

**FACULDADES INTEGRADAS
“ANTÔNIO EUFRÁSIO DE TOLEDO”**

FACULDADE DE DIREITO DE PRESIDENTE PRUDENTE

**O TRATAMENTO JURÍDICO DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO
PERMANENTE À LUZ DO NOVO CÓDIGO FLORESTAL**

Bianca Thamiris Mizusaki

Presidente Prudente/SP

2013

**FACULDADES INTEGRADAS
“ANTÔNIO EUFRÁSIO DE TOLEDO”**

FACULDADE DE DIREITO DE PRESIDENTE PRUDENTE

**O TRATAMENTO JURÍDICO DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO
PERMANENTE À LUZ DO NOVO CÓDIGO FLORESTAL**

Bianca Thamiris Mizusaki

Monografia apresentada como
Requisito parcial de Conclusão
de Curso para obtenção do
grau de Bacharel em Direito,
sob orientação do Prof. Luís
Roberto Gomes.

Presidente Prudente/SP

2013

O TRATAMENTO JURÍDICO DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE À LUZ DO NOVO CÓDIGO FLORESTAL

Monografia aprovada como requisito
parcial para obtenção do Grau de
Bacharel em Direito.

Luís Roberto Gomes
Orientador

Tito Lívio Seabra
Examinador

Gabriel Lino de Paula Pires
Examinador

Presidente Prudente
2013

Perguntaram ao Dalai Lama: - “O que mais te surpreende na Humanidade?”

E ele respondeu:

- “Os homens... Porque perdem a saúde para juntar dinheiro, depois perdem dinheiro para recuperar a saúde. E por pensarem ansiosamente no futuro, esquecem do presente de tal forma que acabam por não viver nem o presente nem o futuro. E vivem como se nunca fossem morrer... e morrem como se nunca tivessem vivido.

Dedico o presente trabalho a todos aqueles que, assim como eu, não aquiescem com a aparente inversão de valores que hoje se vivencia e ainda acreditam no amor ao próximo, no zelo pela natureza e no respeito à vida.

AGRADECIMENTOS

Antes de tudo e, por tudo, agradeço a Deus por me confiar um trabalho tão árduo, que ao exigir de mim muito mais do que pensava ser capaz, me aperfeiçoou como uma pessoa mais tolerante, paciente, perseverante e sábia. Obrigada meu Deus pela confiança que tens em mim.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Luis Roberto Gomes, por estar sempre de prontidão para transmitir seus conhecimentos de forma leal, descontraída e esperançosa. Por despertar em mim o amor que sinto pelo Direito, desde meus primeiros dias de faculdade, meu muitíssimo obrigada.

Ao Dr. Marcos Akira Mizusaki, minha maior fonte de inspiração e orgulho, não apenas pelas contribuições dadas em razão do brilhante profissional que é, mas principalmente pela pessoa íntegra, honesta, carinhosa e dedicada que eu tenho a sorte de chamar de pai.

À minha mãe Janete, por sua doçura e seu amor incondicional, demonstrados a cada abraço de consolo, a cada fala confortante e a cada refeição preparada com carinho.

Ao meu irmão Júnior, por ser sempre o primeiro a me parabenizar em minhas conquistas, me lembrando a cada sorriso como viver vale a pena.

Aos meus avós, José, Margarida e Eliza, por compreenderem minha ausência nos dias de domingo e se fazerem presentes em pequenos gestos de ternura.

Em especial a minha tia geógrafa, Dra. Márcia Yukari Mizusaki, por ser tão solícita e amorosa com sua sobrinha, oferecendo subsídios fundamentais para a realização deste trabalho.

A todos os meus amigos, por esperarem com calma o término dessa obra e por todas as mensagens de apoio.

Ao Prof. Dr. Gabriel Lino de Paula Pires e Dr. Tito Lívio Seabra, por aceitarem o convite em compor minha banca examinadora.

RESUMO

O trabalho desenvolvido teve por objeto de estudo as áreas de preservação permanente como instrumento a disposição da persecução protetiva ambiental, revelando, sob diferentes aspectos, seu regime jurídico diante das variações legislativas. Inicialmente foram abordados pontos relevantes no processo de maturação do Direito Ambiental, enfatizando-se as dimensões por este obtidas para uma melhor compreensão do leitor sobre a tendência evolutiva da tutela ambiental. Em outro momento, discorreu-se acerca das características basilares das APPs, as quais englobam seu conceito, modalidades, componentes naturais, bem como sua função ecológica. Sob a ótica constitucional, abordou-se a concepção do meio ambiente ecologicamente equilibrado na qualidade de direito fundamental do homem, dissertando-se sucintamente a respeito da operabilidade atual e os princípios que a sustentam. Na sequência, fez-se breves comentários sobre o tratamento jurídico das APPs perante a Lei nº 4.771/61 e à luz da Lei nº 12.651/12. Por fim, realizou-se uma análise comparativa entre os dois diplomas e, pontuando-se as principais diferenças, a pesquisa valorou os seus dispositivos, considerou os efeitos da incorporação das inovações legislativas e aventou orientações sem caráter vinculativo, com fito exclusivo em contribuir para a pacificação desse tema tão recente e controverso.

Palavras-chave: Direito Ambiental. Legislação Ambiental. Código Florestal Brasileiro. Áreas de Preservação Permanente.

ABSTRACT

This research intended to study Permanent Preservation Areas as instruments of environmental protective prosecution, revealing, under different aspects, its legal status under law modifications. Initially, were studied relevant points regarding the process of Environmental Law development, emphasizing its dimensions, in order to improve the reader comprehension regarding the evolution tendency of environmental protection. In other moment, were discussed the basic characteristics of PPAs, which comprehend its concept, species, natural components, as well as its ecological function. Under constitutional light, were studied the ecological balanced environment concept as a human fundamental right, analyzing, briefly, its actual operability and the principles which sustain it. Then, brief commentaries were made regarding the law treatment of PPAs under 4.771/61 Act and 12.651/12 Act. Finally, were made a comparative analysis between those two legislative acts and, enhancing the main differences, this research considered its content, pondering the effects of legislative innovations incorporation, and made several orientations without binding character, with the exclusive purpose of contributing to the pacification of such recent and controversial topic.

Keywords: Environmental Law. Environmental Legislation. Brazilian Forest Code. Permanent Preservation Areas.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	Erro! Indicador não definido.
2 ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE	Erro! Indicador não definido.
2.1 REFERÊNCIAS NA CONSTRUÇÃO NORMATIVA AMBIENTAL	Erro! Indicador não definido.
2.2 CONCEITO	Erro! Indicador não definido.
2.3 MODALIDADES DE ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE	Erro! Indicador não definido.
2.3.1 ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE POR IMPOSIÇÃO LEGAL.....	Erro! Indicador não definido.
2.3.2 ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE POR ATO DO PODER PÚBLICO	Erro! Indicador não definido.
2.4 COMPONENTES NATURAIS	Erro! Indicador não definido.
2.5 FUNÇÃO AMBIENTAL.....	Erro! Indicador não definido.
3 PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL DAS APPs	Erro! Indicador não definido.
3.1 CONSTITUIÇÃO FEDERAL E O MEIO AMBIENTE	Erro! Indicador não definido.
3.2 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL	Erro! Indicador não definido.
3.2.1 PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA	Erro! Indicador não definido.
3.2.2 PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	Erro! Indicador não definido.
3.2.3 PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO	Erro! Indicador não definido.
3.2.4 PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO	Erro! Indicador não definido.
3.2.5 PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO DE RETROCESSO AMBIENTAL.	Erro! Indicador não definido.
3.2.6 PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE	Erro! Indicador não definido.
3.2.7 PRINCÍPIO DA INFORMAÇÃO	Erro! Indicador não definido.
4 REGIME JURÍDICO DE PROTEÇÃO DAS APPs NA LEI Nº 4.771/65	Erro! Indicador não definido.
4.1 DEFINIÇÃO	Erro! Indicador não definido.
4.2 REGULAMENTAÇÃO PELAS RESOLUÇÕES DO CONAMA	Erro! Indicador não definido.
4.3 COMPETÊNCIA LEGISLATIVA	Erro! Indicador não definido.
4.4 INTERVENÇÃO OU SUPRESSÃO DE VEGETAÇÃO EM APP	Erro! Indicador não definido.
4.5 AMBIENTES URBANOS E AMBIENTES RURAIS	Erro! Indicador não definido.

5 REGIME JURÍDICO DE PROTEÇÃO DAS APPs NA LEI Nº 12.651/12: ASPECTOS RELEVANTES	Erro! Indicador não definido.
5.1 DEFINIÇÃO.....	Erro! Indicador não definido.
5.2 CÔMPUTO DAS APPs NO CÁLCULO DO PERCENTUAL DA RL.....	Erro! Indicador não definido.
5.3 COMPETÊNCIA LEGISLATIVA	Erro! Indicador não definido.
5.4 INTERVENÇÃO OU SUPRESSÃO DE VEGETAÇÃO EM APP	Erro! Indicador não definido.
5.5 AMBIENTES URBANOS E AMBIENTES RURAIS	Erro! Indicador não definido.
5.6 PASSIVO AMBIENTAL: O PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO AMBIENTAL (PRA)	Erro! Indicador não definido.
5.7 PASSIVO AMBIENTAL: SUSPENSÃO DE PENALIDADES APLICADAS	Erro! Indicador não definido.
6 ANÁLISE CRÍTICA	Erro! Indicador não definido.
7 CONCLUSÃO	Erro! Indicador não definido.
BIBLIOGRAFIA	Erro! Indicador não definido.

1 INTRODUÇÃO

O meio ambiente, embora precursor da própria existência humana, somente teve reconhecida sua importância ao final da década de 1960, quando superou o roteiro das Ciências Naturais e passou a ser alvo de atenção dos mais diferentes profissionais.

O Direito não se preocupa com situações utópicas, mas sim com a realidade social, e nesta razão de ser, também desenvolveram os aplicadores do Direito uma consciência ambientalista.

Na esfera jurídica o apreço dado ao meio ambiente culminou na sua proteção normativa, que passou a se manifestar necessária diante da desenfreada degradação, fruto dos modelos de desenvolvimento utilizados e da falta de conscientização do ser humano.

Da tutela ambiental surge o próprio Direito ambiental, que embora autônomo, não é independente. A matéria jurídico-ambiental é complexa e vinculada a conhecimentos que excedem o campo de atuação do direito material puro. Trata-se de um assunto multidisciplinar que exige um estudo prévio de biólogos, ambientalistas, sociólogos, economistas, políticos e outros estudiosos para estar em pauta no ordenamento jurídico brasileiro.

Antes mesmo de ser considerado um bem jurídico autônomo, o meio ambiente já era citado em legislações esparsas. No entanto, a supremacia do direito privado teve como consequência à produção de textos normativos cuja preocupação se concentrava em regulamentar a exploração dos recursos naturais.

Hoje, com devido reconhecimento, possui capítulo próprio em nossa Constituição Federal, o qual inspira a produção normativo-ambiental brasileira ao incorporar diretrizes de preservação, recuperação e revitalização do meio ambiente.

Em consequência desse contexto de orientações constitucionais, surge à figura da Área de Preservação Permanente, espaço territorial especialmente protegido por um regime singular de administração em razão de seus atributos naturais.

O presente trabalho buscou traçar as características basilares das áreas permanentemente protegidas, justificando sua existência funcional pela fragilidade e importância ambiental que possui, apresentando ao leitor seu conceito, modalidades, componentes naturais, bem como sua função ecológica.

Uma vez comprovada sua relevância institucional, inclusive para a atual ordem constitucional, realizamos breves abordagens sobre seu tratamento jurídico perante a Lei nº 4.771/61 e, na sequência, analisamos sucintamente as principais alterações trazidas pela Lei nº 12.651/12.

Por fim, perfizemos um paralelo entre os dois diplomas sob um olhar crítico e, pontuando as modificações, valoramos os dispositivos de acordo com nosso entendimento, empenhamo-nos em considerar os efeitos de sua incorporação e aventamos orientações sem caráter vinculativo.

Trata-se de um tema bastante recente e controverso, de modo que qualquer contribuição parece ser válida, vez que o bem jurídico objeto de todas as normas em análise tem valor inestimável para humanidade, sendo inadmissível dispô-lo para ser testado pela lei.

Esperamos que nosso parecer suscite também o interesse do leigo, que embora não tenha contato com a ciência jurídica, é igualmente “dono” desse tesouro chamado meio ambiente.

2 ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE

2.1 Referências na Construção Normativa Ambiental

A partir de uma análise histórica, é possível notar que a proteção normativa do meio ambiente está diretamente ligada ao progresso da conscientização sobre a relevância que possui o bem ambiental.

Na medida em que o ser humano, integrante e modelador da natureza, toma a consciência da irreversibilidade dos danos causados ao meio ambiente, da esgotabilidade dos recursos naturais e da importância que um ecossistema equilibrado desempenha para a sua própria condição existencial, deixa de enxergá-lo como alvo de exploração e passa a vê-lo como um bem jurídico de titularidade indeterminável, direito-dever de todos os habitantes da Terra.

Por um primeiro e longo momento, conviveu-se com a inexistência de qualquer diretriz que controlasse a exploração dos recursos naturais, zelasse pelas reservas de água potável ou reprimisse condutas ameaçadoras do equilíbrio ecológico.

Essa desproteção total foi consequência do próprio cenário privatista do direito de propriedade que se vivenciou. O Poder Público encontrava-se impedido de formular qualquer norma em proteção ao meio ambiente, pois tal regramento corresponderia a uma limitação ao direito de propriedade, o que na concepção desse período, era inaceitável.

Nas palavras de Norma Sueli Padilha (2010, p. 102) “o *intuito predominante era de privatização gradativa dos recursos naturais em decorrência da apropriação privada dos elementos naturais e permissão estatal para degradação*”.

No entanto, da própria primazia do direito privado surgiu à necessidade de imposição de algumas normas. Contudo, estas se destinavam a proteger o

próprio exercício do direito de propriedade em relação a terceiros, compor os chamados conflitos de vizinhança.

Aqui, diante das regras que visavam dirimir conflitos de interesses causados pelas recíprocas interferências entre propriedades imóveis próximas, o meio ambiente somente era mencionado de forma indireta, como ocorreu no Código Civil de 1916. Assim exemplifica José Afonso da Silva (2009, p. 35):

Desse tipo é o art. 554 do Código Civil, que atribuiu ao proprietário ou inquilino de um prédio o direito de impedir que o mau uso da propriedade vizinha possa prejudicar a segurança, o sossego e a saúde dos que o habitam. Esse dispositivo possibilitou sólida construção jurisprudencial ampliadora do conceito de vizinhança, que passou a significar a zona ou área dentro da qual era sentido o efeito nocivo. Serviu também para fundamentar a ação cominatória visando a impedir a contaminação do meio ambiente por parte de indústrias. Mais importante a propósito do tema é o art. 284 do mesmo Código Civil, que proíbe *construções capazes de poluir ou inutilizar, para o uso ordinário, a água de poço ou fonte alheia, a elas preexistente.* (grifo nosso)

Nosso ordenamento jurídico somente teve contato com uma legislação específica em proteção ao meio ambiente em 23 de janeiro de 1934, pelo Decreto nº23.793, que aprovou o primeiro Código Florestal brasileiro, durante o governo de Getúlio Vargas.

A edição do Código foi produto de algumas preocupações decorrentes da política do café-com-leite — acordo firmado entre as províncias de São Paulo e Minas Gerais, grandes produtoras de café e leite, respectivamente, para assegurar o monopólio do cenário político brasileiro através de um revezamento na eleição de presidentes.

Sobre a época, bem elucidada Ahrens (2003):

A população estava concentrada próximo à Capital da República, cidade do Rio de Janeiro, Estado da Guanabara. A cafeicultura avançava pelos morros que constituem a topografia do Vale do Paraíba, substituindo toda a vegetação nativa. A criação de gado, outra forma de utilização das terras, fazia-se de modo extensivo e com mínima técnica. Na silvicultura, que já se iniciara, tímida, nos primeiros anos do século XX, verificava-se o trabalho valioso e pioneiro de Edmundo Navarro de Andrade, com a introdução de espécies de Eucalyptus, mas restrito às atividades da Cia. Paulista de Estradas de Ferro, no Estado de São Paulo. No resto do País, assim como antes no Estado de São Paulo, a atividade florestal era fundamentada no mais puro extrativismo. Nos Estados do Paraná e Santa Catarina os

estoques de Araucária angustifolia eram rapidamente exauridos. Foi nesse cenário que o Poder Público decidiu interceder, estabelecendo limites ao que parecia ser um saque ou pilhagem dos recursos florestais (muito embora, até então, tais práticas fossem lícitas). A mencionada “intervenção”, necessária, materializou-se por meio da edição de um (primeiro) Código Florestal, o de 1934. (grifamos)

Assim, o cuidado de se positivar regras que orientassem condutas de preservação adveio do desmatamento desenfreado e da exploração arbitrária dos recursos naturais, provocados principalmente pela ambição dos produtores brasileiros de café e de gado.

