
INOVAÇÕES NA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL BRASILEIRA: A proteção das florestas

Professor Paulo Affonso Leme Machado

Professor na Faculdade de Direito da Universidade Metodista de Piracicaba – UNIMEP. Mestre em Direito Ambiental pela Universidade de Strasbourg (França). Doutor Honoris Causa – Universidade Estadual Paulista – UNESP; Doutor Honoris Causa em Direito pela Vermont Law School - USA. Doutor em Direito – PUC-SP. Prêmio Internacional de Direito Ambiental “Elizabeth Haub” (1985). Professor Convidado na Universidade de Limoges/França (1986-2003). Promotor de Justiça (aposentado). Chevalier de La Légion d’Honneur. Autor dos livros: Ação Civil Pública e Tombamento; Estudos de Direito Ambiental; Recursos Hídricos – direito brasileiro e direito internacional; Direito à Informação e meio ambiente; Direito dos Cursos de Água Internacionais; Legislação Florestal e Competência e Licenciamento Ambiental e Direito Ambiental Brasileiro (21. ed.).
End.: eletrônico: paulo.leme.machado@uol.com.br

RESUMO

Visualizou-se a história da legislação florestal no século XX e XXI e a coe-rência da concepção das florestas como bem comum de todos os habitantes do Brasil. O acolhimento da concepção da função social da propriedade rural na Constituição Federal de 1988 foi abordado em sua implementação. A partilha das competências, de forma concorrente, para legislar sobre florestas foi tratada como um fator de criação de normas gerais federais e normas suplementares nos Estados e nos Municípios. A legislação florestal brasileira de 2012 foi focalizada em três aspectos: área de preservação permanente, área de reserva legal e pagamento de serviços ambientais.

Palavras-chave: APP – Área de Preservação Permanente. Área de Reserva Legal. Baixo impacto ambiental. Competência comum. Competência concorrente. Exploração comercial. Função social. Manejo sustentável. Pequena propriedade rural. Reserva legal. Terreno marginal. Uso sustentável da propriedade rural.

*INNOVATIONS IN BRAZILIAN ENVIRONMENTAL LAW
- THE PROTECTION OF FORESTS*

ABSTRACT

This paper looks into the history of forest legislation in 20th and 21st centuries and the coherence of the conception of forests as a common good of all the inhabitants of Brazil. The acceptance of the conception of the social function of land ownership in the Federal Constitution of 1988 was approached in accordance to its implementation. Concomitantly, the division of powers to legislate on forests was treated as a factor for the creation of federal standards as well as additional states standards and municipal standards. The Brazilian forest legislation of 2012 focused on three aspects: Permanent preservation area, legal reserve and payment for environmental services.

Keywords: *PPA - Permanent Preservation Area. Legal reserve. Low environmental impact. Common competence. Concurrent jurisdiction. Commercial exploitation. Social function. Sustainable management. Small farm. Legal reserve. Marginal land. Sustainable use of rural property.*

1 INTRODUÇÃO

A consciência de que as florestas são importantes é encontrada em documentos do Brasil Colônia. O próprio nome do país tem relação com uma árvore aqui encontrada, que se chamou de “pau-brasil”¹.

As florestas são um dos elementos constitutivos do ecossistema terrestre, interagindo com as águas, a atmosfera, o clima, o solo, a fauna e os seres humanos.

2 PEQUENA HISTÓRIA DA LEGISLAÇÃO FLORESTAL: do século XX para o início do século XXI

Em 1934, pelo Decreto n. 23.793, foi aprovado o “Código Florestal”, que vigorou até o advento da Lei n. 4.771/65. Foram previstos quatro tipos de florestas: protetoras, remanescentes, modelo e de rendimento. As finalidades que constam para as florestas protetoras no Código de 1934 foram repetidas nas duas legislações posteriores – a de 1965 e a de 2012. É verdade que foram aumentados os tipos de florestas, com mudança também no próprio nome, sendo “florestas de preservação permanente” e, atualmente, “área de preservação permanente”.

