

A Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012 e
as competências florestais dos entes públicos

Roberta Rubim del Giudice

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	1
1. O PRINCÍPIO DA LEGALIDADE E DO PODER REGULAMENTAR	1
2. A COMPETÊNCIA DOS ENTES DA FEDERAÇÃO	2
2.1 COMPETÊNCIA LEGISLATIVA.....	2
2.2 COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA.....	3
3. A NOVA LEI DE FLORESTAS	5
CONCLUSÃO	6

INTRODUÇÃO

Com a edição da nova norma florestal, a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, surge a necessidade de se analisar a competência para editar as regulamentações necessárias a sua implementação, bem como para atuar na aplicação da Lei. Este documento tem como objetivo abordar os contornos da competência do Poder Executivo estadual e demonstrar que tais contornos incluem tanto competências administrativas para a aplicação da norma, quanto o poder regulamentar para tratar de tais questões.

Para demonstrar os fundamentos jurídicos de tal competência, é necessário compreender os limites do poder regulamentar, a competência dos entes da Federação sobre o tema ambiental, bem como interpretar os termos da própria Lei nº 12.651, de 2012, sob os limites constitucionalmente estabelecidos.

1 O Princípio da Legalidade e do Poder Regulamentar

No ordenamento jurídico brasileiro, por força da Constituição da República de 1988, as obrigações só podem ser criadas por força de lei¹, o que configura o **princípio da legalidade**, princípio este basilar do Estado de Direito. Bastos (1999²) assevera que, por força do princípio citado, apenas o Poder Legislativo pode criar obrigações para os particulares, cabendo aos Poderes Executivo e Judiciário atuar e cobrar o cumprimento de obrigações dentro dos limites da lei, nunca impondo deveres ou obrigações novas, não estabelecidas por lei, ao indivíduo.

Cabe aos chefes de poderes executivos o poder regulamentar para (I) fiel execução da lei e para (II) dispor sobre a organização e o funcionamento da administração pública, na própria

¹ Art. 5º, inciso II, da Constituição da República

² BASTOS, Celso Ribeiro. Curso De Direito Constitucional. 20 ed. atual. São Paulo. Saraiva, 1999.

esfera de atuação, na forma da lei³. Tal poder é limitado ao conteúdo da lei. É um poder administrativo no exercício de função normativa subordinada, conforme observa José Afonso da Silva (2013)⁴. A submissão do Poder Executivo ao princípio da legalidade visa conduzir à segurança jurídica, em virtude da aplicação precisa e exata da norma preestabelecida, aproximando-se de uma "*garantia constitucional*" (BASTOS, 1999).

Portanto, os atos regulamentares são atos normativos secundários que não podem conflitar com a lei, não podem inovar, criar obrigações ou restringir direitos, sob pena de incidir em domínio constitucionalmente reservado ao âmbito de atuação material de leis. Definidas as obrigações por lei, observado o princípio da legalidade, atos regulamentares – infralegais – podem estabelecer a forma de cumprimento de tais obrigações ou de aplicação da lei, por força do **poder regulamentar**.

Por sua vez, ao estabelecerem a forma de cumprimento da lei, atos normativos regulamentares podem determinar procedimentos, requerimentos, documentos a serem apresentados, dentre outras obrigações necessárias para a implementação da obrigação instituída por lei, em sentido estrito. São exemplos de atos regulamentares os decretos, as instruções normativas, resoluções, portarias, os quais configuram atos meramente administrativos de competência dos chefes dos poderes executivos – Presidente da República, governadores estaduais e distrital e prefeitos. Os decretos em geral são utilizados pelos chefes do poder executivo para regulamentar leis com o fito de lhes conferir a forma para o cumprimento efetivo, definindo conceitos, procedimentos ou atos, não podendo contrariar a lei ou ir além dela.

