

NOTA TÉCNICA DA ABRAMPA: sobre a necessidade de adequação dos procedimentos relacionados às autorizações de supressão de vegetação nativa nos biomas Cerrado, Caatinga, Amazônia, Pantanal e Pampa¹

A ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MEIO AMBIENTE – ABRAMPA, entidade civil que congrega membros do Ministério Público brasileiro com atuação na defesa jurídica do meio ambiente e da ordem urbanística, inscrita no CNPJ sob o nº 02.322.438/0001-11, com sede na rua Araguari, 1795, Santo Agostinho, Belo Horizonte/MG – CEP 30.190-111, cumprindo os seus objetivos institucionais, vem, por meio da presente Nota Técnica, apresentar os panoramas fático e jurídico que revelam a necessidade de adequação dos procedimentos de requerimento, análise, concessão, transparência e monitoramento das autorizações relacionadas à supressão de vegetação nativa, sugerindo direcionamentos técnicos com a finalidade de concretizar os direitos constitucionais ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, à estabilidade climática e ao acesso à informação.

Sumário: 1. Introdução; 2. O panorama do desmatamento no Brasil; 3. A importância das Autorizações de Supressão de Vegetação para o controle do desmatamento nas propriedades privadas; 4. As dificuldades e falhas na adequada implementação das Autorizações de Supressão de Vegetação Nativa; 4.1. Subversão da dinâmica de divisão de competências prevista na Lei Complementar nº 140/2011; 4.2. Desrespeito dos requisitos para a concessão das Autorizações de Supressão de Vegetação; 4.3. Falhas no monitoramento da execução das Autorizações de Supressão de Vegetação; 4.4. Falta de publicidade e transparência ambiental na disponibilização das Autorizações de Supressão de Vegetação; 5. Medidas relevantes e direcionamentos técnicos; 5.1. Sobre as competências para a concessão de autorizações; 5.2. Sobre os requisitos para a concessão das autorizações; 5.3. Sobre o acompanhamento da execução das autorizações; 5.4. Sobre a publicidade e transparência das autorizações

¹ Nota técnica de autoria da ABRAMPA, elaborada sob a coordenação de Alexandre Gaio (MPPR), com a participação da equipe jurídica do projeto ABRAMPA pelo Clima, por meio das advogadas Vivian Maria Pereira Ferreira (OAB/SP nº 313.405), Camila Barros de Azevedo Gato (OAB/SP nº 174.848) e Raquel Frazão Rosner (OAB/SP nº 464.689). O texto contou com a revisão técnica de Ivan Carneiro Castanheiro (MPSP) e Carlos Alberto Valera (MPMG), Diretores de Publicações Técnico-Jurídicas da ABRAMPA, e Luciano Loubet (MPMS), Vice-Presidente da ABRAMPA.

1. Introdução

O permanente processo de desmatamento de vegetação nativa no bioma amazônico atraiu, nos últimos anos, grande parte do debate ambiental e centralizou consideráveis iniciativas de preservação ambiental. No entanto, paralelamente, também se verificou o incremento do desmatamento em praticamente todos os demais biomas entre 2019 e 2022² (AZEVEDO et al, 2021; AZEVEDO et al, 2022; AZEVEDO et al, 2023). A supressão de vegetação foi especialmente acentuada no Cerrado. No período entre 2019 e 2022, o desmatamento no bioma correspondeu a mais de 40% dos índices de supressão de vegetação nacional, e, em 2022, aumentou 31,2% quando comparado ao ano anterior, correspondendo a 32,1% da área afetada em todo o território nacional naquele ano (BRASIL, 2023a; AZEVEDO et al, 2023).

Em 2023, com a adoção de determinadas políticas públicas e outras iniciativas de cunho ambiental, o índice de desmatamento da Amazônia sofreu uma queda de 62,2% - redução também observada no desmatamento dos biomas Mata Atlântica e Pampa³. Na contramão de tal movimento, observou-se o incremento da destruição do Pantanal, da Caatinga e, especialmente, do Cerrado, que observou o aumento de 67,7% do seu desmatamento entre 2022 e 2023 (GUARALDO, 2024c; LAMA et al, 2024; WWF-BRASIL, 2024).

Diferentemente do cenário amazônico de 2019 a 2022, em que grande parte da supressão de vegetação se deu em terras públicas, de maneira evidentemente ilegal (ABRAMPA, IPAM, 2023), os alertas de desmatamento têm sido constatados, sobretudo, em imóveis privados inscritos no Cadastro Ambiental Rural (CAR). Dados do MapBiomas apontam que 0,96% dos imóveis cadastrados no CAR foram responsáveis por 86% dos alertas de desmatamento nacionais em 2023⁴ (LAMA et al, 2024). Esse cenário, apesar de precisar ser alvo de atenção em todos os biomas, é especialmente

² O Pantanal observou uma redução de 8% do seu desmatamento entre 2019 e 2020 e a Mata Atlântica de 0,6% entre 2021 e 2022. Contudo, nos outros anos do período, foi constatado o aumento do desmatamento inclusive nos dois biomas.

³ É importante ressaltar que, consoante já assentado em Nota Técnica emitida pela ABRAMPA sobre o Pampa (2023): “(...) Dados do MapBiomas indicam que, entre 2020 e 2021, o Pampa foi o bioma que teve o maior incremento proporcional de desmatamento, com um aumento de 92% da área desmatada. Entre 2021 e 2022, o desmatamento continuou a crescer, observando um aumento adicional de 27% em relação ao período anterior”.

⁴ Destaca-se que os dados do MapBiomas apenas apontam que o desmatamento ocorre, predominantemente, em áreas privadas, não indicando os índices de legalidade/ilegalidade.

preocupante no Cerrado. Em 2023, quase $\frac{3}{4}$ dos alertas e da área desmatada no Cerrado ocorreram em imóveis rurais privados (GUARALDO, 2024c)⁵.

A supressão de parcela dessa vegetação poderia, em tese, ser regular, desde que previamente licenciada pelo Poder Público por meio do instrumento conhecido como Autorização de Supressão de Vegetação (ASV)⁶, mediante o atendimento de alguns requisitos mínimos e a adoção de medidas de reposição ou compensação florestal adequadas (GUARALDO, 2024b; PIVETTA, 2024). Na realidade, contudo, o que se constata é que uma parcela relevante de tais supressões de vegetação nativa tem ocorrido à margem da legalidade, sem a prévia e adequada avaliação pelos órgãos competentes. Tanto é assim que o Governo Federal estima que pelo menos metade do desmatamento do Cerrado é marcado por algum grau de ilegalidade, seja por não ser autorizado, seja por não respeitar os requisitos e os limites das autorizações concedidas (BRASIL, 2023a).

A despeito do potencial estratégico das ASV como ferramenta de gestão e controle do desmatamento no território nacional, o instrumento tem sido mal utilizado e implementado de forma inadequada. Diversas falhas nos processos de requisição, análise, concessão, disponibilização e monitoramento dessas autorizações dificultam o controle da supressão de vegetação pelos órgãos competentes e impedem que as ASV desempenhem sua função na política ambiental brasileira.

Assim, diante da necessidade de adequar a implementação e o monitoramento do instrumento e dos seus procedimentos, a presente Nota Técnica busca explicitar os entraves que vêm impedindo que as ASV sirvam como instrumento efetivo de controle ambiental e propor direcionamentos técnicos aos órgãos competentes, com o objetivo de reverter a grave situação verificada, que assola todos os biomas e, de forma especialmente intensa, o Cerrado brasileiro. Nesse contexto, pretende-se contribuir diretamente com os

⁵ Informações do SAD Cerrado. Disponível em: <<https://tinyurl.com/25nshcvu>>. Acesso em: 05 mar. 2024.

⁶ As autorizações referentes à supressão de vegetação, tradicionalmente a bordadas como “Autorizações de Supressão de Vegetação” (ASV), estão previstas no artigo 26 da Lei Federal nº 12.651/2012 (Lei de Vegetação Nativa). Todavia, outras expressões também vêm sendo utilizadas pela União, pelos estados e pelos municípios para tratar de tal processo autorizativo - como é o caso da “Autorização para Uso Alternativo do Solo”, da “Autorização para Desmatamento”, da “Autorização para Intervenção Ambiental”, da “Autorização para Corte de Vegetação”, da “Autorização para Exploração Florestal” e de tantos outros. Assim, emprega-se aqui o termo “Autorização de Supressão de Vegetação” de forma ampla, incorporando todas as modalidades de autorização concedida em decorrência do artigo 26 da Lei de Vegetação Nativa.

objetivos 5⁷, 7⁸, 8⁹ e 13¹⁰ do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas no Bioma Cerrado (PPCerrado), lançado no final de 2023. As propostas aqui abordadas também contribuem diretamente para a consecução dos Objetivos 4¹¹, 5¹², 8¹³ e 12¹⁴ do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), de 2023, o único outro plano de proteção dos biomas já publicado¹⁵.

Embora a presente Nota Técnica se detenha mais profundamente sobre o Cerrado, devido à excepcional situação vivenciada pelo bioma na atualidade, as propostas aqui apresentadas também devem ser adotadas no combate ao desmatamento em todos os demais biomas, com exceção da Mata Atlântica, já que, neste caso, a legislação especial (Lei Federal nº 11.428/2006) prevê, de modo específico, o regime jurídico de proteção e utilização dos remanescentes de vegetação nativa.

Ademais, é importante desde já ressaltar que, embora o artigo 26 da Lei Federal nº 12.651/2012 (Lei de Vegetação Nativa) trate das autorizações referentes à supressão de vegetação, tradicionalmente abordadas como “Autorizações de Supressão de Vegetação” (ASV), outras expressões também vêm sendo utilizadas pela União, pelos Estados e pelos Municípios para tratar de tal processo autorizativo - como é o caso da “Autorização para Uso Alternativo do Solo”, da “Autorização para Desmatamento”, da “Autorização para Intervenção Ambiental”, da “Autorização para Corte de Vegetação”, da “Autorização para Exploração Florestal” e de tantos outros. Assim, quando se utiliza o termo “Autorização de Supressão de Vegetação” na presente Nota Técnica, refere-se,

⁷ Objetivo 5 do PPCerrado: “Aprimorar a capacidade de monitoramento, análise, prevenção e controle do desmatamento, degradação e cadeias produtivas” (BRASIL, 2023a, p. 51).

⁸ Objetivo 7 do PPCerrado: “Aprimorar os sistemas e integrar os dados de autorização de desmatamento, embargos e autos de infração estaduais e municipais nos sistemas federais” (BRASIL, 2023a, p. 51).

⁹ Objetivo 8 do PPCerrado: “Fortalecer a articulação com os estados do Cerrado para promoção de ações para o controle do desmatamento, incêndios florestais e implementação da Lei de Proteção da Vegetação Nativa” (BRASIL, 2023a, p. 51).

¹⁰ Objetivo 13 do PPCerrado: “Criar, aperfeiçoar e implementar instrumentos normativos e econômicos para controle do desmatamento e conservação da biodiversidade” (BRASIL, 2023a, p. 52).

¹¹ Objetivo 4 do PPCDAm: “Garantir a responsabilização pelos crimes e infrações administrativas ambientais ligados ao desmatamento e degradação florestal” (BRASIL, 2023b, p. 59).

¹² Objetivo 5 do PPCDAm: “Aprimorar a capacidade de monitoramento do desmatamento, incêndios, degradação e das cadeias produtivas” (BRASIL, 2023b, p. 59).

¹³ Objetivo 8 do PPCDAm: “Fortalecer a articulação com os estados da Amazônia Legal nas ações de fiscalização ambiental e a plena integração de dados de autorizações e autuações e embargos” (BRASIL, 2023b, p. 59).

¹⁴ Objetivo 12 do PPCDAm: “Criar, aperfeiçoar e implementar instrumentos normativos e econômicos para controle do desmatamento” (BRASIL, 2023b, p. 59).

¹⁵ De acordo com notícias do governo, planos para a proteção dos demais biomas estão sendo desenvolvidos. Disponível em: <<https://tinyurl.com/twy4fkx7>>. Acesso em: 11 jun. 2024.

de forma mais generalizada, a todas as autorizações concedidas em decorrência da aplicação do artigo 26 da Lei de Vegetação Nativa.

2. O panorama do desmatamento no Brasil

Nos últimos anos, a dinâmica do desmatamento brasileiro passou por relevantes alterações. Entre 2019 e 2022, foi possível observar o incremento da supressão de vegetação em quase todos os biomas e períodos (AZEVEDO et al, 2021; AZEVEDO et al, 2022; AZEVEDO et al, 2023). Em 2023, constatou-se a parcial reversão de tal cenário, especialmente com a redução dos índices de desmatamento ilegal na Amazônia. Em contrapartida, verificou-se o aumento exponencial da supressão de vegetação nos biomas Pantanal, Caatinga e Cerrado (LAMA et al, 2024).

Segundo os dados mais recentes do MapBiomas, o atual cenário de desmatamento nacional encontra-se vinculado, principalmente, à pressão realizada pela atividade agropecuária, que se relaciona com a supressão de 97% da vegetação nos últimos cinco anos (LAMA et al, 2024). A supressão da vegetação tem sido constatada predominantemente em áreas privadas, sendo que uma parcela dela ocorreu em áreas especialmente protegidas. 14,2% do desmatamento ocorreu em áreas declaradas como Reserva Legal no Cadastro Ambiental Rural (CAR), verificando-se o aumento do desmatamento de tais áreas em 2023 nos biomas Caatinga e Cerrado. 0,29% do total desmatado no país se deu de forma sobreposta a Áreas de Preservação Permanente, com o aumento da supressão de vegetação de tais áreas no Pantanal, Caatinga e Cerrado (LAMA et al, 2024).

Considerando a predominância do desmatamento em áreas privadas, torna-se necessário um olhar cuidadoso não somente para as supressões clandestinas de vegetação nativa, mas também para as autorizações relacionadas à supressão de vegetação, a fim de compreender se elas estão sendo adequadamente concedidas, executadas e monitoradas. Chama-se a atenção, em especial, para o desmatamento em propriedades privadas no bioma Cerrado, devido aos recentes dados sobre o avanço do desmatamento.

O Cerrado é um dos maiores biomas brasileiros, já que ocupa 23,3% do território nacional, e assume centralidade para a preservação da biodiversidade, dos recursos hídricos e da estabilidade climática não apenas em nível regional, mas também nacional, continental e global. De fato, o bioma é um grande sumidouro de carbono e abriga algumas das principais bacias hidrográficas do Brasil e da América do Sul. A sua

vegetação funciona como mecanismo de transporte da umidade para todo o continente, atuando como conectora de chuvas entre os diferentes estados e biomas. Também é um dos *hotspots* globais de biodiversidade, formado por múltiplos ecossistemas com fitofisionomias diversas que incluem formações campestres, arbustivas, florestais, entre outras. Abriga várias espécies endêmicas, inclusive algumas que ocupam apenas áreas específicas do bioma (VIEIRA et al, 2018; SAWYER et al, 2017; HISSA, 2022; OCF, 2022; BRASIL, 2023a; TERRA et al, 2023; GUARALDO, 2024a).

