

A proteção legal da Mata Atlântica

Legal protection of the Atlantic Rainforest

Bruno Faro Eloy Dunda

Mestrando em Direito Ambiental, pela Universidade Católica de Santos - UNISANTOS. Especialista em Processo Civil, pelo UNIPÊ - Centro Universitário de João Pessoa. Procurador Federal. Ex-Procurador Chefe da Procuradoria Federal Especializada junto ao IBAMA na Paraíba. Superintendente do IBAMA no Estado da Paraíba. Av. Dom Pedro II, 3284, Torre, João Pessoa-PB (CEP 58040-915). E-mail: brunoeloydunda@gmail.com.

Resumo. O objetivo deste artigo é analisar o regime jurídico, as restrições legais ao corte, à supressão e à exploração de vegetação de Mata Atlântica, bem como a competência dos entes federados quanto à emissão de autorização para a supressão de espécies vegetais desse Bioma.

Palavras-chave: Mata Atlântica; corte; supressão; exploração.

Abstract. The objective of this paper is to analyze the legal system, legal restrictions on cutting, suppression and exploration of Atlantic Forest vegetation as well as the competence of state bodies regarding the issuance of authorization for the removal of that plant species of this Biome.

Keywords: Atlantic Rainforest; vegetation; suppression; exploration.

Recebido: 19/10/2014

Aceito: 20/10/2014

Publicado: 20/11/2014



Acesso aberto.
Artigo completo.

Introdução

A expressão Mata Atlântica nos leva a crer, à primeira vista, que se trata, apenas, de um único tipo de formação florestal.

Entretanto, a Mata Atlântica é um conjunto de formações florestais diversas e de ecossistemas associados. Quanto às primeiras, contém florestas ombrófilas densas¹, mistas² e abertas³, assim como florestas estacionais semidecíduais⁴ e decíduais⁵.

Além das formações florestais, a Mata Atlântica também é composta por ecossistemas associados, tais como as restingas, os manguezais e os campos de altitude.

Originalmente, a Mata Atlântica se estendia por 1.300.000 km² (um milhão e trezentos mil quilômetros quadrados), abrangendo dezessete estados da Federação⁶.

Segundo os dados do Ministério do Meio Ambiente, atualmente remanescem, apenas, 22% (vinte e dois por cento) de sua área original e, mesmo assim, de forma fragmentada e em diferentes estágios de regeneração.

Os fragmentos bem conservados e acima de cem hectares representam 7% (sete por cento) da área remanescente de Mata Atlântica.

Desde o início da colonização brasileira, a Mata Atlântica brasileira sofreu intensa exploração. Inicialmente, com a retirada do pau-brasil e para a fundação das primeiras vilas. Posteriormente para o cultivo de cana-de-açúcar e para a exploração da atividade pecuária, bem como em razão do crescimento das cidades, apenas para citar algumas das causas.

Cerca de cento e vinte milhões de brasileiros habitam a área abrangida originalmente pela Mata Atlântica, que é bastante rica em biodiversidade, eis que se estima abrigar cerca de vinte mil espécies vegetais (35% do total de espécies vegetais brasileiras), além de várias espécies de fauna.

Atualmente, o bioma Mata Atlântica é protegido constitucionalmente, sendo a sua utilização regulada pela Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006.

2 A proteção legal da Mata Atlântica

2.1 Objetivos e princípios do regime jurídico do bioma Mata Atlântica

Inicialmente, é importante registrar que a Constituição Federal de 1988 alçou a Mata Atlântica à condição de patrimônio nacional, significando isso que a sua utilização dar-se-á, obrigatoriamente, a partir da observância de regras mais restritivas.

A própria Constituição Federal, ao enunciar que se trata de patrimônio nacional, atribuiu à Mata Atlântica a característica de espaço territorial especialmente protegido, diferenciando-o daqueles contidos no artigo 225, §1º, III, em razão de estes dependerem de assim serem definidos pelo Poder Público, em todas as unidades da Federação.

A consequência da caracterização da Mata Atlântica como patrimônio nacional e, portanto, como espaço territorial especialmente protegido, é uma maior limitação de seu uso, quando comparado com áreas assim não caracterizadas.

Atualmente, o regime jurídico da Mata Atlântica é estabelecido pela Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006.

De início, fez questão o legislador de estabelecer que o objetivo geral da proteção e da utilização da Mata Atlântica é o desenvolvimento sustentável, entendido este como aquele que atende as necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as futuras gerações atenderem as suas próprias necessidades⁷.

Além de estabelecer o desenvolvimento sustentável como objeto geral e limite para a utilização da Mata Atlântica, o legislador fez questão, também, de enunciar objetivos específicos, quais sejam, a salvaguarda da biodiversidade, da saúde humana, dos valores paisagísticos, estéticos e turísticos, do regime hídrico e da estabilidade social.

Outrossim, definiu o legislador ordinário que na utilização e na proteção da Mata Atlântica devem ser observados, dentre outros, os princípios da função socioambiental da propriedade, da equidade intergeracional, da prevenção, da precaução e do usuário-pagador.

2.2 A subdivisão da vegetação para fins de corte, supressão e exploração

As regras relativas ao corte, à supressão e à exploração da vegetação de Mata Atlântica variam conforme se trate de vegetação primária ou secundária e, nesse último caso, levando-se o estágio de regeneração, quais sejam, inicial⁸, médio⁹ ou avançado¹⁰.