Houve uma grande inovação do Código Florestal de 1965 em relação ao Código de 1934: o segundo Código formulou regras que tornaram mais fácil a implantação das florestas protegendo as águas e as encostas, pois em um dos tipos das florestas de “preservação permanente” (novo nome das florestas protetoras), esse tipo de floresta é criado pelo “só efeito da lei” florestal. No Código de 1934, essas florestas dependiam de serem criadas pelo Ministério da Agricultura ou de um decreto do Governo federal.

A Lei n. 12.651/2012 é o resultado do projeto do deputado Aldo Rebelo, apoiado por Deputados Federais de diversos partidos políticos que representavam os proprietários rurais, sendo estes chamados pela mídia de “ruralistas”. Os debates estenderam-se pelo país, e no Congresso Nacional tive a oportunidade de ser convidado para falar na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, em Brasília/DF².

¹ “Árvore de até 30m (*Caesalpinia echinata*) da fam. das leguminosas, subfam. cesalpinioídea, que outrora habitava o litoral brasileiro, do Rio Grande do Norte até o Rio de Janeiro, e hoje em dia é bastante rara, com casca tanífera, madeira de cerne vermelho e tinta da mesma cor, folíolos pequeninos, flores amarelas e vagens oblongas”. (HOUAISS, 2001. CD-ROM.)

² A reforma do Código Florestal. Comissão Especial da Câmara dos Deputados. Sessão presidida pelo

No percurso legislativo de 1934 a 2012, nota-se uma semelhança quanto à possibilidade de compensação referente à instituição dos espaços territoriais com finalidades de proteção. Em 1934, fala-se de possível indenização aos proprietários rurais, em 1965 não se menciona essa possibilidade, mas em 2012, a questão é novamente levantada com a autorização de instituir-se o pagamento a “serviços ambientais” (Art. 41, I).

Ressalto, por fim, nessa pequena nota da história recente da legislação brasileira, uma igualdade no conceito da floresta como “bem comum de todos os habitantes do país”. Esse conceito similar está no Código de 1934 (Art. 1º), no Código de 1965 (Art. 1º) e na Lei n. 12.651/2012 (Art. 2º). O conceito de “bem comum” é levado em conta, exercendo-se “os direitos de propriedade com as limitações que a legislação em geral e especialmente esta Lei estabelecem”.

3 FUNÇÃO SOCIAL E ECOLÓGICA DA PROPRIEDADE E AS FLORESTAS

Todos têm direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado (Art. 225, *caput*). A existência da floresta, seu uso e sua recuperação são de inegáveis interesses para a existência do equilíbrio ecológico e de interesse comum a todos os habitantes do país (Art. 2º, *d*).

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, em colaboração com a sociedade civil, têm a responsabilidade comum da criação de políticas para a preservação e a restauração da vegetação nativa e de suas funções ecológicas e sociais nas áreas urbanas e rurais (Art. 1º - A, parágrafo único, V, da Lei n. 12.651/2012, com a redação da Lei n. 12.727/2012).

Nunca é demais repetir os mandamentos da Constituição da República ao dizer que incumbe ao Poder Público preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas, como, também, proteger a flora e a fauna, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica (Art. 225, § 1º, I e VII).

deputado Moacir Michelotto, intervindo o Relator do projeto, deputado federal Aldo Rabello. Brasília, 12 de novembro de 2009 (3h).

Audiência Pública realizada no Plenário n. 2 da Ala Sala Senador Nilo Coelho, Anexo II, do Senado Federal, em 13 de setembro de 2011, com a finalidade de debater o Projeto de Lei da Câmara n. 30, de 2001 (Código Florestal – 4h30). Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/comissoes/ses-sao/disc/listaDisc.asp?s=000567/11>>. Acesso em: 15 set. 2011.

A Constituição da República usa a expressão “função social”: no Art. 5º, XXIII – “a propriedade atenderá a sua função social”; no Art. 170, III – “função social da propriedade”. No Título VII da Constituição – Da Ordem Econômica e Financeira estão inseridos quatro capítulos, sendo que em três capítulos está presente a expressão “função social”. O Capítulo III trata da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária, que diz:

Art. 186 - A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: I – aproveitamento racional e adequado; II – utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III – observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV – exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

4 A PARTILHA DE COMPETÊNCIAS, PARA LEGISLAR E PARA ADMINISTRAR

As atribuições administrativas estão mencionadas na Constituição, sendo as da União enumeradas amplamente no Art. 21, dos Estados, no Art. 25, e dos Municípios, no Art. 30, passando, também, a Lei Complementar n. 140/2011 a tratar da partilha das competências.

