

Hipóteses Legais de Supressão Vegetal: análise da Lei Complementar nº 757/2015/POA

Jean Marc Weinberg Sasson*

Resumo: Este artigo traz uma leitura do ordenamento jurídico brasileiro vigente a respeito da supressão vegetal, tendo como principais pressupostos a análise da competência administrativa dos órgãos ambientais e as principais hipóteses legais autorizativas.

Além disso, ao tratar e analisar a Lei Complementar nº 757/2015 do Município de Porto Alegre buscou-se estabelecer um parâmetro para o gestor público, o qual poderá servir de exemplo e esclarecer alguns instrumentos legais dos quais poderá lançar mão para realizar e incrementar a gestão ambiental local.

Em suma, demonstra-se que a supressão vegetal, a poda ou transplante vegetal estão cercados de regras que deverão ser observadas no dia a dia da gestão ambiental municipal, trazendo ao procedimento maior segurança jurídica e transparência.

Expressões-chave: Supressão vegetal. Competência administrativa. Administração Pública.

Como se sabe, as cidades brasileiras encontram-se em constante expansão vertical e horizontal, em razão da grande especulação imobiliária e da implantação de novos loteamentos e/ou edificações, fatores atuais que proporcionam grande pressão no remanescente de vegetação, urbana ou rural.

Esta expansão urbana pressiona os espaços minimamente conservados de vegetação nativa ou não, primária ou não, em busca de novos espaços urbanos sem contar, ainda, aqueles que serão mantidos, sendo, portanto, indispensáveis ao desenvolvimento das atividades humanas.

Diante deste cenário, questiona-se: como conciliar a supressão de vegetação com a manutenção da biodiversidade?

Neste contexto, ao contrário do que se supõe, a autorização para supressão vegetal

não significa, efetivamente, um incentivo ao desmatamento. Pelo contrário. Sob a égide das permissões legais que definem critérios e procedimentos, entre os quais a exigência de laudos técnicos e compensação ambiental, o órgão ambiental avaliará, sob fundamentos técnicos, a possibilidade de autorizar ou não a supressão de determinada espécie arbórea na esfera de um licenciamento ambiental ou de alguma atividade de baixo impacto.

* Advogado ambiental. Pós-graduado em Gestão Ambiental pela COPPE/UFRJ, em Direito Ambiental pela PUC/RJ e mestrando em Engenharia Ambiental e Urbana pela PUC/RJ. Consultor jurídico do IBAM. Endereço eletrônico: jmws_adv@hotmail.com

Assim, neste artigo busca-se abordar as hipóteses legais de supressão vegetal a serem observadas pela Administração Pública, tendo como ponto de partida a análise da legislação federal sobre o tema e, ao final, a análise da norma municipal editada pelo Município de Porto Alegre, a Lei Complementar nº 757/2015. Serão avaliados, ainda, os institutos da autorização da supressão vegetal e os procedimentos afins, como a poda e transplante, bem como a competência do órgão ambiental para emití-la.

Por fim, à luz do princípio da legalidade, segundo o qual a Administração Pública apenas poderá realizar aquilo que a lei permite, torna-se imperativa a análise das hipóteses legais autorizadoras de supressão, poda ou transplante para que ao final prevaleça o interesse coletivo e o desenvolvimento sustentável, isto é, mantenha-se um equilíbrio entre a proteção ambiental e o desenvolvimento socioeconômico.

O Instituto da Autorização de Supressão Vegetal

Segundo José dos Santos Carvalho Filho, a autorização é “o ato administrativo pelo qual a administração consente que o particular exerça atividade ou utilize bem público no seu próprio interesse. É ato discricionário e precário, características, portanto, idênticas às da permissão”.¹

Desta forma, mediante autorização, a Administração Pública expressa seu consentimento para a prática de determinada atividade de natureza privada que tenha alguma interface com o interesse público, como por exemplo, a utilização ou exploração de um recurso natural.

Desta feita, caso um particular deseje suprimir, podar ou transplantar uma espécie arbórea em espaço público ou privado deverá, previamente, solicitar a autorização do órgão ambiental competente, por meio de um ato administrativo denominado autorização.

Sendo assim, neste primeiro momento, devem ser observadas as regras previstas na Lei Complementar nº 140/2011 que definem o órgão ambiental competente.

