

ORIENTAÇÃO JURÍDICA NORMATIVA Nº 39/2012/PFE/IBAMA

TEMA: SUPRESSÃO DE VEGETAÇÃO NO BIOMA MATA ATLÂNTICA

Despacho nº 170/2012-CONEP/MMN, expedido no processo administrativo nº 02015.002324/2011-18, de lavra da Procuradora Federal MICHELINE MENDONÇA NEIVA, aprovado pela Sra. Procuradora-Chefe Nacional do IBAMA, Dra. ALICE SERPA BRAGA, em 16/03/2012, por meio do Despacho nº 244/2012-ASB/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU. Aprovado pelo Sr. Presidente do IBAMA, em 27.03.2012, como Orientação Jurídica Normativa.

EMENTA

- I. Supressão do bioma Mata Atlântica em área urbana.
- II. Anuência do Ibama.
- III. Interpretação dos artigos 14, 30 e 31 da Lei nº 11.428/2006.

RELATÓRIO

Os presentes autos foram inaugurados com consulta formulada pela PFE/MG para definição das hipóteses em que é necessária anuência do Ibama para concessão de autorização de supressão de vegetação do bioma Mata Atlântica no parcelamento do solo em área urbana. A discussão gira em torno da interpretação dos arts. 14, 30 e 31 da Lei da Mata Atlântica:

Art. 14. A supressão de vegetação primária e secundária no estágio avançado de regeneração somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública, sendo que a vegetação secundária em estágio médio de regeneração poderá ser suprimida nos

casos de utilidade pública e interesse social, em todos os casos devidamente caracterizados e motivados em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto, ressalvado o disposto no inciso I do art. 30 e nos §§ 1º e 2º do art. 31 desta Lei.

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

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

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

Art. 30. É vedada a supressão de vegetação primária do Bioma Mata Atlântica, para fins de loteamento ou edificação, nas regiões metropolitanas e áreas urbanas consideradas como tal em lei específica, aplicando-se à supressão da vegetação secundária em estágio avançado de regeneração as seguintes restrições:

I - nos perímetros urbanos aprovados até a data de início de vigência desta Lei, a supressão de vegetação secundária em estágio avançado de regeneração dependerá de prévia autorização do órgão estadual competente e somente será admitida, para fins de loteamento ou edificação, no caso de empreendimentos que garantam a preservação de vegetação nativa em estágio avançado de regeneração em no mínimo 50% (cinquenta por cento) da área total coberta por esta vegetação, ressalvado o disposto nos arts. 11, 12 e 17 desta Lei e atendido o disposto no Plano Diretor do Município e demais normas urbanísticas e ambientais aplicáveis;

II - nos perímetros urbanos aprovados após a data de início de vigência desta Lei, é vedada a supressão de vegetação secundária em estágio avançado de regeneração do Bioma Mata Atlântica para fins de loteamento ou edificação.

Art. 31. Nas regiões metropolitanas e áreas urbanas, assim consideradas em lei, o parcelamento do solo para fins de loteamento ou qualquer edificação em área de vegetação secundária, em estágio médio de regeneração, do Bioma Mata Atlântica, devem obedecer ao disposto no Plano Diretor do Município e demais normas

aplicáveis, e dependerão de prévia autorização do órgão estadual competente, ressalvado o disposto nos arts. 11, 12 e 17 desta Lei.

§ 1º Nos perímetros urbanos aprovados até a data de início de vigência desta Lei, a supressão de vegetação secundária em estágio médio de regeneração somente será admitida, para fins de loteamento ou edificação, no caso de empreendimentos que garantam a preservação de vegetação nativa em estágio médio de regeneração em no mínimo 30% (trinta por cento) da área total coberta por esta vegetação.

§ 2º Nos perímetros urbanos delimitados após a data de início de vigência desta Lei, a supressão de vegetação secundária em estágio médio de regeneração fica condicionada à manutenção de vegetação em estágio médio de regeneração em no mínimo 50% (cinquenta por cento) da área total coberta por esta vegetação.

FUNDAMENTAÇÃO

A leitura do art. 14 da Lei 11.428/06 dá ensejo a duas possíveis interpretações.

A primeira: a anuência prévia do Ibama está prevista no art. 14 da Lei 11.428/06, que dispõe sobre as hipóteses de supressão nos casos de utilidade pública e interesse social, em que a integralidade da área pode ser suprimida mediante compensação. No caso dos loteamentos urbanos e edificações, a intervenção no bioma tem como fundamento legal os arts. 30 e 31 da Lei 11.428/06 e, necessariamente, serão conservados de 30% a 50% da área objeto de exploração. Em se tratando de regime próprio de exploração, estaria afastada a incidência do art. 14 quanto à anuência prévia. Assim, a supressão de vegetação em Mata Atlântica para loteamentos e edificações prescindiria da autorização do órgão federal, afastando o § 1º do artigo.