A grande inovação da Lei Complementar n. 140/2011 é atribuir incumbência, em regra geral, aos Estados para autorizar a gestão e a supressão de vegetação de florestas e formações sucessoras nos “imóveis rurais” e, portanto, nas áreas de preservação permanente e nas reservas legais. A União e os Municípios também terão a mesma atribuição em florestas públicas federais, florestas públicas municipais e unidades de conservação instituídas pela União ou pelos Municípios, respectivamente. Ao ente federado que emitir licença ou autorização para um empreendimento caberá exercer o poder-dever de aprovar a gestão ou a supressão de vegetação de florestas e formações sucessoras. Segundo me parece, a Lei Complementar n. 140/2011 padece de inconstitucionalidade ao frear, diminuir, aumentar ou centralizar competências dos entes federados, pois o Art. 23 da Constituição afirma que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios “preservar as florestas, a fauna e a flora” (inciso VII).

5 A ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE – APP

5.1 Características da APP

A Área de Preservação Permanente, segundo a Lei n. 12.651, com as modificações da Lei n. 12.727, ambas de 2012, é uma área com, pelo menos, seis características:

a) é uma área e não mais uma floresta (no Código Florestal de 1965, com a redação original, tratava-se de “floresta de preservação permanente”). A área pode ou não estar coberta por vegetação nativa, podendo ser coberta por vegetação exótica;

b) não é uma área qualquer, mas uma “área protegida”, proibindo-se “qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção” (Art. 225, § 1º, III, da Constituição);

c) a área é protegida de forma “permanente”, isto é, não é uma proteção descontínua, temporária ou com interrupções;

d) é uma área protegida, com funções ambientais específicas e diferenciadas, apontadas na Lei n. 12.651/2012: funções ambientais de preservação abrangendo os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade; função de facilitar o fluxo gênico de fauna e de flora; proteção do solo, evitando a sua erosão e conservando a sua fertilidade; finalidade de assegurar o bem-estar das populações humanas;

e) a vegetação situada em Área de Preservação Permanente deverá ser mantida pelo proprietário da área, possuidor ou ocupante a qualquer título, pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado. A intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente somente ocorrerá nas hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental, previstas em Lei; e

f) a supressão indevida da vegetação na APP obriga o proprietário da área, o possuidor ou o ocupante, a qualquer título, a recompor a vegetação, e essa obrigação tem natureza real. Essa obrigação transmite-se ao sucessor, em caso de transferência da propriedade ou da posse do imóvel rural.

5.2 Recomposição da APP e obrigação constitucional de reparar o dano ambiental

A Área de Preservação Permanente deverá ser recomposta se a sua dimensão, prevista em lei, for alterada ou diminuída pela ação ou pela

omissão do proprietário rural ou por motivos alheios à sua vontade, nos casos, dentre outros, de inundações, vendavais e secas. A recomposição não fica no campo discricionário da Administração Pública, pois o dever de recompor ou de reparar nasce da própria natureza das coisas, expressa sabiamente pela Constituição da República, que, em seu Art. 225, § 3º, determina: “As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados”.

A previsão legal³ de que as pequenas propriedades ou posses rurais possam reduzir a obrigação geral de recomposição da Área de Preservação Permanente não favorece o meio ambiente e também contraria o mandamento constitucional mencionado, que impõe a recomposição ou reparação dos danos causados ao meio ambiente⁴.

5.3 Conteúdo e dimensionamento dos direitos individuais e APP

O dimensionamento da Área de Preservação Permanente faz parte do conteúdo do direito de propriedade. Esse direito integra o rol dos direitos individuais constantes no Art. 5º da Constituição da República – Art. 5º, XXII – garantindo o direito de propriedade. Contudo, não será objeto de delegação a legislação sobre “nacionalidade, cidadania, direitos individuais, políticos e eleitorais” (Art. 68, § 1º, II, da Constituição da República).

