo que poderíamos chamar de legislação ambiental *strictu sensu*. Por outro lado, todos os entes, inclusive Municípios, podem, *lato sensu*, legislar concorrentemente para a proteção do meio ambiente de maneira geral (artigo 23 alínea VI), [o que por sua vez seria uma legislação ambiental *lato sensu*] (BRASIL, 1988).

Algumas obrigações foram delegadas aos Estados Membros e aos Municípios, mas foi com a aprovação do [novíssimo] Código Florestal de 2012, que se pôde contemplar o cerne da problemática ora estudada, pois, devido às demandas geradas entre a vigência do Código de 1965 e a vigência do Código de 2012, várias leis ambientais esparsas acabaram por ingressar na esfera da gestão florestal, dentre estas se destaca a Lei Complementar 140 de 08 de dezembro de 2011.

A LC nº 140/2011, sancionada no ano anterior ao Código Florestal de 2012 e com grande força normativa, uma vez que é complemento da Constituição no aspecto da competência ambiental material, prevalece sobre o próprio código, nesta matéria (BRASIL 2011).

A Lei Complementar 140 traz em seu artigo 9º, a seguinte redação:

Art. 9º São ações administrativas dos Municípios:

I – [...]

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* (grifos nossos).

Por outro lado, o Código Florestal de 2012, e, portanto, norma posterior à Lei Complementar 140 de 2012, especializada no que se refere à gestão florestal, referenda todo um histórico de divisão de tarefas do pacto federativo, bem como a consonância com o que a Constituição Federal de 1988 aludiu acerca daquilo que ousamos chamar de competência legislativa ambiental *strictu sensu* (BRASIL, 2012), trazendo o seguinte texto:

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 (grifos nossos).

A Lei Complementar disciplinou que a competência para a supressão de vegetação nativa para uso alternativo do solo é do estado.

A impossibilidade constitucional de o Município legislar sobre matéria florestal

Haveria na problemática ora em discussão uma clara antinomia jurídica entre o disposto no artigo 26 do Código Florestal de 2012 e o disposto no artigo 9º da Lei Complementar 140 de 2011, como já tratado anteriormente, se a interpretação aplicada fosse meramente gramatical e restrita aos artigos em si.

O procedimento administrativo correto para os atos florestais de Supressão de Vegetação e de Manejo Florestal, definido em ambas as normas, é diferente. Na primeira, vimos o órgão municipal revestido de tal autoridade, e na segunda, o órgão estadual. As normas em questão não dizem que pode ser um ou outro; ambas são categóricas em dizer de quem é a competência para autorizar.

É claro que, se para resolvermos isso tivermos que recorrer ao critério de hierarquia das normas, teríamos outro problema, visto que o Superior Tribunal Federal (STF) já se posicionou sobre isto, não elevando a importância de uma Lei Complementar em relação a Lei Ordinária, mas tão somente há diferenças entre a forma de aprovação e a matéria a ser abordada, conforme aborda Menezes (2012).

Haveria, entretanto, de prevalecer os ditames da Lei Complementar 140 de 2011, pois esta trata de competência entre entes federados. Se, contudo, analisarmos a consonância constitucional e a especificidade da matéria, o Código Florestal prevaleceria, uma vez que se não compete ao Município legislar sobre florestas [legislação ambiental *strictu sensu*], o mesmo estaria impedido, por força da Constituição, de editar portarias ou instruções normativas estabelecendo prazos, valores mínimos de erro de amostragem em inventários florestais, métodos de exploração; editar leis estabelecendo valores de taxas de prestação de serviço florestal, valores de multas e de taxas pelo exercício do Poder de Polícia, além de atos normativos de caráter técnico.