A vegetação primária é aquela de máxima expressão local, com grande diversidade biológica, sendo mínimos os efeitos das ações antrópicas, a ponto de não afetar significativamente as suas características originais de estrutura e de espécies¹¹.

Por seu turno, a vegetação secundária é aquela resultante dos processos naturais de sucessão, após a supressão total ou parcial da vegetação primária por ações antrópicas ou causas naturais, podendo ocorrer árvores remanescentes da vegetação primária¹².

2.3 O corte e à supressão de vegetação primária de Mata Atlântica

A vegetação primária de Mata Atlântica, por se caracterizar como aquela de máxima expressão local, com grande diversidade biológica e que sofreu ações antrópicas mínimas, as quais não afetaram significativamente suas características originais de estrutura e de espécies, possuem um regime jurídico, quanto ao corte e à supressão, mais restritivo do que aquele direcionado à vegetação secundária.

Por suas características, o corte e a supressão de vegetação primária de Mata Atlântica somente podem ser legalmente autorizados pelo Poder Público, em caráter excepcional e quando necessários à realização de obras, projetos ou atividades de utilidade pública, pesquisas científicas e práticas preservacionistas.

Tratando-se de obras, projetos ou atividades de utilidade pública, há a necessidade de demonstração, em procedimento administrativo próprio, de inexistência de alternativa técnica e locacional, bem como da realização de Estudo Prévio de Impacto Ambiental.

Caracterizam-se como de utilidade pública, para os efeitos da Lei nº 11.428/2006, as atividades de segurança

nacional e de proteção sanitária e as obras essenciais de infraestrutura de interesse nacional destinadas aos serviços públicos de transporte, saneamento e energia, desde que assim declaradas pelo poder público federal ou dos estados.

Por seu turno, as práticas preservacionistas que autorizam o corte e a supressão de vegetação primária de Mata Atlântica caracterizam-se como aquelas atividades técnica e cientificamente fundamentadas, imprescindíveis à proteção da integridade da vegetação nativa, tal como controle do fogo, da erosão e de espécies exóticas e invasoras.

2.4 O corte e à supressão de vegetação secundária de Mata Atlântica

2.4.1 Estágio avançado de regeneração

No caso de vegetação secundária em estado avançado de regeneração, o corte, a supressão e a exploração somente poderão ser legalmente autorizados pelo Poder Público, em casos excepcionais, quando necessários à execução de obras, atividades ou projetos de utilidade pública, pesquisa científica e prática preservacionista.

Tal como ocorre quanto à vegetação primária, há a necessidade, no caso de obras, projetos ou atividades de utilidade pública, de demonstração em procedimento administrativo próprio, da inexistência de alternativa técnica e locacional, bem como da realização de Estudo Prévio de Impacto Ambiental.

Já em relação às práticas preservacionistas e às pesquisas científicas, há a necessidade de observância de regulamentação do Conselho Nacional de Meio Ambiente - CONAMA.

2.4.2 Estágio médio de regeneração

No caso de vegetação secundária em estágio médio de regeneração, além do caso excepcional de necessidade para a execução de obras, projetos e atividades de utilidade pública, acrescentou o legislador a possibilidade de corte, supressão e exploração, também em caráter excepcional, em se tratando de obras, projetos e atividades de interesse social.

Caracterizam-se como de interesse social, para os fins da Lei nº 11.428/2006:

as atividades imprescindíveis à proteção da integridade da vegetação nativa, tais como: prevenção, combate e controle do fogo, controle da erosão, erradicação de invasoras e proteção de plantios com espécies nativas, conforme resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA; as atividades de manejo agroflorestal sustentável praticadas na pequena propriedade rural ou posse rural familiar que não descaracterizem a cobertura vegetal e não prejudiquem a função ambiental da área, bem como outras obras, planos, projetos ou atividades definidos em resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA.

Há, também, a possibilidade de corte, supressão e exploração de vegetação secundária de Mata Atlântica no estágio médio de regeneração, quando necessários ao pequeno produtor rural e às populações tradicionais para o exercício de atividades ou usos agrícolas, pecuários ou silviculturais imprescindíveis a sua subsistência e de sua família, ressaltando-se as áreas de preservação permanente.

Nesse caso, em se tratando de área rural, a autorização de corte, supressão ou exploração somente pode ser validamente emitida pelo Poder Público após a comprovação da averbação da área de reserva legal.

Tanto nos casos de utilidade pública quanto nos de interesse social há a necessidade de demonstração, em procedimento administrativo próprio, de inexistência de alternativa técnica e locacional, não havendo obrigatoriedade de realização de Estudo Prévio de Impacto Ambiental, ao contrário, quanto a esse aspecto, do que ocorre nos casos de vegetação primária e de vegetação secundária em estágio avançado de regeneração.

Saliente-se que o critério da inexistência de alternativa técnica e locacional somente se exige para os casos de corte, supressão e exploração necessárias à execução de obras, projetos e atividades de utilidade pública, não constituindo exigência, portanto, quando necessários ao pequeno produtor rural e às populações tradicionais para o exercício de atividades ou usos agrícolas, pecuários ou silviculturais imprescindíveis a sua subsistência e de sua família.