Critério de Competência

Os critérios de definição do órgão ambiental competente para autorizar a supressão vegetal estão previstos nos artigos 7º, XV, 8º, XVI e 9º, XV da Lei Complementar nº 140.

Ressalta-se que tais critérios, obrigatoriamente, devem ser observados para a definição do órgão competente, ressalvados os casos em que a definição conste em legislação específica sobre o tema, como no Código Florestal ou na Lei da Mata Atlântica, uma vez que no regime de competência constitucional concorrente (art. 24, VI, CF) cabe à União editar normas gerais sobre meio ambiente, como por exemplo a LC 140, e aos Estados e Municípios suplementarem a legislação federal no que couber (art. 24, §§1º e 2º c/c art. 30, I e II, CF).

Em que pese a Lei Federal definir a competência para a supressão, há casos de leis municipais que também atribuem esta competência para toda e qualquer supressão vegetal ao órgão ambiental municipal, o que, de certo, viola a LC 140/11 e os dispositivos constitucionais citados, como veremos posteriormente.

Hipóteses Legais de Supressão Vegetal

A seguir, serão expostas as principais regras em âmbito federal que deverão ser observadas obrigatoriamente na definição do ente competente para autorizar a supressão vegetal.

1. Lei nº 12.651/2012

Um dos principais diplomas que regulam o presente tema é o Novo Código Florestal, Lei nº 12.651/2012 cujo âmbito de proteção vigora para todos os biomas brasileiros. Abaixo estão listados os principais dispositivos em relação à supressão vegetal.

¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 19ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p.132.

1. Art. 8º, §§1º e 2º – Supressão vegetal em Área de Preservação Permanente.
2. Art. 10 – Supressão vegetal nos pantanais e planícies pantaneiras.
3. Art.12, § 3º – Supressão vegetal para uso alternativo do solo.
4. Art. 26, § 4º – Supressão vegetal para uso alternativo do solo.
5. Art. 27 – Supressão vegetal para uso alternativo do solo quando houver incidência de espécie da fauna ou flora ameaçada de extinção.
6. Art. 52 – Supressão de vegetação em Áreas de Preservação Permanente e de Reserva Legal para as atividades eventuais ou de baixo impacto ambiental.

2. Lei nº 11.428/2006

A conservação, a proteção, a regeneração e a utilização de qualquer recurso do Bioma Mata Atlântica deverá observar as regras que estabelece esta Lei. Confira os principais dispositivos sobre supressão vegetal:

1. Art. 10, § 1º – Supressão de espécies nativas que gerem produtos ou subprodutos comercializáveis.
2. Art.14, §§1º e 2º – Supressão de vegetação primária e secundária no estágio avançado de regeneração.
3. Art.20 – Supressão da vegetação primária.
4. Art. 21 – Supressão e a exploração da vegetação secundária em estágio avançado de regeneração.
5. Art. 23 – Supressão e a exploração da vegetação secundária em estágio médio de regeneração.
6. Art. 25 – Supressão e a exploração da vegetação secundária em estágio inicial de regeneração.
7. Art. 28 – Supressão e o manejo de espécies arbóreas pioneiras nativas em fragmentos florestais em estágio médio de regeneração.
8. Art. 32 – Supressão de vegetação secundária em estágio avançado e médio de regeneração para fins de atividades minerárias.

3. Instrução Normativa Ibama nº 06/2009

Para os casos de competência licenciatória do IBAMA, além das demais normas já

apresentadas, deverá ser observada esta Instrução.

4. Instrução Normativa ICMBIO nº 09/2010

Na hipótese de determinada atividade localizar-se em Unidade de Conservação, caberá ao ICMBIO a autorização para a supressão. Assim, deverá ser observada a IN nº 09/2010, além das demais normas já apresentadas.

Como se verifica nas normas supra-apresentadas, em geral, será de competência estadual a autorização para supressão vegetal, com exceção do art.14, §2º da Lei da Mata Atlântica quando defere ao órgão ambiental municipal a competência para autorizar em áreas urbanas.

Em suma, temos a LC 140 como a regra geral a ser observada para definir o órgão ambiental competente. Contudo, quando se tratar de casos especiais e específicos, deve-se observar, quando couber, normas especiais, as quais em respeito ao princípio da especialidade.