Por outro lado, tal fator deve ser analisado conjuntamente com a pressão dos movimentos ambientalistas sobre o Poder Público, que almejavam elevar a proteção ambiental a uma responsabilidade do Estado e, com o intuito político de impulsionar a modernidade do país, incorporando ao roteiro brasileiro a preocupação internacional na preservação do meio ambiente.

Dentre os principais apontamentos, o primeiro Código Florestal estipulou a manutenção mínima de 25% da área dos imóveis rurais com cobertura de mata original (art. 23); tipificou condutas como crimes florestais (arts. 70 e seguintes); e classificou as florestas em remanescentes, de rendimento, modelo e protetoras (art. 3º) – estas últimas teriam a função de assegurar o curso saudável de rios e lagos, bem como proteger as áreas de maior risco de erosão, formulação que deu origem às áreas de preservação permanente.

Na sequência, o Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934, aprovou o Código de Águas, ainda vigente em nosso ordenamento jurídico, que ao abordar diferentes aspectos da água, tratou de forma singela também de sua proteção.

O referido diploma legal dividiu o tratamento das águas em águas públicas (de uso comum e dominicais), águas comuns e águas particulares; criou métodos e critérios de aproveitamento da água; e, em seu título VI, nomeado “*Águas Nocivas*”, estabeleceu basicamente entre seus oito artigos a vedação de condutas que levam a contaminação da água e as consequências para quem infringisse tal determinação.

Por outro lado, logo em seu preâmbulo, o Código atribui à proteção dos recursos hídricos à competência do Ministério da Agricultura, deixando evidente que

sua edição tinha o interesse de organizar a exploração econômica dos recursos naturais, pois visava possibilitar o aproveitamento industrial da água, bem como da energia hidráulica, não havendo qualquer intuito de protegê-la como um elemento essencial à vida, componente do meio ambiente saudável.

Segundo a autora Maria Luiza Machado Granziera (2006, p. 76), o art. 29 do Código de Águas deixa explícita a prioridade que se deu ao aproveitamento dos recursos hídricos para geração de energia elétrica, na medida em que restringiu o domínio dos Estados e Municípios sobre quaisquer correntes ao uso industrial das águas e da energia hidráulica e à navegação.

Tal providência correspondeu à busca de um Brasil industrializado, que almejava perder os contornos de um país essencialmente agrícola. Contudo, a autora continua adiante (2006, p.98):

A despeito de ser a água um recurso ambiental, sua importância como bem essencial à vida, ao desenvolvimento econômico e ao bem-estar social requer gestão e legislação específicas, voltadas especialmente a suas características. O Código de Águas, por força das alterações havidas no cenário dos recursos hídricos nos últimos 60 anos, necessitava de medidas complementares para garantir a proteção hídrica, já que as águas tendem à escassez e à poluição, em muitas regiões do país. Essas alterações consubstanciaram-se na Lei nº 9.433/97 e em sua regulamentação.

Dessa forma, a posterior edição da Lei nº 9.433/97 permitiu dirimir dúvidas que sopesavam diante da aplicação das normas defasadas previstas no Código de Águas e, ao prescrever em seu art. 1º, inciso I, que “a água é um bem de domínio público”, solucionou expressamente qualquer impasse que pudesse haver sobre o caráter público dos recursos hídricos nacionais.

Já numa fase intermediária da normatividade ambiental, o período que sucedeu a Segunda Guerra Mundial foi marcado pela comoção que as atrocidades cometidas durante a perda paz incutiram na população global, sensibilidade que atingiu a todas as pessoas, independentemente do Estado a qual faziam parte.

Sem sombra de dúvida, o principal episódio de crueldade que se vivenciou foram as bombas atômicas lançadas sobre as cidades de Hiroshima e Nagasaki, não revelando tão somente as dimensões do poder de destruição que um instrumento criado pelo próprio homem poderia proporcionar, mas, principalmente,

deixaram evidente a incompreensível ausência de qualquer sentimento humanitário ao aniquilar a vida de milhares de inocentes, deixando sequelas na saúde das pessoas e do meio ambiente sobreviventes.

Na busca por um preconceituoso domínio expansionista e capitalista, sacrificou-se a própria dignidade da pessoa humana.

Diante desse cenário de ruína – tanto material, como moral – passaram a surgir ideais que traduziam uma preocupação universal sobre a utilização saudável e sustentável do planeta. A materialização da destruição ambiental deixou mundialmente evidente sua irreversibilidade e a necessidade de um reconhecimento, através da atuação em sua defesa e recuperação.

Nesse sentido a Segunda Guerra Mundial representa uma importante ocasião para a história da legislação ambiental, pois foi a partir desse momento que o meio ambiente passou a ter uma efetiva relevância no cenário internacional. A dimensão desse prestígio jamais experimentada deu causa a um Direito Ambiental Internacional, sustentado por um sistema jurídico que, ao tratar o bem ambiental como uma tutela global, direciona a formulação normativa em proteção ao meio ambiente nos Estados-nação.

Dessa forma, a partir da década de 1960, influenciada pelo enaltecimento mundial do meio ambiente, a legislação brasileira passou a ser marcada pelo surgimento de importantes codificações.

A primeira codificação desse período se fez através da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, que permitiu o ingresso do “novo” Código Florestal em nosso cenário jurídico, revogando o Decreto nº 23.793 de 1934.

O Código de 1965 procurou aperfeiçoar o antigo, incorporando um tratamento jurídico mais evoluído sobre o bem ambiental. A nova lei extinguiu as velhas tipologias definidas, substituindo-as por quatro outras: parque nacional, floresta nacional, áreas de preservação permanente (APP) e reserva legal (RL).

Sobre o propósito desse diploma legal, esclarece Ahrens:

[...] o Código Florestal de 1965 tinha como propósito maior proteger outros elementos que não apenas as árvores e as florestas: estas eram apenas um meio para atingir outros fins. Uma leitura interpretativa, e que busque verificar a finalidade das normas contidas no Código Florestal vigente,

revela que em sua essência fundamental, o mencionado diploma legal, à época de sua proposição, tinha como objetivos principais proteger: os solos (contra a erosão); Art. 2º, incisos d, e, f, g; Art. 3º; e Art. 10;- as águas, os cursos d'água e os reservatórios d'água, naturais ou artificiais (contra o assoreamento com sedimentos e detritos resultantes da ação dos processos erosivos dos solos); Art. 2º, incisos a, b, c;- a continuidade de suprimento e a estabilidade dos mercados de lenhas e madeiras (contra a falta de matéria-prima lenhosa): Arts. 16, 19, 20, 21 e 44.

Portanto, o objetivo primordial do Código não correspondia à mera proteção das florestas e demais formas de vegetação como um mecanismo que por si só justifica a manutenção do equilíbrio ambiental, mas sim como um artifício para garantir a preservação dos verdadeiros componentes que asseguram a estabilidade ecológica.

Neste ver, através da imposição de orientações que pudessem determinar o modo, a intensidade e as hipóteses admitidas na utilização das florestas localizadas no interior do território brasileiro, buscou-se cuidar do solo, da água, da biota, da camada de ozônio e de suas funções dentro do meio ambiente ecologicamente saudável.

Em 16 de junho de 1972, na cidade de Estocolmo na Suécia, foi realizada a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, conhecida como Conferência de Estocolmo, a primeira a tratar o meio ambiente como objeto principal das discussões internacionais e, por tal razão, constitui-se em um importante marco para a legislação ambiental.

O encontro que contou com a participação de 113 países, 250 organizações não governamentais e organismos da ONU teve o fito analisar a crise ambiental instaurada em razão da prática de atividades arbitrárias e invasivas sobre o meio ambiente, bem como propor, uma vez reconhecida à mútua titularidade sobre o bem ambiental, responsabilidades igualmente compartilhadas entre os Estados e comunidades internacionais.

Para o Direito Ambiental Internacional, a Convenção teve como principais contribuições a Declaração dos 26 Princípios de Estocolmo, a criação do Programa da ONU sobre o Meio Ambiente e o Plano de Ação para o meio ambiente.

No que tange aos efeitos dessa Conferência sobre a legislação ambiental brasileira, melhor explica Norma Sueli Padilha (2010, p. 107):

[...] a influência das determinações constantes em sua “Declaração de Princípios” passou a provocar a criação e a transformação da legislação ambiental interna em todos os países participantes. Nesse sentido, verifica-se também no Brasil, por toda a década de 1970, uma lenta transformação na legislação já sob a influência do fenômeno “espírito de Estocolmo”, que se destaca do período anterior pelo início de uma visão menos restrita e fragmentada do meio ambiente, mas ainda carente de uma sistematização adequada, que, entretanto, passou a ocorrer a partir de uma visão mais holística do meio ambiente pela legislação nacional durante a década de 1980. (grifo nosso)

A “fase pós-Estocolmo” ficou marcada pelos primeiros apontamentos de uma visão indecomponível do meio ambiente. Embora ainda desprovida de um tratamento jurídico adequado, ganham notoriedade alguns dispositivos normativos.

É possível citar ainda como produção normativa desse período: a Lei nº 6.513/1977, que dispõe sobre a criação de áreas especiais e de locais de interesse turístico, assim como sobre o inventário com finalidades turísticas dos bens de valor cultural e natural; a Lei nº 6.766/1979, que trata do parcelamento do solo urbano; e a Lei nº 6.894/1980, que regula a inspeção e fiscalização da produção e do comércio de fertilizantes, corretivos, inoculantes, estimulantes ou biofertilizantes, destinados à agricultura.

Em um período posterior à Conferência de Estocolmo e anterior à Constituição Federal de 1988, a normatividade ambiental começa a caminhar para uma sistematização.

Esse período é caracterizado por uma produção normativa que revela, quando na proteção de determinado componente ambiental, a compreensão de tratar-se de um ente indecomponível. Assim, os textos normativos produzidos nesse momento não desconsideram a inter-relação que ocorre a todo o momento dentro do meio ambiente, passando a protegê-lo de forma integral e não mais setORIZADA.

Ulteriormente, em 31 de agosto de 1981, a Lei nº 6.938 vem oferecer importantes contribuições na aplicação da política nacional do meio ambiente. Por sua relevância, foi recepcionada pela Carta Constitucional de 1988, atuando como uma extensão efetiva dos fundamentos previstos no art. 225 da CF/88, vez que o referido dispositivo exige o auxílio de diferentes instrumentos para cumprir com o seu complexo comprometimento.

Pela primeira vez se fala sobre uma Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), formulação que abriga conceitos e princípios, define objetivos, instrumentos e diretrizes, e institui órgãos para executar os mecanismos de proteção ambiental.

No exercício dessa última atribuição, a Lei nº 6.938 criou o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), formado por órgãos e entidades ambientais da *“União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental”* (art. 6º da Lei nº 6.938/81).

Em sua composição, o SISNAMA é estruturado pelo Conselho do Governo, Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), Ministério do Meio Ambiente, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (IBAMA), órgãos seccionais e órgãos locais, que desempenham dentro de suas competências específicas, o poder de polícia administrativa ambiental.

A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (LPNMA) definiu os conceitos básicos de “meio ambiente”, “degradação da qualidade ambiental”, “poluição”, “poluidor” e “recursos ambientais”, fato que contribui para uma melhor interpretação e execução das normas ambientais e proporcionou *“ao ordenamento jurídico brasileiro postura mais eficaz e objetiva com relação ao seu papel na preservação do meio ambiente nacional”* (PADILHA, 2010, p. 121).

Embora envolto por algumas críticas quanto a sua real natureza, o art. 2º da LPNMA estabelece princípios a serem perseguidos pelas políticas ambientais, os quais revelam a inédita experiência em convergir os esforços político-administrativos para proteger os elementos que fazem parte do todo ambiental.

Já o art. 4º da referida Lei define os desideratos a serem alcançados, os quais podem ser considerados sintaticamente como condutas complementares aos princípios da política ambiental. Luís Paulo Sirvinskas (2008, p. 130) acentua:

A política nacional do meio ambiente tem por objetivo a harmonização do meio ambiente com o desenvolvimento socioeconômico (desenvolvimento sustentável). Essa harmonização consiste na conciliação da proteção do meio ambiente, de um lado, e a garantia do desenvolvimento socioeconômico, de outro, visando assegurar condições necessárias ao

progresso industrial, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana.

Visando dar cumprimento aos seus propósitos, a LPNMA define em seu art. 9º instrumentos a serem utilizados, como a *“criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas”*(inciso VI).

De forma geral, a Lei nº 6.938 representa o dispositivo normativo em pro do meio ambiente mais importante depois de nossa Lei Fundamental, pois cria um sistema integrado para a manutenção do equilíbrio ecológico, impondo a cooperação de órgãos estatais em todos os níveis da Federação, sem desconsiderar, contudo, a busca pelo desenvolvimento econômico-social do país.

Também o Decreto nº 89.336, de 31 de janeiro de 1984, vem trazer subsídios à tutela ambiental brasileira ao dispor sobre a *“reserva ecológica e áreas de relevante interesse ecológico”* (ARIEs).

Cuida-se de espaços territoriais especialmente protegidos, entendidos como áreas geográficas portadoras de ricos atributos ambientais, sejam elas públicas ou privadas, deverão se sujeitar a um regime jurídico diferenciado.

Em especial as ARIEs são tidas como *“aquelas que possuam características naturais extraordinárias ou abriguem exemplares raros da biota regional”*e, uma vez instituídas legalmente pelo Poder Público, terão o objetivo de *“manter ecossistemas naturais de importância regional ou local e regular o uso admissível da área, de modo a compatibilizá-lo com os objetivos da conservação ambiental [...]”* (SILVA, 2009, p. 247).

Em complementaridade ao sistema de proteção dos espaços territoriais especialmente protegidos, a Lei nº 9.985/2000 estabelece o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), passando as ARIEs a integrá-lo como uma categoria das Unidades de Conservação de Uso Sustentável.

O advento da Lei Fundamental impôs o compromisso integral na busca da preservação e revitalização do meio ambiente e, por tal motivo, reconheceu a competência legislativa em todos os níveis da federação para que a satisfação de

suas metas se desse de forma mais eficiente. É dentro desse enredo que surgem importantes construções normativas após a constitucionalização do bem ambiental, que buscam dar cumprimento às diretrizes estabelecidas ou representam extensões da proposta de sustentabilidade.

Inserido nesse contexto de formulações normativas consoantes com as propostas constitucionais, a já mencionada Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, institui a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), funda o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamentando o que determina o art. 21, inciso XIX, da CF/88.

Os fundamentos, objetivos e diretrizes da PNRH estão definidos na própria legislação, em seus arts. 1º, 2º e 3º, respectivamente. De forma sintática, diferentemente do que propunha o antigo Código de Águas, correspondem a disposições que traduzem o novo entendimento sobre a água: recurso ambiental finito e precípua agente contribuinte para a estabilidade ecológica, e não mais uma fonte inesgotável de exploração econômica.

No entanto, essa nova concepção não exclui a dissociação do tema com a questão econômica, pois qualquer movimento em proteção aos recursos hídricos exige investimentos. O art. 2º, inciso II, vem auxiliar a compatibilidade entre os dois conceitos estabelecendo que *“são objetivos da Política Nacional de Recursos Hídricos: [...] II - a utilização racional e integrada dos recursos hídricos, incluindo o transporte aquaviário, com vistas ao desenvolvimento sustentável”*.

Assim, o manejo da água como fonte de riqueza não significa o seu esgotamento e não exige a abstenção dessa atividade. Admitir tal entendimento seria negar a busca do desenvolvimento de forma sustentável proposta por nossa Carta Magna e reforçada pela Lei nº 9.433.

Ainda nesse período, diversos foram os diplomas que surgiram concorrendo para a afirmação da proteção ecológica brasileira. Contudo, o objeto último de análise desse trabalho será a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, diploma legal que alterou as Leis nº 6.938, nº 9.393 e nº 11.428, revogou as Leis nº 4.771, nº 7.754 e a Medida Provisória nº 2.166-67, erigindo uma nova regulamentação à proteção da vegetação no Brasil.

Trata-se do novo Código Florestal, marcado por fortes polêmicas, principalmente por seus preceitos que desconsideram todos os conhecimentos científicos conquistados na busca de uma objetiva proteção ambiental.

