



INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS
GABINETE DA PRESIDÊNCIA DO IBAMA

Despacho nº 4681810/2019-GABIN

Processo nº 02026.006262/2018-52

Interessado: Sindicato Rural de Lages, Federação da Agicultura do Estado de Santa Catarina - FAESC, Associação Dos Sindicatos Filiados a FIESC - Serra Catarinense, Prefeitura Municipal de Lages, Fórum Das Entidades Empresariais de Lages, Cooperativa Agropecuária do Planalto Serrano

À/Ao SUPERINTENDÊNCIA DO IBAMA NO ESTADO DE SANTA CATARINA
COORDENAÇÃO DO PROCESSO SANCIONADOR AMBIENTAL

Assunto: Operação Campereada

Campos de altitude do Bioma Mata Atlântica. Atividade agrossilvipastoril. Autorização e licença para supressão de vegetação nativa. Conflito de competência. Princípios da boa-fé e da segurança jurídica. Aplicação. Arquivamento de notificações e anulação de autos de infração/termos de embargo. Ciência ao órgão ambiental estadual.

RELATÓRIO

1. Trata-se demanda do Sindicato Rural de Lages e de outras entidades associativas dirigida ao Superintendente do Ibama em Santa Catarina em que requerida anulação de procedimentos de notificação, embargo e autuação em propriedades rurais no Município de Lages/SC, objeto de fiscalização realizada no âmbito da Operação denominada Campereada; a operação foi iniciada na Divisão Técnico-Ambiental da Superintendência do Ibama no Rio Grande do Sul, em 2013, objetivando o controle de supressão ilegal de vegetação nos campos nativos do bioma Pampa e, de acordo com o Plano Nacional Anual de Proteção Ambiental (PNAPA/2018), se estendeu para ações fiscalizatórias destinadas à proteção dos campos situados no bioma Mata Atlântica, denominados "campos de altitude" (artigo 2º da Lei nº 11.428/2006 e Resolução Conama nº 423/2010), nos Estados de Santa Catarina e Paraná;
2. As ações fiscalizatórias foram realizadas em razão do exercício de atividade agrossilvipastoril - supressão de vegetação e introdução de espécies exóticas forrageiras - sem autorização, em propriedades localizadas nos campos de altitude, no Estado de Santa Catarina;
3. Sustentam os demandantes que, de acordo com legislação ambiental estadual vigente, as atividades de grãos e pastagens não estão sujeitas ao licenciamento ambiental, nos termos do artigo 28, inciso XV, c/c artigo 109, artigo 102, inciso III, e artigo 103, incisos II e III, todos da Lei Estadual nº 14.675/2009 (Código Ambiental de Santa Catarina); referem que os casos relatados não tratam de hipótese de aplicação da Lei nº 11.428/2006 (Lei da Mata Atlântica), nem da Lei nº 12.651/2012 (Código Florestal) mas, sim, do disposto no artigo 8º, inciso XVI, alínea "b" da Lei

Complementar 140/2011; aduzem que, caso a operação seja levada adiante, haverá graves efeitos econômicos e jurídicos ao setor do agronegócio em Santa Catarina;

4. De forma a subsidiar a manifestação, a chefia da Divisão Técnico-Ambiental naquela Superintendência (SEI nº 3994703) anexou considerações relativamente à Operação Campereada, no seguinte sentido: os campos nativos localizados na região de São Francisco de Paula/RS, Bom Jesus /RS, Capão Alto/SC e Lages/SC, por exemplo, são campos de altitude conforme o Mapa de Aplicação da Lei da Mata Atlântica; sendo vegetação nativa com proteção especial, há que se analisar seu estágio sucessional, nos termos da Resolução Conama 423/2010, sendo que a autorização para a supressão só seria possível se a vegetação estivesse em estágio inicial de regeneração, ou seja, áreas onde já existiu implantação de lavouras em anos anteriores a Lei 11.428/2006, que rege a proteção do bioma; a avaliação técnica de estágios sucessionais está longamente esmiuçada na Nota Técnica 03/2017 (SEI nº 0116868), referendada por pesquisadores no tema; no caso de campos de altitude tradicionalmente utilizados para pecuária e sem histórico de conversão, pode-se afirmar que os estágios sucessionais compatíveis com estas áreas são os estágios avançado ou médio de regeneração, sendo necessária uma avaliação *in loco* para um refinamento da classificação; independentemente de constituírem estágio avançado ou médio de regeneração, campos de altitude enquadrados em quaisquer dos dois estágios não são passíveis de autorização para supressão com vistas a uso alternativo do solo, salvo as exceções previstas nos artigos 21 e 23 da Lei nº 11.428/2006; ainda que tal não fosse, o que está sendo requisitado nas notificações é a apresentação de autorização para supressão do campo nativo e não licença ou autorização para plantio de alguma cultura agrícola, razão pela qual não há que se confundir "dispensa de autorização para a supressão dos campos nativos" com "dispensa de licenciamento para a atividade de agricultura";