2.4.3 Estágio inicial de regeneração

Tratando-se de vegetação secundária de Mata Atlântica em estágio inicial de regeneração, a Lei nº 11.428/2006 é bem mais flexível do que o é relativamente à vegetação primária ou à secundária nos estados avançado e médio.

É que, somente nos Estados em que a vegetação primária e secundária de Mata Atlântica corresponder a menos de 5% (cinco por cento) da área originalmente coberta, é que o corte, a supressão e a exploração de vegetação secundária em estágio inicial se submeterá às regras aplicáveis àquelas (vegetação primária e secundária em estágios avançado e médio).

Conforme o Atlas dos Remanescentes Florestais da Mata Atlântica - Período 2012/2013¹³, apenas os estados do Rio Grande do Norte e de Goiás possuem vegetação primária e secundária de Mata Atlântica em percentuais inferiores a 5% (cinco por cento) da área originalmente coberta por tal tipo de vegetação, razão pela qual, nos mencionados estados, a supressão de vegetação secundária em estágio inicial de regeneração deve se submeter às regras restritivas aplicáveis à supressão de vegetação secundária nos estágios avançado e médio de regeneração.

É importante observar que a referida restrição não se aplica às áreas urbanas e às regiões metropolitanas.

2.5 A supressão de vegetação de Mata Atlântica em áreas urbanas e em regiões metropolitanas

Uma das preocupações do legislador foi de proteger a Mata Atlântica em razão da expansão urbana nos Municípios brasileiros.

Com efeito, é sabido que um dos maiores fatores, atualmente, de pressão sobre a Mata Atlântica é a expansão urbana, através da implantação de novos loteamentos e/ou da construção de novos imóveis.

As cidades brasileiras encontram-se em constante expansão vertical e horizontal, sendo que esta última é limitada, por exemplo, pela ausência de infraestrutura que possibilite a implantação de novos loteamentos ou pela existência de áreas protegidas, tais como as áreas de remanescentes de vegetação de Mata Atlântica.

O problema não passou despercebido pelo legislador ordinário, o qual estabeleceu que, em se tratando de vegetação primária de Mata Atlântica, não há possibilidade de supressão, em áreas urbanas ou em regiões metropolitanas, para a implantação de loteamentos ou construção de edificações.

Portanto, nas áreas urbanas e nas regiões metropolitanas, somente será possível a supressão de vegetação de Mata Atlântica para implantação de loteamentos ou construção de edificações, caso se trate de vegetação secundária nos estágios avançado, médio ou inicial de regeneração, havendo restrições específicas conforme o estágio de regeneração.

2.5.1 Restrições para a supressão de vegetação secundária em estágio avançado de regeneração para fins de loteamento ou edificação, em áreas urbanas

Caso a área de vegetação secundária de Mata Atlântica em estágio avançado de regeneração esteja contida em área urbana definida ou redefinida por lei posterior à data de vigência da Lei nº 11.428/2006, isto é, após 26 de dezembro de 2006 (data de publicação no Diário Oficial da União), não haverá possibilidade de autorização legal para sua supressão para fins de loteamento ou edificação.

Apenas quando a área urbana na qual está contida a vegetação secundária em estágio avançado tenha sido definida, por lei, antes de 26 de dezembro de 2006, é que se poderá autorizar legalmente a sua supressão para fins de loteamento ou edificação e, mesmo assim, caso se garanta a preservação de, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) daquela.

2.5.2 Restrições para a supressão de vegetação secundária em estágio médio de regeneração para fins de loteamento ou edificação, em áreas urbanas

No caso de vegetação secundária em estágio médio de regeneração, a supressão para fins de loteamento ou edificação, em área urbana, deverá observar restrições específicas a depender da data em que a área tenha sido definida como área urbana.

É que, se a área foi definida como urbana antes de 26 de dezembro de 2006, a

autorização de supressão está condicionada à preservação de, no mínimo, 30% (trinta por cento) do total de vegetação secundária em estágio médio de regeneração.

No entanto, se área se tornou urbana após 26 de dezembro de 2006, então a autorização de supressão ficará condicionada à preservação de, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) do total de vegetação secundária em estágio médio de regeneração.

2.6 A necessidade de compensação da vegetação a ser suprimida

Além das exigências já enumeradas, as autorizações de supressão de vegetação primária ou secundária nos estágios avançado e médio de regeneração estão condicionadas, isto é, somente podem ser validamente expedidas pelos órgãos ambientais caso haja a compensação ambiental da vegetação a ser suprimida.

A referida compensação se dá mediante a destinação para conservação de área equivalente à extensão da área a ser desmatada, devendo possuir as mesmas características ecológicas, pertencer a mesma bacia hidrográfica e, sempre que possível, encontrar-se na mesma microbacia hidrográfica.

No caso de supressão em áreas urbanas ou regiões metropolitanas para fins de loteamento ou edificações, a compensação, além dos requisitos acima referidos, deverá ocorrer em áreas localizadas no mesmo Município ou na mesma região metropolitana.

Havendo impossibilidade de compensação mediante destinação de área equivalente àquela a ser desmatada, devidamente constatada pelo órgão ambiental, deverá, então, a compensação se ocorrer na forma de reposição florestal com espécies nativas, também em área equivalente, na mesma bacia hidrográfica e, sempre que possível, na mesma bacia hidrográfica.