O art. 1º do Código foi vetado pela Presidente da República, que entendeu sê-lo insuficiente para auxiliar a interpretação e aplicação da lei, fazendo-se incluir o art. 1º- A, por meio da Medida Provisória nº 571 – posteriormente convertida na Lei nº 12.727/2012 –, o qual dispõe:

Esta Lei estabelece normas gerais sobre a proteção da vegetação, áreas de Preservação Permanente e as áreas de Reserva Legal; a exploração florestal, o suprimento de matéria-prima florestal, o controle da origem dos produtos florestais e o controle e prevenção dos incêndios florestais, e prevê instrumentos econômicos e financeiros para o alcance de seus objetivos. (grifamos)

De acordo com o grifo, o texto da Lei em comento deveria valer-se de normas principiológicas, que se revelam em sua utilidade como vetores de interpretação, em conformidade com o que dispõe o art. 24, §1º da CF/88, ao tratar da competência legiferante concorrente.

No entanto, a Lei nº 12.651 é formada por disposições específicas, como as que definem novos limites das áreas de preservação permanente ou estipulam o percentual mínimo a ser mantido da vegetação nativa a título de reserva legal, o que corresponde a uma verdadeira contradição, quando deputados e senadores, legítimos representantes dos estados-membros, desconsideram as próprias peculiaridades regionais e aprovam normas pormenores, exaurindo a regulamentação sobre a matéria, nada deixando aos Estados e Municípios.

Toda e qualquer norma que destoe dos mandamentos de nossa Lei Maior deve ser considerada inconstitucional. Toshio Mukai (2013, p. 9), acentua a ausência de constitucionalidade das normas detalhistas que compõem o novo Código, dizendo:

Enfim, no nosso entender, as normas gerais, para serem normas gerais, não podem impedir que Estados e Municípios legissem sobre matérias concorrentes, dentro das suas especificidades que lhes impõem as peculiaridades locais. Ou seja: se determinado assunto for de competência concorrente, nos termos do art. 24 da Constituição Federal, materialmente,

as normas gerais serão inválidas e inconstitucionais, se não darem nenhuma alternativa para, sobre o assunto, os Estados e Municípios exercerem suas competências locais, tratando dos detalhes, das específicas condições de exercício, do casuísmo que são campos próprios das normas específicas e não das normas gerais.

Também a área rural consolidada, definida como *“imóvel rural com ocupação antrópica preexistente a 22 de julho de 2008, com edificações, benfeitorias ou atividades agrossilvipastoris”* (art. 3º, inciso IV), vem sendo alvo de fortes críticas ao impedir a restauração das áreas já degradadas, revelando-se como um verdadeiro “direito à deterioração ambiental”.

Todavia, as áreas de preservação permanente (APP), em conjunto com as áreas de reserva legal (RL), formam o principal ponto de discussão entre juristas e políticos. A viabilidade constitucional da criação de espaços territoriais especialmente protegidos é incontestável. Por outro lado, os limites espaciais que envolvem esses conceitos (APP e RL) não são consensuais e variam de acordo com os interesses daquele que os discutem.

As novas medidas prescritas e a possibilidade de fusão entre institutos com funções ecologicamente distintas representam apenas algumas das normas que ferem a própria razão de ser da Lei nº 12.651.

Ademais, as modificações do novo Código representam um verdadeiro retrocesso na legislação ambiental brasileira. Cedendo às pressões dos grupos de força política e econômica, parlamentares desprezaram a própria complexidade da matéria ambiental, vinculada a conceitos científicos multidisciplinares, e formularam normas de forma arbitrária, prevalecendo os interesses econômicos em detrimento dos interesses ambientais.

2.2 Conceito

Diversamente do que ocorre com a maioria dos termos que fica na pauta das discussões doutrinárias a respeito de seu conteúdo semântico, as áreas de preservação permanente possuem uma conotação objetiva em razão da complexa relação interdisciplinar que possui a matéria jurídica ambiental, atingindo um âmbito mais científico.

As APPs foram pioneiramente citadas no Código Florestal de 1965, após a Medida Provisória 2.166-67, de 2001, que inseriu a seguinte redação no art. 1º do referido diploma legal:

§ 2º Para os efeitos deste Código, entende-se por: [...] II - área de preservação permanente: área protegida nos termos dos arts. 2º e 3º desta Lei, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas;

A entrada em vigor da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, revogou a Lei nº 4.771, erigindo uma nova regulamentação à proteção da vegetação nativa no Brasil. Contudo, manteve no corpo de seu texto, em seu art. 3º, inciso II, o conceito de APP determinado pelo Código antecessor.

Dessa forma, entende-se por APP o espaço geográfico sobre o qual se desenvolvem florestas e demais formas de vegetação que deve ser preservado, ou seja, resguardado em sua inteireza em razão dos processos ecológicos, espécies e ecossistemas que abriga. O conceito de APP a torna, portanto, uma expressão expletiva, ao estabelecer que a “preservação” deve ser “permanente”. Nos ensinamentos de Paulo Affonso Leme Machado (2012, p.823):

[...] é um espaço territorial em que a floresta ou a vegetação devem estar presentes. Se a floresta aí não estiver, ela deve ser aí plantada. A ideia da permanência não está vinculada só à floresta, mas também ao solo, no qual ela está ou deve estar inserida, e à fauna (micro ou macro). Se a floresta perecer ou for retirada, nem por isso a área perderá sua normal vocação florestal. A vegetação, nativa ou não, e a própria área são objeto de preservação não por si mesmas, mas pelas suas funções protetoras das águas, do solo, da biodiversidade (aí compreendendo o fluxo gênico da fauna e da flora), da paisagem e do bem-estar humano. A área de preservação permanente-APP não é um favor da lei, é um ato de inteligência social, e é de fácil adaptação às condições ambientais.

Uma parcela da doutrina se dirige a esse mesmo instituto como “Florestas de Preservação Permanente”. Uma análise superficial das diferentes terminologias revela um conceito mais amplo quando empregado o vocábulo “área”, o que parece ser de mais correta utilização tendo em vista que o *locus* destinado à preservação não se restringe tão somente às árvores de grande porte.

É válido destacar ainda o intuito do legislador em não dar proteção exclusiva aos locais encobertos somente pela vegetação nativa. O Código Florestal estabelece que a área sobre a qual recairá a preservação pode estar *“coberta ou não por vegetação nativa”*.

A delimitação das APPs deve ser realizada de forma a atender a sua própria finalidade, a qual somente é alcançada quando se dá proteção aos locais *“em que tais áreas estão inseridas funcionalmente, ou seja, na ação recíproca e sinérgica entre a cobertura vegetal e sua preservação e a manutenção das características ecológicas do domínio em que ela ocorre.”*(MILARÉ, 2011, p. 953).

Paralelamente às APPs, compartilhando da mesma origem e trajetória legislativa, existem as Reservas Legais. É importante fazer uma breve comparação entre esses dois espaços territoriais, vez que bem definidos, evitamos equívocos e facilitamos o entendimento de questionamentos posteriores.

Alguns autores acrescentam o termo “Florestal” à expressão “Reserva Legal” com o fito de melhor caracterizar esse regime jurídico ambiental. A RLF corresponde à área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural que exige uma conservação para assegurar um percentual mínimo de cobertura vegetal e, por proposital consequência, os processos ecológicos e a biodiversidade, podendo ser utilizada de forma sustentável e como abrigo da fauna e flora nativas.

Paulo Affonso Leme Machado (2012, p. 883), ao tratar do assunto, comenta:

A reserva legal tem sua razão de ser na virtude da prudência, que deve conduzir o Brasil a ter um estoque vegetal para conservar a biodiversidade. Cumpre, além disso, o princípio constitucional do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações. Importa dizer que cada proprietário não conserva uma parte de sua propriedade com florestas somente no interesse da sociedade ou de seus vizinhos, mas primeiramente no seu próprio interesse. O proprietário de uma Reserva olha para seu imóvel como um investimento de curto, médio e longo prazos. A Reserva Legal Florestal deve ser adequada à tríplice função da propriedade: econômica, social e ambiental. Usa-se menos a propriedade, para usar-se sempre. A existência de uma Reserva Florestal, mais do que uma imposição legal, é um ato de amor a si mesmo e a seus descendentes.
(grifo nosso)

As RLFs e APPs não se confundem principalmente por possuírem distintas funções, que ficam ainda mais evidentes quando diferenciamos “conservação”, inerente à RLF, de “preservação”, intrínseca à APP.

A já comentada Lei nº 9.985 que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) procurou definir os conceitos de ambos os termos nos incisos de seu art. 2º. Valendo-se das disposições do legislador, Edson Luiz Peters e Paulo Tarso de Lara Pires vêm auxiliar a compreensão das terminologias ambientais, assim dispendo (2000, p. 106 e p. 122):

CONSERVAÇÃO DA NATUREZA – Conjunto de medidas que visam explorar uma determinada região, de forma a tirar o maior benefício sustentado de seus recursos naturais. Implica a otimização dos procedimentos para atender ao maior número de pessoas, pelo maior prazo de tempo, com maior número de opções de aproveitamento. O mesmo que uso sustentável da natureza, empregando-a sem por em risco a manutenção dos ecossistemas presente, em toda sua biodiversidade.

[...]

PRESERVAÇÃO DA NATUREZA – Conjunto de métodos, procedimentos e políticas que visem a proteção das características naturais de um meio, das espécies e dos ecossistemas, além da manutenção dos processos ecológicos, prevenindo a simplificação destes. É a forma de manejo adotado em parques nacionais, permitindo-se apenas o usufruto de benefícios obtidos pelo uso indireto de seus recursos.

Enfatizando as peculiaridades existentes entre as modalidades de limitação territorial em comento, podemos apontar ainda outros pontos divergentes:

CARACTERÍSTICAS	APP	RLF
Finalidade	Preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas.	Assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa.
Domínio	Incide sobre o domínio privado de domínio público.	Incide somente sobre o domínio privado.
Localização	Propriedades rurais e urbanas.	Parcelamentos, para fins agrícolas, de imóvel rural localizado fora de zona urbana ou de expansão urbana.
Exploração	Somente é possível o usufruto de benefícios obtidos pelo uso indireto de seus recursos. O uso econômico direto é vedado.	É possível o uso sustentável dos bens ambientais da área.

2.3 Modalidades de Áreas de Preservação Permanente

Existem duas categorias de Áreas de Preservação Permanente, as quais se diferenciam quanto à forma de sua constituição. A primeira modalidade qualifica o espaço em especialmente protegido pelo simples efeito da lei, sendo

dispensável qualquer reconhecimento oficial nesse sentido. Já uma segunda categoria subordina a constituição da APP a ato declaratório do Poder Público.

2.3.1 Áreas de preservação permanente por imposição legal

Como a própria terminologia esclarece, as APPs *ex vi legis* são aquelas instituídas por determinação legal. Nessa hipótese, a demarcação far-se-á necessária com o simples enquadramento das características do espaço territorial com aquelas previstas no texto de lei. Aqui, a APP é definida em razão de sua localização, recaindo sobre regiões que desempenham papel essencial na proteção das nascentes e cursos d'água, bem como na prevenção de processos erosivos e de assoreamento. Nesse sentido, o art. 4º da Lei nº 12.651 prescreve:

Considera-se Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, para os efeitos desta Lei:

I - as faixas marginais de qualquer curso d'água natural perene e intermitente, excluídos os efêmeros, desde a borda da calha do leito regular, em largura mínima de:

a) 30 (trinta) metros, para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura;

b) 50 (cinquenta) metros, para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura;

c) 100 (cem) metros, para os cursos d'água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura;

d) 200 (duzentos) metros, para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura; e) 500 (quinhentos) metros, para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros;

II - as áreas no entorno dos lagos e lagoas naturais, em faixa com largura mínima de: a) 100 (cem) metros, em zonas rurais, exceto para o corpo d'água com até 20 (vinte) hectares de superfície, cuja faixa marginal será de 50 (cinquenta) metros; b) 30 (trinta) metros, em zonas urbanas;

III - as áreas no entorno dos reservatórios d'água artificiais, decorrentes de barramento ou represamento de cursos d'água naturais, na faixa definida na licença ambiental do empreendimento;

IV - as áreas no entorno das nascentes e dos olhos d'água perenes, qualquer que seja sua situação topográfica, no raio mínimo de 50 (cinquenta) metros;

V - as encostas ou partes destas com declividade superior a 45°, equivalente a 100% (cem por cento) na linha de maior declive;

VI - as restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues;

VII - os manguezais, em toda a sua extensão;

VIII - as bordas dos tabuleiros ou chapadas, até a linha de ruptura do relevo, em faixa nunca inferior a 100 (cem) metros em projeções horizontais;

IX - no topo de morros, montes, montanhas e serras, com altura mínima de 100 (cem) metros e inclinação média maior que 25°, as áreas delimitadas a partir da curva de nível correspondente a 2/3 (dois terços) da altura mínima da elevação sempre em relação à base, sendo esta definida pelo plano horizontal determinado por planície ou espelho d'água adjacente ou, nos relevos ondulados, pela cota do ponto de sela mais próximo da elevação;

X - as áreas em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros, qualquer que seja a vegetação;

XI - em veredas, a faixa marginal, em projeção horizontal, com largura mínima de 50 (cinquenta) metros, a partir do espaço permanentemente brejoso e encharcado.

Notoriamente, é uma relação bastante extensa, exigindo um estudo mais detalhado, que será feito ainda nesse trabalho. Por ora, cumpre apenas destacar que os incisos supracitados indicam a criação de APPs para proteger primordialmente a água, determinando o que chamamos de Mata Ciliares (I, II, III e IV), as montanhas(V, VIII, IX, X) e ecossistemas específicos (VI, VII, XI).

2.3.2 Áreas de preservação permanente por ato do poder público

As APPs por ato declaratório correspondem àquelas que recebem a vocação de espaço territorial especialmente protegido por determinação do Poder Público. São instituídas em razão de sua destinação, em conformidade com o art. 6º da Lei nº 12.651, *in verbis*:

Consideram-se, ainda, de preservação permanente, quando declaradas de interesse social por ato do Chefe do Poder Executivo, as áreas cobertas com florestas ou outras formas de vegetação destinadas a uma ou mais das seguintes finalidades:

I - conter a erosão do solo e mitigar riscos de enchentes e deslizamentos de terra e de rocha;

- II - proteger as restingas ou veredas;
- III - proteger várzeas;
- IV - abrigar exemplares da fauna ou da flora ameaçados de extinção;
- V - proteger sítios de excepcional beleza ou de valor científico, cultural ou histórico;
- VI - formar faixas de proteção ao longo de rodovias e ferrovias;
- VII - assegurar condições de bem-estar público;
- VIII - auxiliar a defesa do território nacional, a critério das autoridades militares;
- IX - proteger áreas úmidas, especialmente as de importância internacional.

Nessas hipóteses, há uma orientação do legislador a respeito dos espaços que devem ser protegidos de forma permanente em razão da função ecológica desempenhada pela vegetação ali presente. Entretanto, a declaração da área como de preservação permanente encontra-se subordinada à discricionariedade do Poder Público.

Paulo de Bessa Antunes mais uma vez nos auxilia, explanando (2008, p. 521):

Ocorre que, no caso que está sendo examinado, não se trata de estabelecer novas áreas de preservação permanente. Isto é, *as áreas que ora estão sendo tratadas já são consideradas protegidas desde a edição do CFlo*. O Poder Público, no caso, limita-se a identificar, demarcar e declarar a proteção de tais regiões. [...] trata-se de uma mera regulamentação de cumprimento inafastável por parte do Executivo, uma vez que o ato, no caso, é plenamente vinculado. Não há, portanto, a constituição de nenhum direito *ex-novo*.

O Código não especifica o instrumento formal de declaração a que se refere “atos do Poder Público”. Contudo, entende-se que tanto os Decretos do Chefe do Poder Executivo – Federal, Estadual ou Municipal –, como as leis específicas possuem o condão para atribuir o regime jurídico de preservação à determinada localidade.

2.4 Componentes Naturais

As áreas de preservação permanente correspondem, preliminarmente, a uma construção da Lei, que atendendo aos comandos de uma política protetiva ambiental criou esse instituto para promover especial resguardo aos locais cujas características naturais exijam pontualmente um regime jurídico diferenciado.

Não se trata de um termo de fácil acepção para os estudiosos do direito, posto que sua definição legalista abriga uma grande gama de “verbetes” e requer a compreensão de elementos naturais específicos, também chamados de geomorfológicos.

Portanto, em um segundo momento, as APPs guardarão correspondência com o produto da combinação de certas características previstas na Lei com a incidência dos mesmos componentes naturais em determinada localidade.

Posto isto, peço permissão para fazer uso dos conceitos destrinchados por Antônio Teixeira Guerra e Antônio José Teixeira Guerra na obra “Novo Dicionário Geológico-Geomorfológico”, com vistas ao melhor entendimento do nosso objeto de estudo, as áreas de preservação permanente.

A própria legislação, diante de alguns vocábulos, reconhece a conveniência de serem editadas explicações para que os desígnios da norma sejam alcançados com fidelidade. Assim, sempre que oportuno, serão também mencionadas às definições legislativas e administrativas dos itens em comento.

