



Procedência: Assessoria Jurídica da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (ASJUR/SEMAD)

Interessados: Assessor-Chefe da Assessoria Jurídica da SEMAD
Subsecretaria de Gestão e Regularização Ambiental Integrada -
SGRAI

Parecer n.: 15.901

Data: 26 de julho de 2017

Classificação temática: Competência. Comum.

Meio ambiente. Licenciamento ambiental.

Ementa: DIREITO AMBIENTAL. COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA COMUM. LICENCIAMENTO AMBIENTAL. SUPRESSÃO DE VEGETAÇÃO. EMPREENDIMENTOS LICENCIADOS PELO MUNICÍPIO. LEI COMPLEMENTAR N. 140/2011 (LC 140). SUPRESSÃO EM ÁREA RURAL. PARECERES SEMAD/ASJUR 37/2015 E 87/2017. PARECERES AGE NS. 15.417/2014 E 15.472/2015. CONSOLIDAÇÃO. NÃO RATIFICAÇÃO DO PONTO. ESPECIALIDADE DA REGRA DE COMPETÊNCIA DA LC 140 EM RELAÇÃO À LEI FLORESTAL. DELIBERAÇÃO NORMATIVA/COPAM n. 213/2017.

Dentro do processo de licenciamento ambiental realizado pelo Município, conforme tipologias definidas na DN COPAM n. 213/2017, este ente pode autorizar a supressão e o manejo de vegetação, de florestas e formações sucessoras decorrentes de empreendimentos ou atividades a serem licenciados, com fundamento no art. 13, *caput* e § 2º, juntamente com os arts. 11 e 19, todos da LC 140/2011.

Ressalvam-se situações de proteção especialíssima, a exemplo da Lei da Mata Atlântica e da Lei Estadual n. 20.308, de 2012.

Ressai do texto do art. 63 da Lei Florestal Mineira norma geral de manejo florestal sustentável ou de intervenção em cobertura vegetal nativa no Estado para uso alternativo do solo, configurando situação que se inclui na autorização da alínea “b” do inciso XV do art. 9º da LC 140, fazendo-se uma interpretação restritiva do art. 19 desta lei, que excepciona situações e áreas não previstas em seu texto, querendo dizer situações e áreas de natureza especialíssima, fora das hipóteses de proteção geral da vegetação nativa prevista na Lei Florestal.

Especialidade das regras de competência da LC 140 em relação à Lei Florestal.



RELATÓRIO


1. A Coordenadora-Geral do Núcleo de Assessoramento Jurídico, a pedido do Assessor-Chefe da Assessoria Jurídica da SEMAD, encaminha à Advocacia-Geral do Estado consulta MEMO N. 0094/2017.
2. O objeto da consulta consiste em definir se é atribuição de Município autorizar a supressão e o manejo de vegetação em empreendimentos licenciados ambientalmente pelo mesmo, ainda que localizados em área rural.
3. Instrui o expediente manifestação prévia da ASJUR/SEMAD/ Parecer n. 87/2017, bem como a anteriormente emitida por aquela mesma Assessoria, de n. 37/2015, e o Parecer AGE n. 15.472/2015, que ratificou o Parecer AGE n. 15.417/2014.
4. O objetivo é consolidar o entendimento acerca da questão, conforme explicitado no Ofício ASJUR/SEMAD n. 33/2017, atentando-se para as manifestações jurídicas expendidas, bem como para o fato de ter sido editada a Deliberação Normativa/COPAM n. 213/2017, que estabelece as tipologias de atividades e empreendimentos, cujo licenciamento ambiental seja realizado pelo município, de acordo com o art. 9º, XIV, “a”, e art. 18, § 2º, da Lei Complementar n. 140.
5. A última manifestação da ASJUR/SEMAD foi apresentada no Parecer n. 87/2017, que instrui o expediente, tendo sido respondido o seguinte questionamento: Com o licenciamento pelo município das atividades de impacto local, cabe a eles também a autorização de supressão decorrentes dessa atividade, ainda que localizados em área rural? A conclusão da ASJUR/SEMAD foi a seguinte:

Diante do exposto, esta Assessoria Jurídica conclui que nos casos em que o licenciamento ambiental de empreendimentos competir ao município, na forma da DN Copam nº 213, de 2017, somente será atribuição desse ente a autorização para o manejo e supressão de vegetação, florestas e formações sucessoras quando não houver legislação especial dispoendo sobre essas ações de maneira diversa ao previsto na LCF n.º 140, de 2011.

Quando se tratar de manejo e supressão de vegetação, florestas e formações sucessoras localizadas em imóveis rurais, ainda que a promoção do licenciamento ambiental do empreendimento seja atribuição do Município, a incumbência de aprova-las é do Estado.