No entanto, as qualidades ambientais e os serviços ecossistêmicos¹⁶ oferecidos pelo Cerrado têm sido prejudicados pelo desmatamento, que avançou a tal ponto que, atualmente, menos da metade de sua vegetação original se mantém preservada (BRASIL, 2023a). Grande parte da supressão de vegetação se concentra no MATOPIBA - região que abrange os estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia¹⁷ -, onde ocorreu 47% de todo o desmatamento do país em 2023 e 74% do desmatamento do Cerrado no mesmo período (BRASIL, 2023a; LOPES, CÁRCAMO, 2023; PRIZIBISCZKI, 2023; GUARALDO, 2024c; LAMA et al, 2024; WWF-BRASIL, 2024).

De fato, diversos estudos já destacam que o bioma tem sido fortemente impactado do ponto de vista hídrico, da biodiversidade e climático (VIEIRA et al, 2018; SAWYER et al, 2017; HISSA, 2022; BRASIL, 2023a; BRASIL, 2024; GUARALDO, 2024a; SILVA et al, 2024; WWF-BRASIL, 2024). Em resumo, já se verificam:

- (i) O aquecimento e a aridização do solo, com o rebaixamento dos lençóis freáticos e a redução do volume de chuvas, dos índices de evapotranspiração e da vazão e superfície hídricas regionais, causando o atraso no início da estação chuvosa e a desertificação;

¹⁶ Segundo o artigo 2º, inciso II, da Lei Federal nº 14.119/2021, são compreendidos como serviços ecossistêmicos os “benefícios relevantes para a sociedade gerados pelos ecossistemas, em termos de manutenção, recuperação ou melhoria das condições ambientais, nas seguintes modalidades: a) serviços de provisão: os que fornecem bens ou produtos ambientais utilizados pelo ser humano para consumo ou comercialização, tais como água, alimentos, madeira, fibras e extratos, entre outros; b) serviços de suporte: os que mantêm a perenidade da vida na Terra, tais como a ciclagem de nutrientes, a decomposição de resíduos, a produção, a manutenção ou a renovação da fertilidade do solo, a polinização, a dispersão de sementes, o controle de populações de potenciais pragas e de vetores potenciais de doenças humanas, a proteção contra a radiação solar ultravioleta e a manutenção da biodiversidade e do patrimônio genético; c) serviços de regulação: os que concorrem para a manutenção da estabilidade dos processos ecossistêmicos, tais como o sequestro de carbono, a purificação do ar, a moderação de eventos climáticos extremos, a manutenção do equilíbrio do ciclo hidrológico, a minimização de enchentes e secas e o controle dos processos críticos de erosão e de deslizamento de encostas; d) serviços culturais: os que constituem benefícios não materiais providos pelos ecossistemas, por meio da recreação, do turismo, da identidade cultural, de experiências espirituais e estéticas e do desenvolvimento intelectual, entre outros”.

¹⁷ Foco de 81% de todo o desmatamento do bioma no primeiro semestre de 2023, o Matopiba sofre com uma dinâmica de intensa especulação imobiliária (GUARALDO, 2024c).

(ii) A diminuição da capacidade do bioma de atuar como um conector de chuvas, diminuindo a circulação da umidade nacional e continental e causando prejuízos transfronteiriços, seja pela falta de chuvas em determinados locais, seja pela concentração de precipitações em outros, resultando em desastres socioambientais;

(iii) O aumento das temperaturas médias, mínimas e máximas do bioma - que, além de ser uma consequência da mudança global do clima, também decorre diretamente da situação local e regional de desmatamento sistêmico e desenfreado, - com impactos diretos para a produção de grãos, sendo observada a redução do seu rendimento; e

(iv) A perda de biodiversidade¹⁸, de matéria orgânica e de biomassa.

Tais alterações impactam diretamente a segurança alimentar da população e fragilizam a segurança hídrica e de produção de energia hidrelétrica, dada a existência de muitos empreendimentos hidrelétricos em atividade no bioma e outros tantos planejados. Além disso, a modificação do provimento dos serviços ecossistêmicos, que antes eram fornecidos pelo bioma, prejudica as diversas comunidades tradicionais que nele encontram seu lar e seu sustento, bem como os demais grupos que dependem, direta ou indiretamente, deles.

Refletindo a realidade nacional, esse desmatamento tem ocorrido de forma predominante nas propriedades privadas, impulsionado, principalmente, pela expansão da fronteira agropecuária, com a conversão de áreas de vegetação nativa em espaços voltados à produção de *commodities* (BRASIL, 2023a; GARRIDO, 2023; BRASIL, 2024; CPI, 2024; GUARALDO, 2024c). Veja-se que o Cerrado é o bioma nacional com a maior extensão de áreas ocupadas por imóveis rurais. São 146 milhões de hectares distribuídos entre 1,06 milhões de propriedades (UFMG, 2023).

A narrada dinâmica de desmatamento oferece um risco ainda maior aos processos ambientais, sociais e econômicos locais, uma vez que a implantação e a consolidação dessas atividades produtivas modificam substancialmente o solo, em prejuízo da capacidade de restauração futura do bioma (SCHMIDT, 2023).

Vale destacar que estudos já indicam que seria desnecessária a ampliação das áreas de produção agropecuária para aumentar a produtividade do setor, sendo possível empregar técnicas e tecnologias para promover tal incremento sem a necessidade de

¹⁸ Diversos estudos apontam que, quando se tem a redução da vegetação nativa, com a preservação de apenas 30% a 40% da vegetação original, tem-se um colapso da biodiversidade, com a perda de 50% a 90% das espécies locais, a depender do caso (ROCHA et al, 2022).

conversão de novas áreas de vegetação nativa. Ademais, o avanço do desmatamento altera os serviços ecossistêmicos, prejudicando diretamente a produção agrícola e o seu escoamento (VIEIRA et al, 2018; SAWYER et al, 2017; HISSA, 2022; BRASIL, 2023a; BRASIL, 2024; GUARALDO, 2024a; WWF-BRASIL, 2024).

A supressão da vegetação nativa do bioma também repercute no sistema climático de maneira gravosa. O desmatamento conduz à liberação de gases de efeito estufa (GEE) para a atmosfera e reduz os sumidouros existentes¹⁹ - que são especialmente abundantes no caso do Cerrado, devido às suas características adaptativas, como raízes e solos profundos, com uma enorme capacidade de retenção de carbono (TERRA et al, 2023).

Ressalte-se que, no Brasil, o desmatamento é o grande vetor das emissões de GEE, contribuindo diretamente para o agravamento da crise climática. Segundo dados do Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa (SEEG), o setor de mudança de uso da terra e floresta é responsável pela maior parcela dos lançamentos de GEE brasileiros. Os dados mais recentes indicam que o setor contribuiu com quase metade das emissões nacionais, correspondendo a 48% do total emitido em 2022. Naquele ano, mesmo antes da explosão do desmatamento do bioma, o Cerrado já era o segundo maior responsável pelas emissões decorrentes da mudança de uso da terra, sendo precedido apenas pela Amazônia (TSAI et al, 2023).

Digno de nota que a ampliação da atividade agropecuária, que patrocina o desmatamento no Cerrado, agrava ainda mais a situação climática, uma vez que o setor é o segundo maior emissor nacional, responsável direto por 27% das emissões brasileiras em 2022 (TSAI et al, 2023). Além disso, estudo realizado pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) aponta que, com o aumento da temperatura global, o sistema de manejo do Cerrado passará a emitir mais óxido nitroso, que também é um gás de efeito estufa, ao longo dos próximos cinquenta anos, contribuindo para o aquecimento global (SILVA et al, 2024).

Além de contribuir diretamente para o agravamento da emergência climática em nível global, o desmatamento do Cerrado prejudica diretamente a resiliência do bioma e dos seus múltiplos ecossistemas únicos, uma vez que remove mecanismos naturais de adaptação, causando prejuízos diretos não apenas ao próprio meio ambiente e às

¹⁹ Entende-se por sumidouro “processo, atividade ou mecanismo que remova da atmosfera gás de efeito estufa, aerossol ou precursor de gás de efeito estufa”, conforme o artigo 2º, inciso IX, da Lei Federal nº 12.187/2009 (Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC). A vegetação, ao absorver carbono e estocá-lo, atua como um importante sumidouro.

populações que habitam e dependem do Cerrado, mas, igualmente, às atividades econômicas que nele se desenvolvem e que contam com os seus atributos e ciclos naturais (IPCC, 2023).

Ou seja, a mudança de uso da terra no Cerrado gera graves repercussões negativas para a mitigação²⁰ e adaptação²¹ às mudanças climáticas. Trata-se de danos climáticos em cadeia: primeiro pela emissão de gases de efeito estufa e perda de sumidouros pelo desmatamento em si mesmo; depois, pela emissão de gases de efeito estufa em razão da ampliação da atividade agropecuária; em seguida, pelo aumento da emissão óxido nitroso em razão do próprio aquecimento global; por fim, pela redução da resiliência local e regional aos crescentes impactos climáticos.

A atual dinâmica de desmatamento do Cerrado nos imóveis rurais, que ilustra um panorama mais amplo da supressão de vegetação em nível nacional, evidencia que as propriedades privadas exercem um papel central para a preservação do bioma (MARCO JR. et al, 2023), ressaltando a necessidade de aprimorar os processos de Autorização de Supressão de Vegetação, compreendido como instrumento de controle do desmatamento nacional.

3. A importância das Autorizações de Supressão de Vegetação para o controle do desmatamento nas propriedades privadas

No que tange à pretensão de supressão de vegetação nativa, com exceção dos imóveis localizados em áreas de Mata Atlântica, sobre os quais incide e prevalece legislação própria e especial (Lei Federal nº 11.428/2006), aplica-se o regime da Lei Federal nº 12.651/2012 (Lei de Vegetação Nativa) aos imóveis localizados nos demais biomas. Segundo o artigo 12 da Lei Federal nº 12.651/2012, os imóveis rurais devem manter pelo menos 20% da sua área coberta por vegetação nativa, a título de Reserva Legal, a não ser que estejam localizados na Amazônia Legal, casos nos quais devem manter 80% da cobertura vegetal em áreas de floresta, 35% em áreas de Cerrado e 20% em áreas de campos gerais.

²⁰ Entende-se por mitigação “mudanças e substituições tecnológicas que reduzam o uso de recursos e as emissões por unidade de produção, bem como a implementação de medidas que reduzam as emissões de gases de efeito estufa e aumentem os sumidouros”, conforme o artigo 2º, inciso VII, da PNMC.

²¹ Entende-se por adaptação “iniciativas e medidas para reduzir a vulnerabilidade dos sistemas naturais e humanos frente aos efeitos atuais e esperados da mudança do clima”, nos termos do artigo 2º, inciso I, da PNMC.

Salvo tais espaços e as Áreas de Preservação Permanente (APP)²², definidas de acordo com os artigos 3º e 4º da mesma lei, as demais áreas de vegetação nativa dos imóveis rurais não localizados no bioma Mata Atlântica, são, em tese, passíveis de supressão²³, mediante autorização concedida pelo ente competente para tanto. Especificamente no caso do Cerrado, considerando que 62% da sua vegetação nativa remanescente ocupa áreas privadas, cerca de 30 milhões de hectares de vegetação nativa excedente à Reserva Legal poderiam, eventualmente, vir a ser suprimidos mediante processos autorizativos (BRASIL, 2023a; GARRIDO, 2023).

A autorização pelo Poder Público²⁴, obrigatória para a supressão da vegetação, deve-se à necessidade de prévia avaliação da viabilidade do desmate pretendido em vista do dever de preservação dos serviços ambientais e ecossistêmicos prestados pelos biomas. Para tanto, é preciso observar alguns requisitos legais, conforme se depreende dos artigos 26 a 28 da Lei de Vegetação Nativa:

²² Constitui-se como APP, de acordo com o artigo 3º, inciso II, da Lei de Vegetação Nativa, a “área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas”. Excepcionalmente, elas também podem sofrer intervenção ou supressão de vegetação nativa em caso de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, nos termos do artigo 8º da Lei de Vegetação Nativa.

²³ As regras sobre os limiares mínimos para a preservação da vegetação nativa definidas pela lei são cientificamente questionáveis, uma vez que permitem a supressão de vegetação em uma proporção que prejudica a preservação dos serviços ecossistêmicos regionais (SALIM, 2023).

²⁴ O Superior Tribunal de Justiça (STJ) também já pacificou o entendimento que a prévia e válida autorização é requisito indispensável para a supressão da vegetação, independentemente da sua localização ou do seu regime protetivo: “ADMINISTRATIVO. AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DESMATAMENTO DE VEGETAÇÃO NATIVA (CERRADO) SEM AUTORIZAÇÃO DA AUTORIDADE AMBIENTAL. DANOS CAUSADOS À BIOTA. INTERPRETAÇÃO DOS ARTS. 4º, VII, E 14, § 1º, DA LEI 6.938/1981, E DO ART. 3º DA LEI 7.347/85. PRINCÍPIOS DA REPARAÇÃO INTEGRAL, DO POLUIDOR-PAGADOR E DO USUÁRIO-PAGADOR. POSSIBILIDADE DE CUMULAÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER (REPARAÇÃO DA ÁREA DEGRADADA) E DE PAGAR QUANTIA CERTA (INDENIZAÇÃO). REDUCTION AD PRISTINUM STATUM. DANO AMBIENTAL INTERMEDIÁRIO, RESIDUAL E MORAL COLETIVO. ART. 5º DA LEI DE INTRODUÇÃO AO CÓDIGO CIVIL. INTERPRETAÇÃO IN DUBIO PRO NATURA DA NORMA AMBIENTAL. [...] **12. De acordo com o Código Florestal brasileiro (tanto o de 1965, como o atual, a Lei 12.651, de 25.5.2012) e a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81), a flora nativa, no caso de supressão, encontra-se uniformemente protegida pela exigência de prévia e válida autorização do órgão ambiental competente, qualquer que seja o seu bioma, localização, tipologia ou estado de conservação (primária ou secundária) [...]” [grifos nossos] (REsp n. 1.198.727/MG, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 14/8/2012, DJe de 8/5/2013)**

Quadro 1: Requisitos da Lei de Vegetação Nativa para a concessão de Autorizações de Supressão de Vegetação

Dispositivo da Lei de Vegetação Nativa	Requisito previsto
Art. 26, <i>caput</i>	Inscrição do imóvel no Cadastro Ambiental Rural (CAR) ²⁵ .
Art. 26, §4º, I	Indicação, no requerimento, por meio de coordenada geográfica e ao menos um ponto de amarração do perímetro do imóvel, da localização do imóvel, das APPs e áreas de uso restrito, e da Reserva Legal.
Art. 26, §4º, II	Indicação, no requerimento, da reposição ou compensação florestal.
Art. 26, §4º, III	Indicação, no requerimento, da utilização efetiva e sustentável das áreas já convertidas.
Art. 26, §4º, IV	Indicação, no requerimento, do uso alternativo da área a ser desmatada.
Art. 27	Caso a área na qual se pretende suprimir a vegetação nativa abrigue espécies de fauna ou flora ameaçadas de extinção ou espécies migratórias, deverão ser adotadas medidas compensatórias e mitigadoras que assegurem a sua conservação.
Art. 28	Caso o imóvel rural possua área abandonada, não será permitida a conversão de vegetação nativa para uso alternativo do solo.

Fonte: Elaboração própria.