- Lagoa – *“Depressão de formas variadas – principalmente tendendo a circulares – de profundidades pequenas e cheia de água doce ou salgada. As lagoas podem ser definidas como lagos de pequena extensão e profundidade”.* (GUERRA, 2010, p. 373)

- Lago – *“Depressões do solo produzidas por causas diversas e cheias de águas confinadas, mais ou menos tranquilas, pois dependem da área ocupada pelas mesmas”.* (GUERRA, 2010, p. 371)

- Reservatórios d'água – Carlos Fernandes de Medeiros Filho, professor da Universidade Federal de Campina Grande, conceitua reservatórios d'água como:

unidades hidráulicas de acumulação e passagem de água situados em pontos estratégicos do sistema de modo a atenderem as seguintes situações: garantia da quantidade de água (demandas de equilíbrio, de emergência e de antiincêndio); garantia de adução com vazão e altura manométrica constantes; menores diâmetros no sistema; melhores condições de pressão.

- Nascente – é expressão sinônima de “cabeceira” e corresponde à *“área onde existem os olhos d'água que dão origem a um curso fluvial, é o oposto de foz. Não se deve pensar que a cabeceira seja um lugar bem definido. Por vezes, ela constitui uma verdadeira área (...)”*(GUERRA, 2010, p. 97).

O art. 3º, inciso XVII da Lei nº 12.651, por sua vez, define nascente como *“afloramento natural do lençol freático que apresenta perenidade e dá início a um curso d'água”*.

- Olho d'água – *“Designação dada aos locais onde se verifica o aparecimento de uma fonte ou mina d'água. As áreas onde aparecem olhos-d'água são, geralmente, planas e brejosas”*. (GUERRA, 2010, p. 451)

Nos termos da Lei Florestal, é um *“afloramento natural do lençol freático, mesmo que intermitente”*(art. 3º, inciso XVII).

A Resolução 303/2012 do CONAMA igualou os conceitos de nascente e olho d'água, determinando que ambos elementos equivaleriam ao *“local onde aflora naturalmente, mesmo que de forma intermitente, a água subterrânea”*.

- Topo – *“Diz-se da parte mais elevada de um morro ou de uma elevação. Usa-se, algumas vezes, como sinônimo de cume.”*(GUERRA, 2010, p. 613)

- Morro – *“Monte pouco elevado, cuja altitude é aproximadamente de 100 a 200 metros”*. (GUERRA, 2010, p. 440)

O entendimento do CONAMA revelou-se mais específico, definindo morro como *“elevação do terreno com cota do topo em relação a base entre*

cinquenta e trezentos metros e encostas com declividade superior a trinta por cento (aproximadamente dezessete graus) na linha de maior declividade”.

- Monte – *“Grande elevação do terreno, sem se considerar a sua origem. Apenas se leva em conta o aspecto topográfico, ao descrever-se a região onde aparecem estes tipo de acidentes de relevo.”*(GUERRA, 2010, p. 438)

- Montanha – *“Grande elevação natural do terreno com altitude superior a 300 metros e constituída por um agrupamento de morros”.* (GUERRA, 2012, p. 436)

Esse conceito guarda correspondência com o estabelecido pela Resolução 302/2012, para qual montanha é uma *“elevação do terreno com cota em relação a base superior a trezentos metros”.*

- Serra – trata-se de um vocábulo cuja definição é bastante imprecisa, pois é empregado em sentidos diferentes em cada localidade. *“Termo usado na descrição da paisagem física de terrenos acidentados com fortes desníveis. No Brasil, elas designam, às vezes, acidentes variados, como escarpas de planaltos”*(GUERRA, 2010, p. 570).

- Encosta – *“Declive nos flancos de um morro, de uma colina ou de uma serra. São estes declives de quando em vez interrompidos, em sua continuidade, apresentando rupturas (...)”.* (GUERRA, 2010, p. 220)

- Restinga – *“Faixa ou língua de areia, depositada paralelamente ao litoral, graças ao dinamismo destrutivo e construtivo das águas oceânicas”.* (GUERRA, 2010, p. 542)

O conceito adotado pela Resolução 303/2012 do CONAMA, bem como pela Lei nº 12.651, encontra-se redigido da seguinte forma:

depósito arenoso paralelo a linha da costa, de forma geralmente alongada, produzido por processos de sedimentação, onde se encontram diferentes comunidades que recebem influência marinha, também consideradas comunidades edáficas por dependerem mais da natureza do substrato do que do clima. A cobertura vegetal nas restingas ocorrem mosaico, e encontra-se em praias, cordões arenosos, dunas e depressões, apresentando, de acordo com o estágio sucessional, estrato herbáceo, arbustivos e arbóreo, este último mais interiorizado.

- Duna – *“Montes de areia móveis, depositados pela ação do vento dominante”*. (GUERRA, 2010, p. 215)

A abstração administrativa de duna restou definida pelo CONAMA como *“unidade geomorfológica de constituição predominante arenosa, com aparência de cômoro ou colina, produzida pela ação dos ventos, situada no litoral ou no interior do continente, podendo estar recoberta, ou não, por vegetação.”*

- Mangue – *“Terreno baixo, junto à costa, sujeito às inundações das marés. Esses terrenos são, na quase totalidade, construídos de vasas (lamas) de depósitos recentes”*. (GUERRA, 2010, p. 407)

- Tabuleiro – *“Forma topográfica de terreno que se assemelha a planaltos, terminando geralmente de forma abrupta”*. (GUERRA, 2010, p. 594)

- Chapadas – *“Denominação usada no Brasil para as grandes superfícies, por vezes horizontais, e a mais de 600 metros de altitude que aparecem na Região Centro Oeste do Brasil”*. (GUERRA, 2010, p. 134)

Tabuleiro ou chapada constitui, para a Resolução 303/2002 do CONAMA:

paisagem de topografia plana, com declividade média inferior a dez por cento, aproximadamente seis graus e superfície superior a dez hectares, terminada de forma abrupta em escarpa, caracterizando-se a chapada por grandes superfícies a mais de seiscentos metros de altitude;

- Manguezal – O novo Código Florestal incorporou o conceito dado pela Resolução nº 303/2012 do CONAMA, de forma que manguezal é compreendido como:

ecossistema litorâneo que ocorre em terrenos baixos, sujeitos à ação das marés, formado por vasas lodosas recentes ou arenosas, às quais se associa, predominantemente, a vegetação natural conhecida como mangue, com influência flúvio-marinha, típica de solos limosos de regiões estuarinas e com dispersão descontínua ao longo da costa brasileira, entre os estados do Amapá e Santa Catarina

- Veredas – Podemos levantar duas definições de veredas, uma administrativa e outra legislativa, sejam elas:

Resolução 303/2012 do CONAMA:

espaço brejoso ou encharcado, que contém nascentes ou cabeceiras de cursos d'água, onde há ocorrência de solos hidromórficos, caracterizado predominantemente por renques de buritis do brejo (*Mauritia flexuosa*) e outras formas de vegetação típica

Lei nº 12. 651:

fitofisionomia de savana, encontrada em solos hidromórficos, usualmente com a palmeira arbórea *Mauritia flexuosa* - buriti emergente, sem formar dossel, em meio a agrupamentos de espécies arbustivo-herbáceas.

2.5 Função Ambiental

A definição da função ambiental das APPs é claramente um produto da combinação multidisciplinar que exige o Direito Ambiental e foi apresentada ao nosso ordenamento jurídico pela Medida Provisória 2.166/01, em seu art. 1º, §2º, inciso II.

Nessa perspectiva, a incumbência ambiental das APPs é de *“preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas”*.

Em obra recente, Paulo Affonso Leme Machado reafirma os principais atributos das APPs e, para melhor compreensão do tema em comento, é válida a transcrição do excerto (2013, p.158):

A APP é uma área protegida, com funções ambientais específicas e diferenciadas: função ambiental de preservação, função de facilitação, função de proteção e função de asseguramento. As funções ambientais de preservação permanente abrangem os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade. A APP tem função de facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, sendo que essa transmissão genética não é exclusiva dessa área protegida. A APP visa proteger o solo, evitando a erosão e conservando a sua fertilidade. Não se pode negligenciar o asseguramento do bem-estar das populações humanas, isto é, da felicidade e da prosperidade das pessoas, entre as quais estão os proprietários e os trabalhadores em geral e da propriedade rural onde se situa a APP (art. 186, IV da CF/1988).

Trata-se de uma função ambiental atribuída de forma genérica, cuja especificidade será garantida na constituição de cada forma peculiar de APP. Rodrigo Silva da Conceição, doutorando em Meio Ambiente pelo Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente (PPG-MA) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e Liane Maria Azevedo Dornelles, professora aposentada colaboradora do PPG-MA, em artigo intitulado “Reflexões sobre a Função Ambiental das APPs frente à Expansão Urbana nos Municípios de Duque de Caxias e Magé, Baixada Fluminense – RJ” esclarecem:

A função ambiental acaba por ser específica a cada categoria de APP, em um sentido ecológico. As APPs às margens de rios visam, por exemplo, a preservação da mata ciliar, necessária à manutenção da dinâmica natural dos corpos hídricos, ao evitar a erosão do solo exposto. Assim como as de nascente contribuem para a preservação e disponibilidade do recurso hídrico. Em uma visão mais direcionada ao todo, as APPs podem ser vistas como espaços importantes à vivência e ao bem-estar do homem. Visto que garantem a disponibilidade de recursos naturais, imprescindíveis à vida, bem como garantem a segurança e qualidade de vida das populações, visto que a sua degradação favorece a ocorrência de impactos e riscos ambientais. Por exemplo, as inundações que assolam grandes cidades são, em partes, atribuídas à retirada da vegetação ciliar de rios (favorecendo a impermeabilidade do solo, ou erosão de suas margens e assoreamento) e ocupação densificada de suas margens, gerando ao mesmo tempo, um desequilíbrio no sistema natural e a exposição ao risco.

O regime de preservação permanente que recai sobre a vegetação existente nas faixas marginais dos cursos d'água, nas áreas em entorno dos lagos, das lagoas naturais, dos reservatórios d'água, das nascentes e dos olhos d'água dispõe-se a assegurar a existência das matas ciliares, as quais visam proteger o corpo hídrico e garantem a mecânica e a biodiversidade do solo, a água em seu ciclo hidrológico e aspecto qualitativo, as boas condições do ar e do clima e

a variedade biológica da fauna e da flora, além de exercer papel de controle natural de “pragas”.

Anaiza Helena Malhades Miranda (2008), em opinião sobre APP em áreas urbanas consolidadas, fez interessante comentário sobre necessidade técnica de se manter as matas de galeria, discriminando seis aspectos protetivos, quais sejam:

1 – garantir a permeabilidade do solo nas margens, de forma a possibilitar a microdrenagem de águas pluviais, e assim diminuir a contribuição de águas à calha dos rios, reduzindo o volume das cheias;

2 – garantir a permeabilidade do solo nas margens, de forma a possibilitar a microdrenagem de águas pluviais, e abastecimento dos lençóis freáticos, e águas subterrâneas, especialmente nas áreas onde os aquíferos se comunicam com as águas superficiais;

3 – evitar a erosão e o desmoronamento das margens, o alargamento da calha e a conseqüente alteração na profundidade do rio, o que pode levar, em casos extremos, a que o corpo hídrico desapareça, pela ação da evaporação de suas águas, que, correndo por largo espelho de pouca profundidade, fica vulnerável à ação do sol;

4 – evitar o assoreamento pelo carreamento de terras para o leito do rio em referência, bem como para os demais que receberão suas águas por afluência;

5 – garantir o choque das águas com a vegetação das margens, assim propiciando a desinfecção de eventuais elementos poluidores, orgânicos, que passam a ter, com o choque, a quebra de suas moléculas, e assim facilitando a despoluição das águas.

6 – manter o fluxo de águas para a bacia de referência, mantendo os níveis hídricos em todo o complexo hidrológico. A supressão vegetal no entorno de nascentes e microdrenagens, leva à diminuição sistemática da vazão dos corpos hídricos maiores;

No que concerne às encostas, bordas de tabuleiros ou chapadas, topo de morros, montes, montanhas e serras, é cientificamente atestada à precisão de se manterem guarnecidos pela flora em estado de preservação. Antunes bem elucida a finalidade da vegetação nesses locais, a saber (2008, p. 518):

[...] evitar a erosão dos terrenos e a destruição dos solos, preservando a integridade dos acidentes geográficos. Evita-se, igualmente, as enchentes e inundações dos terrenos mais baixos, uma vez que a vegetação ajuda a fixar a água da chuva no solo e funciona como uma verdadeira barreira natural.

A respeito das restingas, convém expor que a conveniência de uma política de preservação permanente somente será exigida quando desempenharem papel de fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues, em razão da própria função ambiental exercida por esses dois elementos.

A página eletrônica do Núcleo de Educação e Monitoramento Ambiental leciona que as dunas satisfazem sua missão ecológica quando *“estabilizam a linha de costa, protegem o lençol freático, constituem barreira natural contra as ressacas do mar e são habitat para diferentes espécies da fauna e da flora”*.

Os mangues, por sua vez, estão estreitamente ligados à vida marinha, e por tal razão são chamados de “berçário biológico”, pois é na circunscrição desse ambiente que muitas espécies se alimentam, vivem e se reproduzem. Nas palavras de Eugene Pleasants Odum (1988, p. 551):

[...] eles são importantes, não só para ampliar as costas e formar ilhas, mas também para proteger aquelas da excessiva erosão que, de outro modo, se produziria com as violentas tempestades tropicais. Tem se demonstrado que os detritos de folhas dos mangais constituem para os seres aquáticos uma das principais fontes de energia.

Essas ponderações sobre funções ambientais buscam esteio em nosso arcabouço legislativo visando à proteção de determinados fenômenos naturais por meio da instituição das APPs, sem as quais, a espécie humana seria prejudicada, direta ou indiretamente. E nesse entendimento, concordamos com Édis Milaré, ao dizer que as APPs têm um papel “maravilhoso” (2007, p.693).

3 PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL DAS APPs

3.1 Constituição Federal e o Meio Ambiente

A crise ambiental que se materializou no comprometimento de *habitats* terrestres, proliferação de doenças, derretimento das geleiras, aumento do volume do mar, enchentes, vendavais, contaminação do ar, extinção de espécies, devastação de florestas e outras formas vegetações, foi bem considerada pelo legislador constituinte, fazendo incluir, sem históricos de precedentes, a matéria ambiental na Carta Constitucional brasileira de 1988.

As constituições anteriores sequer mencionavam “meio ambiente”, cujo resguardo somente podia ser observado indiretamente nas disposições em proteção à saúde. Muito embora os textos constitucionais já citassem alguns de seus componentes, como a água, florestas, caça e pesca, tais referências estavam vinculadas à regulamentação da exploração econômica dos recursos naturais e à regras de competência legislativa.

Destarte, a Constituição Federal de 1988 foi a primeira a tutelar o meio ambiente no corpo de seu texto, reconhecendo-o como um direito fundamental por toda relevância que possui para o desenvolvimento digno do ser humano, o que exigiu a implementação de uma proteção integral e sistematizada, a qual se apoiou em referências normativas explícitas e implícitas.

A principal alusão constitucional sobre meio ambiente encontra-se no Capítulo VI do Título VIII, sobre a “Ordem Social”, que embora seja formado por um único artigo, juntamente com seus parágrafos e incisos vem compor o núcleo da questão ambiental.

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao poder público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III - **definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;**

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

§ 2º Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

§ 3º 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.

§ 4º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

§ 5º São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

§ 6º As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas. (grifamos)

O mandamento em destaque revela o principal fundamento constitucional sobre o qual a instituição das áreas de preservação permanente se sustenta. Isso ocorre em razão do próprio conceito de espaços territoriais especialmente protegidos, os quais nos dizeres de Silva, são:

[...] áreas geográficas públicas ou privadas (porção do território nacional) dotadas de atributos ambientais que requeiram sua sujeição, pela lei, a um regime jurídico de interesse público que implique sua relativa imodificabilidade e sua utilização sustentada, tendo em vista a preservação e proteção da integridade de amostras de toda a diversidade de ecossistemas, a proteção ao processo evolutivos das espécies, a preservação e proteção dos recursos naturais.