5. Em carta endereçada à esta Presidência (SEI nº 4341898), os demandantes reiteram oposição à ação fiscalizatória, requerendo o arquivamento das notificações, embargos e multas emitidas em novembro e dezembro de 2018;

6. Referem em outra manifestação (SEI nº 4482537) que, no caso específico do Processo nº 02026.005943/2018-01 - Notificação nº 713779-E, antes do prazo de 90 dias para a resposta do notificado, foi emitido o Auto de Infração nº 9186694-E, no valor de R\$1.204.000,00 (um milhão, duzentos e quatro mil reais), acompanhado do Termo de Embargo nº 823491-E; reiteram o manifestado naquele processo, nos seguintes termos: as referidas atividades não estão sujeitas ao licenciamento ambiental naquele estado, de acordo com as Resoluções Consema nº 13/2012 e 98/2017; por se tratar de área rural consolidada, dado o seu caráter antropizado, segundo o conceito expresso no Cadastro Ambiental Rural (CAR), não há a necessidade de autorização para supressão de vegetação ou para a introdução de espécies exóticas em campo nativo.

FUNDAMENTAÇÃO

7. A questão trazida à análise insere-se no âmbito da competência para autorizar e fiscalizar atividades agrossilvipastoris que impliquem em supressão de vegetação nativa em campos de altitude, em área rural localizada no Estado de Santa Catarina;

8. Tem-se como inegável a competência do Ibama para exercer o controle e a tutela ambiental, em razão da competência comum atribuída a todos os entes pelo artigo 23, incisos VI e VII, da Constituição Federal; especificamente no tocante ao poder de polícia ambiental envolvendo atividades agrossilvipastoris, em decisão recente, o Supremo Tribunal Federal entendeu que "3. O desenvolvimento de atividades agrossilvipastoris pode acarretar uma relevante intervenção sobre o meio ambiente, pelo que não se justifica a flexibilização dos instrumentos de proteção ambiental, sem que haja um controle e fiscalização prévios da atividade. 4. A dispensa de licenciamento de atividades identificadas conforme o segmento econômico, independentemente de seu potencial de degradação, e a consequente dispensa do prévio estudo de impacto ambiental (art. 225, § 1º, IV, da CF) implicam proteção deficiente ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da

CF), cabendo ao Poder Público o exercício do poder de polícia ambiental visando a prevenir e mitigar potenciais danos ao equilíbrio ambiental", julgando procedente a ADI 5312/TO (Rel. Min. Alexandre de Moraes, julg. 25/10/2018, in DJ-e 11/02/2019);

9. A CF/1988 também concedeu a todos os entes federados autonomia legislativa ambiental, forte no artigo 24, incisos VI, VII e VIII, e §§ 2º e 3º, inclusive para dispor, na esfera de suas competências, sobre normas suplementares para o licenciamento ambiental, considerando as regras definidas pela União;