6. Observa-se que a manifestação da ASJUR/SEMAD reitera sua

Rua Espírito Santo, n. 495, Centro, Belo Horizonte/MG


Nilza Aparecida Ramos Nogueira
Coordenadora de Área
Consultoria Jurídica/AGF
MASP 348.172-1 - OAB/MG 91.002



posição externada no Parecer n. 37/2015, entendendo-se que a superveniência da DN COPAM n. 213/2017 não alterou o enquadramento jurídico da questão.

7. Cumpre-nos, pois, confirmar, ou não, a interpretação conferida.

PARECER

8. De acordo com o art. 9º da LC 140, são atribuições dos municípios, entre outras, promover o licenciamento, nos termos do inciso XIV, o que está regulamentado na recente DN COPAM n. 213/2017.

9. A regra geral do art. 13, § 2º, da LC 140 é no sentido de que “a supressão de vegetação decorrente de licenciamentos ambientais é autorizada pelo ente federativo licenciador.”

10. O art. 9º, inciso XV, alínea “b”, da LC 140 fixa a competência originária do município para aprovar a supressão e o manejo de vegetação, de florestas e formações sucessoras em empreendimentos licenciados ou autorizados, ambientalmente, por ele próprio.

11. Afora essa hipótese, ou seja, do licenciamento realizado pelo município, e para áreas não previstas na LC 140, o art. 19 desta lei determina que se dará na forma da legislação em vigor o manejo e a supressão de vegetação. Cuida-se, pois, de regra que visa a abranger as hipóteses de manejo e supressão de vegetação não inclusas na alínea “b” do inciso XV do art. 9º daquela mesma lei – entenda-se dentro do processo de licenciamento - e que estejam previstas na legislação extravagante.

12. Soma-se ao quadro normativo a previsão do art. 11 da mesma LC 140, segundo o qual 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.*

13. A partir da análise das regras da LC 140, divergimos da posição externada na conclusão do Parecer SEMAD n. 87/2017, pelos fundamentos a seguir.

14. A finalidade da edição da LC 140 é harmonizar a atuação



administrativa no licenciamento ambiental, estabelecendo-se a cooperação entre os entes públicos, mas evitando-se a sobreposição do exercício dessa atividade administrativa. Com efeito, o art. 19 da LC 140 vem tratar, conforme seu texto, de manejo e supressão de vegetação **em situações ou áreas não previstas** no texto da mesma LC 140.

15. Ocorre que há uma regra geral da LC 140, que é a do art. 13, *caput* e § 2º, segundo a qual os empreendimentos e atividades são licenciados ou autorizados, ambientalmente, por um único ente federativo, em conformidade com as atribuições estabelecidas nos termos desta Lei Complementar e a **supressão de vegetação decorrente de licenciamentos ambientais é autorizada pelo ente federativo licenciador**.

16. Observa-se que o § 2º do art. 13 não faz restrições, mas o art. 19 deixa aberta a questão para “situações” ou “áreas” não previstas em seu texto. Quais seriam, então, tais situações ou áreas? Logo pensamos na Lei que protege o Bioma Mata Atlântica, bioma especial e destacado da vegetação em geral. Mas podemos atentar, também, para leis de proteção especial no âmbito do Estado, o que seria uma representação da regra do art. 11 da mesma LC 140.

17. Édis Milaré¹ defende ser possível harmonizar os comandos do art. 13, § 2º, da LC 140, e do art. 26 do Código Florestal (com o qual é equivalente o art. 63 do Código Florestal do Estado, Lei n. 20.922, de 2013):

“A nosso ver, a aparente antinomia pode ser descartada ante a distinção de duas situações: (i) de ASV em pleito licenciatório; e (ii) de ASV em pleito autônomo não vinculado a licenciamento ambiental. No primeiro caso, aplica-se a LC 140/2011, de caráter geral, ou a Lei 11.428/2006, não por ser lei especial (*lex specialis derogat lex generalis*), mas, também, por força do disposto nos arts. 11 e 19 da referida LC 140/2011. No segundo caso, de pedido desvinculado do licenciamento, a lei de regência será o Código Florestal.”

18. Estamos caminhando, portanto, para adotar esse entendimento, ainda que sob outros fundamentos, porque, dentro do processo de licenciamento ambiental realizado pelo município, este ente pode autorizar a supressão e o manejo de vegetação, de florestas e formações sucessoras decorrentes do empreendimento ou atividade em processo de licenciamento, com fundamento no art. 13, *caput* e § 2º, juntamente com os arts. 11 e 19, todos da LC 140.

¹MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 8ª Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013, p. 797.