Constata-se, portanto, que a supressão da vegetação não pode ocorrer livremente, devendo observar exigências mínimas impostas pela legislação federal.

Em primeiro lugar, a legislação determina que o imóvel deve estar inscrito no CAR para que seja possível formular requerimento de autorização de supressão de vegetação nativa. Trata-se de requisito que se relaciona com a necessidade de verificação da regularidade ambiental do imóvel rural para que, então, seja possível formular eventual requerimento de autorização para desmate.

Além disso, o proprietário deve indicar no requerimento **(i)** as coordenadas e a localização das áreas protegidas do imóvel, o que permite que o órgão ambiental verifique quais áreas de vegetação são passíveis de supressão; **(ii)** a reposição ou a compensação florestal, a ser implementada como instrumento de compensação pela vegetação

²⁵ O CAR é um “registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento”, conforme disposto pelo artigo 29 da Lei de Vegetação Nativa.

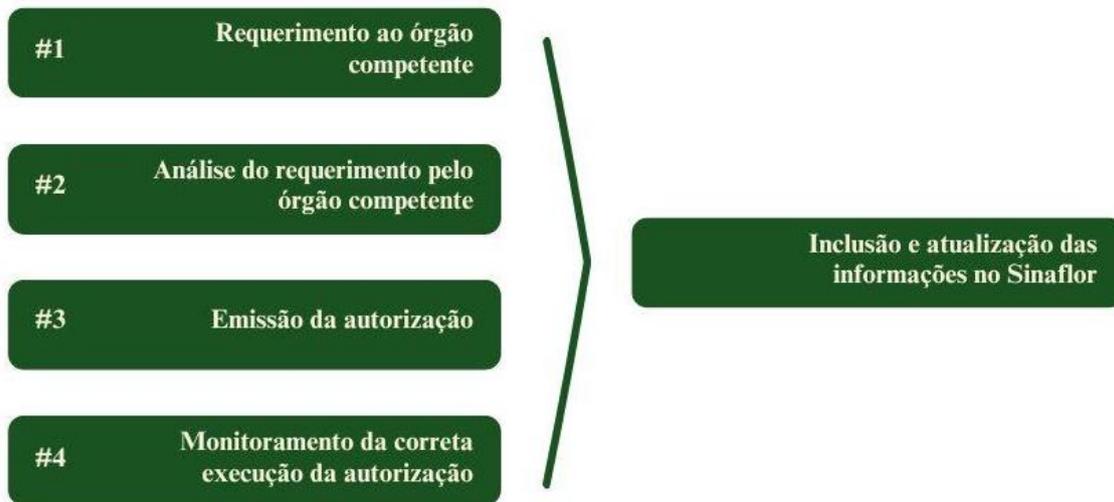
suprimida²⁶, além de medidas compensatórias adicionais, relacionadas à fauna e à flora, caso a área na qual se pretenda suprimir a vegetação abrigue espécies ameaçadas de extinção ou migratórias; e **(iii)** a utilização efetiva e sustentável das áreas já convertidas, assim como do uso alternativo que será conferido à área desmatada, para a comprovação da efetiva necessidade de conversão da vegetação - sendo vedado desmate autorizado caso o imóvel possua área abandonada. Outros critérios podem vir a ser exigidos pelas legislações estaduais.

Os processos para a concessão de tais autorizações passam por diferentes etapas. Realizado o requerimento e prestadas as informações necessárias, cabe ao órgão competente avaliar se o requerimento de autorização de supressão de vegetação nativa está de acordo com as regras vigentes e, apenas em caso positivo, concedê-la. Após a eventual emissão da Autorização, cabe ao órgão ambiental acompanhar a correta execução da autorização, nos limites por ele definidos. Em todas essas etapas, desde o momento de requerimento da autorização, a totalidade das informações e documentos devem ser publicados e atualizados no sistema denominado SINAFLOR, conforme se depreende do artigo 35 da Lei de Vegetação Nativa, do artigo 4º, inciso II, da Lei Federal nº 10.650/2003 (Lei de Acesso à Informação Ambiental) e do artigo 70 da Instrução Normativa Ibama nº 21/2014, de forma a possibilitar o acompanhamento integral, pelos órgãos competentes, dos processos autorizativos.

De forma sintética, os processos autorizativos passam pelas seguintes etapas:

²⁶ Em muitos casos, as medidas de compensação da vegetação suprimida são implementadas em proporção menor à área afetada e com a finalidade equívoca de abastecer o mercado de produtos florestais, deturpando a finalidade do instrumento (LOPES, CÁRCAMO, 2023).

Quadro 2: Etapas dos processos das Autorizações de Supressão de Vegetação



Fonte: Elaboração própria.

A dinâmica para a concessão das ASV e os requisitos impostos pela legislação evidenciam que tal instrumento foi concebido para viabilizar uma efetiva e rigorosa análise quanto à necessidade, à possibilidade e à adequação da supressão de vegetação nativa pretendida, assim como da nova ocupação que se procura dar à área desmatada e das mitigações e compensações necessárias, considerados os impactos causados à biodiversidade, aos serviços ecossistêmicos e à estabilidade climática.

Apesar de terem sido idealizadas com o objetivo de possibilitar o controle e o monitoramento do desmatamento, na prática, as ASV não têm atingido tal finalidade. O que se observa, na realidade, é um cenário de absoluto descontrole na concessão das autorizações, principalmente no Cerrado, em evidente prejuízo ao artigo 225 da Constituição Federal, que impõe ao Poder Público e à coletividade a defesa do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

4. As dificuldades e falhas na adequada implementação das Autorizações de Supressão de Vegetação Nativa

Inúmeras dificuldades impedem que as ASV se concretizem como um eficiente instrumento de controle da política ambiental. O sistema apresenta falhas em todas as etapas do processo, desde o momento do requerimento da autorização, passando pela análise e concessão do pedido, até o monitoramento feito pelos órgãos ambientais e incluindo os momentos de cadastramento e atualização das informações nos sistemas de informação. Além disso, as falhas são múltiplas, pois envolvem a usurpação de

competência para a concessão das autorizações, a inobservância de requisitos legais, a violação aos limites das autorizações e a falta de transparência das informações (IMATERRA, 2022a; ICV, BRASIL.IO, MAPBIOMAS, 2023; OCF et al, 2023; TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, CONACI, 2023; ANTONACCIO, LOPES, MINSKY, 2024), conforme o próprio Governo Federal reconheceu recentemente, ao lançar o PPCerrado (BRASIL, 2023a).

Com isso, em vez de servirem como mecanismos de monitoramento, controle e fiscalização do desmatamento, as ASV frequentemente têm facilitado o avanço do desmatamento ilícito, mas com um verniz de legalidade, já que têm autorizado a supressão da vegetação nativa ao arrepio da legislação ambiental. Pior ainda, o mau uso das ASV acoberta eventual ilicitude e dificulta a adoção de medidas de fiscalização e responsabilização, além de prejudicar e até inviabilizar iniciativas de terceiros que busquem verificar a legalidade da origem dos produtos florestais e agropecuários.

Essa situação de descontrole das ASV tem gerado uma dinâmica de corrida pela obtenção de autorizações e de desmatamento aparentemente legal, com o aumento das autorizações emitidas nos últimos anos (IMATERRA, 2022b). Como consequência da má implementação do instrumento, observa-se o avanço do desmatamento a passos largos, com o agravamento dos já mencionados prejuízos aos recursos hídricos, à biodiversidade, ao clima e, por conseguinte, aos serviços ecossistêmicos a eles relacionados.

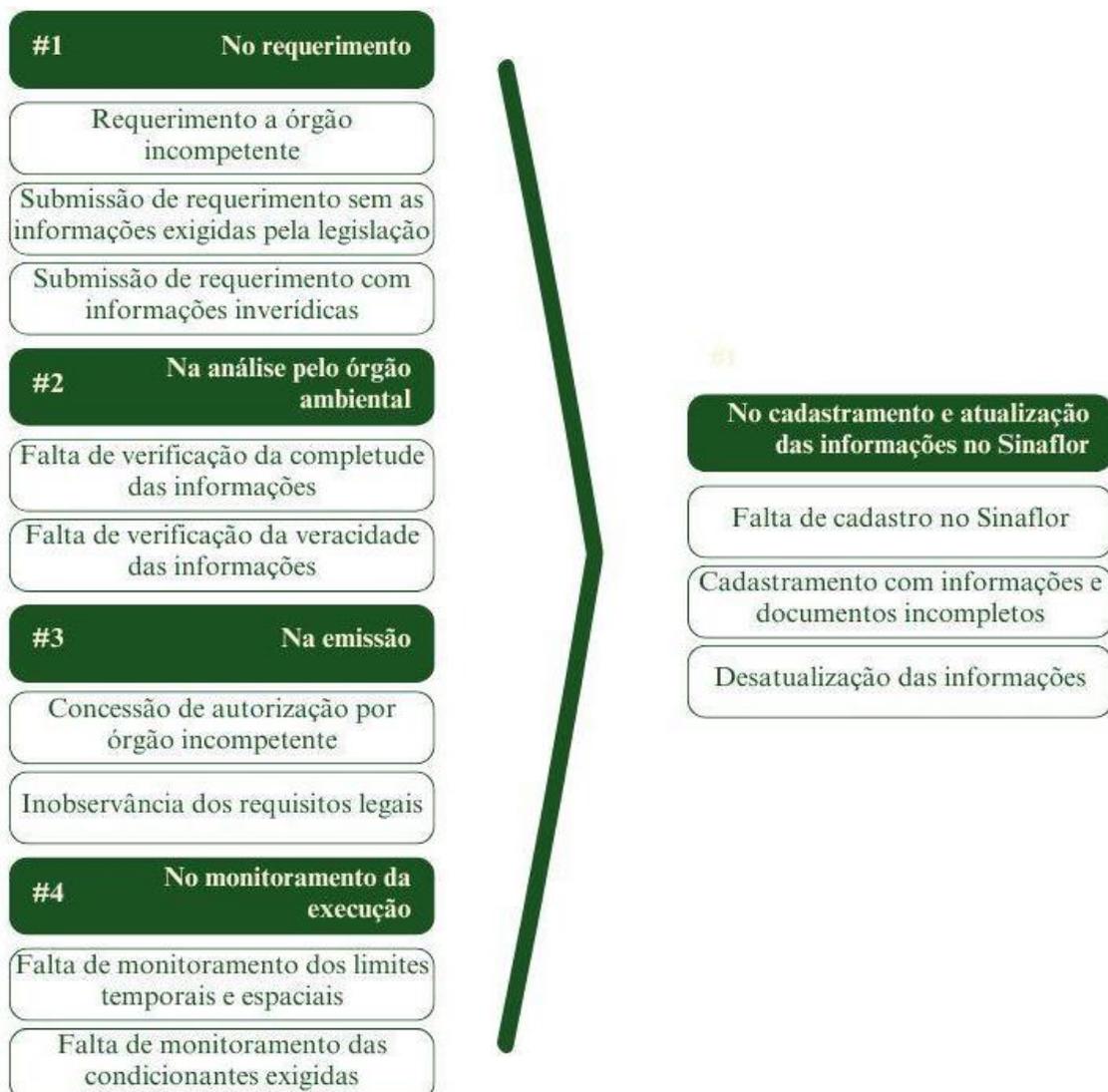
É importante considerar que parte relevante das autorizações já concedidas ainda não foi executada, de forma que ainda há um potencial futuro de supressão de vegetação nativa que não foi incorporado às já alarmantes estatísticas sobre o desmatamento atual. Na Bahia e no Piauí, por exemplo, que integram a crítica região do MATOPIBA, cerca de metade do desmatamento já autorizado ainda não foi executado, o que evidencia a necessidade de adoção de medidas urgentes (BRASIL, 2024).

As irregularidades das ASV dão suporte à violação sistemática do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e ao clima estável (art. 225, CRFB/1988) e dos demais direitos fundamentais que dele dependem, que incluem o direito à vida, à saúde, à alimentação, à moradia, entre tantos outros (arts 5º e 6º, CRFB/1988). Elas também fragilizam uma ordem econômica baseada na defesa do meio ambiente (art. 170, VI, CRFB/1988) e a função social da propriedade (arts. 5º, XXIII e 170, III, CRFB/1988), assim como ferem diversos tratados internacionais de direitos humanos assinados pelo Brasil que respaldam a necessidade de preservar o meio

ambiente, o clima estável e a biodiversidade, como é o caso do Acordo de Paris (Decreto Federal nº 9.073/2017) e da Convenção sobre Diversidade Biológica (Decreto Federal nº 2.519/1998).

Assim, é necessário compreender a fundo os problemas relacionados à implementação e à execução das autorizações de supressão de vegetação e conceber medidas que enfrentem essas dificuldades. No quadro a seguir, são abordadas as principais disfunções observadas, de acordo com as diferentes etapas dos processos autorizativos:

Quadro 3: Principais disfunções observadas em cada fase dos processos autorizativos



Fonte: elaboração própria.

4.1. Subversão da dinâmica de divisão de competências prevista na Lei Complementar nº 140/2011

A Constituição Federal de 1988 instituiu a competência comum entre todos os entes federativos para atuar em prol da proteção ao meio ambiente e do combate à poluição, assim como da preservação das florestas, da fauna e da flora (art. 23, VI e VII).

Com a finalidade de disciplinar a competência executiva comum em matéria ambiental, a Lei Complementar (LC) nº 140/2011 fixou normas para a cooperação entre a União, os estados e os municípios, de forma a atribuir competência a um único ente federativo para a avaliação e concessão de licenças e autorizações (art. 13). No que diz respeito à aprovação de pedidos de supressão de vegetação nativa, que é de competência exclusiva dos órgãos integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), nos termos do artigo 17-L da Lei Federal nº 6.938/1981 (Política Nacional do Meio Ambiente), a Lei Complementar nº 140/2011 dividiu as atividades da seguinte maneira:

Quadro 4: Divisão de competências para a concessão de Autorizações de Supressão de Vegetação pela Lei Complementar nº 140/2011

Ente federativo	Artigos da LC nº 140/2011	Competência para a concessão de ASV
União	Art. 7º, XV, ‘a’ e ‘b’	Quando o pedido se referir: (i) a florestas públicas federais, terras devolutas federais ou unidades de conservação instituídas pela União, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APA); (ii) a atividades ou empreendimentos licenciados ou autorizados, ambientalmente, pela União.
Estados	Art. 8º, XVI, ‘a’, ‘b’ e ‘c’	Quando o pedido se referir (i) a florestas públicas estaduais ou unidades de conservação do estado, exceto em APAs; (ii) a imóveis rurais; (iii) a atividades ou empreendimentos licenciados ou autorizados, ambientalmente, pelo estado.
Municípios	Art. 9º, XV, ‘a’ e ‘b’	Quando o pedido se referir: (i) a florestas e formações sucessoras em florestas públicas municipais e unidades de conservação instituídas pelo município, exceto em APAs; (ii) a florestas e formações sucessoras em empreendimentos licenciados ou autorizados, ambientalmente, pelo município.

Fonte: Elaboração própria.

Como se vê, a competência para a concessão das ASV em áreas privadas está vinculada diretamente ao ente responsável pela análise e deferimento das licenças ambientais necessárias ao desenvolvimento das respectivas atividades ou empreendimentos - cabendo aos estados, de forma complementar, também analisar as autorizações referentes a imóveis rurais não vinculados a atividades e empreendimentos sujeitos a licenciamento.

