

## ORIENTAÇÃO JURÍDICA NORMATIVA Nº 01/09/PFE/IBAMA

### TEMA: COMPETÊNCIA DO IBAMA PARA PROMOVER ANUÊNCIA PRÉVIA EM AUTORIZAÇÕES DE SUPRESSÃO DE VEGETAÇÃO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE.

*Parecer nº  
1580/2009/COEP/JMA, expedido no  
processo 02001.009002/2009-26, de  
lavra da Procuradora Federal  
JORDANA MORAIS AZEVEDO,  
Coordenadora de Estudos e Pareceres.  
Aprovado pela Sra.  
Procuradora Chefe Nacional, Dra.  
ANDREA VULCANIS, em 24/08/09.*

#### **EMENTA.**

- 1. O Código Florestal em seu art. 4º, §1º prevê a anuência prévia do órgão federal de meio ambiente para a supressão de vegetação em área de preservação permanente, utilizando-se da expressão "quando couber".*
- 2. Nestes espaços territoriais especialmente protegidos em sentido amplo<sup>1</sup> as intervenções e explorações são permitidas apenas em caráter excepcional, trazendo o próprio Código Florestal os casos e hipóteses autorizativas, sendo certo que tais situações também encontram regulação nas Resoluções do CONAMA, notadamente a de nº 369/06.*
- 3. Da leitura dos dispositivos insertos no Código Florestal podemos observar que as intervenções e supressões de vegetação em áreas de APP, dadas as características peculiares deste espaço territorial, contam sempre com a intervenção e o controle por parte do Poder Público*

---

<sup>1</sup> MILARÉ.Édis. Direito do Ambiente – A Gestão Ambiental em Foco. 6º Edição. Revista dos Tribunais.

4. *O legislador ordinário entendeu por bem atribuir ao órgão estadual a competência para conceder tal ato administrativo, recaindo sobre os órgãos federal e municipal a atribuição de, em determinados casos, tão somente anuir com a autorização dada pelo ente estadual.*
5. *Analisando a legislação aplicável à matéria, se observa que inexistem especificações normativas no sentido de se estabelecerem os casos em que, prima facie, haveria o interesse do órgão ambiental federal em anuir com a supressão de vegetação em APP.*
6. *Assim, no uso de interpretação sistemática, utilizando-se do contexto geral das atribuições do IBAMA, no exercício de seu poder de polícia visando o controle dos recursos naturais, a cargo da União, poder-se-ia dizer que algumas situações reclamam a intervenção da autarquia federal, como por exemplo: a) situações em que os empreendimentos estariam passando por licenciamento junto ao próprio IBAMA; b) quando a supressão de vegetação em APP se der em unidade de conservação federal; c) quando o interesse nacional tecnicamente comprovado o justificasse, ou quando assim determinado pelo CONAMA, nos termos do artigo 7º, XVIII, do Decreto 99.274/90; d) diante da dominialidade do bem atingido, desde que nessa situação some-se impactos nacionais ou regionais decorrentes da supressão da vegetação de APP.*
7. *Ainda, com vistas a embasar as sugestões supra, pode-se utilizar outro raciocínio, indicando ser possível uma interpretação analógica com o §1º do artigo 19 do CF, para fundamentar ser cabível a anuência do IBAMA nas supressões de vegetação em APP (artigo 4º, §1º) nos mesmos casos em que, por determinação legal, concedeu-se à autarquia a competência para autorizar a exploração de florestas e formações sucessoras.*
8. *Desta forma, deve o gestor público, ao interpretar a norma posta no §1º do artigo 4º do CF, buscar o seu fiel sentido para determinar a necessidade de anuência do IBAMA somente nos casos em que houver interesse ambiental da autarquia, no exercício de atribuição da União no uso e controle dos recursos naturais.*

## FUNDAMENTAÇÃO

Este estudo trata do entendimento a ser adotado pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA na interpretação do termo “no que couber” previsto no art. 4º, § 1º da Lei nº 4.771/1965 e art. 4º, § 1º da Resolução CONAMA nº 369/2009., que se refere a supressão de vegetação em área de preservação permanente.

Preliminarmente, para fins de melhor compreensão da matéria, necessário que se promova a conceituação e delimitação do instituto da APP.