Rua Espírito Santo, n. 495, Centro, Belo Horizonte/MG



19. Em nosso entender, o art. 19 quis se referir a situações ou áreas de especial proteção, de que a Mata Atlântica é exemplo, mas não a regra do art. 63 da Lei n. 20.922/2013. Caso contrário, está-nos parecendo que o licenciamento se tornará, quase sempre, repartido, dividido, partilhado, o que não aparenta ser o objetivo da instituição, pela LC 140, do licenciamento único.

20. De forma que estamos entendendo que a LC 140 é especial em relação ao Código Florestal, no que tange à definição de competências. Nesse ponto, valemo-nos de interpretação autêntica para tomarmos em consideração o fato de o Presidente da República ter vetado os §§ 1º e 2º do art. 26 do Código Florestal (Lei 12.651/2012), que dispunha sobre as competências para a aprovação da supressão de vegetação nativa para uso alternativo do solo, sob o fundamento de que *“As proposições tratam de forma parcial e incompleta matéria recentemente disciplinada pela Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011.”* (Conferir Mensagem de veto N. 212. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/Msg/VEP-212.htm. Acesso em 12.jul.2017).

21. Ou seja, esse veto permite-nos concluir que a matéria se insere nas regras da LC 140, as quais devem prevalecer. Mantido o veto, parece-nos encontrar fundamento nossa interpretação para fazer prevalecer as regras da LC 140.

22. Por outro lado, pensamos que o entendimento que virá a ser firmado deve se coadunar com a ideia de **eficiência**. Assim, em estando o Município, que preenche os requisitos legais da LC 140, autorizado a promover o processo de licenciamento de atividades ou empreendimentos que causem impacto local, enquadrados nas tipologias definidas pelo COPAM-MG, não parece razoável excluir desse procedimento a análise e decisão sobre supressão de vegetação – não protegida de forma especial, como o caso da Mata Atlântica (Lei 11.428, de 2006), do Pequiizeiro e do Ipê-Amarelo (Lei Estadual n. 20.308, de 2012), entre outras situações - decorrente da atividade a ser licenciada dentro das tipologias em referida Deliberação Normativa, pois se afigura até uma contradição entender que o Município pode o mais e não o menos.

23. A DN COPAM n. 213/2017, que regulamentou o disposto no art. 9º, inciso XIV, alínea “a” e no art. 18, § 2º, da LC 140, determinou que o Município, no exercício da sua competência originária de licenciar as tipologias ali definidas, deverá respeitar as normas editadas para proteção de biomas



especialmente protegidos.

24. Por outro lado, a Resolução Conjunta SEMAD-IEF, n. 1.905, de 2013, que cuida da autorização para intervenção ambiental, traz definição e diretivas que corroboram a opinião que se vem construindo no presente parecer:

Art. 3º - Os requerimentos para intervenção ambiental **integrados a procedimento de licenciamento ambiental serão analisados no âmbito deste processo** e a respectiva autorização constará no Certificado de Licença Ambiental.

§1º As intervenções ambientais integradas a processos de Licenciamento Ambiental são aquelas necessárias à construção, instalação, ampliação, modificação e operação de empreendimentos ou atividades pertencentes às classes 3 a 6, conforme porte e potencial poluidor definidos na Deliberação Normativa Copam nº 74, de 9 de setembro de 2004. (...)

Art. 4º - Os requerimentos para intervenção ambiental **não integrados a procedimento de licenciamento ambiental serão autorizados por meio de Documento Autorizativo para Intervenção Ambiental - DAIA.**

§1º As intervenções ambientais não integradas a procedimento de licenciamento ambiental são aquelas necessárias à construção, instalação, ampliação, modificação e operação de empreendimentos **não passíveis de AAF ou licenciamento ambiental** e para aqueles pertencentes às classes 1 e 2, conforme porte e potencial poluidor definidos na Deliberação Normativa Copam nº 74, de 9 de setembro de 2004. (Destacamos)

25. Vejamos que, se for o caso de requerimentos para intervenção ambiental integrados a processo de licenciamento ambiental, serão analisados no âmbito deste processo, ou seja, nesse caso, o Município atuará. Entretanto, se se tratar de requerimento para intervenção ambiental não integrado a processo de licenciamento, essa competência é do Estado, nos termos do art. 63 da Lei Estadual n. 20.922/2013.

26. Quanto ao fundamento do Parecer ASJUR-SEMAD no sentido de que o art. 8º da LC 140, inciso XVI, alínea “b”, atribui ao Estado a competência para aprovar o manejo e a supressão de vegetação e florestas e formações sucessoras em imóveis rurais, determinando observância das atribuições previstas no inciso XV do art. 7º e não mencionando nada a respeito das atribuições autorizatórias municipais, me pareceu, após avaliar com calma esse ponto, que a Lei iniciou a delimitação das competências a partir da União. Assim, para a hipótese específica de manejo e supressão de vegetação e florestas e formações sucessoras, o Estado, cujas competências estão fixadas no artigo



posterior, deve respeitar as atribuições da União. Ou seja, por exclusão, não é atribuição originária do Estado aprovar o manejo e a supressão (...) quando recair em área que seja de floresta pública federal, terra devoluta federal ou unidade de conservação instituídas pela União, exceto em APAs – o que abrangeria áreas rurais - e cuja atividade ou empreendimento seja licenciado ou autorizado, ambientalmente, pela União.