Diante disso, importa destacar que, no âmbito do licenciamento ambiental, cabe à União licenciar as atividades e empreendimentos listados no artigo 7º, inciso XIV, da Lei Complementar nº 140/2011²⁷ e, aos municípios, além de autorizar as atividades ou empreendimentos localizados em Unidades de Conservação municipais, também promover a análise e a liberação daqueles que causem ou possam causar impactos ambientais de âmbito local - considerados critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade -, em consonância com tipologia prevista pelo Conselho Estadual de Meio Ambiente do seu respectivo estado (art. 9º, XIV, LC nº 140/2011). Aos estados, resta a competência residual, cabendo-lhes licenciar todas as atividades e empreendimentos não contemplados nas atribuições da União e dos municípios (art. 8º, XIV e XV, LC nº 140/2011), inclusive aqueles com impacto local enquanto não existir órgão ambiental capacitado²⁸ e conselho de meio ambiente no âmbito municipal (art. 15, II, LC nº 140/2011)²⁹.

Logo, quando o ente federativo promove a delegação da sua competência, nos termos do artigo 5º da Lei Complementar nº 140/2011, ou quando ocorre a descentralização do licenciamento das atividades com impactos locais aos municípios,

²⁷ São essas atividades e empreendimentos aqueles: “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”.

²⁸ De acordo com o artigo 5º, parágrafo único, da LC nº 140/2011, “Considera-se órgão ambiental capacitado, para os efeitos do disposto no caput, aquele que possui técnicos próprios ou em consórcio, devidamente habilitados e em número compatível com a demanda das ações administrativas a serem delegadas”.

²⁹ Relembre-se que, no caso da Mata Atlântica, aplica-se a lei específica (Lei Federal nº 11.428/2006), que prevê regras diversas e especiais para a autorização de supressão de vegetação no bioma.

transmite-se, também, a competência para a concessão de ASV, de forma a concentrar todos os atos liberatórios referentes a um mesmo empreendimento em um único ente da Federação.

Ocorre, contudo, que os processos de delegação e descentralização previstos pela Lei Complementar nº 140/2011 têm sido promovidos sem a adequada observância dos requisitos impostos pela legislação, que delimitam muito especificamente em quais situações e condições os municípios podem assumir a responsabilidade pela concessão de autorizações de supressão de vegetação - detendo o estado a competência originária para os casos de autorizações de supressão de vegetação que não se encontram dentro do escopo de licenciamento dos municípios. Essa inobservância acarreta uma série de prejuízos à efetiva proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado - que depende do controle das atividades potencial ou efetivamente poluidoras, por meio dos processos licenciatórios e autorizativos.

Isso porque, em diversos casos, observa-se a descentralização e a delegação de competências referentes ao licenciamento ambiental - e, conseqüentemente, à concessão de ASV - dos estados aos municípios sem respeito aos requisitos legais mínimos³⁰ impostos pela Lei Complementar nº 140/2011, quais sejam: a existência de órgão ambiental capacitado a executar as ações administrativas a serem delegadas e de conselho de meio ambiente (art. 5º, § único, e art. 15, II, LC nº 140/2011), além da limitação da transferência da competência somente em relação às atividades e aos empreendimentos com impactos locais, de acordo com definição do Conselho Estadual de Meio Ambiente, em caso de descentralização (art. 9º, XIV, 'a', LC nº 140/2011).

Fato é, contudo, que o estado, como detentor originário de tais competências, tem o dever de acompanhar se as atividades autorizativas descentralizadas são executadas de forma adequada, de acordo com os regulamentos estaduais e por municípios efetivamente habilitados para tanto. Essa concepção decorre da leitura do artigo 15, inciso II, da LC nº 140/2011, que indica que “inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no município, o estado deve desempenhar as ações administrativas municipais até a sua criação”, cabendo-lhe realizar a avaliação da adequação das capacidades municipais para a execução das atividades. Portanto, verifica-se não apenas uma atuação

³⁰ Fala-se, aqui, em requisitos legais mínimos na medida em que se entende que, de acordo com o artigo 24, parágrafo 2º, da Constituição Federal, o estado pode, por regulamentação própria, impor restrições mais severas, em consonância com as suas peculiaridades. Há estados nos quais tal regulamentação já existe, como é o caso da Resolução CEMA/PR nº 88/2013 (MACHADO et al, 2017).

equivocada dos municípios, como dos estados que estão permitindo o exercício de tais funções pelos seus municípios (PRIZIBISCZKI, 2023; SALIM, 2023).

Além disso, também têm sido observados casos nos quais os próprios municípios têm assumido, autonomamente, as atividades autorizativas, sem a anuência do respectivo estado, em claro movimento de usurpação de competência e de maneira patentemente ilegal.

Esse movimento de dispersão das autorizações relacionadas à supressão de vegetação entre os diferentes entes federativos, especialmente entre os municípios, sem controle algum, cria uma dificuldade adicional de acompanhamento e monitoramento da situação. Apenas na Bahia, por exemplo, são mais de 300 municípios emitindo autorizações, muitos sem possuírem os requisitos mínimos (PRIZIBISCZKI, 2023).

Não se nega, todavia, a relevância da descentralização das atividades administrativas ambientais, como forma de promover a eficiência do serviço público e, assim, viabilizar a proteção do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. No entanto, o exercício da competência de emissão de autorizações no âmbito municipal deve ser precedido dos requisitos básicos para que tal atuação ocorra de forma adequada, em respeito aos direitos fundamentais que dela dependem.

No caso de descentralização, o processo exige a edição do ato normativo responsável pela indicação das tipologias de atividades e empreendimentos com impactos de âmbito local pelo Conselho Estadual de Meio Ambiente; a regulamentação das condições para que os órgãos ambientais municipais sejam considerados capacitados; e a emissão de decisão administrativa fundamentada com a decisão de descentralização pelo Conselho Estadual de Meio Ambiente, levando em consideração as condições necessárias para que o município seja considerado capacitado (GAIO, 2019). Em caso de delegação, o estabelecimento de convênio para a execução das ações administrativas também deve ser precedido de análise da capacidade do órgão ambiental municipal ao qual são delegadas as atividades.

Ao abordar a situação da descentralização das competências administrativas no estado do Paraná, Machado et al (2017) mostram como a execução de tais atividades exige equipes multidisciplinares, com técnicos concursados, além de recursos humanos, administrativos e financeiros relevantes, de forma que não são todos os municípios que detêm as condições necessárias para tanto. Muito pelo contrário, poucos efetivamente alcançam a estrutura necessária para assumir tais competências.

No mesmo sentido, Gaio (2019) destaca que:

A Lei Complementar 140/2011 já sinaliza, ainda que parcialmente, que um órgão ambiental somente pode ser considerado capacitado para o exercício da função de licenciamento ambiental se possuir “técnicos próprios ou em consórcio, devidamente habilitados e em número compatível com a demanda das ações administrativas a serem delegadas”.

No entanto, conforme se verá a seguir, a estrutura mínima de recursos humanos e materiais, assim como a mínima infra-estrutura, constituem parcelas importantes dos requisitos necessários ao regular exercício de licenciamento ambiental por um órgão público ambiental municipal, mas não somente isso. Com efeito, também são requisitos indispensáveis para esse mister um suporte mínimo de legislação municipal, Conselho de Meio Ambiente e Fundo de Meio Ambiente implementados e em funcionamento e Sistema de Informações Ambientais. (GAIO, 2019, p. 33/34)

Diante do exposto, é nítida a subversão das competências constitucionais e legais definidas para as atividades executivas ambientais, com a sistemática assunção de competências por municípios que não possuem estrutura para tanto. Para efetivamente cumprir os objetivos das ASV, a análise e a concessão de autorizações dependem de órgãos ambientais verdadeiramente qualificados. No referido sentido, é preciso que se verifique a capacidade que os municípios detêm para protagonizar os processos autorizativos (art. 15, II, LC nº 140/2011), considerando aspectos como:

- A existência de número suficiente de servidores concursados e com habilitação técnica necessária para realizar as avaliações exigidas pela legislação, que incluem inventários de fauna e flora. Destaca-se, especialmente, a necessidade de o quadro de efetivos do município contemplar engenheiros florestais, engenheiros agrônomos e/ou biólogos, que sejam capazes de realizar as análises legalmente exigidas;
- A existência de recursos humanos, técnicos e acesso para realizar o cadastro de todas as informações referentes às autorizações requeridas, concedidas e negadas no Sinaflor;
- A existência e o funcionamento de Conselho Municipal de Meio Ambiente;
- Atenção aos requisitos fixados pela legislação estadual, principalmente pelas resoluções dos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, acerca das estruturas que os municípios precisam possuir para assumir as atividades relacionadas ao licenciamento ambiental e, conseqüentemente, aos procedimentos autorizativos. Esses requisitos contemplam aspectos como a existência de: Sistema Municipal de Meio

Ambiente; Órgão Municipal de Meio Ambiente; Fundo Municipal de Meio Ambiente; Política Municipal de Meio Ambiente; Plano Diretor municipal; Lei de Uso e Ocupação do Solo; Plano de Gestão Ambiental Municipal; sistemas de monitoramento e fiscalização que garantam a observância das exigências e condicionantes fixadas nas autorizações; normas que prevejam procedimentos administrativos inteligíveis e transparentes sobre as atividades autorizativas e a sua fiscalização; infraestrutura com os equipamentos técnicos necessários; e previsão orçamentária que comporte a implantação das atividades³¹.

Partindo de tais requisitos mínimos, confirma-se a necessidade de realizar um controle rígido dos municípios que podem emitir as autorizações, com a sua listagem, de forma unificada, nos sites dos governos estaduais e dos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, sem prejuízo dos direcionamentos técnicos propostos no capítulo 5 da presente Nota Técnica.

4.2. Desrespeito dos requisitos para a concessão das Autorizações de Supressão de Vegetação

Além dos desafios relacionados às competências dos entes federativos para a avaliação e a aprovação dos pedidos de supressão de vegetação nativa, constatam-se também falhas nos processos de concessão das ASV, devido à inobservância sistemática dos requisitos previstos pela legislação.

Conforme já tratado anteriormente (ver Quadro 1), a legislação federal prevê alguns requisitos e limitações mínimos que devem ser observados nos processos de concessão de autorizações de supressão de vegetação nativa. Há tanto exigências associadas à prestação de informações sobre a propriedade e sobre a supressão de vegetação pretendida, como exigências relacionadas a limitações das autorizações e a

³¹ Foram consultadas as seguintes normas para a construção do panorama das legislações estaduais: Resolução CEPRAM n° 99/2014 (Alagoas); Resolução COEMA n° 62/2024 (Amapá); Resolução CEMAAM n° 15/2013 (Amazonas); Resolução CEPRAM n° 4.327/2013 (Bahia); Resolução COEMA n° 07/2019 (Ceará); Resolução Consema n° 01/2022 (Espírito Santo); Resolução CEMAM n° 166/2022 (Goiás); Resolução Consema n° 43/2019 (Maranhão); Resolução Consema n° 41/2021 (Mato Grosso); Decreto Estadual n° 10.600/2001 (Mato Grosso do Sul); Deliberação Normativa COPAM n° 213/2017 (Minas Gerais); Resolução COEMA n° 162/2021 (Pará); Deliberação COPAM n° 5.302/2022 (Paraíba); Resolução CONSEMA n° 88/2013 (Paraná); Resolução Consema n° 01/2018 (Pernambuco); Resolução Consema n° 40/2021 (Piauí); Decreto Estadual n° 42.050/2009 e Resolução CONEMA n° 42/2012 (Rio de Janeiro); Resolução Conema n° 03/2009 (Rio Grande do Norte); Resolução CONSEPA n° 07/2015 (Rondônia); Resolução CEMACT n° 01/2017 (Roraima); Resolução CONSEMA n° 117/2017 (Santa Catarina); Resolução CONSEMA n° 01/2018 (São Paulo); Resolução CEMA n° 84/2013 (Sergipe); Resolução COEMA n° 91/2019 (Tocantins). Não foi possível localizar as normas dos estados do Acre e do Rio Grande do Sul.

medidas de compensação e mitigação que nelas devem constar. Tais condições servem à análise da efetiva viabilidade e adequação da supressão de vegetação pretendida, que não é um direito subjetivo do proprietário:

O dispositivo legal em análise usa, em sua redação, o termo ‘prévia autorização’, como requisito para a supressão de vegetações nativas. [...]

A autorização, por seu turno, não pressupõe um direito a ser exercido. Na realidade, num momento inicial a atividade é tratada como proibida pelo ordenamento jurídico, atuando a autorização para a remoção do obstáculo, possibilitando seu exercício. A autorização é ato precário e discricionário, devendo o poder público analisar no caso concreto a viabilidade da remoção da proibição imposta.

Para a hipótese da supressão de vegetação nativa, parece adequada a segunda situação, tendo em vista que esta forma de intervenção foi tratada pelo Código Florestal como medida a ser estudada no caso concreto, não havendo requisitos objetivos e muito menos vinculação para sua concessão. (LEHFELD, CARVALHO, BALBIM, 2013, p. 181/182)

Em primeiro lugar, as informações exigidas pela legislação são fundamentais para que o órgão ambiental possa avaliar a viabilidade do pedido do requerente. Portanto, cabe ao interessado atender ao comando da norma e apresentar as informações³², e, ao órgão ambiental, exigir a correção ou indeferir o requerimento de autorização de supressão da vegetação nativa em caso de omissão ou de incorreção das informações apresentadas. Todavia, o que se vê, na prática, é o desatendimento contumaz da exigência normativa, com a concessão de autorizações a despeito do flagrante descumprimento dos requisitos legais. A título exemplificativo, são inúmeros os casos em que:

(i) O órgão ambiental ignora a obrigatoriedade de indicação das coordenadas geográficas, com pelo menos um ponto de amarração do perímetro do imóvel, da localização do imóvel, das suas APPs, da sua Reserva Legal e das áreas de uso restrito. O próprio PPCerrado sinalizou que as informações geográficas e geoespaciais têm sido apresentadas de forma insuficiente, muitas vezes com a mera indicação de pontos - e não de polígonos - onde se pretende realizar o desmatamento (BRASIL, 2023a), o que também vem sendo alvo de denúncias por parte da sociedade civil (IMATERRA, 2022b). Com isso, não é possível reconhecer, efetivamente, quais áreas estão sendo debatidas nos processos, o que

³² Em diversos casos, os requerimentos têm sido apresentados sem a prestação das informações exigidas pela legislação ou com informações incorretas. Em tais casos, fica o requerente sujeito à responsabilização civil e penal pelas informações falsas ou enganosas prestadas, ainda que por omissão.

inviabiliza a análise da viabilidade da concessão das autorizações e o posterior monitoramento da regularidade do desmatamento, nos limites impostos pelo ato autorizativo;