Dispensa-se, apenas, a necessidade de compensação, no caso de supressão de vegetação secundária em estágio médio de regeneração, quando necessária ao pequeno produtor rural ou a populações tradicionais para o exercício de atividades ou usos agrí-

colas, pecuários ou silviculturais imprescindíveis a sua subsistência ou de sua família.

Caso tenha havido supressão ilegal, não há que se falar em compensação, já que representaria um prêmio a quem infringiu a legislação, ou seja, significaria a convalidação de um ato ilícito.

Portanto, no caso de supressão ilegal, não há possibilidade de compensação, devendo o poder público exigir a recuperação da área, através de projeto de recuperação de área degradada ou de projeto de reflorestamento.

No que se refere à vegetação secundária em estágio inicial de regeneração, somente se exigirá compensação naqueles estados em que a vegetação primária e secundária remanescente do Bioma Mata Atlântica for inferior a 5% (cinco por cento).

A compensação poderá ocorrer, também, mediante doação ao Poder Público de área equivalente àquela a ser desmatada, desde que localizada no interior de unidade de conservação de domínio público, pendente de regularização fundiária e localizada na mesma bacia hidrográfica, no mesmo estado e, sempre que possível, na mesma microbacia hidrográfica¹⁴.

Embora nem a Lei nº 11.428/2006 nem o Decreto nº 6.660/2008 tenham exigido, deve o Poder Público condicionar a emissão da autorização de supressão à averbação, à margem da matrícula do imóvel, da sua destinação total ou parcialmente para conservação, a fim de evitar que eventual comprador futuro lhe dê destino diverso ou incompatível com a conservação.

A destinação para conservação de área equivalente àquela a ser desmatada caracteriza-se, portanto, como uma limitação ao direito de propriedade, sendo esta de caráter perpétuo, tal como ocorre em relação à área de reserva legal.

Daí a importância ou até mesmo a essencialidade da averbação dessa condição (conservação) à margem da matrícula do imóvel, dando-se publicidade a terceiros, os quais, na hipótese de aquisição futura, não poderão alegar desconhecer a restrição de uso.

2.7 A obtenção da licença de instalação como condição suspensiva da autorização para supressão de vegetação de Mata Atlântica

Em regra, as hipóteses contidas na Lei nº 11.428/2006 e que possibilitam a supressão de vegetação primária ou secundária de Mata Atlântica relacionam-se com obras, projetos, empreendimentos, estabelecimentos ou atividades que necessitam do prévio licenciamento ambiental.

Assim sendo, embora não haja tal requisito na legislação, é importante que os órgãos ambientais, ao expedirem as autorizações de supressão de vegetação de Mata Atlântica, condicionem a sua execução à obtenção, pelo interessado, da licença de instalação da obra, da atividade, do empreendimento ou do estabelecimento.

Ao emitirem as autorizações de desmatamento ou de supressão com a condição suspensiva de que somente sejam executadas após a obtenção de licença de instalação, evitam os órgãos ambientais que, nas hipóteses de desistência do empreendedor ou de não obtenção da licença de instalação, haja um desnecessário corte de vegetação de Mata Atlântica.

Nenhuma ilegalidade haverá na imposição do referido condicionamento, ainda que não previsto na legislação, porquanto corresponde perfeitamente à finalidade da Lei nº 11.428/2006, que é o de proteger e regular as intervenções em áreas de vegetação de Mata Atlântica, o que leva necessariamente à conclusão de que o regime jurídico diferenciado da área erigida pelo legislador constituinte como patrimônio nacional e como espaço territorialmente protegido não se coaduna com supressões desnecessárias.

2.8 Limitações específicas à supressão de vegetação de Mata Atlântica

Além das já mencionadas restrições à supressão de vegetação de Mata Atlântica, há três limitações específicas que foram previstas pelo legislador ordinário, as quais se relacionam com condições específicas da área, com o cumprimento das regras do Código Florestal e com a existência de degradadas.

Nesse sentido, impõe a legislação, como primeira limitação específica, que são vedados o corte e a supressão de vegetação

primária ou secundária nos estágios médio ou avançado de regeneração quando: abrigar espécies da flora e da fauna silvestre ameaçadas de extinção, e a intervenção ou o parcelamento puserem em risco a sobrevivência dessas espécies¹⁵; exercer a função de proteção de mananciais ou de prevenção e controle de erosão¹⁶; formar corredores entre remanescentes de vegetação primária ou secundária em estágio avançado de regeneração¹⁷; proteger o entorno das unidades de conservação¹⁸ ou possuir excepcional valor paisagístico, reconhecido pelos órgãos executivos integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA¹⁹.

Igualmente, vedam-se, como segunda limitação específica, o corte e a supressão de vegetação primária ou secundária nos estágios médio ou avançado de regeneração quando o proprietário ou o possessor não cumprirem as regras do Código Florestal, especialmente aquelas relativas às áreas de preservação permanente e de reserva legal²⁰.

Nesse caso, tem-se que, havendo áreas de preservação permanente degradadas e sem compromisso formal de recomposição, bem como área de reserva legal não averbada ou degradada e, nesse caso, sem compromisso formal de recomposição, será vedado ao órgão ambiental a emissão de autorização de supressão de vegetação primária ou secundária de Mata Atlântica, nos estágios avançado e médio de regeneração.