Isso porque, por mais precárias que sejam do ponto de vista do ordenamento jurídico, as portarias e as instruções normativas e as resoluções, são instrumentos com o fito de normatizar. Quando o executivo legisla, exerce funções atípica deste poder, como bem observado por Gabriel (2009 p. 3), citando Maria Sylvania Zanella Di Pietro: [...] “os atos pelos quais a Administração exerce seu poder normativo têm em comum com a lei o fato de emanarem normas, ou seja, atos com efeitos gerais e abstratos” [...]. O aludido Autor, citando Edmir Netto de Araújo, continua afirmando que, *verbis*, “O poder normativo (e não apenas *regulamentar*, que é uma de suas espécies), permite

ao administrador (ou Administração) editar normas gerais e abstratas, observados o princípio da legalidade e as regras de competência”.

Como já abordado no item anterior, a Constituição de 1988, em seu artigo 24, alínea VI, não dá competência ao Município de legislar concorrentemente sobre a matéria florestal. Portanto, cremos que o legislador da Lei Complementar 140 de 2011, por mais bem intencionado que tenha sido ao definir os papéis dos entes federados na gestão ambiental, neste ponto esbarrou no texto da nossa Constituição, quando não previu a aplicabilidade da norma complementar posta pelos municípios, que precisam legislar sobre a matéria, para dessa forma adequarem a gestão florestal, com suas peculiaridades locais.

Por outro lado, o artigo 13 da norma em análise, traz à luz a intenção do legislador ao criar tal procedimento; vejamos:

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 (grifos nossos).

Analisando de maneira prática a totalidade do mencionado artigo, percebe-se a clara intenção do legislador: evitar que um empreendimento tenha que ter seu licenciamento tramitado em mais de um ente federativo, ou em mais de um órgão ambiental, o que vinha acontecendo até então, uma vez que não é novidade o fato de que muitos empreendimentos, devido à sua classificação quanto ao grau de impacto, se local ou regional, tinham que ser licenciados por um ente, mas autorizados por outro, quando havia necessidade de supressão vegetal para se instalar a planta.

Era comum, por exemplo, uma fábrica com impacto local ter que ingressar com pedido de Autorização de Supressão Vegetal (ASV) no órgão estadual ou federal [antes de 2005 principalmente], para só assim ingressar com o pedido de licenciamento no órgão local.

Algumas situações, no mínimo inusitadas, ocorriam. Em não poucos casos o órgão ambiental estadual negava a ASV sob a alegação de que só poderia emití-la mediante apresentação do Licenciamento Ambiental. Por outro lado, o órgão licenciador local negava o licenciamento sob a alegação de que só poderia licenciar caso o requerente lhe apresentasse a ASV.

O mesmo ocorria em situações que envolvia outorga de uso de água, inclusive entre órgãos estaduais e órgãos federais, ou seja, órgãos da mesma esfera administrativa com competências diferentes, como a Agência Nacional de Águas (ANA) e o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) (no âmbito Federal); e nos órgãos estaduais de gestão das três agendas: azul (águas), verde (florestas) e marrom (poluição).

A divisão dos trabalhos entre os órgãos gestores das três agendas se deve a uma opção feita pelo Brasil em um dado momento histórico, para melhor cumprimento daquilo que ficou conhecido como Agenda 21, que é um documento produzido a fim de estabelecer o conjunto de ações que visam uma sustentabilidade para o século 21, conforme é destacado no referido documento:

A construção da Agenda 21 Brasileira, conduzida pela Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional - CPDS1 teve como objetivo redefinir o modelo de desenvolvimento do país, introduzindo o conceito de sustentabilidade e qualificando-o com as potencialidades e as vulnerabilidades do Brasil no quadro internacional.

Araújo (2013) nos traz um excelente esclarecimento sobre a divisão de trabalhos entre as três agendas temáticas da gestão ambiental no Brasil:

Cabe explicar que a questão ambiental costuma ser informalmente dividida, em nível nacional e internacional, em dois grandes conjuntos de temas: a agenda verde, relacionada à proteção da flora e da fauna e à conservação da biodiversidade, e a agenda marrom, ligada ao controle dos diferentes tipos de poluição e dos impactos decorrentes da implantação de empreendimentos de infraestrutura e desenvolvimento socioeconômico nos assentamentos humanos [...] Mais recentemente, passou-se a tratar de forma diferenciada também a agenda azul, referente à gestão dos recursos hídricos [...].