2 A COMPETÊNCIA DOS ENTES DA FEDERAÇÃO

2.1 Competência legislativa

A Constituição da República dispõe que a competência para legislar sobre meio ambiente é concorrente⁵, cabendo a competência legislativa geral à União. A competência residual ou implícita cabe aos Estados que "*podem legislar sobre as matérias que não estão reservadas à União e que não digam respeito à administração própria dos Municípios, no que concerne ao seu peculiar interesse*" (Representação nº 1.153-4/RS, voto do Min. Moreira Alves - STF). As normas estaduais terão espaço quando não houver legislação federal, podendo nestes casos dispor inclusive sobre princípios gerais, ou quando, em regras gerais fixadas na legislação federal, houver necessidade ou espaço para complementação ou suplementação para o preenchimento de lacunas ou para aquilo que não corresponda à generalidade ou trate-se de peculiaridades regionais. Estas balizas impostas à edição de normas ambientais vinculam tanto a edição de leis como de seus regulamentos.

Portanto, o exercício da competência dos chefes do Poder Executivo para a edição de decretos regulamentares – exercício do poder regulamentar – está sujeito aos limites traçados pelo princípio da legalidade e da regra geral federal.

³ Art. 84, IV e VI, da Constituição da República, repetida nas Constituições Estaduais

⁴ SILVA, José Afonso da. Curso De Direito Constitucional Positivo. 36 ed. São Paulo Malheiros Editores, 2013.

⁵ Art. 24, incisos VI a VIII, da Constituição da República.

A Constituição da República⁶ estabelece como competência privativa do Presidente da República “*sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução*”, o que se aplica a temas de competência do Poder Executivo Federal. O mesmo preceito constitucional é repetido nas constituições estaduais, conferindo a mesma competência aos chefes dos poderes executivos estaduais, a exemplo do art. 145, inciso IV, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro de 1989.

Os governadores, chefes dos poderes executivos estaduais e distrital, têm a competência para a edição de atos regulamentares em matérias que não lhes são vedadas⁷, em especial, em matérias cuja competência lhes seja atribuída, tal como a competência concorrente para legislar sobre a questão ambiental, prevista no art. 24, incisos VI a VIII da Constituição da República.

A regulamentação de uma lei federal que trata de tema ambiental, por meio da edição de um decreto estadual, configura a expedição de norma complementar à ordem jurídico-formal vigente. Contudo, um decreto estadual não poderá inovar ou extrapolar a lei federal (*praeter legem*) ou mesmo regulamentar contrariando o dispositivo legal (*contra legem*), conforme se observou acima.

Caberá ainda aos Municípios a edição de normas sobre meio ambiente em caráter meramente suplementar à legislação federal e estadual, restrita, no que couber, ao interesse local (art. 30, I e II, da Constituição da República).

2.2 Competência administrativa

Já a competência administrativa⁸, no que tange às florestas, é comum a todos os entes da Federação e não exclusiva da União⁹. A Constituição da República¹⁰ estabelece que a cooperação para o exercício da competência comum será fixada em lei complementar. Isso significa que uma lei ordinária, como a Lei nº 12.651, não pode alterar ou tratar de competências. Leis ordinárias têm uma forma de aprovação mais simples no Congresso Nacional que as leis complementares.

Por sua vez, a Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, é a norma que regulamenta a competência comum para tratar de meio ambiente, fixando a forma de cooperação entre União, Estados, DF e Municípios. Ao tratar de florestas, a Lei Complementar citada se restringiu a tratar das autorizações para manejo e supressão de vegetação, de florestas e de formações sucessoras, as quais, em regra geral, cabem aos Estados (art. 8º), excluídas as competências da União (art. 7º) e dos municípios (art. 9º). Assim, a competência para exercer outras ações administrativas relacionadas às florestas deve ser verificada pela interpretação analógica das orientações da Lei Complementar nº 140, de 2011, que não podem ser alteradas ou fixadas por outro tipo normativo.