(ii) O órgão ambiental concede a autorização mesmo diante da incorreção das informações dos proprietários quanto à localização do desmatamento pretendido, das APPs e da Reserva Legal dentro dos imóveis. Com isso, há casos em que são ignorados os limites mínimos de Reserva Legal exigidos pela legislação e outros nos quais a supressão de vegetação é aprovada mesmo quando a área a ser desmatada encontra-se sobreposta a áreas protegidas (como a APPs) e a áreas ocupadas por comunidades tradicionais. Há, inclusive, casos de propriedades que ainda não tiveram os seus CAR validados e que alteram a localização das suas Reservas Legais para requerer a supressão da vegetação da área que antes era indicada como a reserva mínima de vegetação nativa do imóvel - e fazem isso sucessivamente, alterando as informações prestadas no Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (Sicar) sempre que desejam suprimir a vegetação daquela área da propriedade. Ou seja, verifica-se que o órgão ambiental concede as autorizações sem antes verificar qual área efetivamente se pretende desmatar, bem como a regularidade ambiental da propriedade e a inexistência de passivos ambientais (IMATERRA, 2022a; BRASIL, 2023a; SALIM, 2023);

(iii) O órgão ambiental prorroga prazos de autorização sem a observância dos requisitos legais também no momento da renovação (IMATERRA, 2022a);

(iv) O órgão ambiental concede autorização a despeito da omissão ou da inadequação das medidas de reposição ou compensação florestal (IMATERRA, 2022a)³³. Em outros casos, apesar de serem elencadas medidas compensatórias, elas são analisadas e concedidas pelos órgãos ambientais não como uma forma de compensar a supressão de vegetação, mas, sim, como uma forma de repor a matéria-prima a ser consumida, contrariamente à hermenêutica legal (CPI, 2024);

³³ O instituto da compensação ambiental no campo das autorizações relaciona das à supressão de vegetação também tem sido implementado de forma falha. Além da aprovação de autorizações com medidas inadequadas ou mesmo sem a apresentação de planos compensatórios, muitos estados têm passado a regulamentar o instrumento de forma a deturpar as suas finalidades. Há casos nos quais se permite que a reposição ou compensação florestal ocorra por meio do pagamento em dinheiro a um fundo estadual ou conta específica, mas sem que haja uma regulamentação adequada sobre a destinação de tais recursos, resultando, em muitos casos, no financiamento de projetos que não promovem, efetivamente, a compensação exigida pela legislação federal. Em outros, permite-se o plantio direto de espécies exóticas e em área inferior à desmatada originalmente, sem se reconhecer uma efetiva compensação do desmatamento realizado (CPI, 2024). Apesar de o problema da regulamentação estadual da reposição florestal ser central para a efetividade da política ambiental e do próprio instrumento das ASV, a presente nota não busca esmiuçar essa questão específica. Para mais informações, sugerimos consultar os estudos elaborados por CPI (2024) e Lopes e Cárcamo (2023).

(v) O órgão ambiental concede autorização em áreas que abrigam espécies que têm seu corte proibido sem a realização dos levantamentos necessários para indicar a presença de tais indivíduos ou mesmo quando tal presença é informada no inventário florestal apresentado, sem que seja assegurada a sua conservação (IMATERRA, 2022a).

Os pontos relacionados acima demonstram o completo desrespeito aos mandamentos legais tanto por parte dos proprietários como dos órgãos ambientais, que recorrentemente deixam de empregar esforços mínimos para checar a completude e a veracidade das informações prestadas nos requerimentos (IMATERRA, 2022a).

Nesse contexto, importa destacar que muitas das informações exigidas pela legislação federal - e que exercem um importante papel para a verificação da efetiva viabilidade da supressão de vegetação - podem ser confirmadas por meio de imagens de satélite, de forma segura e sem o dispêndio de vultosos recursos financeiros e humanos.

Conforme a ABRAMPA já elucidou anteriormente, as imagens de satélite representam fontes confiáveis para a verificação de ilícitos ambientais (ABRAMPA, 2022). O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) também já reconheceu a validade dos dados obtidos por meio de sensoriamento remoto e satélite como acervo probatório de ações judiciais ambientais (CNJ, 2023). Entende-se, portanto, que tais informações também podem e devem ser utilizadas pelos órgãos ambientais na análise dos requerimentos relacionados à supressão de vegetação nativa, de forma a validar as informações prestadas pelos particulares sobre a localização de remanescentes e das áreas protegidas e, assim, confirmar a possibilidade de concessão da autorização ou da sua prorrogação.

Outro aspecto que tem sido desprezado pelos órgãos ambientais refere-se à necessidade de verificação da regularidade ambiental da propriedade antes da concessão e prorrogação das autorizações.

A legislação já prevê a inscrição do imóvel no CAR como pressuposto para a supressão de vegetação nativa para uso alternativo do solo (art. 26, caput, Lei Federal nº 12.651/2012). Sendo o CAR um instrumento que busca promover a regularização ambiental dos imóveis (ABRAMPA, IPAM, 2023), verifica-se que a previsão legal tem como finalidade garantir que as autorizações sejam concedidas somente aos imóveis sem passivos ambientais - o que é recorrentemente desrespeitado pelos órgãos ambientais, que muitas vezes concedem as autorizações sem antes realizar tal verificação.

Essa situação de inobservância da legislação vigente, sem que se verifique, antes da concessão da autorização, a inexistência de qualquer passivo ambiental na

propriedade, contribui diretamente para que se estimule o avanço do desmatamento ilegal - diante da ausência de consequências para as ilicitudes cometidas - e para a supressão ilegal de vegetação em áreas protegidas. São reconhecidas, portanto, nítidas violações ao equilíbrio do meio ambiente - já que são bem conhecidos os impactos decorrentes da supressão da vegetação em áreas críticas, como em APPs, e da manutenção da vegetação nativa aquém de limiares mínimos de preservação das suas características e funções ecossistêmicas - e, mais especificamente, à disposição constitucional que prevê a instituição de espaços especialmente protegidos e veda qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem a sua proteção (art. 225, §1º, III, CRFB/1988).

Impõe-se observar que, a despeito de não constar expressamente a necessidade de “aprovação”, “análise” ou “validação” do Cadastro Ambiental Rural do imóvel para a emissão de autorizações de supressão vegetal, trata-se de obrigatoriedade decorrente da interpretação da Lei Federal nº 12.651/2012, uma vez que há requisitos relacionados aos CAR que exigem a análise prévia pelo Poder Público. É o caso da localização da Reserva Legal, que deve observar vários critérios ambientais, tais como plano de bacia hidrográfica, Zoneamento Ecológico-Econômico, corredores ecológicos, áreas de maior importância ambiental, dentre outros (art. 14), e que deve ter a sua localização aprovada pelo órgão ambiental (art. 14, §1º), sendo vedada a alteração da sua destinação, salvo nos casos previstos na lei (art. 18). Veja-se, portanto, que o processo de análise do CAR abarca a necessidade de aprovação da localização da Reserva Legal, nos termos do artigo 47 da Instrução Normativa MMA nº 2/2014, sendo de responsabilidade do órgão ambiental estadual, distrital ou municipal competente (art. 42).

Logo, não é possível autorizar a supressão de vegetação sem a prévia validação do CAR e, conseqüentemente, da área de Reserva Legal do imóvel pelo órgão ambiental.

Ressalte-se, diante de tal entendimento, que não basta que o CAR conste como “ativo” no Sicar para que seja concedida a autorização de supressão de vegetação. Isso porque a Instrução Normativa MMA nº 2/2014, ao abordar, no artigo 51, inciso I, as hipóteses nas quais o Cadastro consta como “ativo”, prevê tal situação tanto para os imóveis meramente “inscritos” (art. 51, I, ‘a’), como para aqueles já analisados e regulares (art. 51, I, ‘c’). É evidente, no entanto, que, para emissão de autorização de supressão

vegetal, somente os Cadastros que constam como ativos em decorrência da alínea ‘c’ podem ser considerados aptos³⁴.

Note-se que, em alguns estados, tal entendimento encontra-se expresso na legislação, como no caso do Mato Grosso do Sul. Nos termos do artigo 70 do seu Decreto Estadual nº 13.977/2014, “A prévia aprovação da localização da Reserva Legal é condição essencial à tramitação de pedido de licenciamento ambiental de supressão de vegetação nativa”.

Contudo, mesmo que a legislação estadual não preveja explicitamente a aprovação do CAR como condição para a concessão de autorização de supressão de vegetação, trata-se de decorrência lógica da legislação federal. Cuida-se, ainda, de entendimento resultante do próprio princípio da eficiência, previsto no artigo 37 da Constituição Federal como alicerce da atividade da Administração Pública, uma vez que a análise prévia do CAR para a concessão das autorizações evita a desnecessária repetição de avaliações individualizadas da regularidade ambiental dos imóveis rurais.

Também a necessidade de adoção de medidas de reposição ou compensação florestal (art. 26, §4º, II, Lei Federal nº 12.651/2012) tem sido deturpada. Medidas absolutamente inadequadas são reiteradamente aprovadas pelos órgãos ambientais, corrompendo a finalidade do dispositivo de manter os patamares de preservação ambiental, que são essenciais para a manutenção do equilíbrio ambiental e dos serviços ecossistêmicos prestados pela vegetação.

Ademais, o artigo 27 da Lei de Vegetação Nativa afirma que, caso a área na qual se pretende suprimir a vegetação abrigue espécies de fauna ou flora ameaçadas de extinção ou espécies migratórias, é preciso adotar medidas de compensação e mitigação que assegurem a sua conservação. Apesar da previsão legal, ainda são constatadas

³⁴ Em julgado do Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul, entendeu-se que não basta a inscrição no Cadastro Ambiental Rural para que haja a regularização do imóvel, sendo necessária a sua aprovação. Confira-se: “E M E N T A – APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – MEIO AMBIENTE – PROPRIEDADE RURAL – RESERVA LEGAL E ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE – REGULARIZAÇÃO – NECESSIDADE DE CADASTRO AMBIENTAL RURAL (CAR) APROVADO – SENTENÇA MANTIDA – RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO. 1. Ao se assinar o termo de conduta de ajuste, o recorrente tomou-se ciente de suas obrigações, da eficácia do termo e das consequências jurídicas em caso de descumprimento. 2. Em que pese o recorrente ter juntado certificado de inscrição no Cadastro Ambiental Rural (CAR), faltam análise e aprovação pelo IMASUL e as informações da inscrição mostram-se desconformes com a legislação aplicável no que se refere à Reserva Legal e à Área de Preservação Permanente, tendo o apelante deixado de prestar informações e comprovar características de sua propriedade.” (TJMS, Apelação - Nº 0001343-10.2008.8.12.0012 – Ivinhema, 5ª Câmara Cível, Relator Des. Júlio Roberto Siqueira Cardoso, julgado em 01/09/2018).

sucessivas falhas nos procedimentos autorizativos, que não permitem a sua adequada consecução.

É evidente que, para verificar se há espécies ameaçadas de extinção ou migratórias na área, é indispensável realizar inventários de fauna e flora que realizem tal avaliação, os quais precisam contemplar pressupostos mínimos. Inventários florestais devem, pelo menos, indicar as espécies de flora localizadas na área que se pretende suprimir a vegetação nativa, destacando a presença de eventuais espécies ameaçadas de extinção ou endêmicas, em consonância com a Portaria MMA nº 443/2014 (Lista Nacional Oficial de Espécies de Flora Ameaçadas de Extinção) e demais normas aplicáveis, e o volume florestal a ser suprimido, assim como medidas de compensação e mitigação necessárias para a conservação das espécies vulneráveis. Já os inventários de fauna precisam abarcar as espécies de fauna localizadas na área que se pretende suprimir a vegetação nativa, destacando a presença de eventuais espécies ameaçadas de extinção, migratórias ou endêmicas, em consonância com a Portaria MMA nº 444/2014 (Lista Nacional Oficial de Espécies de Fauna Ameaçadas de Extinção) e demais normas aplicáveis, bem como a estimativa da quantidade de espécimes que serão afetados e as medidas de conservação, salvamento e afugentamento que serão adotadas em caso de concessão da autorização. Caso não seja possível adotar medidas compensatórias e mitigadoras que assegurem a conservação das espécies - como, por exemplo, a possibilidade de realocação dos espécimes -, é preciso que a autorização seja negada, uma vez que não atende aos requisitos impostos pela legislação nacional.

Na mesma linha, é importante ressaltar, inclusive, que as áreas que abrigam tais espécies podem até mesmo vir a ser consideradas de preservação permanente, por força do artigo 3º, incisos XIII e XIV, da Resolução Conama nº 303/2002³⁵ - que, conforme decidido pelo Supremo Tribunal Federal ao julgar as ADPF 747, 748 e 749, continua em vigor mesmo após o advento da Lei de Vegetação Nativa. Tratando-se de Área de Preservação Permanente, a sua supressão somente pode ocorrer em caso de utilidade pública, interesse social ou de baixo impacto, nos termos do artigo 8º da Lei de Vegetação Nativa. Nítida, portanto, a imprescindibilidade de realização dos inventários mencionados.

³⁵ Resolução Conama nº 303/2002: “Art. 3º Constitui Área de Preservação Permanente a área situada: [...] XIII - nos locais de refúgio ou reprodução de aves migratórias; XIV - nos locais de refúgio ou reprodução de exemplares da fauna ameaçadas de extinção que constem de lista elaborada pelo Poder Público Federal, Estadual ou Municipal [...]”.

Vale lembrar que a inobservância dos requisitos impostos pela legislação federal pelos órgãos ambientais afronta o princípio da legalidade (art. 37, CRFB/1988), ao qual estão todos submetidos (MELLO, 2009)³⁶. As autorizações, quando concedidas fora dos parâmetros legais não apenas são absolutamente nulas, não comportando confirmação ou convalidação³⁷, como podem ensejar a responsabilização do ente público que a concedeu³⁸ pelos danos ambientais, em consonância com a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ).

Aliás, a gravidade da conduta de conceder autorizações em desacordo com as normas ambientais configura, em tese, crime ambiental, nos termos do artigo 67 da Lei Federal nº 9.605/1998, além de ensejar a responsabilização civil e administrativa.

Impõe-se, portanto, que se busque a nulidade dos atos administrativos de autorização ilegalmente concedidos, assim como a adequação da atuação dos órgãos

³⁶ Conforme destaca Celso Antônio Bandeira de Mello: “Assim, o princípio da legalidade é o da completa submissão da Administração às leis. Esta deve tão-somente obedecê-las, cumpri-las, pô-las em prática. Daí que a atividade de todos os seus agentes, desde o que lhe ocupa a cúspide, isto é, o Presidente da República, até o mais modesto dos servidores, só pode ser a de dóceis, reverentes, obsequiosos cumpridores das disposições gerais fixadas pelo Poder Legislativo, pois esta é a posição que lhes compete no Direito brasileiro” (MELLO, 2009, p. 101).