Além do impedimento constitucional em legislar sobre matéria florestal, por parte do ente local, ocorrem também dificuldades técnicas na maioria dos municípios brasileiros, vez que faltam profissionais de diversas áreas tidas como prioritárias, a exemplo da saúde e da educação, bem como de outras que não são consideradas, por boa parte dos gestores municipais, como tão prioritárias assim, como é o caso do meio ambiente.

Sobre a importância da análise técnica para qualquer obra licenciável, com impacto direto à fauna e à flora, Varjabedian (2010 p. 153) afirma que:

[...] devem ser consideradas as características da vegetação na área em análise, exigindo-se que seja efetuado [ainda] um amplo estudo de campo sobre a fauna silvestre abrangentes a toda a área em questão e em seu entorno. A análise não deve ser pontual, mas ecossistêmica e abrangente. Deve-se atentar também para a ocorrência de situações que revelam o cumprimento de funções ecológicas relevantes da área em análise a exemplo da de corredores entre remanescentes, bem como a proximidade de Unidades de Conservação [...].

Em face de tais circunstâncias, caso se permita que o ente municipal legisle em matéria florestal e seja o responsável pela autorização da supressão da vegetação, a Constituição Federal estará comprometida, bem como a proteção ambiental.

Princípios do direito ambiental

O Direito possui várias fontes, quais sejam: “a lei, os costumes, a jurisprudência, a doutrina, os tratados e convenções internacionais e os princípios jurídicos” (FARIAS, 2006). Da mesma forma o Direito Ambiental possui uma série de princípios que representam os alicerces de todo ordenamento jurídico decorrente da razão de preservar.

A lista dos princípios do Direito Ambiental varia em sua importância de autor para autor. Neste sentido, Sampaio (2011, p. 10-12) apresenta uma excelente e contemporânea classificação e definição:

Princípio do direito à sadia qualidade de vida: [...]; princípio do acesso equitativo aos recursos naturais [...]; princípio do usuário-pagador e poluidor-pagador [...]; princípios da precaução e prevenção: dois importantes princípios que atuam nas situações de riscos ambientais. O princípio da precaução orienta a intervenção do Poder Público diante de evidências concretas de ocorrência de um dano “x” como fruto de uma ação ou omissão “y”. Porém, a certeza quanto ao dano “x” não existe, não passando de mera suspeita [...]; princípio da reparação [...]; princípios da informação e da participação [...] princípio da obrigatoriedade da intervenção do poder público: [...] significa que em um ambiente sem regulação (ou intervenção estatal) a natureza humana tenderia ao esgotamento dos recursos naturais. [...] obrigação [...] prevista pelo art. 225 da Constituição Federal [...].

É com base nos princípios acima elencados, e mais especificamente nos que foram detalhados, que será feita a análise do tema proposto, pois a harmonia lógico-jurídica não pode ser ferida pelo mero positivismo legislativo, que nesse caso pareceu desconhecer a realidade local da maioria dos municípios brasileiros, dando a estes um poder que, se exercido sem a observância principiológica do direito ambiental e da técnica, poderá promover uma verdadeira catástrofe florestal e em especial no que resta da Mata Atlântica, “lar de 70% da população brasileira” (ASSIS, 2013).

Formas sucessoras de vegetação não serão respeitadas, pois os parâmetros e os interesses políticos irão variar abruptamente de município a município, o que poderá comprometer a formação de corredores naturais de vegetação que facilitam o fluxo gênico e a preservação da maior biodiversidade do planeta.

Por outro lado, não podemos deixar de notar o aspecto positivo da Lei Complementar 140 de 2011, que resume a somente um ato administrativo, todo o tramite processual do Licenciamento, da Supressão Vegetal e do Manejo Florestal Sustentável.