Dessa forma, o dimensionamento da Área de Preservação Permanente, que tem seu conteúdo incluído no direito de propriedade, é matéria reservada exclusivamente ao Poder Legislativo. Não cabe, portanto, ao Poder Executivo, em qualquer modalidade de sua atividade – decreto, portaria, instrução ou resolução – criar e alterar medidas da Área de Preservação Permanente – APP.

³ Art. 61-A e Art. 62-B, especialmente, introduzidos pela Lei n. 12.727/2012, prevendo diferentes medidas para a recomposição das faixas marginais de APP situada em “áreas consolidadas”. Nesses locais ocorreu a anistia de infrações administrativas ambientais cometidas até 22 de julho de 2008.

⁴ A Procuradora Geral da República, em exercício, interpôs perante o Supremo Tribunal, em 18 de janeiro de 2013, a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 0004902), especificamente nos §§ 81 a 90 da petição inicial, postulando a declaração de inconstitucionalidade dos mencionados arts. 61-A e 62-B

5.4 A perigosa gestão da Área de Preservação Permanente na pequena propriedade rural

A pequena propriedade rural merece ser protegida, visto que já conta com alguns benefícios. Contudo, a nova legislação florestal não foi feliz ao estabelecer um sistema de gestão diferenciado para as Áreas de Preservação Permanente existentes em pequenas propriedades rurais.

Ficou previsto (Art. 52) que dependerá, para supressão da vegetação nessas áreas para atividades de baixo impacto, de uma “simples declaração ao órgão ambiental”. O fato de não se dar um prazo para que a administração pública possa analisar a ocorrência do baixo impacto ambiental, abre uma oportunidade para desmatar-se livremente num espaço territorial, que, pela Lei e pela Constituição, deve ser protegido. A chamada “simples declaração” não protegerá os cursos de água, as encostas e os outros elementos geomorfológicos, pois se estará diante do fato consumado de um desmatamento, com aparência de legalidade.

6 A Área de Reserva Legal

6.1 Funções da Área de Reserva Legal

A Área de Reserva Legal tem como funções: a) assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural; b) auxiliar a conservação dos processos ecológicos; c) auxiliar a reabilitação dos processos ecológicos; d) promover a conservação da biodiversidade; e e) sustentar a proteção da fauna silvestre e da flora nativa.

Interessa destacar que o Capítulo IV, da Lei comentada, tem o título “Da Área de Reserva Legal”. O acréscimo do termo “área” tem um sentido jurídico importante, pois se protege o espaço territorial dimensionado para a Reserva Legal, tenha ou não vegetação. Havendo cobertura de vegetação nativa, ela deverá ser mantida (Art. 12) e não havendo, ela deverá ser recomposta (Art. 17, § 4º). A Reserva Legal não é uma “Reserva Biológica”, pois esta tem como objetivo principal a preservação integral da biota e demais atributos naturais existentes em seus limites, sem interferência humana direta⁵. A Reserva Legal prevê a intervenção humana em seu espaço territorial por meio do “manejo sustentável”.

⁵ Art. 10 da Lei n. 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC.

6.2 Delimitação da Área de Reserva Legal

Todo o imóvel rural deve manter área com cobertura de vegetação nativa a título de Reserva Legal, sem prejuízo das normas sobre as Áreas de Preservação Permanente. Trata-se de limitação do direito da propriedade, que continua a vigorar no Brasil, visando, principalmente, a propiciar o equilíbrio ecológico do meio ambiente. Não obstante a expressão ampla contida no *caput* do Art. 12 – “todo o imóvel rural”, em alguns parágrafos desse artigo, são encontrados casos de não exigência da Reserva Legal.

Na Amazônia Legal⁶, as áreas de Reserva Legal serão: a) 80% (oitenta por cento) no imóvel situado em área de florestas; b) 35% (trinta e cinco por cento) no imóvel situado em área de cerrado; e c) 20% (vinte por cento) no imóvel situado em área de campos gerais. Nas demais regiões do país, o imóvel rural deverá ter a Reserva Legal de 20% .

6.3 Localização da Reserva Legal

O proprietário ou o possuidor do imóvel rural precisa de aprovação de um órgão público estadual para localizar a Reserva Legal. A localização da Área de Reserva Legal é um procedimento separado do manejo ou do uso da Reserva. Há dois atos públicos relativos à instituição da Reserva Legal: sua inscrição no Cadastro Ambiental Rural – CAR – e sua aprovação por órgão público ambiental.