³⁷ “PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. RESPONSABILIDADE POR DANO CAUSADO AO MEIO AMBIENTE. ZONA COSTEIRA. LEI 7.661/1988. CONSTRUÇÃO DE HOTEL EM ÁREA DE PROMONTÓRIO. NULIDADE DE AUTORIZAÇÃO OU LICENÇA URBANÍSTICO-AMBIENTAL. OBRA POTENCIALMENTE CAUSADORA DE SIGNIFICATIVA DEGRADAÇÃO DO MEIO AMBIENTE. ESTUDO PRÉVIO DE IMPACTO AMBIENTAL - EPIA E RELATÓRIO DE IMPACTO AMBIENTAL - RIMA. COMPETÊNCIA PARA O LICENCIAMENTO URBANÍSTICO-AMBIENTAL. PRINCÍPIO DO POLUIDOR-PAGADOR (ART. 4º, VII, PRIMEIRA PARTE, DA LEI 6.938/1981). RESPONSABILIDADE OBJETIVA (ART. 14, § 1º, DA LEI 6.938/1981). PRINCÍPIO DA MELHORIA DA QUALIDADE AMBIENTAL (ART. 2º, CAPUT, DA LEI 6.938/1981). [...] **6. É inválida, ex tunc, por nulidade absoluta decorrente de vício congênito, a autorização ou licença urbanístico-ambiental que ignore ou descumpra as exigências estabelecidas por lei e atos normativos federais, estaduais e municipais, não produzindo os efeitos que lhe são ordinariamente próprios (quod nullum est, nullum producit effectum), nem admitindo confirmação ou convalidação.** [...]” [grifos nossos] (REsp n. 769.753/SC, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 8/9/2009, DJe de 10/6/2011).

³⁸ “AÇÃO CIVIL PÚBLICA. NULIDADE DE AUTORIZAÇÃO E LICENÇA AMBIENTAL. RESPONSABILIDADE DO ESTADO. LITISCONSÓRCIO PASSIVO FACULTATIVO. MIGRAÇÃO DE ENTE PÚBLICO PARA O POLO ATIVO. INTERESSE PÚBLICO. POSSIBILIDADE. [...] **3. O Estado responde - em regime jurídico de imputação objetiva e solidária, mas de execução subsidiária - pelo dano ambiental causado por particular que se valeu de autorização ou licença ilegalmente expedida, cabendo ao autor da Ação Civil Pública, como é próprio da solidariedade e do litisconsórcio passivo facultativo, escolher o réu na relação processual em formação. Se a ação é movida simultaneamente contra o particular e o Estado, admite-se que este migre para o polo ativo da demanda. A alteração subjetiva, por óbvio, implica reconhecimento implícito dos pedidos, sobretudo os de caráter unitário (p. ex., anulação dos atos administrativos impugnados), e só deve ser admitida pelo juiz, em apreciação ad hoc, quando o ente público demonstrar, de maneira concreta e indubitável, que de boa-fé e eficazmente tomou as necessárias providências saneadoras da ilicitude, bem como medidas disciplinares contra os servidores ímprobos, omissos ou relapsos.** [...]” [grifos nossos] (REsp n. 1.391.263/SP, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 6/5/2014, DJe de 7/11/2016).

ambientais, que não podem permitir que supressões de vegetação nativa, que não atendam aos requisitos legais, sejam perpetradas com a sua autorização, em evidente prejuízo ao meio ambiente. Especificamente em relação às autorizações ilegalmente concedidas, verifica-se que é possível que a própria Administração Pública reveja seus atos e os anule, em conformidade com a Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal³⁹.

4.3. Falhas no monitoramento da execução das Autorizações de Supressão de Vegetação

Os órgãos ambientais também têm, em muitos casos, omitindo-se no seu dever de monitorar a execução das autorizações já concedidas. Tanto é assim que ocorrem recorrentes violações dos limites das autorizações concedidas e das condicionantes por elas impostas, sem a adoção de quaisquer medidas fiscalizatórias pelos órgãos ambientais (IMATERRA, 2022a).

Há situações de violação aos limites espaciais e temporais. No primeiro caso, os proprietários promovem o desmatamento de uma área superior ou não correspondente à efetivamente autorizada pelo órgão ambiental; no segundo, a supressão da vegetação ocorre após o decurso do prazo da autorização, independentemente de renovação. Já no que diz respeito às condicionantes previstas nos atos autorizativos, constata-se o descumprimento das medidas impostas para a mitigação e compensação dos impactos causados pela supressão da vegetação.

É claro que o monitoramento e a fiscalização da execução das autorizações devem ser atividades constantes do órgão responsável, sob pena de tornar o ato autorizativo uma burocracia inócua⁴⁰. Contudo, isso não tem sido observado em muitos casos. Algumas

³⁹ Prevê a Súmula 473 que: “A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial”. Disponível em: <<https://tinyurl.com/438nnfbx>>. Acesso em: 22 mai. 2024.

⁴⁰ De fato, conforme já reconheceu o STJ, o Estado possui um dever de fiscalização ambiental, em caso de omissão, ele também pode ser responsabilizado pelo dano ambiental causado: “AMBIENTAL. UNIDADE DE CONSERVAÇÃO DE PROTEÇÃO INTEGRAL (LEI 9.985/00). OCUPAÇÃO E CONSTRUÇÃO ILEGAL POR PARTICULAR NO PARQUE ESTADUAL DE JACUPIRANGA. TURBAÇÃO E ESBULHO DE BEM PÚBLICO. DEVER-PODER DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL DO ESTADO. OMISSÃO. ART. 70, § 1º, DA LEI 9.605/1998. DESFORÇO IMEDIATO. ART. 1.210, § 1º, DO CÓDIGO CIVIL. ARTIGOS 2º, I E V, 3º, IV, 6º E 14, § 1º, DA LEI 6.938/1981 (LEI DA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE). CONCEITO DE POLUIDOR. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO DE NATUREZA SOLIDÁRIA, OBJETIVA, ILIMITADA E DE EXECUÇÃO SUBSIDIÁRIA. LITISCONSÓRCIO FACULTATIVO. [...] 1. Já não se duvida, sobretudo à luz da Constituição Federal de 1988, que ao Estado a ordem jurídica abona, mais na fórmula de dever do que de direito ou faculdade, a função de implementar a letra e o espírito das determinações legais, inclusive contra si próprio ou interesses imediatos ou pessoais do Administrador. Seria mesmo um

das medidas que podem ser adotadas pelos órgãos ambientais no acompanhamento da execução dessas autorizações são a utilização das imagens de satélite, a suspensão do CAR e a suspensão ou cancelamento da autorização no caso da sua violação.

As imagens de satélite podem e devem ser empregadas pela Administração Pública tanto para confirmar se as informações prestadas pelos proprietários no requerimento da autorização são verdadeiras como também para monitorar a execução das supressões de vegetação. Em caso de desmatamento ilegal, cabe à Administração Pública proceder ao embargo remoto e à suspensão dos CAR, até a resolução do passivo ambiental, conforme já defendido pela ABRAMPA anteriormente, de forma a impossibilitar que o proprietário continue a se beneficiar, ilegalmente, do *status* de aparente regularidade do seu imóvel ambiental (ABRAMPA, 2022).

Os órgãos ambientais devem, ainda, suspender ou cancelar a autorização emitida, conforme a Resolução Conama nº 237/1997, que prevê a possibilidade de modificação das condicionantes, das medidas de controle e adequação e de suspensão ou cancelamento das licenças expedidas em caso de violação ou inadequação das condicionantes ou das normas legais, assim como em caso de omissão ou falsa descrição de informações relevantes ou em caso de superveniência de riscos ambientais e de saúde (art. 19). Em respeito aos princípios da prevenção e da precaução e ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a lógica aplicada para as licenças deve ser

despropósito que o ordenamento constringesse os particulares a cumprir a lei e atribuisse ao servidor a possibilidade, conforme a conveniência ou oportunidade do momento, de por ela zelar ou abandoná-la à própria sorte, de nela se inspirar ou, frontal ou indiretamente, contradizê-la, de buscar realizar as suas finalidades públicas ou ignorá-las em prol de interesses outros. [...] 6. O dever-poder de controle e fiscalização ambiental (= dever-poder de implementação), além de inerente ao exercício do poder de polícia do Estado, provém diretamente do marco constitucional de garantia dos processos ecológicos essenciais (em especial os arts. 225, 23, VI e VII, e 170, VI) e da legislação, sobretudo da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/1981, arts. 2º, I e V, e 6º) e da Lei 9.605/1998 (Lei dos Crimes e Ilícitos Administrativos contra o Meio Ambiente). 7. Nos termos do art. 70, § 1º, da Lei 9.605/1998, são titulares do dever-poder de implementação “os funcionários de órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA, designados para as atividades de fiscalização”, além de outros a que se confira tal atribuição. 8. Quando a autoridade ambiental “tiver conhecimento de infração ambiental é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante processo administrativo próprio, sob pena de coresponsabilidade” (art. 70, § 3º, da Lei 9.605/1998, grifo acrescentado). [...] 12. Para o fim de apuração do nexo de causalidade no dano urbanístico-ambiental e de eventual solidariedade passiva, equiparam-se quem faz, quem não faz quando deveria fazer, quem não se importa que façam, quem cala quando lhe cabe denunciar, quem financia para que façam e quem se beneficia quando outros fazem. 13. **A Administração é solidária, objetiva e ilimitadamente responsável, nos termos da Lei 6.938/1981, por danos urbanístico-ambientais decorrentes da omissão do seu dever de controlar e fiscalizar, na medida em que contribua, direta ou indiretamente, tanto para a degradação ambiental em si mesma, como para o seu agravamento, consolidação ou perpetuação, tudo sem prejuízo da adoção, contra o agente público relapso ou desidioso, de medidas disciplinares, penais, civis e no campo da improbidade administrativa.** [...] [grifos nossos] (REsp n. 1.071.741/SP, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 24/3/2009, DJe de 15/12/2010).

replicada para os atos autorizativos, sendo o órgão ambiental responsável pela suspensão ou cancelamento da autorização caso verifique, no processo de monitoramento, o desrespeito aos termos originais do ato.

4.4. Falta de publicidade e transparência ambiental na disponibilização das Autorizações de Supressão de Vegetação

Por fim, outro problema presente nos processos de autorização de supressão de vegetação refere-se à falta de publicidade e de transparência ambiental na disponibilização das informações e documentos relacionados aos requerimentos e aos atos autorizativos, como denunciam diversas organizações da sociedade civil (IMATERRA, 2022a; ICV, BRASIL.IO, MAPBIOMAS, 2023; OCF et al, 2023; TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, CONACI, 2023; ANTONACCIO, LOPES, MINSKY, 2024). Trata-se de falha que tem sido constatada, de forma transversal, nos mais diversos âmbitos da Administração Pública, conforme já indicado pela ABRAMPA quando abordou especificamente a problemática da falta de transparência do CAR (ABRAMPA, 2023).

Nesse aspecto, observam-se equívocos na atuação dos órgãos ambientais quanto à falta de disponibilização de todas as autorizações requeridas e concedidas no Sistema Nacional de Controle da Origem dos Produtos Florestais (Sinaflor), com a apresentação integral das informações e documentos que devem constar no sistema, e à atualização de tais dados.

Muitos dos órgãos ambientais, ao concederem as autorizações ambientais, deixam de cadastrá-las nos sistemas de informação, principalmente no Sinaflor, conforme inclusive reconhecido pelo Governo Federal (BRASIL, 2023a; BRASIL, 2024). Há casos de municípios que nem sequer poderiam emitir as autorizações, e, portanto, não as cadastram em nenhum sistema; há outras situações em que o órgão ambiental entende ser desnecessário o cadastramento porque o proprietário pretende suprimir a vegetação a fim de utilizar alternativamente o solo, sem fazer uso dos produtos florestais decorrentes da supressão de vegetação; também há casos de simples omissão dos órgãos ambientais quanto ao seu dever de publicizar tais informações (ANTONACCIO, LOPES, MINSKY,

2024)⁴¹. Para piorar, mesmo quando há o cadastramento das informações no Sinaflor, ele é recorrentemente incompleto, sem a indicação de dados e documentos essenciais para a compreensão e fiscalização das autorizações concedidas.

Por se tratar de um instrumento central para o monitoramento do desmatamento em todo o território nacional, é indispensável a disponibilização integral e centralizada dos dados e documentos relacionados às autorizações no Sinaflor. Só assim é possível adotar medidas de fiscalização, análise e inteligência relacionadas à caracterização da supressão de vegetação como legal ou ilegal, com a consequente concepção e execução de estratégias de combate a ações ilícitas. Além disso, a disponibilização integral e centralizada das informações viabiliza o cruzamento das autorizações com outros dados, permitindo, por exemplo, a maior rastreabilidade e transparência da cadeia dos produtos agropecuários pela Administração Pública, por instituições financeiras e por compradores (BRASIL, 2023a).

Como o acesso ao Sinaflor é restrito aos empreendedores, responsáveis técnicos e órgãos ambientais, verifica-se, ainda, a falta de publicidade das informações para o público geral. É imprescindível, portanto, que essas informações sejam disponibilizadas de forma pública, com a atualização periódica das informações na plataforma Dados Abertos do Ibama, idealmente de forma diária⁴².

No entanto, mesmo quando é feito o cadastramento das ASV no Sinaflor, não há padronização na disponibilização das informações (BRASIL, 2023a). Com a inserção de dados por diferentes entes federativos e a regulamentação diversa dos requisitos das autorizações por cada estado, além do preenchimento incompleto do sistema, cada uma das autorizações cadastradas apresenta um conjunto diferente de informações, em prejuízo da uniformização dos dados e, conseqüentemente, da análise integral e comparativa das informações (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, CONACI, 2023; ANTONACCIO, LOPES, MINSKY, 2024).

Logo, é preciso que se verifique se as autorizações estão sendo publicadas com a indicação das informações exigidas pela legislação federal e estadual, permitindo o efetivo reconhecimento de alguns parâmetros mínimos, como do imóvel, do proprietário ou possuidor, da área de supressão de vegetação e das suas qualidades ambientais, bem

⁴¹ Estudos relatam que, mesmo quando se requereu o acesso às autorizações aos órgãos ambientais, ele foi negado, em violação não apenas à transparência ativa, como à transparência passiva (OCF et al, 2023; ANTONACCIO, LOPES, MINSKY, 2024).

⁴² Ressalta-se que a Administração Pública já detém os dados atualizados, não sendo necessário produzi-los, mas apenas inseri-los nas plataformas de acesso público.

como dos limites espaciais e temporais da autorização (ICV, BRASILIO, MAPBIOMAS, 2023; TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, CONACI, 2023).