Portanto, caso o proprietário ou o possessor tenham interesse na obtenção de autorização para supressão de vegetação de Mata Atlântica, nos casos citados, terá de assumir o compromisso, mediante celebração de termo de ajustamento de conduta e com força de título executivo extrajudicial, de resolver o passivo ambiental do imóvel, recuperando as áreas de preservação permanente e de reserva legal, averbando esta última à margem da matrícula do imóvel, caso ainda não o tenha feito.

A última das limitações específicas aplica-se indistintamente a todos os tipos de vegetação de Mata Atlântica, isto é, à primária e à secundária, tanto no estágio avançado, quanto nos estágios médio ou inicial de regeneração. Trata-se da exigência de que os novos empreendimentos que necessitem da supressão daquela vegetação de-

vam ser preferencialmente implantados em áreas já substancialmente alteradas ou degradadas²¹.

Evita-se, assim, que, existindo área já substancialmente alterada ou degradada, um determinado empreendimento seja instalado em área de vegetação de Mata Atlântica remanescente.

Embora o legislador tenha usado o advérbio preferencialmente, há casos em que o empreendimento deva ser obrigatoriamente instalado em áreas já substancialmente alteradas ou degradadas.

É o caso de existência, em um mesmo imóvel, de área com vegetação remanescente de Mata Atlântica e de área já substancialmente alterada ou degradada. Não havendo impossibilidade de implantação do empreendimento na parcela do imóvel já alterada ou degradada, não se justifica a sua instalação na área composta por vegetação remanescente de Mata Atlântica.

Portanto, entende-se que, em casos tais, não haverá discricionariedade da Administração Pública, devendo-se negar a autorização de supressão, bem como a própria licença ambiental para a instalação do empreendimento.

2.9 O requisito da anuência prévia

Há casos em que a emissão de autorização de supressão de vegetação de Mata Atlântica por parte dos órgãos estaduais de meio ambiente dependem da anuência prévia de órgão federal, no caso, do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA ou do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBIO²².

Igualmente, há casos em que a emissão da autorização, quando atribuição de órgão municipal de meio ambiente, depende de anuência prévia do órgão estadual de meio ambiente²³.

Registre-se, desde já, que a mencionada anuência prévia se caracteriza como condição essencial para a emissão e, portanto, de validade das autorizações de supressão de vegetação de Mata Atlântica.

Nesse sentido, dependerá de anuência prévia do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA a supressão de vegetação primária ou secundária nos estágios avan-

çados ou médio de regeneração, em área rural, for superior a cinquenta hectares por empreendimento, isolada ou cumulativamente ou quando, em área urbana ou região metropolitana, for superior a três hectares, também por empreendimento, isolada ou cumulativamente.

A referida anuência será de competência do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBIO, quando a área cuja vegetação a ser suprimida se localizar no interior de unidades de conservação instituídas pela União.

3 A Competência dos entes federados para a autorização de supressão de vegetação de Mata Atlântica

Encontrar, na legislação ambiental, as regras que estabelecem a competência dos entes da Federação para a emissão de autorizações de corte ou supressão de vegetação de Mata Atlântica exige a análise que confronte alguns diplomas legais, a saber: a Lei nº 11.428/2006, a Lei Complementar nº 140/2011 e a Lei nº 12.651/2012.

Desde já é importante registrar que a leitura conjunta das referidas leis parece levar à conclusão de que o ordenamento jurídico brasileiro, quanto à competência para a autorização de supressão de Mata Atlântica, não adotou, relativamente aos Municípios, a descentralização plena.

Sabedor da realidade da quase totalidade dos municípios brasileiros, o legislador restringiu, para a hipótese em discussão, a competência desses entes federados a caso excepcional.

3.1 A Lei Complementar nº 140/2011

A distribuição das atribuições entre os entes da Federação, no que concerne às autorizações para supressão de vegetação, encontra-se prevista na Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011.

A referida lei complementar fixa 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.

Dispôs a lei complementar²⁴ que se insere na atribuição do órgão federal executor da Política Nacional do Meio Ambiente (IBAMA) a autorização da supressão da vegetação em florestas públicas federais, em terras devolutas federais ou em unidades de conservação instituídas pela União, bem como quando a supressão estiver relacionada às atividades ou aos empreendimentos cuja competência para licenciar pertença à União²⁵.

Quantos aos Estados²⁶, compete-lhes autorizar a supressão de vegetação em florestas públicas estaduais ou em unidades de conservação por si instituídas, em imóveis rurais (excetuando-se as hipóteses de competência da União) e quando estiver relacionada às atividades ou empreendimentos cuja competência para licenciar lhes pertença.

A competência dos Estados para o licenciamento ambiental é residual, ou seja, compete-lhes licenciar todas aquelas obras, atividades e empreendimentos que não tiverem sido relacionados como de atribuição da União ou dos Municípios.

Consequentemente, a competência dos Estados para a autorização de supressão de vegetação também é residual.

Relativamente aos Municípios, estabelece a Lei Complementar nº 140/2011 que lhes compete autorizar a supressão de vegetação em florestas públicas municipais ou em unidades de conservação por si instituídas²⁷, bem como quando estiver relacionada a empreendimentos cujo licenciamento ou autorização se inserir em sua competência, sendo estes os que causem ou possam causar impactos ambientais de âmbito local ou os localizados em unidades de conservação por si instituídas²⁸.

Como se percebe, a Lei Complementar nº 140/2011 não tratou especificamente da competência dos entes federados para a emissão de autorizações de supressão de vegetação de Mata Atlântica, mas sim, de maneira genérica, em relação a todos os tipos de vegetação, de florestas e de formações sucessoras.