O conceito de Áreas de Preservação Permanente (APP) presente no Código Florestal Brasileiro (Lei 4.771 de 15/09/1965) emerge do reconhecimento da importância da manutenção da vegetação de determinadas áreas - as quais ocupam porções particulares de uma propriedade, não apenas para os legítimos proprietários dessas áreas, mas, em cadeia, também para os demais proprietários de outras áreas de uma mesma comunidade, de comunidades vizinhas, e, finalmente, para todos os membros da sociedade.

De acordo com o Código Florestal brasileiro, Áreas de Preservação Permanente (APP) são áreas “...cobertas ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas”. Exemplos de APP são as áreas marginais dos corpos d’água (rios, córregos, lagos, lagoas, reservatórios) e nascentes; áreas de topo de morros e montanhas, áreas em encostas acentuadas, restingas, entre outras. As definições e limites de APP são Buscando regular o disposto no artigo 4º da Lei 4.771/65, trouxe a Resolução CONAMA 369/06 os casos excepcionais de utilidade pública, interesse social e baixo impacto ambiental permissivas de intervenções e supressões em áreas de APP. apresentadas, em detalhes, na Resolução CONAMA nº 303 de 20/03/2002.

No meio rural, as APP assumem importância fundamental no alcance do tão desejável *desenvolvimento sustentável*. Tomando como exemplos as APP mais comumente encontradas nestes *espaços territoriais especialmente protegidos em sentido amplo*<sup>2</sup> as intervenções e explorações são permitidas apenas em caráter excepcional, trazendo o próprio Código Florestal os casos e hipóteses autorizativas, sendo certo que tais situações também encontram regulação nas Resoluções do CONAMA, notadamente a de nº 369/06. No ambiente rural, como áreas de encostas acentuadas, as matas ciliares em áreas marginais de córregos, rios e reservatórios, bem como áreas próximas às nascentes, é (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001) possível apontar uma série de benefícios ambientais decorrentes da manutenção dessas áreas.

Nos termos do artigo 1º do Código Florestal *“As florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação, reconhecidas de utilidade às terras que revestem, são bens de Nestes espaços territoriais especialmente protegidos em sentido amplo*<sup>3</sup> *as intervenções e explorações são permitidas apenas em caráter excepcional, trazendo o próprio Código Florestal os casos e hipóteses autorizativas, sendo certo que tais situações também encontram regulação nas Resoluções do CONAMA, notadamente a de nº 369/06. 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”*.

Nesse contexto, podemos concluir que não pretendeu tratar a Lei 4.771/65 apenas de proteção das florestas, mas sim destas e das demais formas de vegetação reconhecidas de utilidade para as terras que revestem.

O Código Florestal, instituído pela Lei 4.771/65, restou inteiramente recepcionado pela Constituição da República Federativa do Brasil

---

<sup>2</sup> MILARÉ.Édis. Direito do Ambiente – A Gestão Ambiental em Foco. 6º Edição. Revista dos Tribunais.

<sup>3</sup> MILARÉ.Édis. Direito do Ambiente – A Gestão Ambiental em Foco. 6º Edição. Revista dos Tribunais.

de 1988, passando a constituir norma geral de disciplina, preservação e utilização das florestas e demais formas de vegetação.

Tal como acima já mencionado, as Áreas de Preservação Permanente (APP) são áreas “...cobertas ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas”.

Nestes *espaços territoriais especialmente protegidos em sentido amplo*<sup>4</sup> as intervenções e explorações são permitidas apenas em caráter excepcional, trazendo o próprio Código Florestal os casos e hipóteses autorizativas, sendo certo que tais situações também encontram regulação nas Resoluções do CONAMA, notadamente a de nº 369/06.