6 Art. 84, incisos IV, da Constituição da República, parte final.

7 Art. 25, § 1º, da Constituição da República

8 Entende-se por competência administrativa o campo de atuação efetiva das funções governamentais; onde o Poder Público pode e deve exercer tarefas, realizar atividades, para o alcance de seus fins.

9 Art. 23, incisos III, VI e VII (especificamente sobre florestas o inciso VII) da Constituição da República.

10 Art. 23, parágrafo único, da Constituição da República.

Além de outras ações administrativas relacionadas a meio ambiente, as atribuições relacionadas diretamente à Lei Federal de Florestas, à proteção e ao uso das florestas são, assim, definidas pela Lei Complementar nº 140, de 2011, para cada ente da Federação, cabendo à União¹¹, a atuação supletiva e subsidiária aos demais entes da Federação e:

1. organizar e manter, com a colaboração dos outros entes, o Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente (Sinima);
2. criar e gerir Unidades de Conservação federais;
3. licenciar empreendimentos e atividades em imóveis localizados em dois ou mais estados, nas regiões de fronteira do País e terras indígenas;
4. aprovar o manejo e a supressão de vegetação, de florestas e formações sucessoras em:
5. florestas públicas federais, terras devolutas federais ou Unidades de Conservação Federais, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs) ; e
6. atividades ou empreendimentos licenciados ou autorizados, ambientalmente, pela União.
7. Cabe aos Estados¹²:
 - a) prestar informações à União para a formação e atualização do Sinima;
 - b) elaborar o zoneamento ambiental de âmbito estadual;
 - c) criar e gerir as unidades de conservação estaduais e distrital;
 - d) aprovar o manejo e a supressão de vegetação, de florestas e formações sucessoras em:
 - e) florestas públicas estaduais ou unidades de conservação do Estado, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);
 - f) imóveis rurais, observadas as atribuições previstas no inciso XV do art. 7º;
 - g) atividades ou empreendimentos licenciados ou autorizados, ambientalmente, pelo Estado.

No que diz respeito aos Municípios¹³, possuem atribuições que afetam diretamente a proteção e o uso das florestas em âmbito local, como:

1. organizar e manter o Sistema Municipal de Informações sobre Meio Ambiente;
2. prestar informações aos Estados e à União para a formação e atualização dos Sistemas Estadual e Nacional de Informações sobre Meio Ambiente;
3. elaborar o Plano Diretor, observando os zoneamentos ambientais;
4. Criar unidades de conservação;
5. aprovar:
 - a. a supressão e o manejo de vegetação, de florestas e formações sucessoras em florestas públicas municipais e unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs); e
 - b. a supressão e o manejo de vegetação, de florestas e formações sucessoras em empreendimentos licenciados ou autorizados, ambientalmente, pelo

¹¹ Art. 7º da Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011.

¹² Art. 8º da Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011.

¹³ Art. 9º da Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011.

Município.

O poder público poderá delegar a outro ente da Federação a realização de determinado serviço público que se enquadra no âmbito de sua competência originária, mas sempre sob sua fiscalização.

3 A NOVA LEI DE FLORESTAS

A Lei nº 12.651, de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa, traz regras de utilização e instrumentos de gestão florestal, tema que se insere na esfera de competência legislativa e administrativa ambiental. Conforme se observou, a edição de normas ambientais é de competência concorrente e a regulamentação para o fiel cumprimento das mesmas cabe aos chefes do Poder Executivo que possuem competência administrativa para implementar os ditames legais.

A competência para tratar de aprovação da localização das Reservas Legais, compensações, Cadastro Ambiental Rural (CAR), Cotas de Reserva Ambiental (CRA), Programa de Recuperação Ambiental (PRA), Reposição Florestal, Autorização de Supressão de Vegetação, em imóveis rurais, dentre outras atribuições administrativas, deve observar as regras de definição de competência traçadas pela Lei Complementar nº 140, de 2011, segundo a qual, em regra geral tratar-se-á de competência dos estados e do Distrito Federal (alínea b, inciso XVI, do art. 8º), observadas as exceções de competência da União (art. 7º) e dos municípios (art. 9º).