Porém, dispôs, em seu artigo 11, que, por lei, poder-se-ia estabelecer regras próprias para as atribuições relativas à autorização de manejo e supressão de vegeta-

ção, considerada a sua caracterização como vegetação primária ou secundária em diferentes estágios de regeneração, assim como a existência de espécies da flora e da fauna ameaçadas de extinção.

A fim de bem compreender o caso, registre-se que a Lei Complementar nº 140/2011 adotou, quanto à competência para a autorização de supressão de vegetação, o critério da dominialidade (quando em florestas públicas e unidades de conservação) e o critério da atração (quando a supressão estiver associada ao licenciamento de atividades ou empreendimentos).

Portanto, a interpretação a ser dada, a partir da regra contida em seu artigo 11, é a de que a Lei Complementar nº 140/2011, no que se refere à competência para a emissão de autorização de supressão vegetal, ora se caracteriza como norma genérica, eis que abriu espaço para que a legislação ordinária estabelecesse regras especiais, considerando a caracterização de determinado tipo de vegetação como primária ou secundária em diferentes estágios de regeneração, ora se caracteriza como lei específica.

Quanto à vegetação de Mata Atlântica, a Lei Complementar nº 140/2011 tem natureza de norma genérica, em razão da existência de legislação específica quanto à mencionada formação vegetal.

3.2 A Lei nº 11.428/2006

No caso da Mata Atlântica, a Lei nº 11.428/2006 tem caráter de lei específica, sendo nela, por consequência, que devem ser obtidas as regras relativamente à competência para autorizar a sua supressão.

O artigo 11 da Lei Complementar nº 140/2011 afasta a interpretação de que, por se tratar de legislação posterior, teria revogado as regras de competência contidas na Lei nº 11.428/2006. A regra aqui não é a da temporalidade da lei (*lex posterior derogat leg priori*), mas sim a da especialidade.

Fixado o entendimento de que a competência para a autorização da supressão de vegetação de Mata Atlântica se encontra na Lei nº 11.428/2006, por ser específica, passemos a analisá-la quanto a esse aspecto.

Dispôs o legislador ordinário que compete aos órgãos estaduais de meio ambiente a autorização para a supressão de vegetação primária ou secundária, nos está-

gios avançado e médio de regeneração, caracterizadas como de Mata Atlântica, nos casos de utilidade pública, bem como para a supressão de vegetação secundária em estágio médio de regeneração, tanto nos casos de utilidade pública ou de interesse social²⁹.

Ressalvou aos Municípios, apenas, a competência para a autorização de supressão de vegetação secundária de Mata Atlântica, no estágio médio de regeneração, quando situada em área urbana e desde que o município possua conselho de meio ambiente com caráter deliberativo e plano diretor, mediante anuência prévia do órgão estadual de meio ambiente³⁰.

Quanto à supressão de vegetação secundária em estágio médio de regeneração para o exercício de atividades ou usos agrícolas, pecuários ou silviculturais imprescindíveis à subsistência do pequeno produtor rural e de populações tradicionais e suas famílias, no silêncio da lei, coube ao Decreto nº 6.660/2008 estabelecer que a competência para autorizá-la é dos órgãos ambientais estaduais³¹.

Tratando-se de supressão de vegetação secundária em estágio inicial de regeneração, o Decreto nº 6.660/2008 fixou a competência dos órgãos ambientais estaduais para autorizá-la³², assim como o fez em relação à supressão de vegetação de Mata Atlântica para fins de loteamento ou edificações, seja em área urbana, região metropolitana ou área rural³³.

4 Conclusões

Dentre as Constituições brasileiras, a de 1988 foi a primeira a tratar de forma específica e detalhada do meio ambiente, reservando todo um capítulo para este fim.

Nesse sentido, foi também a primeira Constituição brasileira a expressar a necessidade de um regime jurídico diferenciado para determinados biomas, dentre os quais a Mata Atlântica, caracterizando-o como patrimônio nacional, não na dimensão dominial, mas sim na dimensão de um bem ambiental cuja importância e especificidades impõem um regime mais restrito de uso.

Anteriormente à Constituição Federal de 1988, não havia, na legislação brasileira, normas específicas quanto à supressão, o corte ou a exploração de vegetação

de Mata Atlântica, sendo aplicáveis a esta espécie de vegetação as mesmas normas direcionadas a todas as demais, isto é, os códigos florestais de 1934 e de 1965.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e a inserção da Mata Atlântica como patrimônio nacional, surgiu a necessidade de o legislador ordinário estabelecer regras específicas que atendessem à norma constitucional que impõe um regime jurídico diferenciado àquela.

Um primeiro passo para a criação de um regime jurídico diferenciado à Mata Atlântica surgiu por ato do Poder Executivo Federal, qual seja o Decreto nº 750/1993.

Atualmente, o corte, a supressão ou a exploração de vegetação de Mata Atlântica encontram-se disciplinados na Lei nº 11.428/2006.

Dispôs o legislador que, para fins de corte, supressão e exploração de vegetação de Mata Atlântica, deve-se, inicialmente, verificar se se trata de vegetação primária ou de vegetação secundária e, quanto a esta última, o estágio sucessional no qual se encontra, isto é, se em estágio avançado, médio ou inicial de recuperação, havendo regras e restrições específicas para cada qual.