Nas palavras de Paulo de Bessa Antunes (2008, p. 65), a nossa atual Constituição, em especial o seu art. 225:

[...] elevou o meio ambiente à *condição de direito de todos e bem de uso comum do povo*, modificando o conceito jurídico de meio ambiente, tal como ele estava definido pela Lei da Política Nacional de Meio Ambiente. Em razão da alta relevância do bem jurídico tutelado, a Lei Fundamental estabeleceu a obrigação do Poder Público e da Comunidade de preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Foram criadas duas situações distintas; a primeira, de (i) não promover degradação; a segunda, de (ii) promover a recuperação de áreas já degradadas. A Constituição fez uma escolha clara pela conservação que, necessariamente, tem que ser interpretada de maneira dinâmica. (grifo nosso)

Utilizando-nos da classificação das normas contidas no art. 225 feita por José Afonso da Silva (2009, p. 52), podemos ter uma breve noção de como se opera a funcionalidade das referidas *situações (i) e (ii)* buscadas pelo texto constitucional.

Para ele, o citado dispositivo comporta três conjuntos de normas: a “*norma-matriz, substancialmente reveladora do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado*”, presente no “caput”; “*instrumentos de garantia da efetividade do direito enunciado no ‘caput’ do artigo*”, encontrados no §1º e seus incisos, os quais estabelecem direitos e deveres aos diferentes setores e recursos ambientais e, dispõem sobre os princípios norteadores da atuação do Poder Público; por fim, as “*determinações particulares, em relação a objetos e setores*” que exigem imediata proteção e regulamentação constitucional, abrigadas pelos §§2º a 6º.

Em destaque, o art. 170 da CF/88, regulamentando os “Princípios Gerais da Atividade Econômica”, capítulo I “Da Ordem Econômica e Financeira”, prescreve em seu inciso VI que a atividade econômica deverá desenvolver-se “*em defesa do meio ambiente*”. Essa assertiva representa uma busca pela conciliação

entre o desenvolvimento econômico-social com a preservação de um meio ambiente ecologicamente saudável.

Diversamente do que se encontra embutido na mentalidade das pessoas, o progresso econômico não é incompatível com um meio ambiente sadio, é o que vem demonstrar nossa *Lex Matema* promoção do desenvolvimento sustentável, em dispositivos como o citado art.170.

É válido salientar ainda, a qualidade intergeracional que nossa Carta Magna reconheceu dentro do direito ambiental. Ao dispor que “*todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado*”, incluí dentro desse “todo” as gerações presente e futuras, cabendo àquelas caminhar sempre em proteção ao meio ambiente, para que um dia, estas possam gozar dos benefícios de um meio ambiente sadio e equilibrado.

3.2 Princípios Constitucionais de Proteção Ambiental

De modo diverso ao que é reforçado pelo sistema jurídico adotado no Brasil –*civil law* –, o Direito como ciência não é formado exclusivamente de normas positivadas. Na realidade, ele se assemelha a uma estrutura que se sustenta e se promove por meio de diferentes elementos, nem sempre escritos.

Os princípios vêm compor e desempenhar importante papel na estruturação da ciência normativa ao conferir coesão e, como vetores de interpretação, nortear o alcance do verdadeiro propósito das manifestações jurídicas. Na clássica lição de Celso Antônio Bandeira de Mello (1980, p. 230):

Princípio é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. É o conhecimento dos princípios que preside a intelecção das diferentes partes componentes do todo unitário que há por nome sistema jurídico positivo.

O cenário jurídico contemporâneo, marcado pela incorporação de valores que aproximamos campos da juridicidade e da moralidade através dos princípios, tem enfatizado a primazia desse recurso, principalmente no que pertine à superação de conflitos normativos, na busca de qual norma a ser aplicada no caso concreto.

A produção legislativa, propensa a ser geral e abstrata, no campo ambiental tem se afastado dessas características e se inclinado para a composição de normas mais específicas. Somada a competência legiferante concorrente, nos deparamos com uma grande quantidade de normas designadas a proteger o mesmo bem ambiental, muitas vezes conflitantes, incoerentes e contraditórias.

A preocupação com a questão principiológica modificou, inclusive, a sua concepção dentro do sistema jurídico na medida em que deixou seu papel primordial de ferramenta interpretativa e assumiu qualidade de norma, dotada de força imperativa, vinculando comportamentos e impondo regras a serem consideradas. Nesse contexto, Norma Sueli Padilha acentua (2010, p. 238):

[...] no constitucionalismo moderno a norma jurídica é elevada à categoria de gênero, da qual são espécies o princípio e a regra, consolidando-se, desse modo, a plena normatividade dos princípios, de acordo com a nova hermenêutica constitucional.

Significativo raciocínio também nesse sentido é apresentado por Humberto Ávila, que em sua obra “Teoria dos Princípios”, buscando distingui-los de “regras”, esclarece (2013, p. 87):

[...] os princípios não são apenas valores cuja realização fica na dependência de meras preferências pessoais. Eles são, ao mesmo tempo, mais do que isso e algo diferente disso. Os princípios instituem o dever de adotar comportamentos necessários à realização de um estado de coisas pela adoção de comportamentos a ele necessários. Essa perspectiva de análise evidencia que os princípios implicam comportamentos, ainda que por via indireta e regressiva.

Sem prejuízo de ser uma matéria interdisciplinar, o Direito Ambiental não deixa de ser uma ciência autônoma, regida por suas próprias normas. Entretanto, suas regras encontram-se prejudicadas pela ausência de um sistema

coerente e efetivamente operante, e os princípios ambientais ainda não obtiveram um consenso na doutrina quanto a sua existência e conteúdo.

Valendo-se dos esforços doutrinários que buscaram dar maior concretude aos princípios que regem o Direito Ambiental, podemos destacar alguns, seja por suas precípuas contribuições na proteção jurídica do meio ambiente, tanto quanto para facilitar discussões objeto desse trabalho.

3.2.1 Princípio da dignidade da pessoa humana

O ser o humano, sem sombra de dúvidas, é o mais complexo dos seres que habitam a Terra. Seu conjunto sistêmico como um organismo vivo, somado a racionalidade ímpar que a natureza lhe agraciou, permitiu que sua própria existência correspondesse a um título de elevada nobreza. É nesse contexto que surge o princípio da dignidade da pessoa humana, para justificar todos os direitos que compõem o nosso ordenamento jurídico, direta ou indiretamente.

O princípio em comento legitima a confecção de preceitos que disciplinam e protegemos interesses do homem. Nas palavras do já citado Antunes, *“O Ser Humano, conforme estabelecido em nossa Constituição e na Declaração do Rio (...) é o centro das preocupações do Direito Ambiental que existe em função do Ser Humano e para que ele possa viver melhor na Terra”*(2008, p. 24).

O direito esculpido pelo art. 225 da Carta Magna possui como lastro primeiro esse princípio. Intrínseco a dignidade da pessoa humana estão todos os direitos fundamentais, assim considerados por representarem o mínimo necessário para que alguém viva honrosamente, sem o qual *“a pessoa humana não se realiza, não convive e, às vezes, nem mesmo sobrevive”*(SILVA, 1991, p. 163).

Sendo o meio ambiente *“essencial à sadia qualidade de vida”*, é inegável que o direito ambiental constitui-se de uma garantia fundamental da pessoa humana. Paulo Affonso Leme Machado desenvolve proveitoso raciocínio (2008, p. 58):

A saúde dos seres humanos não existe somente numa contraposição a não ter doenças diagnosticadas no presente. Leva-se em conta o estado dos elementos da Natureza – águas, solo, ar, flora, fauna e paisagem – para se avaliar se esses elementos estão em estado de sanidade e de seu uso advenham saúde ou doenças e incômodos para os seres humanos.

As manifestações de cunho existencial suscitadas pela da crise ecológica determinaram, nas palavras de José Afonso da Silva (2009, p. 58), a *“formação de um novo direito fundamental”*. A descoberta de que o meio ambiente é um bem finito e imprescindível para a existência e evolução da vida – aqui compreendida em todos os seus aspectos –, antes de uma preocupação jurídica, é um cuidado que deve ser dedicado por todos. O autor continua adiante:

A proteção ambiental, abrangendo a preservação da Natureza em todos os seus elementos essenciais à vida humana e à manutenção do equilíbrio ecológico, visa tutelar a qualidade do meio ambiente em função da qualidade de vida, como uma forma de direito fundamental da pessoa humana.

A compreensão do meio ambiente sadio como um direito humano fundamental tornou-se tão evidente que, antes mesmo da nossa Constituição, já era assim consagrado em âmbito internacional.

Em 1972, a Declaração de Estocolmo das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano instituiu 26 princípios, prolongando a Declaração Universal dos Direitos do Homem. Logo em seu preâmbulo, foi reconhecido que *“Os dois aspectos do meio ambiente, o natural e o artificial, são essenciais para o bem-estar do Homem e para que ele goze de todos os direitos humanos fundamentais, inclusive o direito à vida mesma”*. Em seguida, o ato orienta a humanidade enunciando seus princípios:

Princípio 1 - O homem tem do direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequada em um meio cuja qualidade lhe permite levar a uma vida digna e gozar de bem-estar e tem a solene obrigação de proteger e melhorar esse meio para as gerações presentes e futuras. A esse respeito, as políticas que promovem ou perpetuam o “apartheid”, a segregação racial, a discriminação, a opressão colonial e outras formas de opressão e de dominação estrangeira permanecem condenadas e devem ser eliminadas. (grifo nosso)

Embora seja um preceito de fácil compreensão, a sociedade contemporânea reclama que ele seja enfatizado com frequência. Todas as garantias fundamentais são próprias da condição humana e não limitadas a um grupo pormenorizado de pessoas que se aproximam em razão de seu poderio econômico. Da mesma forma, não seria possível conferir a titularidade desses direitos às demais formas de vida, pois, eles existem para atender às particularidades da espécie humana e foram conquistados por sua própria racionalidade.

3.2.2 Princípio do desenvolvimento sustentável

O Direito Ambiental deve também ser orientado pelo princípio do desenvolvimento sustentável, vez que ele é preceito indicador da consensualidade entre dois direitos fundamentais aparentemente antagônicos: o direito a uma vida sadia e o direito ao desenvolvimento.

Segundo a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (*World Commission on Environment and Development*), criada pela ONU em 1983, desenvolvimento sustentável é aquele que “faz face às necessidades das gerações presentes sem comprometer a capacidade das gerações futuras na satisfação de suas próprias necessidades”. Em outras palavras, o caráter intergeracional do bem ambiental exige que as presentes gerações caminhem para um desenvolvimento que se perfaça sem comprometer nossas riquezas ambientais, posto que sua manutenção é condição para que a qualidade de vida exista de forma infindável.

Embora não faça uso literal da expressão “desenvolvimento sustentável”, nossa Constituição filiou-se a essa proposta, dirigindo-se à sustentabilidade ambiental em vários dispositivos do texto constitucional. O art. 225, núcleo da questão ambiental, impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente “*para as presentes e futuras gerações*”.

Também o art. 170 determina em seu inciso VI que a atividade econômica deverá desenvolver-se “*em defesa do meio ambiente*”e, em seu inciso III, atender a “*função social da propriedade*”. Menciona ainda o art. 186, inciso II, que a função social da propriedade, mais especificamente a rural, somente será atendida quando houver a “*utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente*”.

De 3 a 14 de junho de 1992, no Rio de Janeiro, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente (Eco-92), cujo resultado foi a Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, reafirmou os princípios enunciados em 1972 pela Declaração de Estocolmo, consagrando o desenvolvimento sustentável em vários de seus 27 princípios, *in verbis*:

Princípio 1: Os seres humanos constituem o centro das preocupações relacionadas com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza.

Princípio 3: O direito ao desenvolvimento deve ser exercido de tal forma que responda equitativamente às necessidades de desenvolvimento e ambientais das gerações presentes e futuras.

Princípio 4: A fim de alcançar o estágio do desenvolvimento sustentável, a proteção do meio ambiente deve constituir parte integrante do processo de desenvolvimento e não poderá ser considerada de forma isolada.

Princípio 5: Para todos os Estados e todos os indivíduos, como requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável, irão cooperar na tarefa essencial de erradicar a pobreza, a fim de reduzir as disparidades de padrões de vida e melhor atender às necessidades da maioria da população do mundo.

A partir das disposições que procuraram lastrear o preceito em comento, tem-se entendido que o desenvolvimento somente dar-se-á de forma sustentável quando obedecidos três critérios de forma simultânea: equidade social, prudência ecológica e eficiência econômica.

A concomitância que deve estar presente na incidência dessas três premissas se justifica por fazerem parte de uma relação de causa e efeito. Não haverá desenvolvimento se a base de recursos ambientais se perde. De igual modo, é impossível resguardar o meio ambiente se o progresso econômico não considerar os efeitos da agressão ambiental. Ainda sobre a equidade social, bem explica Paulo de Bessa Antunes (2008, p. 25):

Qualquer análise que se faça do estado do meio ambiente no Brasil – e, nisto, nada temos de diferente dos demais países do mundo – demonstrará que os principais problemas ambientais se encontram nas áreas mais pobres e que as grandes vítimas do descontrole ambiental são os mais desafortunados. De fato, há uma relação perversa entre condições ambientais e a pobreza. Assim, parece óbvio que a qualidade ambiental somente poderá ser melhorada com mais adequada distribuição de renda entre os membros da sociedade. (grifo nosso)

Conveniente raciocínio também é apresentado por G. Tyler Miller Jr., presidente da *Earth Education and Research* (2012, p. 1):

Vivemos em um mundo dos que têm e dos que não têm. Apesar de o crescimento econômico ter sido multiplicado por oito entre 1950 e 2005, praticamente um em cada dois trabalhadores no mundo tenta sobreviver com uma renda menos que US\$2 por dia. Essa pobreza afeta a qualidade ambiental pois, para sobreviver, muitos pobres exaurem e degradam as florestas, os campos, o solo e a vida selvagem locais.

Ao tratar do tema, Norma Sueli Padilha assevera que a responsabilidade ambiental não pode sujeitar-se às leis do mercado, “*Urge a adoção de um novo modelo de desenvolvimento econômico por meio da imposição de limites à exploração desenfreada e degradatória dos recursos naturais do planeta, que, em benefício de poucos, coloca em risco a sobrevivência de todos*”(2010, p. 245).

3.2.3 Princípio da precaução

O referido princípio está intimamente ligado às abordagens relativas aos riscos e, pela qualidade genérica dessa matéria, não norteia exclusivamente o Direito Ambiental, sendo aplicado todas as vezes que se adotam medidas para a mitigação da possibilidade de dano, que, embora incerto, pode tornar-se previsível.

Esse preceito, assim como princípio da prevenção, vem complementar a funcionalidade da reparação dos danos ambientais, vez que evitar a sua incidência é muito mais adequado do que remediá-la, principalmente quando estamos diante de situações não dotadas de reversibilidade. Contudo, isso não significa dizer que o homem deve abster-se de toda e qualquer atividade que possua um risco de degradação a ela inerente, conforme observa Machado (2008, p. 66):

A implementação do princípio da precaução não tem por finalidade imobilizar as atividades humanas. Não se trata da precaução que tudo impede ou que tudo vê catástrofes ou males. O princípio da precaução visa à durabilidade da sadia qualidade de vidas das gerações humanas e à continuidade da natureza existente no planeta. (grifo nosso)

É dentro desse contexto que a Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento inseriu a ideia de precaução em seu Princípio 15:

Com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.

Dentro de uma política ambientalista, o emprego desse princípio faz-se sempre necessário quando o estado atual de conhecimento não possui subsídios científicos suficientes que permitam aferir o potencial de risco ambiental que oferece determinada atividade. A incerteza dos efeitos prejudiciais ao meio ambiente não

pode ser utilizada como subterfúgio para que, ainda sim, haja a concretização de empreendimentos cujo risco de dano seja estatisticamente desconhecido. Nesse diapasão, afirma José Joaquim Gomes Canotilho (2007, p. 41):

O princípio da precaução funciona como uma espécie de princípio “in dubio pro ambiente”: na dúvida sobre a periculosidade de uma certa actividade para o ambiente, decide-se a favor do ambiente e contra o potencial poluidor, isto é, o ônus da prova da inocuidade de uma acção em relação ao ambiente é transferido do Estado ou do potencial poluído para o potencial poluidor. Ou seja, por força do princípio da precaução, é o potencial poluidor que tem o ônus da prova de que um acidente ecológico não vai ocorrer e que adoptou medidas de precaução específicas.

Ao contrário do que ocorre nas hipóteses de perigo ambiental que são geralmente proibidas, as situações de risco ambiental podem ser apenas minimizadas, e não excluídas, porque sempre permanece a probabilidade de um dano menor. (WINTER, 1996 apud MACHADO, 2008).

Diante do dinamismo atual que caracteriza uma sociedade de risco, o princípio da precaução solicita uma seleção de quais danos nos propomos a assumir e de quais objetivamos nos abster. De outra forma, a aplicabilidade desse princípio violaria outros preceitos constitucionais, como o da dignidade da pessoa humana, da livre iniciativa e da legalidade. Segundo Norma Sueli Padilha (2010, p. 251), os riscos inaceitáveis seriam aqueles que:

[...] colocam em perigo os valores constitucionais protegidos, tais como o meio ambiente ecologicamente equilibrado, os processos ecológicos ambientais, o manejo ecológico das espécies e do ecossistema, a diversidade e a integridade do patrimônio biológico, a função ecológica da fauna e da flora.