Ao descrever competências a serem exercidas para o alcance de seus fins, os ditames da Lei nº 12.651, de 2012, devem sempre ser interpretados sob a ótica constitucional e da Lei Complementar nº 140, de 2011. Diversas competências definidas na Lei nº 12.651 apenas explicitam atribuições que cabem inequivocamente ao Poder Executivo Federal, como: a definição de regras gerais¹⁴; implantação, execução, manutenção e controle de sistemas nacionais de integração de dados (arts. 35, 36, 44, § 1º, e 45, § 4º); estabelecimento de políticas e programas de âmbito nacional (arts. 40 e 41); programa de conversão de multas de sua competência (art. 42); estabelecer os critérios e mecanismos para uniformizar a coleta, a manutenção e a atualização das informações do Inventário Florestal Nacional (art. 71, parágrafo único).

Outras normas de competência trazidas pela Lei nº 12.651, de 2012, requerem interpretação constitucional e sob os contornos da Lei Complementar nº 140, de 2011, como é o caso específico dos o § 1º do art. 44 e o § 4º do art. 45 da Lei citada. O *caput* do 45 da Lei nº 12.651, de 2012, estabelece que a “CRA (Cotas de Reserva Ambiental) *será emitida pelo órgão competente do Sisnama*”, referindo-se a todos os órgãos do Sistema Nacional do Meio Ambiente - Sisnama com atribuições para tratar de florestas, conforme fixado pelos arts. 7º, 8º e 9º da Lei Complementar nº 140, de 2011, que é a mesma competência administrativa para a

¹⁴ Definição de regras gerais para a aprovação de PMFS incidentes em florestas públicas de domínio da União (art. 31); definição das atividades que configurarão utilidade pública ou interesse social (art. 3º, inciso VIII, alínea e, e inciso IX, alínea g); definição da metodologia unificada a ser utilizada para a elaboração do Zoneamento Ecológico-Econômico - ZEE estadual (art. 13); edição de normas de caráter geral para a regulamentação dos Programas de Regularização Ambiental – PRA (art. 59, § 1º); dentre outras.

emissão de CRAs, averbação de Reserva Legal, Reposição Florestal, entre outras relacionadas a florestas.

Já o § 1º do art. 44 e o § 4º do art. 45 da Lei nº 12.651, referem-se ao controle da informação e à delegação de competência aos estados para operarem dentro do “sistema único de controle” que deverá ser gerido pela União, pois seu objetivo é estabelecer uma forma de controle centralizado da compensação da Reserva Legal, pois esta poderá se dar entre estados, vindo daí a necessidade de atuação da União. Esta atuação não se refere ao exercício de atividades administrativas de emissão de CRAs, cancelamento, dentre outras, mas restringe-se à gestão do sistema de informação – ao sistema único de controle. A competência para lidar com informações sobre meio ambiente também é objeto da Lei Complementar nº 140, de 2011, art. 7º, inciso VIII. Ou seja, a União poderá delegar aos Estados a competência para atuar (por exemplo: inserir, alterar, gerar...dados etc.) no sistema único de controle. A forma de se integrar informações neste sistema único de controle, realmente, requer diretrizes da União. Mas isso não impede uma regulamentação estadual sobre a emissão de CRAs, apenas deve-se assegurar que as informações serão remetidas à União, quando esta dispor de um sistema único de controle. Escrever sobre competência originária da União.

Conclusão

Conclui-se, assim, que cabe a todos os entes da federação a efetiva implementação da Lei Federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012, observado o âmbito de suas respectivas competências administrativas, atribuídas pela Constituição e pela Lei Complementar nº 140, de 2011. Visando sua implementação, cabe também a cada ente da federação a edição de ato de regulamentação da mencionada Lei, em relação às regras específicas para tratar de questões florestais cuja, observados o princípio da legalidade, o poder regulamentar e a Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011.