27. Um passo à frente e o art. 9º adota a mesma forma de fixação de atribuições, por exclusão. Por isso, em meu modesto entender, a alínea “b”, Inciso XVI, do art. 8º, somente fizera menção, na competência do Estado para aprovar manejo e supressão em imóveis rurais, à observância das atribuições da União, porque assim também o fez, logo a seguir, para os municípios. Entretanto, é de se indagar mesmo porque não colocara a atribuição para o Município em imóveis rurais, respeitada a atribuição do Estado.

CONCLUSÃO

28. De acordo com os fundamentos expostos acima, para efeito de **consolidar o entendimento** que se veio firmando desde o Parecer ASJUR-SEMAD n. 37, de 2015, juntamente com os Pareceres AGE ns. 15.417, de 2014, e 15.472, de 2015, como requerido pela SEMAD, parece-nos que o único ponto a ser esclarecido é exatamente o tratado nesta manifestação e que virá expresso a seguir, visto que não houve outra questão levantada, nem divergência, conforme conclusão do Parecer AGE n. 15.472, de 2015, sendo que, naquela oportunidade, registramos, no item 4, que estávamos nos colocando de acordo com a manifestação da ASJUR-SEMAD, considerando a existência de Força-Tarefa constituída para estudar a questão, o que – salientamos – não “prejudica eventual reexame, em momento futuro”.

29. Sobre a AAF, cumpre registrar que a questão está superada pela superveniência da Lei Estadual n. 21.972, de 2016, que estabeleceu o Licenciamento Ambiental Simplificado (arts. 17 e 20), que substituirá a Autorização Ambiental de Funcionamento, conforme art. 38, §§1º e 2º da mesma Lei 21.972/2016.

30. Opinamos no sentido de que, dentro do processo de licenciamento ambiental realizado pelo Município, conforme tipologias definidas na




Deliberação Normativa COPAM n. 213, de 2017, este ente pode autorizar a supressão e o manejo de vegetação, de florestas e formações sucessoras decorrentes de empreendimentos ou atividades a serem licenciados, com fundamento no art. 13, *caput* e § 2º, juntamente com os arts. 11 e 19, todos da LC 140/2011.

31. Ressalvam-se situações de proteção especialíssima, a exemplo da Lei da Mata Atlântica e da Lei Estadual n. 20.308, de 2012, que declara de preservação permanente, de interesse comum e imune de corte, no Estado de Minas Gerais, o Pequizeiro e o Ipê-Amarelo.

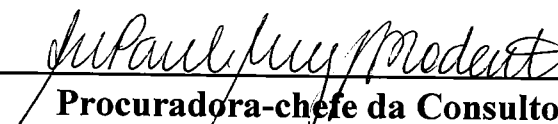
32. Compreensão que revela o entendimento no sentido de que, do texto do art. 63 da Lei Florestal Mineira, ressaí norma geral de manejo florestal sustentável ou de intervenção em cobertura vegetal nativa no Estado para uso alternativo do solo, configurando situação que se inclui na autorização da alínea “b” do inciso XV do art. 9º da LC 140, fazendo-se uma interpretação restritiva do art. 19 desta lei, que excepciona situações e áreas não previstas em seu texto, querendo dizer situações e áreas de natureza especialíssima, fora das hipóteses de proteção geral da vegetação nativa prevista na Lei Florestal. Ademais, entendemos pela especialidade das regras de competência da LC 140 em relação à Lei Florestal.

É como submetemos à consideração superior.

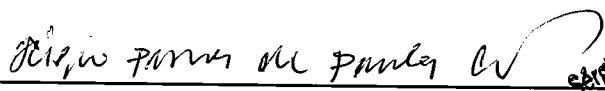
Belo Horizonte/MG, aos 13 de julho de 2017.


NILZA APARECIDA RAMOS NOGUEIRA
MASP 345.172-1 – OAB/MG 91692
Procuradora do Estado de Minas Gerais

De acordo.


Procuradora-chefe da Consultoria Jurídica
(Em substituição)

Paula Muggler Rodarte
Coordenadora do Núcleo Central da
Consultoria Jurídica da AGE - NCCJ/AGE
MASP 398.204 OAB/MG 68.212


Advogado-Geral do Estado
em exercício

Sérgio Pessôa de Paula Castro
Advogado-Geral do Estado,
em exercício