10. A supressão de qualquer tipo de vegetação nativa no país depende de prévia autorização dos órgãos ambientais, de acordo com a Lei nº 12.651/2012; as áreas rurais em questão encontram-se inseridas nos campos de altitude, em região que, segundo norma específica e geral (artigo 2º da Lei nº 11.428/2006), é considerada parte integrante do Bioma Mata Atlântica, sendo que, nesse caso, os limites para proteção da vegetação nativa são definidos conforme o estágio de conservação (vegetação primária e secundária, nos seus estágios sucessionais) em que se encontra, de acordo com a Resolução Conama nº 423/2010; tais particularidades também foram contempladas nas normas editadas pelo ente federado (SC);

11. Pelas informações prestadas, tem-se que os notificados e/ou atuados entenderam desnecessária a obtenção de licença ambiental e autorização de supressão de vegetação em razão de as propriedades estarem situadas em áreas submetidas à competência do Código Estadual do Meio Ambiente de Santa Catarina - o qual foi explicitado pela Resolução Consema 98/2017- que definiu campos de altitude como sendo os locais que se situam acima de 1.500 metros do nível do mar (artigo 28, inciso XVI); ademais, pelo código ambiental catarinense, nos termos do artigo 103, os campos atópicos, melhorados e pastoreados são considerados como área rural com vegetação em estágio inicial de regeneração, se associados à Floresta Ombrófila Mista, sendo que as restrições ao uso de solo para atividades de pastoreio somente se aplicam às áreas rurais situadas acima de 1.500 metros de altitude, o que, pelo o que foi alegado, não é o caso das propriedades; quanto à incidência da Resolução Consema 98/2017, da leitura do seu Anexo VI, que lista as atividades sujeitas ao licenciamento ambiental e respectivos estudos ambientais, tem-se que não está incluída a atividade agrossilvipastoril;

12. A complexidade da análise do caso concreto resulta do aparente conflito entre normas estaduais e federais quanto à proteção da vegetação nativa no exercício de atividade agrossilvipastoril, principalmente no tocante à competência para licenciar e aos parâmetros para identificação dos estágios primário e secundário de regeneração da vegetação, além do histórico de utilização da área (se área rural consolidada ou não), o que cria o risco de judicialização da matéria; também a aparente falta de clareza do objeto que os normativos estaduais visam a proteger, se a área ou se a vegetação, é motivo de controvérsia; no caso do RS, essa controvérsia se traduz no uso do conceito de "remanescentes de vegetação nativa" em detrimento do conceito de "área rural consolidada por supressão da vegetação nativa com atividades pastoris", adotado pelo Decreto Estadual do RS nº 52.431/15, e declarado inconstitucional;

13. Em Santa Catarina, a Lei nº 14.675/2009 é objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4252/SC -e da ADI nº 4.253/SC, apensada, além da ADI nº 4229, arquivada - ainda não julgada pelo STF (<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2684447>); o PGR apontou a inconstitucionalidade, entre outros, do artigo 28, inciso XVI, e dos artigos 101 a 113 da lei, os quais estariam definindo os estágios sucessionais da Mata Atlântica, em usurpação da competência legislativa da União;

14. É inegável que a falta de clareza e a aparente sobreposição de normas que regulam a mesma matéria criam insegurança jurídica ao cidadão e potencializam a judicialização, ainda que considerada a competência dos entes federados para regulamentarem critérios específicos e procedimentais, considerando as características e peculiaridades regionais;

15. No caso dos autos, embora as propriedades estejam localizadas no bioma de Mata Atlântica, no Estado de Santa Catarina, a característica peculiar de serem caracterizadas, pelos critérios estabelecidos pelos normativos estaduais, como áreas não afetadas aos padrões estabelecidos pela União e aptas a desenvolverem atividade agrossilvipastoril, torna plausível a alegação de que os notificados e/ou autuados não teriam incorrido na prática de infração ambiental, porquanto teriam exercido a atividade de boa-fé e amparados em ato legal válido - no caso, o Código Ambiental de Santa Catarina e a sua regulamentação - tendo confiado no Estado-Administração, enquanto ente regulador e fiscalizador na manutenção dessa lei;