De fato, disciplina o CF as possibilidades excepcionais de supressão de vegetação, sendo esta a redação de seu artigo 3º, §1º e 4º:

*“Art. 3º (...)*

*§ 1º A supressão total ou parcial de florestas de preservação permanente só será admitida com prévia autorização do Poder Executivo Federal, quando for necessária à execução de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social.*

*Art. 4º A supressão de vegetação em área de preservação permanente somente poderá ser autorizada em caso de o legislador ordinário entendeu por bem atribuir ao órgão estadual a competência para conceder tal ato administrativo, recaindo sobre os órgãos federal e municipal a atribuição de,*

---

<sup>4</sup> MILARÉ, Édis. Direito do Ambiente – A Gestão Ambiental em Foco. 6ª Edição. Revista dos Tribunais. Da leitura dos dispositivos insertos no Código Florestal podemos observar que as intervenções e supressões de vegetação em áreas de APP, dadas as características peculiares deste espaço territorial, contam sempre com a intervenção e o controle por parte do Poder Público

*em determinados casos, tão somente anuir com a autorização dada pelo ente estadual. utilidade pública ou de interesse social, devidamente caracterizados e motivados em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto. (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001)*

*§ 1º Buscando regular o disposto no artigo 4º da Lei 4.771/65, trouxe a Resolução CONAMA 369/06 os casos excepcionais de utilidade pública, interesse social e baixo impacto ambiental permissivas de intervenções e supressões em áreas de APP. e 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. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001)*

*§ 2º A supressão de vegetação em área de preservação permanente situada em área urbana, dependerá de autorização do órgão ambiental competente, desde que o município possua conselho de meio ambiente com caráter deliberativo e plano diretor, mediante anuência prévia Da leitura dos dispositivos insertos no Código Florestal podemos observar que as intervenções e supressões de vegetação em áreas de APP, dadas as características peculiares deste espaço territo Da leitura dos dispositivos insertos no Código Florestal podemos observar que as intervenções e supressões de vegetação em áreas de APP, dadas as características peculiares deste espaço territorial, contam sempre com a intervenção e o controle por parte do Poder Públicorioral, contam sempre com a intervenção e o controle por parte do Poder Público do órgão ambiental estadual competente fundamentada em parecer técnico.oo o legislador ordinário*

*entendeu por bem atribuir ao órgão estadual a competência para conceder tal ato administrativo, recaindo sobre os órgãos federal e municipal a atribuição de, em determinados casos, tão somente anuir com a autorização dada pelo ente estadual. legislador ordinário entendeu por bem atribuir ao órgão estadual a competência para conceder tal ato administrativo, recaindo sobre os órgãos federal e municipal a atribuição de, em determinados casos, tão somente anuir com a autorização dada pelo ente estadual. legislador ordinário entendeu por bem atribuir ao órgão estadual a competência para conceder tal ato administrativo, recaindo sobre os órgãos federal e municipal a atribuição de, em determinados casos, tão somente anuir com a autorização dada pelo ente estadual. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001)(negrito nosso)"*

Buscando regular o disposto no artigo 4º da Lei 4.771/65, trouxe a Resolução CONAMA 369/06 os casos excepcionais de utilidade pública, interesse social e baixo impacto ambiental permissivas de intervenções e supressões em áreas de APP.

O legislador ordinário entendeu por bem atribuir ao órgão estadual a competência para conceder tal ato administrativo, recaindo sobre os órgãos federal e municipal a atribuição de, em determinados casos, tão somente anuir com a autorização dada pelo ente estadual.

As normas acima citadas trazem consigo considerável carga de excepcionalidade à regra de não intervenção e não supressão em áreas qualificadas como de preservação permanente, condicionando-se tal situação *sui generis* à caracterização do empreendimento como de utilidade pública, interesse social ou de baixo impacto ambiental.

A supressão de espécies vegetais pode ser intentada com várias finalidades, desde a sua utilização com o objetivo de auferir vantagem

econômica imediata, ou como insumo em algum processo produtivo, para uso alternativo do solo ou, ainda, quando necessária paraDa leitura dos dispositivos insertos no Código Florestal podemos observar que as intervenções e supressões de vegetação em áreas de APP, dadas as características peculiares deste espaço territorial, contam sempre com a intervenção e o controle por parte do Poder Público a construção de uma obra ou a implantação de determinado empreendimento ou a realização de alguma atividade para a qual é necessário remover a vegetação<sup>5</sup>.

Da leitura dos dispositivos insertos no Código Florestal podemos observar que as intervenções e supressões de vegetação em áreas de APP, dadas as características peculiares deste espaço territorial, contam sempre com a intervenção e o controle por parte do Poder Público, observando a norma supra as disposições constitucionais insertas no artigo 225 da CRFB/88.