A legislação, entretanto, é silente quanto ao momento em que se deva permitir a supressão de vegetação, quando esta constituir etapa para a implantação de obras, atividades, empreendimentos ou estabelecimentos potencialmente poluidores ou utilizadores de recursos naturais e que, portanto, devem se submeter ao prévio licenciamento ambiental.

Na ausência de regra legal específica, tendem os órgãos ambientais a permitir a execução da autorização de supressão de vegetação de Mata Atlântica independentemente da obtenção de licença de instalação.

Trata-se de uma potencial situação de degradação injustificada de vegetação de Mata Atlântica, uma vez que é possível que o empreendedor não obtenha a licença de instalação ou mesmo desista da implantação da obra, atividade, empreendimento ou estabelecimento.

Embora inexista norma legal específica quanto ao momento em que se poderia executar uma autorização de supressão de vegetação de Mata Atlântica necessária à

futura implantação de obra, atividade, empreendimento ou estabelecimento potencialmente poluidor, a existência de um regime jurídico diferenciado e mais restritivo para aquele bioma justifica o entendimento de que as referidas autorizações de supressão possuem uma condição suspensiva, qual seja, a de que somente podem ser executadas após a obtenção, pelo interessado, da licença de instalação da obra, da atividade, do empreendimento ou do estabelecimento.

Referências

- Antunes, P. B. **Comentários ao Novo Código Florestal**. São Paulo: Atlas, 2013.
- Artigas, P. S.; Rosa, M. C. R. A. G. Art. 62. In: Milaré, É.; Machado, P. A. L. (Coord.). **Novo Código Florestal: comentários à Lei 12.651, de 25 de maio de 2012, à Lei 12.727, de 17 de outubro de 2012 e do Decreto 7.830, de 17 de outubro de 2012**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.
- Borges, L. A. C.; Rezende, J. L. P.; Pereira, J. A. A.; Coelho Júnior, L. M.; Barros, D. A. Áreas de preservação permanente na legislação ambiental brasileira. **Ciência Rural**, Santa Maria, v. 41, p. 1202-1210, 2011.
- Carmo, A. H. **Tutela ambiental da Mata Atlântica**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003.
- Dean, W. **A ferro e a fogo: a história e a devastação da mata atlântica brasileira**. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.
- Ferreira, H. S. Competências ambientais. In: Canotilho, J. J. G.; Leite, J. R. M. (Org.). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. 5. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2012.
- Figueiredo, G. J. P. **Curso de Direito Ambiental**. 6. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.
- Gaio, A. **Lei da Mata Atlântica comentada**. São Paulo: Almedina, 2014.
- Gouvêa, Y. M. G. Inciso II. In: Milaré, E.; Machado, P. A. L. (Coord.). **Novo Código Florestal: comentários à Lei 12.651, de 25 de maio de 2012, à Lei 12.727, de 17 de outubro de 2012 e do Decreto 7.830, de 17 de outubro de 2012**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.
- Granziera, M. L. M. **Direito Ambiental**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2011.
- Hartmann, A. A proteção da Mata Atlântica em zona urbana. Disponível em <http://4ccr.pgr.mpf.mp.br/institucional/grupos-de-trabalho/encerrados/gt-zona-costeira/docs-zona-costeira/A_Protecao_da_Mata_Atlantica_em_Zona_Urbana.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2014.
- Lima, A. R. **Aspectos jurídicos da proteção da Mata Atlântica**. Brasília: Instituto Socioambiental, 2001.
- Lima, A. R.; Capobianco, J. P. R. **Mata Atlântica: avanços legais e institucionais para a sua conservação**. Brasília: Instituto Socioambiental, 1997.
- Machado, P. A. L. **Direito Ambiental Brasileiro**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.
- Musetti, R. A. **Da proteção jurídico-ambiental dos recursos hídricos**. São Paulo: Editora de Direito, 2001.
- Padilha, N. S. **Fundamentos constitucionais do Direito Ambiental brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.
- Sato, J. **Mata Atlântica: direito ambiental e a legislação. Exame das restrições ao uso da propriedade**. São Paulo: Hemus, 1995.
- Varjabedian, R. Lei da Mata Atlântica: retrocesso ambiental. **Estudos Avançados**, v. 24, p. 147-160, 2010.

Notas

¹A floresta ombrófila densa caracteriza-se pela abundância de fanerófitos, lianas e epífitas, cuja ocorrência se dá em áreas de temperatura elevadas (em média 25°C) e altas precipitações, cujo período seco varia de 0 a 60 dias.

²A floresta ombrófila mista é também conhecida como mata das araucárias ou pinheiral, é um tipo de vegetação do planalto meridional. É considerado um clímax climático, embora apresente disjunções florísticas em refúgios situados nas Serras do Mar e Mantiqueira.

³A floresta ombrófila aberta é considerada um tipo de transição da floresta ombrófila densa, caracterizando-se por gradientes climáticos com mais de 60 dias secos.

⁴O conceito ecológico de floresta estacional semidecidual está condicionado à dupla estacionalidade climática. É constituída por fanerógamos com gemas foliares protegidas da seca por escamas, tem folhas esclerófilas decíduas e a perda de folhas do conjunto florestal (não das espécies), situa-se entre 20 e 50%. As fasciações deste tipo florestal são: Aluvial, Terras Baixas, Submontana e Montana.