Todas essas disfunções relacionadas à transparência e à publicidade das autorizações de supressão de vegetação têm representado um impasse para o acesso à informação e para a democracia ambiental, o que já foi inclusive reconhecido pelo E. Supremo Tribunal Federal. Por ocasião do julgamento das ADPF n° 743, 746 e 857, o Ministro André Mendonça destacou, ao analisar a falta de transparência das autorizações de supressão de vegetação, o seguinte:

90. Em acréscimo, e como medida indutora da elevação do padrão de integridade da atuação desempenhada pelos entes subnacionais a partir do engajamento gerado pela fiscalização social, entendo igualmente necessária a adoção de medida de **transparência ativa**, consubstanciada na divulgação em sítio eletrônico na rede mundial de computadores de informações gerenciais e específicas – desde que não estejam resguardadas por sigilo decorrente de eventual incidência de disposição da Lei n° 12.527, de 2011 – dos processos administrativos relacionados à autorização do desmate de determinada área. 91. Isso porque, a partir do **cruzamento das informações** obtidas em consulta ao CAR — devidamente alimentado — e daquelas aferidas no bojo de atos administrativos autorizadores da supressão da vegetação de determinada área, a própria população — inclusive por meio da atuação de organizações não governamentais — poderá verificar eventual desconformidade entre determinado espaço geográfico supostamente indicado para afetação ambiental — v.g. na condição de reserva legal, área de preservação permanente, reserva particular do patrimônio natural, etc. — e, concomitantemente, objeto de atividade exploratória. [...] 93. **Perpetua-se, assim, o ciclo vicioso de (i) alimentação de informações no Cadastro Ambiental Rural de forma autodeclaratória pelos pretensos proprietários; (ii) com vistas à regularização de área pretensamente ocupa de maneira lícita; (iii) com a subsequente indicação de determinada parcela para obtenção de autorização para supressão regular da vegetação; (iv) deferida, em processo administrativo por vezes não suficientemente instruído — e não acessível —; (v) culminando, na realidade prática, na cristalização do cenário anteriormente apontado, de caos informacional que, por sua vez, fulmina qualquer pretensa medida de combate a esse estado de coisas.** [grifos nossos] (ADPF 857, Relator: André Mendonça, Relator do acórdão: Flávio Dino, Tribunal Pleno, julgado em 20/03/2024, publicado em 11/06/2024)

De fato, a falta de informações completas de todas as autorizações concedidas gera um problema generalizado de falta de acesso a dados integrais e sistematizados, de âmbito regional e nacional, sobre as ASV. Essas falhas violam o dever de publicidade da

Administração Pública (art. 37, CRFB/1988) e o direito de acesso à informação (art. 5º, XIV e XXXIII, CRFB/1988), prejudicando substancialmente o exercício da democracia participativa ecológica, que depende do adequado acesso à informação para que a coletividade possa contribuir para a fiscalização e a proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, nos termos do artigo 225 da Constituição Federal (ICV, BRASIL.IO, MAPBIOMAS, 2023; SARLET, FENSTERSEIFER, 2023). Tal conclusão alinha-se ao recente julgamento das já mencionadas ADPF nº 743, 746 e 857 pelo Supremo Tribunal Federal, nas quais se determinou que o Ibama e os governos estaduais tornem públicos os dados referentes às autorizações de supressão de vegetação e que o governo federal promova a integração dos diferentes sistemas informativos ambientais, a fim de ampliar o controle automatizado do desmatamento ilegal e a aplicação de sanções.

A omissão por parte dos órgãos ambientais também viola o ordenamento jurídico infraconstitucional, que prevê expressamente a necessidade de publicização das informações sobre as autorizações relacionadas à supressão de vegetação.

Com efeito, a Lei Federal nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) prevê diretrizes pormenorizadas sobre o dever de publicidade, gestão transparente e amplo acesso à informação; a Lei Federal nº 9.784/1999 determina que a Administração Pública realize a divulgação oficial dos seus atos administrativos (art. 2º, § único, V); a Lei Federal nº 10.650/2003 (Lei de Acesso à Informação Ambiental) afirma explicitamente que os pedidos e licenças para a supressão de vegetação devem ser publicados em Diário Oficial e ser disponibilizados nos respectivos órgãos ambientais, em local de fácil acesso ao público⁴³ (art. 4º, II); e, por fim, a Resolução Conama nº 379/2006 ressalta que essas autorizações devem ser disponibilizadas na internet (art. 1º, II).

Posteriormente, com a edição da Lei de Vegetação Nativa e a criação do Sinaflor, tornou-se obrigatório o cadastramento das informações sobre as autorizações relacionadas à supressão de vegetação no sistema nacional (art. 35). Por sua vez, a Instrução Normativa Ibama nº 21/2014, ao regulamentar tal previsão, estabeleceu a compulsoriedade do cadastramento das ASV no Sinaflor ou em sistema estadual integrado ao Sinaflor (art. 70), impondo-se também aos municípios tal cadastramento (art. 70, § único). A necessidade de alimentação do Sinaflor, vinculado ao Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente (Sinima), pela União, estados e municípios é

⁴³ Relembre-se que a lei foi editada em 2003, quando o acesso virtual ainda não era massificado. Portanto, entende-se que, atualmente, o dispositivo impõe esse dever de fácil acesso por meio de sítios eletrônicos, em conformidade com o artigo 8º, §2º, da Lei de Acesso à Informação.

fundamentada também nos artigos 7º, VIII, 8º, VIII, e 9º, VIII, da Lei Complementar nº 140/2011.

Com base no dever de publicidade, o STJ julgou o Incidente de Assunção de Competência (IAC) 13 em 2022, destacando que o direito de acesso à informação ambiental implica dever de transparência ativa, passiva e reativa da Administração Pública, que é obrigada a publicar, na internet, todos os documentos ambientais não contemplados por sigilo, além de disponibilizar informações não publicadas sempre que solicitado e até produzir informações ambientais não disponíveis⁴⁴. Tal compreensão é evidentemente aplicável às ASV, que devem ser publicizadas, de forma integral, no Sinaflor.

5. Medidas relevantes e direcionamentos técnicos

Ao longo da presente Nota Técnica, foi possível notar que todo o processo que envolve as autorizações de supressão de vegetação é atravessado por uma série de falhas estruturais, necessitando de ajustes como forma de tornar o instrumento apto para o controle e o monitoramento do desmatamento.

Para subsidiar a atuação do **Ministério Público**, a ABRAMPA propõe os direcionamentos técnicos expostos a seguir, com o devido acatamento à independência e à autonomia funcional dos seus membros, e **sem prejuízo da possível atuação dos demais órgãos de controle e outros legitimados ativos previstos na Lei Federal nº 7.347/1985** (Lei da Ação Civil Pública) e do manejo da ação popular prevista na Lei Federal nº 4.717/1965. As ações aqui sugeridas podem ser promovidas de forma consensual ou litigiosa, inclusive com a consideração da possibilidade de ajuizamento de Ação Civil Pública.

⁴⁴ Foram fixadas as seguintes teses no IAC: “Tese A) O direito de acesso à informação ambiental brasileiro compreende: i) o dever de publicação, na internet, dos documentos ambientais detidos pela Administração não sujeitos a sigilo (transparência ativa); ii) o direito de qualquer pessoa e entidade de requerer acesso a informações ambientais específicas não publicadas (transparência passiva); e iii) direito a requerer a produção de informação ambiental não disponível para a Administração (transparência reativa); Tese B) Presume-se a obrigação do Estado em favor da transparência ambiental, sendo ônus da Administração justificar seu descumprimento, sempre sujeita a controle judicial, nos seguintes termos: i) na transparência ativa, demonstrando razões administrativas adequadas para a opção de não publicar; ii) na transparência passiva, de enquadramento da informação nas razões legais e taxativas de sigilo; e iii) na transparência ambiental reativa, da irrazoabilidade da pretensão de produção da informação inexistente; Tese C) O regime registral brasileiro admite a averbação de informações facultativas de interesse ao imóvel, inclusive ambientais. Tese D) O Ministério Público pode requerer diretamente ao oficial de registro competente a averbação de informações alusivas a suas funções institucionais”. Disponível em: <<https://tinyurl.com/4aerx8k9>>. Acesso em: 04 abr. 2024.

5.1. Sobre as competências para a concessão de autorizações

- Avaliar a existência e a adequação de normas estaduais que regulamentam as condições que os municípios devem deter para assumir a competência de emitir autorizações relacionadas à supressão de vegetação, bem como os atos administrativos de descentralização e delegação de competências concedidos à luz da Lei Complementar nº 140/2011, e, em caso de inobservância dos requisitos mínimos elencados na presente nota, atuar, de forma consensual ou litigiosa no exercício do controle de legalidade;
- Exigir que os órgãos ambientais estaduais mantenham, de forma facilmente acessível, em seu sítio eletrônico, a lista de municípios do respectivo estado aos quais foi descentralizada a competência para a concessão das autorizações relacionadas à supressão de vegetação;
- Exigir que os órgãos ambientais estaduais acompanhem a delegação ou a descentralização das suas competências aos municípios, de forma a monitorar, periódica e continuamente, se os entes municipais cumprem os requisitos da legislação federal e estadual para deter tais competências;
- Atuar junto aos órgãos ambientais ou, em caso de impossibilidade, perante o Judiciário, para cancelar as autorizações já emitidas por municípios incompetentes;
- Atuar junto aos órgãos ambientais ou, em caso de impossibilidade, perante o Judiciário, para impedir que municípios que não detenham competência para emitir autorizações relacionadas à supressão de vegetação o façam.

5.2. Sobre os requisitos para a concessão das autorizações

- Demandar, aos órgãos ambientais estaduais competentes e aos órgãos ambientais municipais para os quais tenha sido atribuída competência para a emissão de autorizações de supressão de vegetação de maneira regular, nos termos desta nota, o cancelamento das autorizações relacionadas à supressão de vegetação concedidas sem o devido respeito à legislação ambiental vigente⁴⁵ e a adequação da sua atuação futura, verificando se foi considerada no processo de concessão e renovação das autorizações, em especial: (i) a prestação de informações corretas nos requerimentos; (ii) a inexistência de passivo ambiental na propriedade em questão devidamente inscrita no CAR; (iii) a emissão de

⁴⁵ A título de exemplo, tem-se recomendação emitida pelo Ministério Público do Estado da Bahia sobre o tema. O documento pode ser consultado em: <<https://tinyurl.com/mr2aa53n>>. Acesso em: 02 abr. 2024.

autorizações de supressão vegetal somente após a devida análise e aprovação do Cadastro Ambiental Rural; (iv) a adequação das medidas de reposição e compensação florestal apresentadas; (v) a realização de inventários de fauna e flora, com a proposição de medidas adequadas para a preservação de espécies ameaçadas ou migratórias;

- Demandar, aos órgãos ambientais estaduais competentes e aos órgãos ambientais municipais para os quais tenha sido atribuída competência para a emissão de autorizações de supressão de vegetação de maneira regular, nos termos desta nota, a incorporação da prática de verificar, por meio de imagem de satélite e de todos os demais meios cabíveis, antes da concessão das autorizações, a veracidade das informações prestadas nos requerimentos relacionados à supressão de vegetação;
- Demandar, aos órgãos ambientais estaduais competentes e aos órgãos ambientais municipais para os quais tenha sido atribuída competência para a emissão de autorizações de supressão de vegetação de maneira regular, nos termos desta nota, que exijam a complementação ou a correção dos requerimentos relacionados à supressão de vegetação sempre que estiverem ausentes ou incorretas as informações exigidas pela legislação.

5.3. Sobre o acompanhamento da execução das autorizações

- Demandar, aos órgãos ambientais estaduais competentes e aos órgãos ambientais municipais para os quais tenha sido atribuída competência para a emissão de autorizações de supressão de vegetação de maneira regular, nos termos desta nota, a realização do adequado monitoramento da execução das autorizações concedidas e das condicionantes nelas previstas, inclusive por imagens de satélite, procedendo à realização de embargo remoto, suspensão do CAR e suspensão ou cancelamento da autorização de supressão de vegetação no caso da sua inobservância;
- Demandar, aos órgãos ambientais estaduais competentes e aos órgãos ambientais municipais para os quais tenha sido atribuída competência para a emissão de autorizações de supressão de vegetação de maneira regular, nos termos desta nota, que promovam o cancelamento das autorizações concedidas em caso de violação aos limites da autorização ou às condicionantes impostas, assim como em caso de omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a expedição da autorização ou de superveniência de riscos ambientais e à saúde, a partir de interpretação sistemática da Resolução Conama nº 237/1997.

5.4. Sobre a publicidade e transparência das autorizações

- Demandar, aos órgãos ambientais estaduais competentes e aos órgãos ambientais municipais para os quais tenha sido atribuída competência para a emissão de autorizações de supressão de vegetação de maneira regular, nos termos desta nota, que cadastrem todas as informações e documentos das autorizações relacionadas à supressão de vegetação já concedidas e passem a cadastrar todas as informações futuras imediatamente após o seu recebimento, com a atualização diária do Sinaflor ou do sistema estadual integrado ao Sinaflor, em consonância com a determinação do Supremo Tribunal Federal nas ADPF nº 743, 746 e 857;
- Demandar, aos órgãos ambientais estaduais competentes e aos órgãos ambientais municipais para os quais tenha sido atribuída competência para a emissão de autorizações de supressão de vegetação de maneira regular, nos termos desta nota, que cadastrem as autorizações relacionadas à supressão de vegetação no Sinaflor ou no sistema estadual integrado ao Sinaflor - sem prejuízo da disponibilização integral das informações e documentos de tais autorizações sempre que lhes for requerido -, com a indicação das informações exigidas pela legislação federal e estadual, permitindo o efetivo reconhecimento de alguns parâmetros mínimos, como do imóvel, do proprietário ou possuidor, da área de supressão de vegetação e das suas qualidades ambientais, bem como dos limites espaciais e temporais da autorização.

Belo Horizonte, 24 de junho de 2024.

Alexandre Gaio
Presidente da ABRAMPA

Referências bibliográficas

- ABRAMPA - Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente. **NOTA TÉCNICA DA ABRAMPA: Sobre a necessidade de priorizar as fiscalizações remotas e de atualizar o Cadastro Ambiental Rural para coibir o desmatamento ilegal e combater as mudanças climáticas.** ABRAMPA, 2022. Disponível em: <<https://tinyurl.com/2b6r5b2b>>. Acesso em: 28 mar. 2024.
- ABRAMPA - Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente. **NOTA TÉCNICA DA ABRAMPA: sobre a necessidade de aprimoramento da transparência do Cadastro Ambiental Rural (CAR).** ABRAMPA, 2023. Disponível em: <<https://tinyurl.com/yw7xrcfk>>. Acesso em: 22 mar. 2024.
- ABRAMPA - Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente; IPAM - Instituto de Pesquisa Ambiental na Amazônia. **Nota Técnica Conjunta ABRAMPA/IPAM nº 01/2023, de 24 de março de 2023: Nota Técnica sobre as medidas necessárias para que o Cadastro Ambiental Rural possa se tornar uma ferramenta efetiva na contenção do avanço da grilagem e do desmatamento em áreas públicas na Amazônia.** ABRAMPA e IPAM, 2023. Disponível em: <<https://tinyurl.com/4ncc7n74>>. Acesso em: 16 mar. 2024.
- ANTONACCIO, Luiza; LOPES, Cristina L.; MINSKY, Eduardo. **(Des)Controle do Desmatamento Legal no Matopiba: Regulamentação e Governança das Autorizações de Supressão de Vegetação.** Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2024. Disponível em: <<https://tinyurl.com/twscctxzd>>. Acesso em: 15 mar. 2024.
- AZEVEDO, Tasso; ROSA, Marcos Reis; SHIMBO, Julia; OLIVEIRA, Magaly Gonzales. **Relatório Anual do Desmatamento no Brasil 2020.** São Paulo: MapBiomass, 2023. Disponível em: <<https://tinyurl.com/mrtnme63>>. Acesso em: 14 mai. 2024.
- AZEVEDO, Tasso; ROSA, Marcos Reis; SHIMBO, Julia; OLIVEIRA, Magaly Gonzales; VALDIONES, Ana Paula; LAMA, Carolina Del; TEIXEIRA, Lana Mara Silva. **Relatório Anual do Desmatamento no Brasil 2021.** São Paulo: MapBiomass, 2023. Disponível em: <<https://tinyurl.com/syuvx58h>>. Acesso em: 14 mai. 2024.
- AZEVEDO, Tasso; ROSA, Marcos; SHIMBO, Julia; LAMA, Carolina Del; OLIVEIRA, Magaly; VALDIONES, Ana Paula; TEIXEIRA, Lana Mara Silva; COELHO, Marcondes. **Relatório Anual do Desmatamento no Brasil 2022.** São Paulo: MapBiomass, 2023. Disponível em: <<https://tinyurl.com/vvmhmbex>>. Acesso em: 15 mar. 2024.
- BRASIL. **Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima.** 141ª Reunião Ordinária do Conselho Nacional do Meio Ambiente, Conama. 2024.

- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima.** Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas no Bioma Cerrado (PPCerrado): 4ª Fase (2023 a 2027). Brasília: MMA, 2023.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima.** Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm): 5ª Fase (2023 a 2027). Brasília: MMA, 2023.
- CARNEIRO, Ricardo. Capítulo V - Da Supressão de Vegetação para Uso Alternativo do Solo. In: MILARÉ, Édis; MACHADO, Paulo Affonso Leme (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 ao Decreto 7.830, de 17 de outubro de 2012.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2ª ed. 2013.
- CNJ - Conselho Nacional de Justiça. **Protocolo para julgamento de ações ambientais: primeiro escopo: parâmetros para uso das provas produzidas exclusivamente por sensoriamento remoto ou obtidas por satélite no acervo probatório das ações judiciais ambientais.** CNJ, 2023. Disponível em: <<https://tinyurl.com/4bjx33ec>>. Acesso em: 01 abr. 2024.
- CPI - Climate Policy Initiative. **Plataforma da Governança do Desmatamento Legal e da Reposição/Compensação Florestal.** CPI, 2024. Disponível em: <<https://tinyurl.com/424uwwfp>>. Acesso em: 22 mar. 2024.
- GAIO, Alexandre. A descentralização do licenciamento ambiental aos municípios: estrutura mínima exigida para um órgão ambiental municipal ser considerado capacitado. In: DIZ, Jamile Bergamaschine Mata; GAIO, Daniel (orgs.). **Desenvolvimento sustentável na contemporaneidade.** Belo Horizonte: Arraes Editores, 2019.
- GARRIDO, Bibiana Alcântara. “Ignorar a perda fora de florestas coloca Cerrado em perigo”, dizem cientistas. **IPAM**, 07 nov. 2024. Disponível em: <<https://tinyurl.com/4mhrc755>>. Acesso em: 04 mar. 2024.
- GUARALDO, Lucas. 81% do desmatamento no Cerrado se concentrou em cinco bacias hidrográficas. **IPAM**, 22 mar. 2024. Disponível em: <<https://tinyurl.com/6ahr5cye>>. Acesso em: 22 mar. 2024.
- GUARALDO, Lucas. Cerrado registra menor área de desmatamento em onze meses, alerta SAD Cerrado. **IPAM**, 29 fev. 2024. Disponível em: <<https://tinyurl.com/58x7mz8>>. Acesso em: 04 mar. 2024.
- GUARALDO, Lucas. Vitais na preservação, áreas com CAR registram 75% do desmatamento do Cerrado. **IPAM**, 30 jan. 2024. Disponível em: <<https://tinyurl.com/5fv6t6dn>>. Acesso em: 04 mar. 2024.
- HISSA, Letícia de Barros Viana. Elos do Cerrado: desafios e oportunidades. In: OCF - Observatório do Código Florestal (org.). **O Código Florestal nos biomas: desafios e soluções.** 2022. Disponível em: <<https://tinyurl.com/4b8thb3b>>. Acesso em: 26 mar. 2024.
- ICV - Instituto Centro de Vida; BRASIL.IO; MAPBIOMAS. **Guia de boas práticas para a transparência de dados governamentais sobre controle e combate ao desmatamento no Brasil.** ICV, Brasil.IO, MapBiomas, 2023. Disponível em: <<https://tinyurl.com/9revna73>>. Acesso em: 21 mar. 2024.

- IMATERRA - Instituto Mãos da Terra. **Desmatamentos irregulares no Cerrado baiano: uma política de estado**. Imaterra, jul. 2022. Disponível em: <<https://tinyurl.com/3dwup8jx>>. Acesso em: 28 mar. 2024.
- IMATERRA - Instituto Mãos da Terra. **Desmatamento autorizado e apropriação da água no oeste baiano: a destruição do Cerrado e seus povos**. Imaterra, dez. 2022. Disponível em: <<https://tinyurl.com/yxfw5x87>>. Acesso em: 28 mar. 2024.
- IPCC - Intergovernmental Panel on Climate Change. Summary for Policymakers. In: **Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change**. IPCC, 2023. Disponível em: <<https://tinyurl.com/4jrufd8w>>. Acesso em: 21 mar. 2024.
- LAMA, Carolina Del; ROSA, Marcos; AZEVEDO, Tasso; SHIMBO, Julia; TEIXEIRA, Lana; OLIVEIRA, Magaly; COELHO-JUNIOR, Marcondes. **Relatório Anual do Desmatamento no Brasil 2023**. São Paulo: MapBiomas, 2024. Disponível em: <<https://tinyurl.com/2jurn2p9>>. Acesso em: 29 mai. 2024.
- LEHFELD, Lucas de Souza; CARVALHO, Nathan Castelo Branco de; BALBIM, Leonardo Ispier Nassif. **Código Florestal Comentado e Anotado**. Editora Método, 2ª ed, 2013.
- LOPES, Cristina Leme; CÁRCAMO, Anna Maria. **Mecanismos inovadores para a implementação da reposição florestal no Matopiba**. CPI, 2023. Disponível em: <<https://tinyurl.com/mrxsh8ed>>. Acesso em: 26 mar. 2024.
- LOPES, Cristina Leme; SEGOVIA, Maria Eduarda; CHIAVARI, Joana. **Onde estamos na implementação do Código Florestal? Radiografia do CAR e do PRA nos Estados Brasileiros: edição 2023**. CPI, 2023. Disponível em: <<https://tinyurl.com/2puwwy42>>. Acesso em: 02 abr. 2024.
- MACHADO, Alberto Vellozo; GAIO, Alexandre; MARASCHIN, Letícia Uba da Silveira; PINHEIRO, Paula Broering Gomes; HOSHINO, Thiago A. P.; BERTOL, Laura Emanhoto; CARDOSO, Cassiana Ruffato; OLIVEIRA, Ana Letícia Sampaio de. **Nota Técnica 2/2017**. Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Proteção ao Meio Ambiente e de Habitação e Urbanismo do Paraná, 2017.
- MAES, Jéssica. Desmatamento cai pela metade na Amazônia e sobe 43% no Cerrado em 2023. **Folha de São Paulo**, 05 jan. 2023. Disponível em: <<https://tinyurl.com/y8kdw7mb>>. Acesso em: 16 mar. 2024.
- MARCO JR., Paulo de; SOUZA, Rodrigo A. de; ANDRADE, André F. A.; VILLÉN-PÉREZ, Sara; NÓBREGA, Caroline Corrêa; CAMPELLO, Luiza Motta; CALDAS, Marcellus. The value of private properties for the conservation of biodiversity in the Brazilian Cerrado. **Science**, v. 380, n. 6642, 2023. Disponível em: <<https://tinyurl.com/yb36zc93>>. Acesso em: 27 mar. 2024.
- OCF - Observatório do Código Florestal (org.). **O Código Florestal nos biomas: desafios e soluções**. 2022. Disponível em: <<https://tinyurl.com/4b8thb3b>>. Acesso em: 26 mar. 2024.
- OCF - Observatório do Código Florestal; ICV - Instituto Centro de Vida; IMAFLORA - Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola; ARTIGO 19; ISA -

- Instituto Socioambiental. **O acesso à informação sobre a implementação do Código Florestal pelos governos estaduais.** OCF, ICV, IMAFLORA, Artigo 19 e ISA, 2022. Disponível em: <<https://tinyurl.com/4u9vb5kt>>. Acesso em: 22 mar. 2024.
- PIVETTA, Marcos. Tasso Azevedo: as fronteiras do desmatamento. **Revista Pesquisa FAPESP**, fev. 2024. Disponível em: <<https://tinyurl.com/59fx6rjk>>. Acesso em: 04 mar. 2024.
- PRIZIBISCZKI, Cristiane. Para conter alta no desmatamento, governo dará início ao embargo remoto no Cerrado. **O Eco**, 06 jul, 2023. Disponível em: <<https://tinyurl.com/mv2hvvmv>>. Acesso em: 27 mar. 2024.
- RIGUEIRA, Dary Moreira Gonçalves; COUTINHO, Samanta Levita; PINTO-LEITE, Clarissa Machado; SARNO, Vitor Luis Curvelo; ESTAVILLO, Candelaria; CAMPOS, Simone; DIAS, Vanessa Simões; CHASTINET, Carla de Barros e Azevedo. Perda de habitat, leis ambientais e conhecimento científico: proposta de critérios para a avaliação dos pedidos de supressão de vegetação. **Revista Caititu**, Salvador, n. 1, p. 21-42, set. 2013.
- ROCHA, P. L. B.; AFONSO, F.; BARROS, F. C.R.; CAMPOS, L.; CARVALHO, G.; DOBROVOLSKI, R.; EL-HANI, C. N.; HURBATH, F.; MAIA, M. P.; MARIANO-NETO, E.; ROQUE, N.; VIANA, B. F. **Supressão de vegetação nativa na Bahia: o que estamos perdendo.** UFBA - Universidade Federal da Bahia, IMATERRA - Instituto Mãos da Terra, Frente Parlamentar Ambientalista da Bahia, 2020. Disponível em: <<https://tinyurl.com/yeywczup>>. Acesso em: 26 mar. 2024.
- RODRIGUES, Karina Furtado. Desvelando o conceito de transparência: seus limites, suas variedades e a criação de uma tipologia. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 18, n. 2, abr.-jun. 2020. Disponível em: <<https://tinyurl.com/3ve6bejf>>. Acesso em: 03 abr. 2024.
- SALIM, Leila. Estados e municípios passam a boiada no Cerrado e desafiam o Ibama. **Observatório do Clima**, 11 set. 2023. Disponível em: <<https://tinyurl.com/2djxtph>> Acesso em: 27 mar. 2024.
- SARLET, Ingo W.; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de Direito Ambiental.** Rio de Janeiro: Forense, 4ª edição, 2023.
- SAWYER, Donald; MESQUITA, Beto; COUTINHO, Bruno; ALMEIDA, Fábio Vaz de; FIGUEIREDO, Isabel; LAMAS, Ivana; PEREIRA, Ludivine Eloy; PINTO, Luiz Paulo; PIRES, Mauro Oliveira; KASECKER, Thaís. **Perfil do Ecossistema Hotspot de Biodiversidade do Cerrado.** Critical Ecosystem Partnership Fund, 2017. Disponível em: <<https://tinyurl.com/bdddx335>>. Acesso em: 20 mar. 2024.
- SILVA, Fernando Antônio Macena da; OLIVEIRA, Alexandra Duarte de; CARVALHO, Arminda Moreira de; MARCHÃO, Robélio Leandro; LUIZ, Alfredo José Barreto; RIBEIRO, Fabiana Piontekowski; MÜLLER, Artur Gustavo. Effects of agricultural management and of climate change on N2O emissions in an area of the Brazilian Cerrado: measurements and simulations using the STICS soil-crop model. **Agriculture, Ecosystems & Environment**, v.

- 363, 2024. Disponível em: <<https://tinyurl.com/yd4taxk4>>. Acesso em: 01 abr. 2024.
- SCHMIDT, Sarah. Áreas privadas de conservação no Cerrado poderiam preservar até 25% dos habitats. **Revista Pesquisa FAPESP**, 21 abr. 2023. Disponível em: <<https://tinyurl.com/mw2ke3au>>. Acesso em: 27 mar. 2024.
- TERRA, Marcela C. N. S.; NUNES, Matheus Henrique; SOUZA, Cleber R.; FERREIRA, Gabriel W. D.; PRADO-JUNIOR, Jamir A. do; REZENDE, Vanessa L.; MACIEL, Rafaella; MANTOVANI, Vanessa; RODRIGUES, André; MORAIS, Vinícius Augusto; SCOLFORO, José Roberto Soares; MELLO, José Marcio de. The inverted forest: aboveground and notably large belowground carbon stocks and their drivers in Brazilian savannas. **Science of the Total Environment**, v. 867, 2023. Disponível em: <<https://tinyurl.com/7vk38w53>>. Acesso em: 22 mar. 2024.
- TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL; CONACI - Conselho Nacional de Controle Interno. **Guia de Transparência Ativa: gestão florestal e Unidades de Conservação**. Transparência Internacional e CONACI, 2023. Disponível em: <<https://tinyurl.com/3k8durmv>>. Acesso em: 22 mar. 2024.
- TSAI, David; POTENZA, Renata; QUINTANA, Gabriel; CARDOSO, Anderson Matheus; SILVA, Felipe Barcellos e; GRACES, Ingrid; COLUNA, Iris; CARVALHO, Kaccnny; ZIMBRES, Bárbara; SILVA, Camila; SILVA-JUNIOR, Celso H. L.; SOUZA, Edriano; SHIMBO, Julia; ALENCAR, Ane; ANGELO, Claudio; HERSCHMANN, Stela; ARAÚJO, Suely. **Análise das emissões de gases de efeito estufa e suas implicações para as metas climáticas do Brasil: 1970-2022**. SEEG, 2023. Disponível em: <<https://tinyurl.com/mwsj83m4>>. Acesso em: 21 mar. 2024.
- UFMG - Universidade Federal de Minas Gerais. **Panorama do Código Florestal Brasileiro**. Belo Horizonte, 2ª ed., 2023. Disponível em: <<https://tinyurl.com/yesbtwb8>>. Acesso em: 15 mar. 2024.
- VIEIRA, Jean Ricardo Gusmão; TORREGROSSA, Gabriela Sampaio Souza; DIAS, Micheline Flores Porto. A municipalização da agenda verde trazida pela lei complementar 140 de 2011: o ente local pode autorizar a supressão de vegetação e manejo florestal? **Cadernos de Ciências Sociais Aplicadas**, Vitória da Conquista, n. 21, p. 25-40, 2016.
- VIEIRA, Raísa Romênia S.; RIBEIRO, Bruno R.; RESENDE, Fernando M.; BRUM, Fernanda T.; MACHADO, Nathália; SALES, Lilian Patrícia; MACEDO, Lara; SOARES-FILHO, Britaldo; LOYOLO, Rafael. Compliance to Brazil's Forest Code will not protect biodiversity and ecosystem services. **Diversity and Distributions**, 2018. Disponível em: <<https://tinyurl.com/4y3pj8k5>>. Acesso em: 26 mar. 2024.
- WEDY, Gabriel; MOREIRA, Rafael Martins Costa. **Manual de Direito Ambiental: de acordo com a jurisprudência dos Tribunais Superiores**. Belo Horizonte, Fórum, 2019.

WWF-BRASIL. No Cerrado, alertas de desmatamento aumentam 19% em relação a fevereiro do ano passado. **WWF-Brasil**, 08 mar. 2024. Disponível em: <<https://tinyurl.com/ye429s4w>>. Acesso em: 26 mar. 2024.