Da excepcionalidade da regra em áreas de domínio da Mata Atlântica

Não obstante as regras estabelecidas pela legislação ora sob análise, importa ressaltar que em locais sob o domínio de Mata Atlântica, devem ser seguidos os parâmetros estabelecidos na Lei Nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006, conforme transcrito abaixo:

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. (grifos nossos)

§ 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* (grifos nossos).

Assim, quando se tratar de supressão de vegetação da Mata Atlântica, se for em ambiente rural, a competência será estadual; sendo urbana, será municipal, desde que disponha do exigido em lei.

Competência estadual x competência municipal – agenda verde

De acordo com tudo que foi anteriormente exposto, seria possível entender que o legislador poderia ter se confundido ao estabelecer no Código Florestal (lei ordinária) a competência exclusiva dos estados em gerir a agenda verde, enquanto na norma típica para estabelecimento de competências, a Lei Complementar 140 de 2011, que é anterior, dispõe que a gestão é também do ente local.

Embora o objetivo desta lei complementar tenha sido claramente a aplicação da eficiência do serviço público e a descentralização das ações administrativas do cunho ambiental, para, dessa forma, alavancar o desenvolvimento econômico, encontramos barreiras no texto constitucional que impedem sua aplicação de fato.

Ocorre, entretanto, que o desenvolvimento sem sustentabilidade não pode ser classificado como tal, mas tão somente como crescimento econômico, e este, por sua vez, pautado pura e simplesmente na celeridade e simplicidade dos atos administrativos de cunho ambiental, poderá causar a médio e longo prazos, um dano ao conjunto de ecossistemas que compõe os biomas brasileiros, pois como é sabido, a soma de pequenos impactos locais poderá propiciar um grande impacto ecológico regional ou nacional.

Utilizando-se os municípios da competência que lhes foi atribuída pela Lei complementar 140, em seu artigo 9º, alínea “b”, para gerir o uso alternativo do solo (com supressão) e o manejo das florestas locais, o que teria sido implicitamente negado pelo legislador constituinte, bem como o Código Florestal de 2012, ter-se-ia em um futuro próximo uma maior dificuldade por parte dos órgãos estaduais e federais de se estabelecer “corredores ecológicos” entre Unidades de Conservação, como define a Lei 9.985, de 18 de julho de 2000 – Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) e, conseqüentemente, entre as Reservas da Biosfera assim definidas pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO).

Um entrave observado é que, por vezes, há dificuldades de comunicação entre órgãos gestores de uma mesma esfera federativa da administração, e mais ainda entre órgãos gestores de diferentes municípios.

Nesse contexto, imaginemos um ecossistema existente em um município “a” que é de relevante importância para a nidificação ou para nutrição em certa época do ano, de uma ave que tem ocorrência natural, em sua fase adulta, em um município “b”, que sequer faz divisa territorial com aquele. Seria necessária uma gestão ambiental integrada intermunicipal, situação muito complexa e intrincada, até porque tal gestão não foi conseguida nem pelos estados entre si e nem pela União, que possuem um quadro funcional altamente treinado e capacitado, bem como equipamentos e recursos.

Então, o que esperar da atuação da maioria dos municípios, que possuem orçamentos apertados e com prioridades para as pastas da saúde e da educação, com objetivos quase nunca alcançados?

O que se depreende é que Gestão ambiental não é feita apenas com um carimbo de autorização e de licenciamento, mas com a aplicação de técnicas e utilização de equipamentos caros e de profissionais gabaritados, não havendo espaço na administração de um bem de interesse difuso (meio ambiente) para amadores e políticos mal assessorados sobre a matéria.

Entretanto, não se pode negar que a Lei Complementar 140 de 2011 resolve um problema comum, já abordado anteriormente, que é a dificuldade de se aplicar um ato administrativo que

dependa mutuamente de outro ente, e que tramita em esferas de competências distintas. Neste caso, há de se aplicar o advento do ato administrativo único, conforme reza o artigo 13 da citada norma, mas não deixando de observar o seu parágrafo 2º, que demonstra claramente que a autorização para supressão de vegetação em questão, deve ser atividade meio para um licenciamento, e não simplesmente qualquer supressão de vegetação.