Análise da Lei Complementar nº 757/2015 de Porto Alegre

Tecidas breves considerações sobre a supressão vegetal e as respectivas competências, analisaremos a legislação municipal, tendo como referência a Lei Complementar nº 757/2015 do Município de Porto Alegre.

Esta lei municipal trouxe algumas inovações que servem de exemplo aos demais Municípios brasileiros. No entanto, disciplinou de forma inadequada algumas que merecem ser reformadas pelo Poder Público local, sobre as quais serão feitas críticas sobre a legalidade e constitucionalidade.

Dito isto, inicialmente, destaca-se o art.1º da Lei, que estabelece que todas as regras contidas na Lei terão efeito sobre todo o Município, envolvendo, portanto, tanto a área urbana quanto a rural.

Desta feita, o art. 4º, §2º dispõe que a supressão vegetal deverá ser compensada por meio de espécies nativas no imóvel em que se deu a supressão. No mesmo sentido, a LC 757 prevê no art. 11, §§4º e 5º a destinação do transplante no mesmo imóvel ou na pior das hipóteses para o mesmo Município.

Contudo, para supressão vegetal em imóveis rurais, como já exposto, deverá ser observada a regra estabelecida no art. 26, §3º da Lei nº 12.651/2012, a qual estabelece que a supressão de vegetação poderá ser compensada no mesmo bioma onde ocorreu a supressão vegetal.

De toda sorte, independente de onde deverá ser realizada a compensação, prevalecerá, sempre, a norma mais protetiva ao Meio Ambiente. Nesse sentido, esclarece Paulo José de Farias Leite:

Assim, o princípio in dubio pro natura deve constituir um princípio inspirador da interpretação. Isto significa que, nos casos em que não for possível uma interpretação unívoca, a escolha deve recair sobre a interpretação mais favorável ao meio ambiente. Fica assim solucionado o conflito em função da maior restritividade da legislação federal ou estadual, caso não se possa distinguir com clareza que se trata de normas específicas ou gerais (...). Assim, teleologicamente, assegura-se a possibilidade de norma estadual estabelecer proibições, onde a lei federal permita, bem como que a lei federal estabeleça patamares mínimos de proteção ambiental a serem observados em todo o País, dando-se efetividade à proteção ambiental e ao desenvolvimento auto-sustentável.²

Nessa ordem de ideias, é preciso destacar que caso duas normas em matéria ambiental estejam em conflito prevalecerá aquela que for mais benéfica ao meio ambiente, com base no princípio *in dubio pro natura*. Trata-se de um corolário do princípio da precaução – quando

não se possui base científica que comprove ou certifique a ocorrência de dano ambiental, prevalecerá, sempre, a preservação ambiental – que entende que a legislação ambiental mais restritiva deve ser a acolhida porque essa é uma maneira de evitar possíveis impactos ambientais.

Desta forma, ao ponderar sobre aplicação das referidas normas para compensação em caso de supressão, entende-se que a norma municipal, por ser mais protetiva ao meio ambiente do que o Código Florestal ao assegurar a compensação no mesmo imóvel do qual foi realizada a supressão, deverá ser aplicada ao caso concreto.

Nestes termos, *a contrario sensu*, os arts. 51 e 52 da LC 757, ao dispensarem a compensação ambiental para determinados casos, isto é, flexibilizarem as regras de compensação ambiental, violam os artigos e princípios jurídicos precedentes, razão pela qual deveriam ser reformados pelo legislador.

Além disso, importante destacar que a compensação ambiental é um mecanismo de responsabilização e internalização dos custos socioambientais pelo empreendedor, à luz do princípio poluidor-pagador, tal como assentado no STF.³

Nesta esteira, para aquela supressão vegetal no âmbito do licenciamento ambiental, segundo o art. 4º, §12 da LC 757, o valor da compensação será definido conforme os parâmetros estabelecidos na própria Lei.

Em que pese a necessidade de definir o método e a base de cálculo da compensação ambiental, o que certamente traz segurança

² FARIAS, Paulo José Leite. *Competência federativa e proteção ambiental*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1999.