A segunda aplica a ressalva feita no fim do *caput* do art. 14 apenas à necessidade de comprovação da utilidade pública e do interesse social devidamente caracterizados e motivados em procedimento administrativo próprio.

Por essa segunda exegese, o art. 14 poderia ser lido da seguinte forma: a supressão de vegetação primária e secundária no estágio avançado de regeneração será autorizada nos casos de utilidade pública e interesse social; e, nas

áreas urbanas, para fins de loteamento e edificação, atenderá ao disposto nos arts. 30 e 31 da Lei, que dispensam a comprovação da utilidade pública e interesse social, apresentando outras exigências. Esse é o conteúdo do *caput*.

Para todas as hipóteses de supressão de vegetação primária e secundária no estágio avançado de regeneração, previstas no *caput*, o seu § 1º exigiu a autorização do órgão ambiental estadual competente, com anuência prévia, quando couber, do órgão federal ou municipal de meio ambiente.

A vegetação no estágio médio de regeneração — não abarcada pelo *caput* — poderá ser suprimida em área urbana, mediante autorização do órgão estadual de meio ambiente 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, conforme prevê o § 2º do art. 14.

Se alguma dúvida havia quanto à melhor interpretação do texto do art. 14 da LMA, esta restou fulminada com a edição do Decreto 6.660/08. O Presidente da República, no exercício de seu poder regulamentar, com fulcro no art. 84, IV, da Constituição regulamentou a Lei 11.428/06 e dispôs especificamente quanto à anuência do órgão federal no seguinte sentido:

CAPÍTULO V

DA ANUÊNCIA DOS ÓRGÃOS FEDERAIS DE MEIO AMBIENTE

Art. 19. Além da autorização do órgão ambiental competente, prevista no [art. 14 da Lei nº 11.428, de 2006](#), será necessária a anuência prévia do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, de que trata o § 1º do referido artigo, somente quando a supressão de vegetação primária ou secundária em estágio médio ou avançado de regeneração ultrapassar os limites a seguir estabelecidos:

- I - cinqüenta hectares por empreendimento, isolada ou cumulativamente; ou
- II - três hectares por empreendimento, isolada ou cumulativamente, quando localizada em área urbana ou região metropolitana.

§ 1º A anuência prévia de que trata o **caput** é de competência do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes quando se tratar de supressão, corte ou exploração de vegetação localizada nas unidades de conservação instituídas pela União onde tais atividades sejam admitidas.

§ 2º Para os fins do inciso II do **caput**, deverá ser observado o disposto nos [arts. 30 e 31 da Lei nº 11.428, de 2006](#).

No regulamento, em especial no § 2º do art. 19, restou cristalino que a anuência do órgão federal é exigida nas hipóteses de supressão que tenham por fundamento os arts. 30 e 31 da Lei 11.428/06. Vê-se, portanto, que o § 1º do art. 14 da LMA aplica-se a todas as hipóteses de supressão previstas no *caput*, quais sejam: utilidade pública, interesse social, edificações e loteamentos em área urbana, atendidos os demais requisitos dos arts. 30 e 31.

A leitura do comando positivado no Decreto reforça a ideia de unicidade no sistema de proteção do bioma Mata Atlântica, instituído por força constitucional. Assim com a lei não se interpreta por tiras, ela também não deve ser interpretada a partir de seus capítulos isolados, como se fossem feudos carentes de unicidade. A Lei 11.428/06 instituiu um sistema uno de proteção do bioma e, por isso, o Regime Jurídico Geral insculpido no Título II deve irradiar suas diretrizes para a interpretação dos demais Regimes constantes na mesma lei, a fim de conformar todos eles em uma unidade normativa.

Acerca do exercício do poder regulamentar, o Ministro Celso de Melo, no julgamento da Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 996-6 (DJ de 6.5.1994), trouxe luz à discussão sobre seus limites, esclarecendo que os regulamentos devem explicitar o conteúdo das leis, de modo a viabilizar sua execução e garantir que seus objetivos sejam alcançados:

“É preciso ter presente, neste ponto, que, não obstante a função regulamentar esteja sujeita aos condicionamentos normativos impostos imediatamente pela lei, o Poder Executivo, ao desempenhar concretamente a sua competência regulamentar, não se reduz à condição de mero órgão de reprodução do conteúdo material do ato legislativo a que se vincula.

Há que se reconhecer ao Executivo, desse modo, um círculo de livre regramento da matéria, não obstante sujeite-se o exercício da competência regulamentar atribuída ao Chefe desse Poder às imposições subordinantes da lei.