Cabe esclarecer que Licenciamento Ambiental é para atividades permanentes ou que, pelo menos, terão um impacto continuado ao longo de anos, enquanto autorização é um ato administrativo que se refere a procedimentos rápidos, como a ASV, que na maioria das vezes é solicitada para implantação de culturas. Já os Planos de Manejo Florestal são atividades que embora possuam um ciclo maior de operacionalidade, tem, na maioria dos casos, uma conclusão em um período previamente programado.

Portanto, entendemos que, quando o legislador da Lei Complementar 140 de 2011 **afirmou, no parágrafo 2º, *verbis***, “A supressão de vegetação decorrente de licenciamentos ambientais é autorizada pelo ente federativo licenciador”, quis simplificar o procedimento nos casos em que um processo de Licenciamento dependa de uma ASV.

Importa salientar que a expressão “decorrente” deixa claro que a ASV tem de estar diretamente ligada ao objeto do licenciamento, para assim evitar duplicidade de processos administrativos, um no estado-membro, outro no município. Dessa forma, entende-se que as ASVs de que tratam o artigo em análise, são aquelas que figuram objeto mediato do processo de Licenciamento Ambiental, ao passo que o inverso não seria possível.

Quando a ASV figurar como objeto imediato, o ato deve ser praticado pelo estado, conforme reza o Código Florestal de 2012. É o caso, por exemplo, de solicitações de ASVs que visam implantação de qualquer cultura agrícola que, devido ao seu porte, seja eximida de Licenciamento Ambiental. Neste caso, geralmente o produto da supressão será comercializado sob a forma de lenha, madeira ou carvão. O Licenciamento ou Autorização (temporária) exigível para as carvoarias ou serrarias derivadas desse tipo de supressão não é o objeto imediato, mas simplesmente uma forma de agregar valores ao material, com rendimento lenhoso retirado da área e que, conforme já abordado anteriormente, deve ser dada uma destinação econômica. Neste caso, o objeto imediato é a implantação de uma cultura “x” na área suprimida “y”.

Outro aspecto que deve ser levado em consideração é o fato de que o artigo 8º inciso XVI alínea “b” da Lei Complementar 140 de 2011 dá competência para autorizar atividades de supressão em imóveis rurais aos estados, o que reforça a tese de que há uma associação direta entre a supressão vinculada a um empreendimento de impacto local e o poder do município de autorizá-la, visto que, na maioria das vezes, supressões em áreas rurais são para cultivos tradicionais dispensados de licenciamento. Mas e se o empreendimento for de impacto local e situado em zona rural? Quem iria autorizar a supressão decorrente deste licenciamento? Como a alínea “b” do Inciso XV do Art. 9º da Lei Complementar 140 de 2011 não traz ressalvas quanto à localização do empreendimento de impacto local, se em área urbana ou rural, entendemos que seria também do município tal competência.

Em relação aos Planos de Manejo Florestal Sustentado (PMFSs), vale ressaltar que os mesmos não são licenciáveis, podendo ter suas atividades derivadas como carvoarias, serrarias, usinas de destilação de óleo a exigência de um Licenciamento, mas nesse caso a atividade industrial decorre do PMFS e não o contrário; portanto, não se subsume à norma em análise. Resta claro, então,

que os Planos de Manejo relacionados no artigo 9º não são quaisquer Planos de Manejo, mas tão somente os de florestas públicas municipais e da vegetação das UCs – Unidades de Conservação – municipais, pois os demais PMFSs são de competência dos estados como deixa claro a alínea b do inciso XVI do artigo 8º:

Art. 8º São ações administrativas dos Estados

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;

Destaca-se, entretanto, que da Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006, podemos abstrair que os municípios que fazem parte da área de domínio da Mata Atlântica somente podem autorizar supressão em áreas urbanas se a vegetação secundária estiver em estágio médio de regeneração e mediante anuência prévia do órgão ambiental estadual competente e se possuir Conselho Municipal de Meio Ambiente de caráter deliberativo.