A competência para as autorizações previstas na Lei 4.771/65 pode variar de acordo com a finalidade da supressão, localização da área ou característica dos exemplares que serão suprimidos.

Determina o §1º do artigo 4º do CF, regulado e retificado pelos artigos 19, parágrafo único, do Decreto 5.975/06 e 4º da Resolução CONAMA 369/06, que a supressão de vegetação em área de APP, atendidas as condicionantes do *caput*, dependerá de autorização do órgão estadual ambiental competente, com anuência prévia, quando couber, do órgão federal ou municipal de meio ambiente, ressalvado o disposto no §2º daquele diploma legal.

Nos termos da CRFB/88, é competência comum entre os entes federados o exercício da proteção do meio ambiente e preservação das florestas, fauna e flora. Dentro desta premissa, todos os entes governamentais poderiam, em tese, conceder a autorização prescrita no §1º do artigo 4º do CF. Sucede que o legislador ordinário entendeu por bem atribuir ao órgão estadual

---

<sup>5</sup> TRENNEPOHL, Curt. Licenciamento Ambiental. Editora Impetus.

a competência para conceder tal ato administrativo, recaindo sobre os órgãos federal e municipal a atribuição de, em determinados casos, tão somente anuir com a autorização dada pelo ente estadual.

Como acima já relatado, o dispositivo do artigo 4º do CF já encontra regulação específica no ordenamento jurídico, em maior ou menor grau de densidade normativa, dada pelo Decreto 5.975/06 e pela Resolução CONAMA 369/06. Ocorre que nenhuma destas normas tratou de disciplinar a questão da anuência, os casos e hipóteses de sua incidência, deixando a cargo do interprete o preenchimento de tal lacuna.

Este exercício interpretativo passará, certamente, pela afirmação de que toda a evolução legislativa em matéria de supressão de vegetação caminha no sentido de conceder ao órgão estadual ambiental a competência para a sua autorização, cabendo aos demais entes, a exceção de casos específicos, um exercício de controle e supervisão, através de anuências ou outras concordâncias.

Exemplo da alteração do trato legislativo dado à questão foi a sensível alteração de competência para a exploração de florestas e formações sucessoras, tanto de domínio público quanto de domínio privado, que, com a nova redação do artigo 19 do CF, dada pela Lei 11.284/06, passou a ficar a cargo do órgão ambiental estadual, e não mais do órgão federal, cabendo a este último a competência para autorizar tal exploração somente em casos pontuais definidos pelos incisos I, II e III do §1º do artigo 19. É clara a intenção legislativa em tentar simplificar o processo autorizativo.

Em conclusão do acima exposto, temos que outorgou o legislador a competência para autorizar a supressão ao órgão ambiental estadual, cabendo aos órgãos federal e municipal apenas a anuência pontual, quando assim demandar o caso concreto. Por certo, pretende a norma, ao prever a anuência prévia, fornecer aos órgãos anuentes importante instrumento de controle ambiental, a ser exercido em casos específicos.

Por esta razão, e com vistas a estabelecer esta premissa inicial, temos que a anuência prescrita no §1º do artigo 4º do CF deve se fazer presente apenas em alguns casos, não cabendo sua exigência para todo e qualquer requerimento de supressão, sob pena de desvirtuar o instituto e o seu processamento. De certo, o interesse do ente anuente na supressão é que balizará o interesse ou não da anuência. Tal como acima já mencionado, a anuência prévia busca funcionar como instrumento de controle posto à disposição do ente federal e municipal, e como tal deve ser utilizada na medida da necessidade e interesse destas pessoas políticas. E isto deve ser enfatizado, o interesse ambiental na supressão é que deve nortear a necessidade de anuência do órgão, caso a caso. Desta forma, e como este interesse somente se faz palpável quando da análise dos casos concretos, não nos é correto afirmar que o §1º impõe a anuência do ente federal e municipal em todos e quaisquer casos de supressão, visto que desta conclusão poderiam surgir situações desarrazoadas e dissonantes da intenção legislativa, a exemplo da necessidade de se impor a anuência do órgão ambiental federal quando da autorização para supressão de vegetação em área de APP inserida em unidade de conservação estadual ou municipal ou quando de supressão eventual ou de baixo impacto. Certamente não é esta a intenção da norma.