Daí, a advertência do saudoso Min. Carlos Medeiros Silva, no sentido de que, verbis: “A função do Regulamento não é reproduzir, copiando-os literalmente, os termos da

lei. Seria um ato inútil, se assim fosse entendido. Deve, ao contrário, evidenciar e tornar explícito tudo aquilo que a lei encerra. Assim, se uma faculdade, ou atribuição, está implícita no texto legal, o regulamento não exorbitará se lhe der forma articulada e explícita” (RDA 33/457).

Igual orientação perfilha o eminente Prof. Miguel Reale, para quem: “Os regulamentos têm por fim tornar possível a execução ou aplicação da lei, preenchendo lacunas de ordem prática ou técnica porventura nela existentes, sendo plenamente legítimas as regras destinadas à consecução dos objetivos visados pelo legislador. Essa é uma exigência conatural à atividade administrativa, e correspondente à dinâmica do Direito”. (destaque daqui)

No mesmo sentido, o entendimento firmado no âmbito do Superior Tribunal de Justiça:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. OFENSA AO ART. 535 DO CPC NÃO CONFIGURADA. AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO. LEI 9.487/1997. PODER REGULAMENTAR. PORTARIA 201/1999/ANP. EMPRESA TRANSPORTADORA-REVENDEDORA-RETALHISTA – TRR. DISTRIBUIÇÃO DE COMBUSTÍVEIS.

Omissis

10. No Direito brasileiro, os chefes do Poder Executivo podem regulamentar a lei por meio de Decreto, facultando-se, ademais, à autoridade administrativa editar atos normativos administrativos gerais – como Portarias e Resoluções – com o intuito de disciplinar e instrumentalizar a boa aplicação da legislação que lhes é superior. Em ambos os casos as normas administrativas editadas não precisam repetir, palavra por palavra, o que está na lei, desde que respeitem seus limites, principiologia, estrutura e objetivos.

11. Recurso Especial provido.

(REsp 1048317/PR, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 12/05/2009, DJe 30/09/2010)

Diante desse contexto, se há duas interpretações possíveis decorrentes da leitura do art. 14 e o Regulamento expedido pelo Presidente da República, amparado em competência constitucionalmente prevista, define qual a interpretação a ser adotada, respeitando os limites principiologia, estrutura e objetivos da norma, não

cabe ao intérprete, no exercício da atividade de consultoria da Administração, afastar o comando contido no Decreto.

Ademais, ao tratar igualmente as intervenções em área rural e urbana, o Decreto buscou conferir igual nível de proteção ao bioma. Essa decisão reflete uma preocupação já insculpida no Estatuto das Cidades (Lei 10.257/01), erigido sob a concepção da sustentabilidade urbana, conforme já preconiza a doutrina:

“No que diz respeito com o debate proposto no presente ensaio, necessário é abordar o reconhecimento da concepção de sustentabilidade urbana pela legislação brasileira, afinal aí está o parâmetro para a atuação dos gestores dos grandes centros do país. Primeiramente, tem-se a indicação constante do artigo 2º, inciso I, do Estatuto da Cidade (Lei 10.257), quando menciona a garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como ‘o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho, e ao lazer, para as presentes e futuras gerações’. Acrescente-se, como segundo elemento, previsto no mesmo diploma legal, dentre as diretrizes gerais da política urbana nacional, dever o desenvolvimento das cidades, da distribuição da população em seu território físico e das atividades econômicas que se desenvolvem no âmbito do município e das áreas a ele contíguas, ser pautado no planejamento de modo a prevenir os usos incompatíveis que geram distorções no crescimento urbano e efeitos negativos sobre o meio ambiente (artigo 2º, inciso IV).”¹

CONCLUSÃO

Ao definir a autorização para supressão de vegetação como um ato complexo, que envolve mais de um ente da federação, independentemente de a ação se concretizar em área rural ou urbana, o Poder Executivo conferiu não só unidade (e maior segurança) ao regime jurídico de proteção ao bioma Mata Atlântica, mas também ao ordenamento jurídico pátrio. Assim, seja na aplicação do Código Florestal (Lei 4.771/65) ou do Estatuto das Cidades, é garantido mesmo nível de proteção ao bioma reconhecido pela Constituição como patrimônio nacional.

¹ BORATTI, Larissa Verri. Elementos para o debate acerca da sustentabilidade urbana, in CAPELLI, Sílvia *ET all* (orgs.). Congresso Internacional de Direito Ambiental. Meio Ambiente e acesso à justiça: flora, reserval elgal e PP. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007, p. 404.

A recente Lei Complementar 140/2011² — que regulamentou o art. 23 da Constituição quanto à execução das ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum de proteção do meio ambiente — previu expressamente a possibilidade de a lei estabelecer regras próprias para autorização de supressão de vegetação, considerando sua caracterização como vegetação primária ou secundária em diferentes estágios de regeneração. Assim, as novas regras de competência em nada afetam o quanto já disposto na Lei 11.428/06 e no Decreto 6.660/08.

² Lei Complementar 140/2011

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