O nosso ordenamento jurídico estará sempre se referindo a esse mandamento ambiental quando impuser análises técnicas e científicas com o fito de ponderar os riscos e impactos ambientais que determinado empreendimento pode vir a oferecer. O §1º do art. 225 de nossa Lei Maior impõe ao Poder Público a adoção de medidas que controlem as atividades que ofereçam “*risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente*”.

A realização dessa atuação preventiva somente é possível se amparada pelo poder de polícia ambiental confiado à Administração Pública. Todavia, esta tem aplicado o princípio da precaução de forma indiscriminada a fim de criar obstáculos ao desenvolvimento de atividades, o que é constitucionalmente injustificável.

3.2.4 Princípio da prevenção

É certo que o princípio supracitado guarde íntima relação com o princípio da precaução, e que a doutrina nacional não tenha consolidado um entendimento identificando a distinção entre ambos os preceitos. Entretanto, uma adequada aplicação do Direito Ambiental exige estabelecer uma diferenciação.

Prevenir significa agir antecipadamente, tomando medidas acautelatórias cujos efeitos da dessa omissão são conhecidos. Precaver, por sua vez, é comportar-se com cautela, visando evitar a ocorrência de impactos ambientais desconhecidos.

A orientação do princípio em estudo se materializa através da implementação de medidas que previnam o dano ambiental, ou seja, que buscam impossibilitar que o impacto degradatório sequer ocorra. Entretanto, a adoção dessas providências não será realizada perante qualquer hipótese de ameaça de dano, pois, esse preceito se sustenta na certeza científica do prejuízo ambiental. Nas palavras de Édis Milaré, *“Aplica-se esse princípio, como se disse, quando o perigo é certo e quando se tem elementos seguros para afirmar que uma determinada atividade é efetivamente perigosa”*(2007, p. 766).

A título de exemplo dessa colocação preventiva, podemos citar o inciso IV, §1º do art. 225 da CF/88 que confia ao Poder Público a autoridade de *“exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade”*.

Além do estudo prévio, o licenciamento ambiental tem assumido o papel de principal instrumento apto a obstar a ocorrência de danos ambientais consequentes da introdução de atividades empreendedoras. Nos termos do art. 1º, inciso I da Resolução nº 237/97 do CONAMA, o licenciamento ambiental como procedimento administrativo desempenha as competências de licenciar:

a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.

Machado dá ênfase a importância de uma organização que deve reger as informações conquistadas por meio de pesquisas científicas em pro do meio ambiente, elencando cinco critérios para a aplicação do princípio da prevenção (2008, p. 89):

1º) identificação e inventário das espécies animais e vegetais de um território, quanto à conservação da natureza e identificação das fontes contaminantes das águas e do mar, quanto ao controle da poluição; 2º) identificação e inventário dos ecossistemas, com a elaboração de um mapa ecológico; 3º) planejamentos ambiental e econômico integrados; 4º) ordenamento territorial ambiental para a valorização das áreas de acordo com a sua aptidão; e 5º) Estudo de Impacto Ambiental.

Por outro lado, ainda que todo o aparato estatal assumam a posição que a orientação desse preceito lhe incumbe, o dever de prevenção deve conduzir também o particular. Ainda que na ausência de regras imperativas que regulem a instalação de novos empreendimentos, espera-se que o indivíduo atenda, então, às normas de cunho moral que regem a sociedade contemporânea, como a alteridade e a prudência.

3.2.5 Princípio da vedação de retrocesso ambiental

Consagrado em diversos países, o referido princípio ainda não encontrou unanimidade em sua denominação. Por outro lado, é certo que suas orientações são indispensáveis na proteção do bem jurídico ambiental, duplamente frágil, tanto por sua sensibilidade natural, quanto pela custódia jurídica instável – influenciada constantemente por preocupações ilegítimas.

Nesse passo, a existência de interesses antagônicos àqueles que sustentam a formação jurídica ambiental intimida a sua consolidação e prejudica seu aperfeiçoamento. Michel Prieur, presidente do Centro Internacional de Direito Ambiental Comparado (CIDCE) e membro da Comissão de Direito Ambiental da União Internacional para a Conservação da Natureza (UICN), identifica três tipos de temores capazes de provocar uma regressão na tutela ecológica:

No atual momento, são várias as ameaças que podem ensejar o recuo do Direito Ambiental: a) ameaças políticas: a vontade demagógica de simplificar o direito leva à desregulamentação e, mesmo, à “deslegislação” em matéria ambiental, visto o número crescente de normas jurídicas ambientais, tanto no plano internacional quanto no plano nacional; b) ameaças econômicas: a crise econômica mundial favorece os discursos que reclamam menos obrigações jurídicas no âmbito do meio ambiente, sendo que, dentre eles, alguns consideram que essas obrigações seriam um freio ao desenvolvimento e à luta contra a pobreza; c) ameaças psicológicas: a amplitude das normas em matéria ambiental constitui um conjunto complexo, dificilmente acessível aos não especialistas, o que favorece o discurso em favor de uma redução das obrigações do Direito Ambiental.

É nesse cenário suscetível de contínuas interferências, claras ou dissimuladas, que se faz necessária à aplicação do princípio da proibição de retrocesso, segundo o qual, uma vez positivadas garantias em defesa do meio ambiente, é inadmissível a adoção de medidas voltadas à redução ou revogação das mesmas. De outra forma, a atuação discricionária do legislador autorizaria retrocessos nos níveis de proteção já conquistados, legitimando práticas contrárias à própria razão de ser do Direito Ambiental.

Eventual alteração normativa que estabeleça condições inferiores aos patamares já consolidados na legislação ambiental representa, além de um contrassenso à perspectiva humana de buscar sempre ampliar seus direitos, uma afronta à efetividade e intangibilidade dos Direitos Humanos, vez que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado foi reconhecido como fundamental por nossa ordem constitucional, fazendo-se inserir no rol de disposições perpétuas, o que lhe concedeu, inclusive, o prestígio de “cláusula pétrea”.

O preceito em estudo, portanto, diz respeito mais especificamente a uma garantia que possui os direitos fundamentais, ao passo que visa conter as impulsividades legislativas – tanto na seara constitucional quanto infraconstitucional – e executivas, assegurando maior probidade à Administração Pública.

A redação da Lei Maior revela não tratar-se de um princípio explícito, de modo que a vedação de retrocesso descende de outros preceitos. Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer esclarecem (2010, p. 54):

a proibição de retrocesso, de acordo com o entendimento consolidado na doutrina, consiste em um princípio constitucional implícito, tendo como fundamento constitucional, entre outros, o princípio do Estado (Democrático e Social) de Direito, o princípio da dignidade da pessoa humana, o princípio da máxima eficácia e efetividade das normas definidoras de direitos fundamentais, o princípio da segurança jurídica e seus desdobramentos [...]

Em obra diversa, concluem o raciocínio esboçado mencionando os desdobramentos do princípio da segurança jurídica (2012, p. 196):

(princípio da proteção da confiança e as garantidas constitucionais do direito adquirido, do ato jurídico perfeito e da coisa julgada), bem como guarda conexão com os limites materiais à reforma constitucional, considerando que tais institutos também objetivam a tutela de direitos e bens de matriz constitucional em face de atos e/ou medidas de caráter retroativo ou que venham, de algum modo, afetar situações e posições jurídicas. A estabilidade institucional (incluindo a estabilidade jurídica) é fundamental para o exercício dos direitos fundamentais do cidadão, na medida em que a dignidade humana não restará suficientemente respeitada e protegida onde as pessoas estejam expostas a tal nível de instabilidade jurídica que não estejam mais em condições de, com um mínimo de segurança e tranquilidade, confiar nas instituições sociais e estatais (incluindo o Direito) e numa certa estabilidade das suas próprias posições jurídicas.(grifamos)

Nesse sentido, somente é possível caminhar para um nível de proteção inferior ao conquistado na ocorrência de alterações significativas de fato, ou, transitoriamente, quando se verificar uma situação de emergência grave, de calamidade pública ou estado de sítio. Salvo essas hipóteses, a legislação deve caminhar, gradativamente, em direção à proteção ambiental mais elevada possível, com vistas ao interesse coletivo da humanidade.

A magnitude do bem ambiental torna as ações supressivas também imorais, pois compromete a saúde do homem e prejudica as presentes e futuras gerações.

3.2.6 Princípio da função socioambiental da propriedade

Conquistado entre os direitos fundamentais de primeira geração, o direito à propriedade é indispensável à natureza intelectual do homem, que possui a necessidade de apropriação para produzir, consumir e se preservar.

Historicamente, o “ter” sempre foi símbolo poder, consignado de forma absoluta, ilimitada e oponível contra todos. Nesse sentido, dispôs o Código Civil de 1916, em seu art. 524: *“A lei assegura ao proprietário o direito de usar, gozar e dispor de seus bens, e de reavê-los do poder de quem quer que injustamente os possua”*, e continuou adiante no art. 525: *“É plena a propriedade, quando todos os seus direitos elementares se acham reunidos no do proprietário”*, bem como, no art. 527: *“O domínio presume-se exclusivo e ilimitado, até prova em contrário”*.

Não obstante, os efeitos prejudiciais do liberalismo imoderado que sucederam os direitos de primeira dimensão despertaram o ser humano para a conquista de outros, em busca do desenvolvimento, da paz, do meio ambiente sadio, da comunicação, do equilíbrio em uma sociedade desigual.

Com o propósito de possibilitar a coexistência de todos direitos fundamentais alcançados pelo homem, foi necessária a limitação de alguns, como o

direito de propriedade. É dentro desse contexto que surge a ideia de função social como condição do legítimo exercício do direito de propriedade.

Independente da crença que se possa ter, é certo que tudo o que existe, em seu estado de natureza, foi dado à humanidade indistintamente. Dessa forma, o que justifica o usufruto individual de determinada propriedade é a contribuição que o indivíduo oferece por meio da transformação realizada sobre o bem através do seu trabalho.

Por outro lado, o produto da fruição não pode ser considerado de maneira egoística, devendo também atender aos interesses da coletividade. Na obra de Norma Sueli Padilha (2010, p. 271), encontramos o seguinte esclarecimento:

O papel do princípio da função social da propriedade privada é fazer submeter o interesse individual ao interesse coletivo, ao bem-estar geral. Seu verdadeiro significado não é de diminuição ou mera limitação do direito de propriedade, mas sim de um poder-dever do proprietário, que deve dar à propriedade destino determinado. Portanto, o princípio da função social possui caráter de dever coletivo, estando o direito à propriedade garantido se sua função social for cumprida, pois a propriedade não pode atender só ao interesse do indivíduo, egoisticamente considerado, mas também ao interesse comum, da coletividade da qual o titular do domínio faz parte integrante.

Nos dizeres de Canotilho (2007, p. 271), o princípio da função social da propriedade *“superpõe-se à autonomia privada que rege as relações econômicas, para proteger os interesses de toda a coletividade em torno de um direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”*.

Nossa Lei Maior, no título II dos Direitos e Garantias Fundamentais, assegura o direito de propriedade e, na imediata sequência, exige que ela cumpra com sua função social, *in verbis*:

Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

XXII - é garantido o direito de propriedade;

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

A tutela ambiental e insere no âmbito da função social como encargo a ser atendido na medida em que o meio ambiente é um *“bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”*. Portanto, é a própria titularidade coletiva do bem jurídico ambiental que exige prudência na utilização da propriedade pelo particular, de modo a não comprometer o direito comum de um *“meio ambiente ecologicamente equilibrado”*.

Por tal razão, o próprio texto constitucional trás o dever de cautela ambiental como desiderato a ser alcançado na propriedade que cumpre com sua função social:

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.(grifo nosso)

Atendendo aos ditames constitucionais, também a legislação ordinária passou a tratar de forma ecológica as questões atinentes ao direito de propriedade. A lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, que instituiu o novo Código Civil, define em seu art. 1228, §1º:

O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

Na visão de Eros Roberto Grau (1997, p. 50),

[...]a função social e ambiental não constitui um simples limite ao exercício do direito de propriedade, como aquela restrição tradicional, por meio da qual se permite ao proprietário, no exercício do seu direito, fazer tudo o que não prejudique a coletividade e o meio ambiente. Diversamente, a função social e ambiental vai mais longe e autoriza até que se imponha ao proprietário comportamentos positivos, no exercício do seu direito, para que sua propriedade concretamente se adeque à preservação do meio ambiente. (grifo nosso)

Complementando o entendimento do autor referenciado no trecho anterior, Édis Milaré esclarece que *“a imposição ao proprietário rural do dever de recomposição da vegetação em áreas de preservação permanente e reserva legal”* se justifica pelo princípio da função socioambiental da propriedade, pois atendê-lo *“é uma obrigação que se prende ao titular do direito real, seja ele quem for, bastando para tanto sua simples condição de proprietário ou possuidor”* (2007, p. 775 e 776).

3.2.7 Princípio da Informação

A informação como um meio transmissor de conhecimentos tem exclusiva aptidão de fomentar nos indivíduos uma conscientização ambiental capaz de orientar o seu comportamento e promover através deste, a funcionalidade de todos os princípios e infraestrutura existentes em pro do meio ambiente. Édis Milaré doutrina no mesmo sentido, esclarecendo (2007, p.163):

A sustentabilidade do Planeta está, sem dúvida alguma, nas mãos do homem, o único capaz de, com suas ações, romper o equilíbrio dinâmico produzido espontaneamente pela interdependência das forças da natureza e modificar os mecanismos reguladores que, em condições normais, mantêm ou renovam os recursos naturais e a vida na Terra.

Insta salientar que estamos diante de um bem jurídico de titularidade transindividual e que a administração de bens impessoais exige muita cautela, tendo em vista que para o que é de todos, convém à opinião de todos. Assim, a comunicação que se faz à sociedade não se destina simplesmente à instrução de cada pessoa acerca do conteúdo a ser difundido, mas também à formação de posicionamentos volitivos.

Não se trata simplesmente de um diálogo, o acesso à informação compõe o rol dos direitos fundamentais garantidos por nossa *Lex Mater* dada sua imprescindibilidade para o desenvolvimento digno do homem cidadão. O art. 5º, inciso XXXIII da CF/88 estabelece:

todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

A disponibilidade de informações como um direito, em especial na seara ambiental, encontra-se disseminada universalmente, sendo farto os diplomas internacionais que corroboram expressamente com essa opinião e enfatizam a necessidade de se implantar um sistema informativo, apresentando orientações para facilitar sua efetivação pelos órgãos ambientais.

Em especial, a Convenção sobre Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente, assinada em 25 de Junho de 1998, em Aarhus (Dinamarca), acentua o papel imprescindível exercido pela a troca de informações, seja ela realizada de forma escrita, visual, oral ou eletrônica, deve estar sempre disponível ao público, de forma que esse possa tomar ciência sobre:

a) O estado dos elementos do ambiente, tais como o ar e a atmosfera, a água, o solo, a terra, a paisagem e os sítios naturais, a diversidade biológica e as suas componentes, incluindo, genericamente, organismos modificados e a interação entre estes elementos;

b) Factores, tais como substâncias, energia, ruído e radiação, e actividades ou medidas, incluindo medidas administrativas, acordos, políticas, legislação, planos e programas em matéria de ambiente que afectem ou possam afectar os elementos do ambiente, no âmbito do acima mencionado subparágrafo a), e custo-benefício e outros pressupostos e análises

económicas utilizados no processo de tomada de decisão em matéria de ambiente;

c) O estado da saúde e da segurança do homem, as condições de vida humana, os sítios culturais e estruturas construídas, tanto quanto sejam ou possam ser afectados pelo estado dos elementos do ambiente ou, através desses elementos, pelos factores, actividades ou medidas acima mencionados no subparágrafo b).

Internamente, podemos citar alguns dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente que procuram atender ao preceito em discussão, tais como o Sistema Nacional de Informações sobre o meio ambiente (Sinima); a garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente; a obrigação do Poder Público em produzi-las, quando inexistentes; o Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais (art. 9º da Lei 6.938/81).

Entendemos que o princípio da informação possui íntima relação com a educação, pois é igualmente através desta que o individuo constrói seus valores, consciência, vocação, postura e capacidade para tomar um posicionamento comportamental.

Ao buscar uma inversão do círculo vicioso de uma sociedade egoísta que não deixa espaço para existência de zelo pela natureza, é proposta uma conversão ética através da informação e educação.

Ambas constituem-se em um recurso essencial para a efetivação das políticas ambientais, visto que somente disseminando a importância que possui o meio ambiente, serão rompidas as crenças de que a Terra existe para ser explorada ou de que todo movimento protecionista encontra-se baseado em uma criação absurda, impossível de ser experimentada.