³ Acórdão proferido pelo STF no julgamento da ADI 3378:

*Ação direta de inconstitucionalidade. Art. 36 e seus §§ 1º, 2º e 3º da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Constitucionalidade da compensação devida pela implantação de empreendimentos de significativo impacto ambiental. Inconstitucionalidade parcial do § 1º do art. 36. (...) 3. O art. 36 da Lei nº 9.985/2000 **densifica o princípio usuário-pagador, este a significar um mecanismo de assunção partilhada da responsabilidade social pelos custos ambientais derivados da atividade econômica.** 4. **Inexistente desrespeito ao postulado da razoabilidade. Compensação ambiental que se revela como instrumento adequado à defesa e preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações, não havendo outro meio eficaz para atingir essa finalidade constitucional. Medida amplamente compensada pelos benefícios que sempre resultam de um meio ambiente ecologicamente garantido em sua higidez.** (...). (STF - ADI: 3378 DF, Relator: CARLOS BRITTO, Data de Julgamento: 09/04/2008, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-112 DIVULG 19-06-2008 PUBLIC 20-06-2008 EMENT VOL-02324-02 PP-00242)".*

jurídica ao processo, tal competência é atribuída aos órgãos ambientais, com fulcro no princípio da reserva da administração. Segundo este princípio, impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo.

Desta forma, cumpre ao órgão licenciador definir os métodos e a forma de compensação, segundo os seus próprios critérios discricionários, conforme previsto no art. 31 do Decreto nº 4.340/2002 que regulamenta o art.36 da Lei Federal nº 9.985/2000 para fins de compensação ambiental e já assentado no STF.⁴ Portanto, o montante a ser compensado deverá ter como base dados técnicos presentes no Estudo de Impacto Ambiental para os empreendimentos de significativo impacto ambiental, (art.2º, Resolução Conama nº 01/86) ou no laudo técnico (art.9º, §1º da LC nº 757), conforme o caso.

Neste ponto, a LC trouxe grande inovação ao prever como forma de compensação a obtenção do Certificado de Compensação por Transferência de Serviços Ambientais – CCTSA, disposto no art.4º, §4º c/c art.6º.

Com o certificado, o empreendedor poderá “financiar” diversos serviços e bens necessários à manutenção do meio ambiente equilibrado e sadio, tais como: regularização fundiária e demarcação de terras de Unidades de Conservação Municipal (art.7º, I), aquisição de áreas e implantação de área verde urbana (art.7º, III), construção, conservação e manutenção de praças, parques, jardins e balneários (art.7º, V), estudos e implantação dos corredores ecológicos (art.7º,VII), elaboração dos estudos e gravame de todas as APPs (art. 7º, VIII), entre outras.

Este instrumento assemelha-se de certa forma à compensação prevista no Código Florestal mediante a transação de cota de reserva ambiental – CRA (art.44) que são títulos representativos de cobertura vegetal que podem ser usados para compensar a falta de Reserva Legal em outra propriedade.

Contudo, diferente da CRA que possibilita a criação de um mercado promissor de ativos ambientais, de compra e venda de CRAs, uma vez que podem ser vendidas para aqueles interessados em compensar a Reserva Legal, sendo, portanto, fonte de renda para quem as cria e vende, infelizmente, na opinião deste Instituto, a comercialização do CCTSA é expressamente vedada pela Lei (art.6º, §1º).

Interessante observar, ainda, que o art. 7º, §4º da LC 757 definiu o custo ambiental de um indivíduo arbóreo a título de compensação ambiental financeira. Para cada indivíduo arbóreo haverá um custo de 20 UFM.⁵ Tal definição poderá servir de parâmetro para pagamentos por serviços

Com o Certificado de Compensação por Transferência de Serviços Ambientais, o empreendedor poderá “financiar” diversos serviços e bens necessários à manutenção do meio ambiente equilibrado e sadio

ambientais, no caso de assim desejar o Poder Público local.

Feitas estas breves considerações a respeito das regras de compensação, passaremos a analisar as regras previstas na LC referentes à competência.

A seção IV, que prevê as regras relativas à supressão vegetal, dispõe em seu art.9º que tal procedimento dependerá de autorização do órgão ambiental municipal. Ora, como já exposto, ainda que a atividade que necessite da supressão vegetal seja desenvolvida no Município porto-alegrense, a definição do órgão competente deverá respeitar os critérios adotados na Lei Complementar nº 140/2011, na Lei da

⁴ (...)2. Compete ao órgão licenciador fixar o quantum da compensação, de acordo com a compostura do impacto ambiental a ser dimensionado no relatório - EIA/RIMA(...).(STF - ADI: 3378 DF, Relator: CARLOS BRITTO, Data de Julgamento: 09/04/2008).