6.4 Dois tipos de utilização da Área de Reserva Legal

A Área de Reserva Legal poderá ser utilizada sem ou com finalidade comercial. Os tipos de utilização estão sujeitos ao manejo sustentável, que é, em síntese, a administração da vegetação natural para a obtenção de benefícios econômicos, sociais e ambientais, respeitando-se os mecanismos de sustentação do ecossistema, objeto do manejo.

⁶A Amazônia Legal abrange os Estados do Acre, Pará, Amazonas, Roraima, Rondônia, Amapá e Mato Grosso e as regiões situadas ao norte do paralelo 13° S, dos Estados de Tocantins e Goiás, e ao oeste do meridiano de 44° W, do Estado do Maranhão.

6.5 A obrigação do registro da Área da Reserva Legal e seus efeitos jurídicos

A Área de Reserva Legal deverá ser registrada no órgão ambiental competente, por meio de inscrição no Cadastro Ambiental Rural – CAR. A inscrição do imóvel rural deverá ser preferencialmente no órgão ambiental municipal ou estadual.

O efeito da inscrição no Cadastro Ambiental Rural, como anteriormente no Registro de Imóveis, é o de definir a área reservada, dando à Reserva Legal o caráter de inalterabilidade. Essa inscrição é de alta relevância para a sobrevivência do ecossistema vegetal não só no Brasil como no planeta Terra.

7 PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS E FLORESTAS

É o Poder Executivo federal autorizado a instituir, sem prejuízo do cumprimento da legislação ambiental, programa de apoio e incentivo à conservação do meio ambiente, bem como para adoção de tecnologias e boas práticas que conciliem a produtividade agropecuária e florestal, com redução dos impactos ambientais, como forma de promoção do desenvolvimento ecologicamente sustentável (Art. 41, *caput* da Lei n. 12.651/2012).

Três incisos do referido Art. 40 fornecem a fundamentação do programa de apoio e incentivo à preservação e recuperação ambiental: I – pagamento ou incentivo a serviços ambientais, como retribuição, monetária ou não, às atividades de conservação e melhoria dos ecossistemas e que gerem serviços ambientais; II – compensação pelas medidas de conservação ambiental; e III – incentivos para comercialização, inovação e aceleração das ações de recuperação, conservação e uso sustentável das florestas e demais formas de vegetação nativa.

O programa de apoio e de incentivo à preservação e à recuperação ambiental não pode significar que o proprietário privado esteja colocando como condição para proteger a APP o recebimento de uma ajuda ou de um pagamento governamental. O referido programa traduz um reconhecimento da sociedade por meio de uma ação governamental, premiando quem mais contribui para o meio ambiente. Contudo, é de ser criticada a Lei comentada por ser tímida e não ter estabelecido regras para que o pagamento pelos serviços ambientais florestais seja efetivamente posto em prática.

8 CONCLUSÃO

A nova Lei Florestal brasileira decepcionou uma grande parte da população. A Lei não incorporou claramente os princípios da prevenção, da precaução, da informação e da participação. As novidades introduzidas não preenchem as necessidades da integração das florestas com os outros elementos do ecossistema. Perdeu-se uma chance de contribuir fortemente para o equilíbrio ecológico e para a sadia qualidade de vida.

REFERÊNCIAS

HOUAISS, Antonio. **Dicionário eletrônico Houaiss da língua portuguesa**. Editora Objetiva Ltda. Versão 1.0. dez. 2001. CD-ROM.

MACHADO, Paulo A. L. **Legislação Florestal (Lei n. 12.651) e Competência e Licenciamento Ambiental (Lei Complementar n. 140/2011)**. São Paulo: Malheiros Editores, 2012. 110p.

_____. **Direito Ambiental Brasileiro**. 21. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013. 1.312p.

_____. Da delimitação das Áreas de Preservação Permanente. *In: Novo Código Florestal: Comentários à Lei 12.651, de 24 de maio de 2012, à Lei n. 12.727, de 17 de outubro de 2012 e ao Decreto 7.830, de 17 de outubro de 2012*. 2. ed. Édis MILARÉ/MACHADO, Paulo Affonso Leme. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013, 541p.