Nas palavras do Promotor de Justiça Marcos Akira Mizusaki, integrante do GAEMA – Núcleo Pontal do Paranapanema (2012):

Não há dúvidas que devemos nos preocupar em deixar um mundo melhor para os nossos filhos, com o meio ambiente sadio e equilibrado. No entanto, também é preciso deixar filhos melhores para o nosso mundo, que serão os verdadeiros protetores do meio ambiente.

Teresa Vicente Giménez, em sua obra *Justicia ecológica y protección del medio ambiente*, relembra a todos a primordialidade existente na cooperação de cada pessoa, individualmente considerada, do Poder Público e dos organismos privados na formação de uma planeta melhor habitável (2002, p. 23):

El problema ecológico no es individual sino colectivo, la crisis de la naturaleza afecta a la humanidad em su conjunto y su solución há de ser conjunta. Em este sentido, el principio humano de *solidaridad* es clave para asegurar nuestra convivencia y el porvenir de la sociedad futura. Todos los ciudadanos del mundo, así como los poderes públicos y los organismos privados, debemos adoptar medidas para hacer el planeta más habitable. Esta denuncia de la situación actual que vive la humanidad es una llamada a la conciencia humana, que ya despertado, a la acción de mujeres y hombres contra um mundo que pretende ser construido prescindiendo de las verdaderas bases de la vida y del desarrollo de la humanidad. Una exhortación, desde la conciencia de la humanidad, a la ética com toda la amplitud que exige, a una economía sostenible, a una eficaz decisión política y a um necesario respaldo jurídico.

Compartilhamos do mesmo entendimento da autora, pois somente nos valendo de uma conjugação de esforços recrutados mediante uma correta instrução do indivíduo, será possível conter e reverter a crise ambiental que assola nosso Planeta.

4 REGIME JURÍDICO DE PROTEÇÃO DAS APPs NA LEI Nº 4.771/65

O Código Florestal de 15 de setembro 1965, objeto da Lei nº 4.771, entrou em vigência sob a égide da Constituição democrática de 1946, a qual prescrevia em seu art. 5º, XV, alínea “I”: *“Compete à União: (...) XV – legislar sobre: “I” – riquezas do subsolo, mineração, metalurgia, águas, energia elétrica, florestas, caça e pesca”*.

A referida competência legiferante estatuída pela superada Lei Fundamental não é indicador de que o meio ambiente ou seus componentes eram devidamente reconhecidos em sua indispensabilidade para o desenvolvimento saudável da espécie humana. De outra forma, revela unicamente uma preocupação com o valor econômico das riquezas do subsolo, das águas e florestas, ao lado da mineração, metalurgia, energia elétrica, caça e pesca.

Considerando a legislação existente nesse período, o diploma legal a dedicar atenção legítima a questão ambiental foi a Lei nº 4.771, determinando logo em seu art. 1º que *“As florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação, reconhecidas de utilidade às terras que revestem, são bens de interesse comum a todos os habitantes do país”* e, por meio dessa assertiva, vem contribuir para a formação da concepção de “interesse difuso”.

O parágrafo único do art. 1º também deixou evidente o fortalecimento que a questão ambiental obteve dentro do âmbito jurídico, ao prescrever que *“As ações ou omissões contrárias às disposições deste Código na utilização e exploração das florestas e demais formas de vegetação são consideradas uso nocivo da propriedade”*.

Em comentário sobre as inovações do Código Florestal de 1965, o já tantas vezes citado Paulo Affonso Leme Machado assinala (2008, p. 736):

De inegável atualidade os conceitos de “interesse comum” e de “uso nocivo da propriedade” com relação ao meio ambiente, e especialmente às florestas. O interesse comum na existência e no uso adequado das florestas está ligado, com forte vínculo, à função social e ambiental da propriedade. A destruição ou perecimento das mesmas podem configurar um atentado à

função social e ambiental da propriedade, através de seu uso nocivo. O ser humano, por mais inteligente e mais criativo que seja, não pode viver sem as outras espécies vegetais e animais. Conscientes estamos de que sem florestas não haverá água, não haverá fertilidade do solo; a fauna depende da floresta, e nós – seres humanos – sem florestas não viveremos. As florestas fazem parte de ecossistemas, onde os elementos são interdependentes e integrados.

O novo Código impôs um regime jurídico especial às propriedades que, independente de seu domínio (público ou privado), abrigarem *“florestas existentes no território nacional e demais formas de vegetação, reconhecidas de utilidade para as terras que revestem”*, através de limitações à sua exploração econômica e fixação de parâmetros para a preservação da vegetação.

As florestas protetoras, remanescentes, de rendimento e florestas modelo definidas pelo Decreto nº 23.793 (Código Florestal de 1934) foram substituídas por quatro outras categorias de áreas a serem especialmente protegidas: parque nacional, florestal nacional, áreas de preservação permanente e reserva legal.

A cada uma das novas tipologias de florestas definidas, o Código estipulou normas direcionadas ao cumprimento de sua singular finalidade ecológica, de acordo com suas características naturais e componentes que abrigam.

4.1 Definição

Com o desígnio de *“preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas”* (MP 2.166-67/2001) foi elaborada a figura da área de preservação permanente, a qual representa, no território nacional, um dos mais importantes instrumentos de contenção da devastação florestal.

A composição original do art. 2º da Lei nº 4.771 dispunha:

Consideram-se de preservação permanente, pelo só efeito desta Lei, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas:

a) ao longo dos rios ou de outro qualquer curso d'água, em faixa marginal cuja largura mínima será:

1 –de 5 (cinco) metros para os rios de menos de 10 (dez) metros de largura;

2 – igual à metade da largura dos cursos que meçam de 10 (dez) a 200 (duzentos) metros de distancia entre as margens;

3– de 100 (cem) metros para todos os cursos cuja largura seja superior a 200 (duzentos) metros.

b) ao redor das lagoas, lagos ou reservatórios d'água naturais ou artificiais;

c) nas nascentes, mesmo nos chamados “olhos d'água”, seja qual for sua situação topográfica;

d) no topo de morros, montes, montanhas e serras;

e) nas encostas ou partes destas, com declividade superior a 45º, equivalente a 100% na linha de maior declive;

f) nas restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues;

g) nas bordas dos tabuleiros ou chapadas;

h) em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros, nos campos naturais ou artificiais, as florestas nativas e as vegetações campestres.

No decurso do tempo, em razão da evolução normativa do Código, foram introduzidas algumas modificações quantitativas, as quais ampliaram o alcance dos espaços protegidos por intermédio da Lei nº 6.535/78, Lei nº 7.511/86 e Lei nº 7.803/89. Dessa forma, até o momento de sua revogação, o art. 2º da Lei nº 4.771 contava com a seguinte redação:

Consideram-se de preservação permanente, pelo só efeito desta Lei, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas:

a) ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água desde o seu nível mais alto em faixa marginal cuja largura mínima seja:

1 –de 30 (trinta) metros para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura;

2 –de 50 (cinquenta) metros para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura;

3 –de 100 (cem) metros para os cursos d'água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura;

4 – de 200 (duzentos) metros para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura;

5 – de 500 (quinhentos) metros para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros;

b) ao redor das lagoas, lagos ou reservatórios d'água naturais ou artificiais;

c) nas nascentes, ainda que intermitentes e nos chamados olhos d'água, qualquer que seja a sua situação topográfica, num raio mínimo de 50 (cinquenta) metros de largura;

d) no topo de morros, montes, montanhas e serras;

e) nas encostas ou partes destas, com declividade superior a 45°, equivalente a 100% na linha de maior declive;

f) nas restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues;

g) nas bordas dos tabuleiros ou chapadas, a partir da linha de ruptura do relevo, em faixa nunca inferior a 100 (cem) metros em projeções horizontais;

h) em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros, qualquer que seja a vegetação.

Parágrafo único. No caso de áreas urbanas, assim entendidas as compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, em todo o território abrangido, observar-se-á o disposto nos respectivos planos diretores e leis de uso do solo, respeitados os princípios e limites a que se refere este artigo.

Uma singela leitura do dispositivo permite agrupar as alíneas “a”, “b” e “c” como aquelas destinadas à proteção das águas, e as alíneas “d”, “e”, “f”, “g” e “h” como as que se propõem a proteção do solo. É possível notar ainda hipóteses em que o artigo tão somente menciona o elemento geomorfológico sobre o qual recairá o regime jurídico das APPs, permanecendo carentes de demarcação espacial aritmética a respeito da área a ser resguardada.

4.2 Regulamentação Pelas Resoluções do CONAMA

Com o fito de compensar esse “vácuo legislativo”, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) redigiu duas resoluções em 20 de março 2002:

- Resolução nº 302, a qual dispôs “sobre parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente de reservatórios artificiais e o regime de uso do entorno”, especificando:

Art. 3º. Constitui Área de Preservação Permanente a área com largura mínima, em projeção horizontal, no entorno dos reservatórios artificiais, medida a partir do nível máximo normal de:

I - trinta metros para os reservatórios artificiais situados em áreas urbanas consolidadas e cem metros para áreas rurais;

II - quinze metros, no mínimo, para os reservatórios artificiais de geração de energia elétrica com até dez hectares, sem prejuízo da compensação ambiental;

III - quinze metros, no mínimo, para reservatórios artificiais não utilizados em abastecimento público ou geração de energia elétrica, com até vinte hectares de superfície e localizados em área rural.

- Resolução nº 303, cuja serventia foi complementar a anterior, prescrevendo inéditas metragens correspondentes às faixas de vegetação que deveriam ser permanentemente preservadas nos ditames do art. 2º da Lei nº 4.771, bem como reafirmando as mensurações por ela já definidas. Consoante ao seu art. 3º, *in verbis*:

Constitui Área de Preservação Permanente a área situada:

I - em faixa marginal, medida a partir do nível mais alto, em projeção horizontal, com largura mínima, de:

a) trinta metros, para o curso d'água com menos de dez metros de largura;

b) cinquenta metros, para o curso d'água com dez a cinquenta metros de largura;

c) cem metros, para o curso d'água com cinquenta a duzentos metros de largura;

d) duzentos metros, para o curso d'água com duzentos a seiscentos metros de largura;

e) quinhentos metros, para o curso d'água com mais de seiscentos metros de largura;

II - ao redor de nascente ou olho d'água, ainda que intermitente, com raio mínimo de cinquenta metros de tal forma que proteja, em cada caso, a bacia hidrográfica contribuinte;

III - ao redor de lagos e lagoas naturais, em faixa com metragem mínima de:

a) trinta metros, para os que estejam situados em áreas urbanas consolidadas;

b) cem metros, para as que estejam em áreas rurais, exceto os corpos d'água com até vinte hectares de superfície, cuja faixa marginal será de cinquenta metros;

IV - em vereda e em faixa marginal, em projeção horizontal, com largura mínima de cinquenta metros, a partir do limite do espaço brejoso e encharcado;

V - no topo de morros e montanhas, em áreas delimitadas a partir da curva de nível correspondente a dois terços da altura mínima da elevação em relação à base;

VI - nas linhas de cumeada, em área delimitada a partir da curva de nível correspondente a dois terços da altura, em relação à base, do pico mais baixo da cumeada, fixando-se a curva de nível para cada segmento da linha de cumeada equivalente a mil metros;

VII - em encosta ou parte desta, com declividade superior a cem por cento ou quarenta e cinco graus na linha de maior declive;

VIII - nas escarpas e nas bordas dos tabuleiros e chapadas, a partir da linha de ruptura em faixa nunca inferior a cem metros em projeção horizontal no sentido do reverso da escarpa;

IX - nas restingas:

a) em faixa mínima de trezentos metros, medidos a partir da linha de preamar máxima;

b) em qualquer localização ou extensão, quando recoberta por vegetação com função fixadora de dunas ou estabilizadora de mangues;

X - em manguezal, em toda a sua extensão;

XI - em duna;

XII - em altitude superior a mil e oitocentos metros, ou, em Estados que não tenham tais elevações, à critério do órgão ambiental competente;

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;

XV - nas praias, em locais de nidificação e reprodução da fauna silvestre.

Parágrafo único. Na ocorrência de dois ou mais morros ou montanhas cujos cumes estejam separados entre si por distâncias inferiores a quinhentos metros, a Área de Preservação Permanente abrangerá o conjunto de morros ou montanhas, delimitada a partir da curva de nível correspondente a dois terços da altura em relação à base do morro ou montanha de menor altura do conjunto, aplicando-se o que segue:

I - agrupam-se os morros ou montanhas cuja proximidade seja de até quinhentos metros entre seus topos; II - identifica-se o menor morro ou montanha; III - traça-se uma linha na curva de nível correspondente a dois terços deste; e IV - considera-se de preservação permanente toda a área acima deste nível. (grifamos)

Com exceção dos excertos em destaque, todas as outras disposições representaram novas introduções às áreas abrangidas pelo regime jurídico instituído pelas APPs. Em razão da expedição dos referidos atos administrativos inovadores, o CONAMA foi alvo de severas críticas, pois teria sobrepujado os limites de sua competência ao restringir o exercício do direito de propriedade através da indicação de superfícies a serem especialmente tuteladas.

Antunes aborda amplamente o tema em sua obra “Direito Ambiental”, expondo a natureza jurídica das resoluções do CONAMA, jurisprudências relativas aos limites das resoluções e conclui estarmos diante de uma visível ilegalidade, a qual também representa uma violação aos princípios do desenvolvimento sustentável e da proteção das comunidades humanas. Em sua ilação comenta (2008, p. 516):

Os artigos 3º (Resolução nº 302/2002) e 4º (Resolução nº 303/2002) do CONAMA afrontam diretamente a ordem jurídica democrática, pois invadem competência constitucional dos Estados-Membros da federação em legislar supletivamente às normas gerais estabelecidas pela União sobre florestas, no caso o CFlo.

Em seguida, acrescenta:

A aplicação dos parâmetros e do limite de cem metros para Áreas de Preservação Permanente de reservatórios artificiais em áreas rurais estabelecidos pela Resolução CONAMA Nº 302, além de apresentar contradições com os dispositivos legais vigentes, resultará em inúmeros impactos socioeconômicos negativos. Dentre tais impactos, posso identificar a desintegração social e cultural, assim como um possível empobrecimento econômico das comunidades desses entornos dos reservatórios envolvidos. A maioria das comunidades afetadas é formada por sítiantes, meeiros e parceiros que sobrevivem em pequenas propriedades nas quais desenvolvem atividades agrícolas e pecuárias, cuja produção se dirige para a subsistência familiar e para o mercado. Cabe salientar que o conceito jurídico de meio ambiente ecologicamente equilibrado, como preceitua a CF, inclui a sadia qualidade de vida da população e não sua exclusão.

Paulo Affonso Leme Machado, que por coincidência foi integrante do primeiro grupo de Conselheiros do CONAMA, entende que o Conselho agiu de boa-fé na edição das resoluções, visando dar efetividade à sua indispensável função social e ambiental. Contudo, reconhece que o “*Conselho não tem função legislativa, e nenhuma lei poderia conceder-lhe essa função*” (2008, p. 748), de sorte que:

Estamos diante de uma patologia jurídica, que precisa ser sanada, pois caso contrário o mal poderia alastrar-se e teríamos o Conselho Monetário Nacional criando impostos e o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária definindo crimes. É fundamental a proteção das APPs, mas dentro do Estado de Direito.

Em síntese, as discussões que surgiram em razão da edição das resoluções nº 302 e nº 303 do CONAMA não podem desconsiderar a sua competência como órgão consultivo e deliberativo pertencente ao Sistema Nacional do Meio Ambiente(SISNAMA), o qual, nos moldes do art. 8º, inciso VII da Lei nº 6.938/81, habilita o Conselho a *“estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, principalmente os hídricos”*.

Todavia, os atos administrativos de cunho normativo expedidos pelas autoridades do Executivo não podem renunciar à sua própria natureza jurídica e, nesse diapasão, encontram-se impedidos de regulamentar, de forma direta, qualquer lei, contrariá-la ou inovar através da fixação de direitos, deveres, vedações ou sanções decorrentes da inobservância de suas determinações.

O poder normativo da administração deve ater-se a explicações e acréscimos consoantes ao já disposto na legislação a ser regulada e, por esse motivo, qualquer expressão que desnaturalize juridicamente os atos executivos ofenderá o princípio constitucional da legalidade, bem como preceitos que sustentam a hierarquia das normas.

4.3 Competência Legislativa

O Brasil, ao adotar a forma de Estado Federal desde 1889, resguardou a titularidade de sua soberania à União reconheceu a autonomia dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Em vista desse novo modelo de organização estatal, foram conferidos poderes políticos aos seus elementos federativos, fato que exigiu, por conseguinte, a delimitação do campo de atuação governamental de cada um deles, a chamada competência.