⁵ De acordo com o endereço eletrônico da prefeitura de POA, 1 Unidade Fiscal Municipal equivale a R\$ 3,3039 em 2015 <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smf/default.php?p_secao=154>; acesso em 17 de julho de 2015.

Mata Atlântica para os casos de supressão neste bioma, e, para os imóveis rurais de um modo geral, na Lei nº 12.651/2012. Por certo, a LC nº 757/2015 não pode determinar que dependerá de autorização do órgão ambiental municipal para toda e qualquer supressão vegetal, uma vez que haverá flagrante inconstitucionalidade por afronta aos dispositivos constitucionais art. 24, §§1º e 2º, CF e à LC 140/2011.

Noutra via, os artigos 11 e 15 estabelecem adequadamente a competência do órgão ambiental municipal para autorizar a poda e transplante das espécies arbóreas em áreas públicas, uma vez que não há norma geral sobre o tema (art. 24, §3º c/c art.30, II, CF), além de se tratar de uma atividade de baixo impacto e/ou impacto local.

A LC também estabelece procedimentos específicos para a poda e supressão vegetal em áreas privadas, conforme disposto na seção VII. Nesta seção, merece destaque o artigo 32, que reflete um dos principais princípios da Política Nacional de Resíduos Sólidos: a responsabilidade compartilhada (art. 3º, XVII c/c art. 30, Lei nº 12.305/2010).

A seção X também merece especial menção. Nela estão esculpidos os princípios da publicidade e da participação popular, tão necessários para legitimar o processo.

Todos os procedimentos, sobretudo aqueles que impactam diretamente o meio ambiente, direito coletivo e difuso, devem ser amplamente divulgados. Sendo assim, a autorização que não for publicada, não observando esta regra, estará sujeita à nulidade.

A LC também trouxe a previsão de sanções administrativas na seção XI, caso sejam descumpridas as regras da LC 757, o que suprime qualquer inércia do princípio da reserva legal.

Conclusão

Por tudo que precede, resta claro que o cenário das supressões vegetais ainda é cercado

de obstáculos, sendo o principal a ineficácia dos órgãos públicos para a gestão das autorizações e as fiscalizações.

O ordenamento jurídico brasileiro está repleto de normas e regras que demonstram o cuidado na análise da viabilidade ambiental para autorizar ou não a supressão vegetal, como por exemplo, a LC nº 757/2015, objeto deste artigo, que trouxe inovações que certamente vão proporcionar um incremento na gestão ambiental municipal de Porto Alegre.

Acertadamente, o legislador municipal trouxe condições para a implementação e execução pelos munícipes, sobretudo por prever instrumentos econômicos, especialmente em relação às compensações, ao prever o uso do Certificado de Compensação por Transferência de Serviços Ambientais – CCTSA.

Estas inovações da LC gaúcha merecem ser observadas pelos demais Municípios brasileiros e replicadas Brasil afora. Esta lei municipal trouxe luz ao cenário da escassa e improdutiva legislação de supressão vegetal vigente e que servirá de exemplo aos legisladores municipais.

No entanto, como exposto, a LC se reveste de algumas inadequações, sobretudo ao extrapolar a competência legislativa suplementar municipal ao fixar competências sem observar as regras estabelecidas em âmbito federal.

A principal delas que deve ser respeitada é a supressão vegetal em imóveis rurais, estabelecida no art. 26 da Lei nº 12.651/2012, cuja autorização caberá ao órgão ambiental estadual e não municipal. Em regra, a competência municipal para autorizar a supressão é eminentemente urbana, mas, a depender do caso concreto, poderá autorizar em zona rural também.

Desta forma, para que esta Lei cumpra com sua função, ganhe efetividade e tenha melhor sorte, tais equívocos deverão ser corrigidos pelo Poder Legislativo local, trazendo ao sistema municipal de autorização de supressão vegetal maior segurança jurídica e efetividade.

Este artigo é parte da edição 286 da Revista de Administração Municipal – RAM que pode ser acessada na íntegra em www.ibam.org.br.