Sucedem que a questão ganha contornos mais interessantes quando, analisando a legislação aplicável à matéria, se observa que inexistem especificações normativas no sentido de se estabelecerem os casos em que, *prima facie*, haveria o interesse do órgão ambiental federal em anuir com a supressão de vegetação em APP.

Como acima já mencionado, em razão de tal ausência normativa, caberá ao interprete da norma realizar este exercício de interpretação, no sentido de tentar estabelecer, a título exemplificativo, quais os casos em que o interesse do IBAMA em anuir com a supressão já poderia ser previamente identificado, em outras palavras, em quais situações é patente o interesse da autarquia em fazer uso do instrumento da anuência.

É cediço que a questão é tormentosa e vem encontrando divergência interpretativa, o que sobreleva o interesse do IBAMA em pacificar o tema, enquanto permanece no aguardo de ato normativo definindo as situações que demandariam a sua anuência prévia.

Através da Nota Técnica nº 14 – PROGE/COEPA se tentou trazer a baila alguns exemplos em que o interesse da autarquia em anuir com a supressão poderia ser apontado sem maiores controvérsias, uma vez que previamente identificável.

São os caso, por exemplo: a) de situações em que os empreendimentos estariam passando por licenciamento junto ao próprio IBAMA. Tal como acima já mencionado, a supressão de espécies vegetais pode ser intentada com várias finalidades, sendo uma delas a necessidade de construção de uma obra ou a implantação de determinado empreendimento ou a realização de alguma atividade para a qual é necessário remover a vegetação; b) quando a supressão de vegetação em APP se der em unidade de conservação federal; c) quando o interesse nacional tecnicamente comprovado o justificasse, ou quando assim determinado pelo CONAMA, nos termos do artigo 7º, XVIII, do Decreto 99.274/90; d) diante da dominialidade do bem atingido, desde que nessa situação some-se impactos nacionais ou regionais decorrentes da supressão da vegetação de APP.

É fato que podem ser muitos os casos em que tal interesse ambiental se fará presente, não pretendendo o presente estudo esgotar o tema, no que se transformaria em tarefa impossível e inócua. O que se quis apontar foram apenas exemplos, onde se mostrou possível vislumbrar este interesse *prima facie*, ainda que em tese, sendo certo que razões de ordem técnica ambiental podem despertar no órgão federal o interesse em anuir em situações outras que não as acima expostas, de qualquer forma e sempre vinculada a um significativo impacto de caráter nacional ou regional que atraísse o controle para a União.

Podemos, ainda, com vistas a embasar as sugestões supra, evoluir o raciocínio considerando ser possível uma interpretação analógica com o §1º do artigo 19 do CF, para fundamentar ser cabível a anuência do IBAMA nas supressões de vegetação em APP (artigo 4º, §1º) nos mesmos casos em que, por determinação legal, concedeu-se à autarquia a competência para autorizar a exploração de florestas e formações sucessoras.

Assim, o interesse do órgão ambiental federal em anuir com as autorizações de supressão de vegetação em área de APP poderia ser previamente vislumbrado quando a mesma ocorresse em:

*“Art. 19 (...)*

*§1º (...)*

*I - nas florestas públicas de domínio da União;*

*II – nas unidades de conservação criadas pela União;*

*III – nos empreendimentos potencialmente causadores de impacto ambiental nacional ou regional, definidos em resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA”*

Desta forma, entendemos que deve o gestor público, ao interpretar a norma posta no §1º do artigo 4º do CF, buscar o seu fiel sentido para determinar a necessidade de anuência do IBAMA somente nos casos em que houver interesse ambiental da autarquia, no exercício de atribuição da União no uso e controle dos recursos naturais.

Esta análise, por certo, ainda que a despeito dos casos acima apontados como de interesse palpável, deverá ocorrer caso a caso, somente quando do exame concreto da situação. Desta forma, mesmo que se possa afirmar previamente que poderia haver, em tese, interesse da autarquia em anuir com as supressões de APP em UC's federais, tal conclusão não poderá ter o condão de taxatividade, uma vez que é o interesse ambiental que norteará a necessidade ou não de concessão da anuência.