16. Ressalta-se que o ato administrativo de autuação e de notificação goza de presunção de veracidade, mas essa pode vir a ser afastada pela produção de prova em contrário, sendo que nada impede que a Administração proceda à revisão do entendimento exarado no processo administrativo (artigo 53 da Lei nº 9.784/1999 e Súmula 473 do STF); de fato, verifica-se que restou caracterizada a boa-fé objetiva nas condutas praticadas na vigência da Lei 14.675/2009 e da Resolução Consema 98/2017, normativos que não punem a prática de atividade agrossilvipastoril em áreas rurais situadas abaixo dos 1.500 metros de altitude, devendo ainda ser considerada, além da observância ao princípio da legalidade, a necessidade de que seja sempre conferida estabilidade às situações criadas administrativamente, em nome da segurança jurídica, nos vínculos firmados entre a Administração e os administrados, sendo certo que o desconhecimento da lei é inescusável;

17. A doutrina entende que a aplicação da boa-fé como princípio informador da Administração visa a resguardar a proteção da confiança e a estabilização das relações jurídicas administrativas, “no sentido de uma certa auto-vinculação dos atos” (SARLET, Ingo Wolfgang. A Eficácia do Direito Fundamental à Segurança Jurídica: Dignidade da Pessoa Humana, Direitos Fundamentais e Proibição de Retrocesso Social no Direito Constitucional Brasileiro. In: ANTUNES, Cármen Lúcia (Org.). *Constituição e segurança jurídica: direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada. Estudos em homenagem a José Paulo Sepúlveda Pertence*. Belo Horizonte: Fórum, 2004, pp. 97-98.), sendo ainda resultado “da junção dos princípios da moralidade e da segurança jurídica” FREITAS, Juarez. *O controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1999, p. 73), tão necessária a essas relações;

18. Embora fundamentando no sentido da impossibilidade de revisão do acórdão do tribunal recorrido por se tratar de matéria fática, entendeu a Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, Relator Ministro Herman Benjamin, que “descabida a multa aplicada pelo IBAMA [...] tendo em conta que a parte apelante agiu de boa-fé, julgando-se amparada por Licença Ambiental Prévia concedida pela FATMA” (REsp 1343267/SC, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, julg. 20/08/2015, DJ-e 24/11/2015);

19. Assim, em nome dos princípios da legalidade, da boa-fé e da segurança jurídica que devem pautar as relações entre o Estado-Administração e os administrados, que impõem o dever do gestor público de zelar pela estabilidade das relações, torna-se necessário o arquivamento das notificações e autuações expedidas, forte no entendimento de que as atividades praticadas encontravam-se amparadas no disposto no código ambiental catarinense e sua regulamentação, razão pela qual perde objeto o entendimento defendido na manifestação técnica, no sentido de prosseguimento das ações fiscalizatórias;

20. O fato de se entender pelo arquivamento das notificações e pela anulação dos autos de infração e dos termos de embargo não significa afirmar que a atividade em questão ficará imune a todo e qualquer controle ambiental ou às demais exigibilidades previstas em outras legislações vigentes e aplicáveis, como a recente Instrução Normativa Ibama nº 9, de 25/02/2019 -que dispõe sobre as diretrizes técnicas e jurídicas a orientarem as solicitações de anuência prévia do Ibama para supressão de vegetação-, ressaltando-se, ainda, a sempre necessária discricionariedade técnica dos agentes ambientais na análise dos casos concretos a esses submetidos.

21. Por fim, é necessário que seja dada ciência ao órgão ambiental estadual para eventual análise e manifestação sobre os procedimentos sob sua competência, nos termos da fundamentação.

DISPOSITIVO

Ante o exposto, oficie-se o demandante.

Remetam-se os autos à Coordenação do Processo Sancionador Ambiental/Copsa para providências.

Dê-se ciência ao órgão ambiental estadual, nos termos da fundamentação.

Brasília, 02 de abril de 2019.

(assinado eletronicamente)
EDUARDO FORTUNATO BIM
Presidente do Ibama



Documento assinado eletronicamente por **EDUARDO FORTUNATO BIM, Presidente**, em 02/04/2019, às 10:48, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.ibama.gov.br/autenticidade>, informando o código verificador **4681810** e o código CRC **26ACEB0A**.