O Legislador se omitiu no que tange à vegetação secundária em estágio inicial de regeneração, sobre a competência de autorização. Entende-se que se o município está livre para autorizar a supressão do estágio médio, obviamente poderia autorizar as áreas em estágio inicial, aplicando-se o princípio de *a maiori, ad minus*.

Considerações finais

Os Municípios passaram a ocupar um papel importantíssimo na política ambiental, já que é indiscutível a competência material, conforme artigo 23, da Constituição Federal, e parágrafo único que trata da Lei Complementar para delimitar a competência dos entes, de forma cooperada. A Lei Complementar 140, foi editada com este propósito, em 2011, dispondo ainda que o Município passaria a ter competência para a supressão de vegetação.

Entretanto, para atuar administrativamente, o Município precisaria legislar, criando toda a legislação sobre a supressão em seu território. A Constituição Federal dispôs, em seu artigo 24, que especificadamente sobre florestas, caça, fauna e flora, por exemplo, não caberia competência ao Município legislar.

Por desdobração, conclui-se que o Município pode legislar sobre o meio ambiente de forma geral, inclusive por conta do artigo 30, I, da Constituição Federal, porém, quando se trata de florestas, a competência municipal não abrangeria.

Já o Código Florestal de 2012, que é posterior, dispõe que cabe ao estado realizar a autorização para supressão da vegetação, dando a entender que tal competência prevalece mesmo quando o licenciamento for de competência municipal.

Diante dos dados obtidos com a pesquisa bibliográfica, da análise ecossistêmica dos procedimentos administrativos elencados e dos princípios gerais do Direito Ambiental e Administrativo, é possível afirmar que, embora haja impossibilidade constitucional do município

gerir, sob regras definidas, em legislação própria, a agenda verde local, e, portanto, realizar atos administrativos florestais, como ASV – Autorização de Supressão, esse ente federado poderia, se utilizar normas e parâmetros técnicos definidos em legislação estadual, emitir ASVs, das quais dependam empreendimentos sobre sua competência, para licenciar empreendimentos de impacto ambiental única e comprovadamente local, em que a ASV figure como atividade meio para a sua implantação, independentemente de sua localização, se rural ou urbano.

Em relação aos PMFS não há possibilidade jurídica de o ente federativo local autorizar, pois, via de regra, ele não decorrerá de um empreendimento licenciado pelo município, mas sempre ocorrerá o contrário, vez que o empreendimento industrial agregado ao PMFS decorrerá dele. Além disso, o Plano de Manejo a que se refere à Lei em comento, e que é de competência do Município, é o Plano de Manejo de Vegetação de Unidades de Conservação Municipais, exceto APAs, e de Florestas Públicas Municipais, não restando possibilidade para qualquer outro tipo de interpretação.

Entretanto, os Municípios que fazem parte da área de domínio da Mata Atlântica somente podem autorizar supressão em áreas urbanas se a vegetação for secundária e estiver em estágio médio de regeneração, bem como mediante anuência prévia do órgão ambiental estadual competente e se possuírem Conselho Municipal de Meio Ambiente de caráter deliberativo.

Referências

ALVES, Isabelle. *O Novo Código Florestal*. Jusbrasil, 2014. Disponível em: <<http://isabellealves.jusbrasil.com.br/artigos/111697485/o-novo-codigo-florestal>>. Acesso em: 10 fev. 2015.

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. *Política ambiental no Brasil no período 1992-2012: um estudo comparado das agendas verde e marrom*. 2013. 458 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Instituto de Ciência Política, Brasília, 2013.

ASSIS, Luciene de. *Área da mata atlântica é habitada por 70% da população brasileira*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2013. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/informma/item/9818-%C3%A1rea-da-mata-atl%C3%A2ntica-%C3%A9-habitada-por-70-da-popula%C3%A7%C3%A3o-brasileira>>. Acesso em: 16 fev. 2015.

BRASIL. *Código Florestal*. Rio de Janeiro: Senado, 1934.