⁵A floresta estacional decidual também é caracterizada por duas estações climáticas bem demarcadas, uma chuvosa e um longo período de seca no qual mais de 50% dos indivíduos perdem as folhas. Quanto às fasciações, apresenta a mesma subdivisão da Floresta Estacional Semidecidual.

⁶Fonte: Ministério do Meio Ambiente <www.mma.gov.br/biomas/mata-atlantica>, acessado em 02/06/2014.

⁷O conceito de desenvolvimento sustentável adotado no presente artigo é aquele contido no Relatório Brudtland, também conhecido como Nosso Futuro Comum. Trata-se de relatório produzido, em 1987, pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento da Organização das Nações Unidas, sendo aquela presidida pela ex-primeira Ministra da Noruega Gro Harlem Brundtland.

⁸A vegetação secundária de Mata Atlântica em estágio inicial de regeneração contém as seguintes características: fisionomia herbácea/arbustiva de porte baixo, com cobertura vegetal variando de fechada a aberta; espécies lenhosas com distribuição diamétrica de pequena amplitude; epífitas, se existentes, são representadas principalmente por líquenes, briófitas e pteridófitas, com baixa diversidade; trepadeiras, se presentes, são geralmente herbáceas; serapilheira, quando existente, forma uma camada fina pouco decomposta, contínua ou não; diversidade biológica variável com poucas espécies arbóreas ou arborescentes, podendo apresentar plântulas de espécies características de outros estágios; espécies pioneiras abundantes; ausência de subosque.

⁹A vegetação secundária de Mata Atlântica em estágio médio de regeneração contém as seguintes características: fisionomia arbórea e/ou arbustiva, predominando sobre a herbácea, podendo constituir estratos diferenciados; cobertura arbórea, variando de aberta a fechada, com a ocorrência eventual de indivíduos emergentes; distribuição diamétrica apresentando amplitude moderada, com predomínio de pequenos diâmetros; epífitas aparecendo com maior número de indivíduos e espécies em relação ao estágio inicial, sendo mais abundantes na floresta ombrófila; trepadeiras, quando presentes são predominantemente lenhosas; serapilheira presente, variando de espessura de acordo com as estações do ano e a localização; diversidade biológica significativa; subosque presente.

¹⁰A vegetação secundária de Mata Atlântica em estágio avançado de regeneração contém as seguintes características: fisionomia arbórea, dominante sobre as demais, formando um dossel fechado e relativamente uniforme no porte, podendo apresentar árvores emergentes; espécies emergentes, ocorrendo com diferentes graus de intensidade; copas superiores, horizontalmente amplas; distribuição diamétrica de grande amplitude; epífitas, presentes em grande número de espécies e com grande abundância, principalmente na floresta ombrófila; trepadeiras, geralmente lenhosas, sendo mais abundan-

tes e ricas em espécies na floresta estacional; serapilheira abundante; diversidade biológica muito grande devido à complexidade estrutural; estratos herbáceo, arbustivo e um notadamente arbóreo; florestas neste estágio podem apresentar fisionomia semelhante à vegetação primária; subosque normalmente menos expressivo do que no estágio médio; dependendo da formação florestal, pode haver espécies dominantes.

¹¹Artigo 2º, I, da Resolução nº 10, de 1 de outubro de 1993, do Conselho Nacional de Meio Ambiente - CONAMA.

¹²Artigo 2º, II, da Resolução nº 10, de 1 de outubro de 1993, do Conselho Nacional de Meio Ambiente - CONAMA

¹³Disponível em <http://mapas.sosma.org.br/site_media/download/atlas_2012-2013_relatorio_tecnico_2014.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2012.

¹⁴Artigo 26, II, do Decreto nº 6.660, de 21 de novembro de 2008.

¹⁵Artigo 11, I, “a”, da Lei nº 11.428/2006.

¹⁶Artigo 11, I, “b”, da Lei nº 11.428/2006.

¹⁷Artigo 11, I, “c”, da Lei nº 11.428/2006.

¹⁸Artigo 11, I, “d”, da Lei nº 11.428/2006.

¹⁹Artigo 11, I, “e”, da Lei nº 11.428/2006.

²⁰Artigo 11, II, da Lei nº 11.428/2006.

²¹Artigo 12, da Lei nº 11.428/2006.

²²Artigo 19, I, II e § 1º, do Decreto nº 6.660/2008.

²³Artigo 14, § 2º da Lei nº 11.428/2006.

²⁴Artigo 7º, XV, “a” e “b”, da Lei Complementar nº 140/2011.

²⁵Lei Complementar nº 140/2011.

Art. 7º São ações administrativas da 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, lavar, 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;

²⁶Artigo 8º, XVI, “a”, “b” e “c”, da Lei Complementar nº 140/2011.

²⁷Artigo 9º, XV, “a” e “b”, da Lei Complementar nº 140/2011.

²⁸Artigo 9º, XIV, “a” e “b”, da Lei Complementar nº 140/2011.

²⁹Artigo 14, da Lei nº 11.428/2006.

³⁰Artigo 14, § 2º, da Lei nº 11.428/2006.

³¹Artigo 30, do Decreto nº 6.660/2008.

³²Artigo 32, do Decreto nº 6.660/2008.

³³Artigo 40, do Decreto nº 6.660/2008.