_____. *Código Florestal*. Brasília: Senado, 1965.

_____. *Código Florestal*. Brasília: Senado, 2012.

_____. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. 35. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

_____. *Lei 9.985 de 18 de julho de 2000*. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília: Senado, 2000.

_____. *Projeto RADAMBRASIL: levantamento de recursos naturais*, folha Salvador SD24. Rio de Janeiro, 1981.

BURSZTYN, Marcel; PERSEGONA Marcelo. Cronologia. In: _____; _____. *A grande transformação ambiental: uma cronologia da dialética homem-natureza*. Rio de Janeiro: Garamond, 2008. Cap. 1, p. 42-44. ISBN 978-85-7617-137-9.

FARIAS, Talden Queiroz. Princípios gerais do direito ambiental. *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, v. 9, n. 35, dez. 2006. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?nlink=revista_artigos_leitura&artigoid=1543>. Acesso em: 14 de fev. 2015. ISSN-1518-0360.

GABRIEL, Ivana Mussi. Poder regulamentar no sistema jurídico brasileiro. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 14, n. 2199. 9 jul. 2009. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/13119>>. Acesso em: 11 fev. 2015.

GARCIA, Yara Manfrin. O código florestal brasileiro e suas alterações no congresso nacional. *Geotatos*, Presidente Prudente, n. 12, v. 1, p. 54-74, jan./jun. 2012.

KELSEN, Hans. A estrutura escalonada da ordem jurídica, tradução de João Baptista Machado. In: _____. *Teoria pura do Direito: dinâmica jurídica*. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1985. Cap. 5, p. 155-157. ISBN 83-336-0836-5.

LIMA, Ana Paula dos Santos. Baltasar da Silva Lisboa: o juiz conservador das matas de Ilhéus (1797 – 1818). *Crítica Histórica*, Maceió, ano 2, n. 4, p. 170-165, dez. 2011. Disponível em: <<http://www.revista.ufal.br/criticahistorica/attachments/article/106/Baltasar%20da%20Silva%20Lisboa.pdf>>. Acesso em: 03 fev. 2015. ISSN 2177-9961.

LOVELOCK, J. E.; GIFFIN, C. E. Planetary Atmospheres: Compositional and other changes associated with the presence of Life. *Advances in the Astronautical Sciences*, Pasadena, v. 25, p. 179-193, set. 1968.

LOVELOCK, James. *A vingança de Gaia*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2006. ISBN 85-209-1042-4.

MENEZES, Rodolfo Rosa Telles. Hierarquia entre lei complementar e lei ordinária. *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, v. 15, n. 96, jan. 2012. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11002>. Acesso em: 6 fev. 2015.

MIRANDA, Evaristo Eduardo de. Florestas sustentáveis. *Carta Capital na Escola*, São Paulo, v. 24, p. 50-51, out. 2008.

PINHEIRO, Michel. O princípio da eficiência na administração pública e o cidadão. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 5, n. 40, 1 mar. 2000. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/341>>. Acesso em: 6 fev. 2015.

SAMPAIO, Rômulo. *Direito ambiental*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2014. v. 1, p. 30-34. Disponível em: <https://diretorio.fgv.br/sites/diretorio.fgv.br/files/u100/direito_ambiental_2014-2.pdf>. Acesso em: 21 maio 2017.

VARJABEDIAN, Roberto. Lei da Mata Atlântica: retrocesso ambiental. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 24, n. 68, p. 147-160, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010340142010000100013&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10 fev. 2015. ISSN 0103-4014.

VIEIRA, J. R. Gusmão; MELLO, J. M de. *Ajuste do modelo linear de Spurr para sucessões em estágio inicial e médio de regeneração da mata de cipó (floresta estacional decidual montana)*. 2007. 41 f. Monografia (Especialização em Manejo de Florestas Nativas) – Universidade Federal de Lavras, Fundação de Apoio ao Ensino, Pesquisa e Extensão, Lavras, 2007.

*Recebido em maio de 2016.
Aprovado em agosto de 2016.*