Nas palavras de José Afonso da Silva, competência *“consiste na esfera delimitada de poder que se outorga a um órgão ou entidade estatal, mediante a especificação de matérias sobre a qual exerce o poder de governo”* (1991, p. 428).

Com a finalidade de preservar a Federação em sua qualidade organizacional, a competência é repartida em *competência administrativa* e *competência legislativa*.

A primeira se refere à aptidão conferida ao ente federado para promover políticas públicas, podendo ser exclusiva da União – assim caracterizadas as matérias arroladas pelo art. 21 da CF/88 –, ou comum à União, Estados, Distrito Federal e Municípios – em conformidade com o art. 23 da CF/88.

No que tange a competência legislativa, norteadas pelo princípio da predominância do interesse, é outorgada uma capacidade para elaboração de leis e atos normativos, cujo conteúdo será fator determinante na distribuição dessa competência. Quando a matéria for confiada a todos os entes da Federação, a competência legislativa será concorrente, tendo em vista a concomitância de interesses nacional, regional e local. Por outro lado, quando o poder legiferante for unicamente cedido à União, a competência legislativa será privativa.

A Constituição brasileira de 1946, vigente a época da edição do Código Florestal de 1965, prenunciava em seu art. 6º que os Estados-membros da República Federativa do Brasil tinham competência para legislar supletiva ou complementarmente sobre as florestas. *Ipsis verbis*, “A competência federal para legislar sobre as matérias do art. 5º, nº XV, letras b, e, d, f, h, j, l, o e r, não exclui a legislação estadual supletiva ou complementar”.

Nesse diapasão, a Lei nº 4.771 representa a exteriorização da competência federal para legislar sobre as florestas brasileiras. No entanto, essa matéria estava também abrangida pelo campo de atuação do poder legislativo dos Estados-membros, pois a “*legislação supletiva ou complementar*” a que se refere art. 5º supracitado, corresponde aos desdobramentos de uma competência concorrente.

Assim, o texto constitucional de 1946, disciplinando a competência legislativa sobre a matéria florestal, estabelecia que a inércia da União em sua atividade legiferante autorizava os Estados-membros a redigirem normas gerais sobre a matéria florestal – competência legislativa (concorrente) suplementar supletiva.

Em contrapartida, se a legislação federal cumprisse com a orientação constitucional, a lei estadual deveria ser direcionada apenas para a elaboração de dispositivos normativos que auxiliassem na interpretação ou aplicação das normas genéricas já positivadas pela União – competência legislativa (concorrente) suplementar complementar.

As cartas constitucionais subsequentes, de 1967 e 1969, não previam essa competência legislativa suplementar dos Estados-membros, optando por um regime legiferante centralizado ao conferir exclusividade à União para legiferar sobre matéria florestal: “Art. 8º - *Compete à União: XVII - legislar sobre: h) jazidas, minas e outros recursos minerais; metalurgia; florestas, caça e pesca*”.

Não obstante o regime jurídico de competência adotado, o Código Florestal de 1965 foi integralmente recepcionado pelas antigas constituições autoritárias, bem como pela atual *Lex Mater*.

Consoante ao que já foi comentado, o reconhecimento do meio ambiente saudável como condição imprescindível para a existência e desenvolvimento da vida, o elevou a categoria de bem jurídico constitucionalmente tutelado pela Carta Magna de 1988. Tal prestígio, sem histórico de precedentes, implicou na custódia do bem ambiental por todos os entes federativos, ainda que de forma e nível distintos.

Em tese, a competência legislativa ambiental buscou uma sistemática descentralizada, com vistas a um meio ambiente protegido adequadamente em sua diversidade de aspectos por todas as esferas governamentais. Destarte, a repartição de competências sobre a questão ambiental tem-se revelado uma tarefa muito complexa, dada a grande extensão territorial de nosso país, a abundância de seu patrimônio natural e demarcações políticas e fronteiriças que não possuem o condão de projetar iguais limitações sobre os problemas ambientais.

O teor da Constituição vigente se assemelha ao de 1946, ao prever uma competência legislativa concorrente sobre o tema florestal. Igual competência recai sobre a proteção do “meio ambiente”, pela primeira vez citado a nível constitucional e como matéria a ser regulamentada.

Por outro lado, dentro da seara privativa da União encontramos outros elementos pertencentes ao todo ambiental, o que gera uma contradição à visão

indecomponível do meio ambiente. Para melhor elucidar o que foi exposto, faz-se necessária a leitura dos seguintes artigos da CF/88:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;

XII - jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia;

XXVI - atividades nucleares de qualquer natureza;

Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.

[...]

Art. 24 - Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário. (grifo nosso)

Em adequada crítica à repartição de competências planejada pelo legislador constituinte, Antunes expõe a questão sob a ótica de uma autoridade na matéria ambiental (2008, p. 78):

[...] a Constituição se utiliza, indistintamente, da expressão *meio ambiente* e de vocábulos, de elementos que, em tese, constituem o meio ambiente. Assim, a Constituição fala em meio ambiente e em recursos hídricos, florestas, ecossistemas etc. Ora, a Constituição reconhece *uma competência para legislar sobre minas e outra para legislar sobre meio ambiente*; reconhece uma competência para energia nuclear e outras para o meio ambiente. Por certo, são temas intimamente correlacionados e cujo tratamento deve ser feito em conjunto, sob pena de esvaziamento das competências constitucionais e insegurança jurídica, com a conseqüente fragilização ambiental.

Cabe lembrar aqui que o Código Florestal não foi editado para tutelar as florestas como um bem em si mesmo considerado, mas sim para atender a finalidade de proteger os componentes naturais por elas abrigados, bem como resguardar todos os processos ecológicos que dela dependem, seja por sua participação direta ou indireta.

O próprio regime jurídico das áreas de preservação permanente instituído pela Lei nº 4.771 busca a proteção direta das águas (rios, cursos d'água, lagoas, reservatórios d'água, nascentes), das montanhas (topo dos morros, montes, montanhas, serras, encostas), bem como de ecossistemas determinados (manguezais, restingas, veredas).

A consequência é uma superposição legislativa que gera um quadro de insegurança jurídica diante de uma ininteligível delimitação de competência dos diferentes órgãos ambientais, abrindo margem a interferências políticas que tendem a desvirtuar o propósito da normatividade ambiental.

Visando atenuar esse quadro, a Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, buscou fixar normas para que houvesse uma melhor cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações tão somente administrativas decorrentes da competência comum relativa à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora.

Em seu capítulo III, intitulado “Das ações de cooperação”, a referida Lei Complementar define em seu arts. 7º, 8º e 9º as ações administrativas da União, dos Estados e Municípios, respectivamente. No que pertine ao Distrito Federal, estabelece o art. 10 que suas ações administrativas são equivalentes às previstas nos arts. 8º e 9º.

Deixando de lado as problemáticas existentes entorno da competência legislativa ambiental, passemos a analisar o campo de atuação dos entes federativos.

As normas que versarem sobre florestas, conservação da natureza, defesa do solo, recursos naturais e proteção do meio ambiente podem ser introduzidas em nosso ordenamento jurídico através do procedimento legislativo federal, pois seu conteúdo está abrangido entre matérias de competência legislativa

da União (art. 24, VI, CF/88). Entretanto, a limitação imposta pelo §1º do art. 24 deve ser observada e assim, o produto da competência legislativa concorrente da União será sempre a edição de normas gerais.

A previsão dessa ressalva visa assegurar a competência concorrente suplementar dos Estados e do Distrito Federal, os quais poderão legislar supletiva ou complementarmente, aplicando-se o mesmo raciocínio da Constituição brasileira de 1946. Nesse sentido, em caso de lacuna legislativa federal, os Estados-membros terão competência legislativa suplementar plena (supletiva) para atender à suas particularidades, conforme determina o §3º do art. 24. Porém, a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspenderá a eficácia das disposições que forem incompatíveis com a nova legislação, é o que determina o art. 24 em seu §4º.

Quando existentes normas gerais positivadas pela União, os Estados e o Distrito Federal poderão exercer sua competência legislativa concorrente complementar, editando normas específicas de acordo com suas peculiaridades regionais.

Uma breve leitura do art. 24, “*caput*”, sem maiores considerações, pode levar ao entendimento de que os Municípios não possuem competência para produção de normas de abordagem ambiental. Todavia, tal afirmação não se sustenta dentro da lógica constitucional, vez que a própria competência administrativa dos municípios para “*proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas*” demanda um poder legiferante sobre a matéria.

Ademais, o “*Poder Público*” ao qual é imposto o dever de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado referido no art. 225, “*caput*” da CF/88 não foi individualizado e, portanto, compreende a todos os entes federativos.

Em consonância com essa ponderação, aos Municípios é atribuída a competência suplementar para legislar sobre assuntos de interesse local, visando à reparação das omissões legislativas federal e estadual. Assim outorga o art. 30 da CF/88:

Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

[...]

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Celso Antonio Pacheco Fiorillo (2005, p. 78), sintetiza a repartição da competência legislativa ambiental da forma seguinte:

à União caberá a fixação de pisos mínimos de proteção ao meio ambiente, enquanto aos Estados e Municípios, atendendo aos seus interesses regionais e locais, a de um “teto” de proteção. Com isso, oportuno frisar que os Estados e Municípios *jamaís poderão legislar*, de modo a oferecer *menos proteção* ao meio ambiente do que a União, porquanto, como já ressaltado, a esta cumpre, tão só, fixar regras gerais. Além disso, a competência concorrente dos Estados e supletiva dos Municípios revela-se importante, porquanto aqueles e estes, em especial estes, encontram-se *mais atentos e próximos* aos interesses e peculiaridades de uma determinada região, estando mais aptos a efetivar a proteção ambiental reclamada pelo Texto Constitucional.

A opinião do autor demonstra que, em tese, a repartição da competência entre os entes federativos procurou atender a todas nuances ambientais do território brasileiro, sendo este, inclusive, o entendimento transmitido didaticamente. Contudo, o que se observa na prática é uma tendência centralizadora do poder legiferante sobre a matéria ambiental, desprivilegiando os Estados e Municípios em razão das incertezas que pairam ante o confuso arranjo de competência.

4.4 Intervenção ou supressão de vegetação em APP

Conforme já explicitado, o instituto das áreas de preservação permanente demanda uma custódia absoluta dos espaços por ela abrangidos, quer de domínio público ou privado, sua supressão, exploração e utilização, em regra, não estão autorizadas e, na ocorrência de qualquer uma dessas situações, tem-se caracterizado o uso nocivo da propriedade, ficando o proprietário ou possuidor obrigado a recuperar as Após ilegalmente suprimidas ou violadas.

Uma análise constitucional sobre o tema nos direciona para a leitura do art. 225, §1º, inciso III da CF/88, o qual estabelece que aos espaços territoriais especialmente protegidos somente é permitida sua alteração ou supressão através de lei, sendo vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção.

A lei autorizativa a qual se refere à Constituição é o próprio Código Florestal, sendo desnecessária a confecção de uma lei específica que autorize a supressão ou alteração da vegetação em APP.

Excepcionalmente, a Lei nº 4.771, com a redação dada pela MP nº2.166-67, permitia de forma ponderada a supressão da vegetação encontrada sob o regime de preservação permanente em seus arts. 3º, §1º e 4º, cujo teor é o seguinte:

§1º - A **supressão total ou parcial** de florestas de preservação permanente só será admitida com **prévia autorização do Poder Executivo Federal**, quando for **necessária à execução de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social**.

[...]

Art. 4º - A **supressão de vegetação** em área de preservação permanente somente poderá ser autorizada em **caso de utilidade pública ou de interesse social**, devidamente caracterizados e motivados em **procedimento administrativo próprio**, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto. (grifo nosso)

Dois são os dispositivos que tratam da possibilidade de supressão, ficando ao encargo do aplicador do direito delimitar a abrangência de cada um deles.

O emprego de técnicas legislativas faz concluir que o §1º apenas aplica-se ao artigo a ele referente, em razão de sua própria posição topográfica no texto da lei. Ademais, seria um contra senso instituir as APPs *ex vi leis* e, em seguida, admitir sua supressão total ou parcial. Dessa forma, no tocante às florestas de APP por ato declaratório do Poder Público, eventual supressão rege-se pelo art. 3º, §1º, mediante prévia autorização do Poder Executivo Federal.

Por outro lado, em relação às APPs instituídas por efeito da lei, a supressão de sua vegetação somente estaria em consonância com os ditames legais quando necessária para atender à utilidade pública ou interesse social, devidamente caracterizados e motivados em procedimento administrativo próprio, desde que inexistentes alternativas técnicas e locacionais ao empreendimento proposto, nos moldes do art. 4º, “*caput*” e parágrafos.

Ante as cláusulas abertas “utilidade pública” e “interesse social”, aplicavam-se as determinações do art. 1º, §2º, incisos IV e V do Código, os quais expunham as situações que deveriam ser compreendidas dentro desses termos. Nesse imperativo, entendia-se por:

V - utilidade pública:

- a)** as atividades de segurança nacional e proteção sanitária;
- b)** as obras essenciais de infra-estrutura destinadas aos serviços públicos de transporte, saneamento e energia; e
- c)** demais obras, planos, atividades ou projetos previstos em resolução do Conselho Nacional de Meio Ambiente - CONAMA;

V - interesse social:

- a)** as atividades imprescindíveis à proteção da integridade da vegetação nativa, tais como: prevenção, combate e controle do fogo, controle da erosão, erradicação de invasoras e proteção de plantios com espécies nativas, conforme resolução do CONAMA;
- b)** as atividades de manejo agroflorestal sustentável praticadas na pequena propriedade ou posse rural familiar, que não descaracterizem a cobertura vegetal e não prejudiquem a função ambiental da área; e
- c)** demais obras, planos, atividades ou projetos definidos em resolução do CONAMA;

Relativamente à incidência de “utilidade pública”, nas atividades de segurança nacional era necessário um parecer do Conselho de Defesa Nacional, bem como uma análise da Coordenadoria-Geral de Vigilância Ambiental em Saúde

(Ministério da Saúde) nos casos de proteção sanitária. Já a sua caracterização nas obras de infraestrutura destinadas aos serviços públicos de transporte, saneamento e energia restaria demonstrada pelo Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EPIA), previsto no art. 225, §1º, IV da CF/88.

O EPIA nada mais é do que o “procedimento administrativo próprio” ao qual se refere à legislação, operando como um trâmite de autorização indispensável para que não haja a descaracterização do instituto das áreas de preservação permanente. Nas palavras de Sirvinkas (2008, p. 149):

[...] o estudo prévio de impacto ambiental nada mais é do que a avaliação, através de estudos realizados por uma equipe técnica multidisciplinar, da área onde o postulante pretende instalar a indústria ou exercer atividade causadora de significativa degradação ambiental, procurando ressaltar os aspectos negativos e/ou positivos dessa intervenção humana. Tal estudo analisará a viabilidade ou não da instalação da indústria ou do exercício da atividade, apresentando, inclusive, alternativas tecnológicas que poderiam ser adotadas para minimizar o impacto negativo ao meio ambiente.

Essa avaliação representa um importante instrumento em auxílio à correta aplicação das normas de Direito Ambiental. Para Machado (2008, p. 741):

O fato de esse procedimento não constar expressamente do Código Florestal não afasta seu uso, porque a Constituição penetra e dirige todos os ramos do Direito, inclusive todas as leis e medidas provisórias. Exigir, na forma da lei, a implementação do EPIA não quer dizer que dependerá de cada lei ordinária aceitar ou não esse procedimento. A legislação infraconstitucional poderá deferir na estruturação forma desse instrumento jurídico constitucional, mas exigindo-o sempre quando a atividade desejada causar significativa degradação ambiental (art. 225, §1º, IV, da CF).

No exercício de sua competência regulamentar e atuando assim como a legislação lhe exigiu, o CONAMA editou a Resolução nº 369/2006, a qual proporcionou maior exatidão aos casos excepcionais de utilidade pública ou interesse social, eventuais ou de baixo impacto ambiental, passíveis de intervenção ou supressão de florestas em APP mediante autorização do órgão ambiental competente.

Válida exigência da resolução ficou demonstrada no seu art. 3º, ao condicionar a concessão para intervir ou suprimir a vegetação em APP à prévia

comprovação da (1) inexistência de alternativa técnica e locacional às obras, planos, atividades ou projetos propostos; (2) do atendimento às condições e padrões aplicáveis aos corpos de água; (3) da averbação da Área de Reserva Legal; e (4) da inexistência de risco de agravamento de processos como enchentes, erosão ou movimentos acidentais de massa rochosa.

No tocante às APPs situadas em área urbana, a supressão da vegetação poderia ser autorizada pelo órgão ambiental competente, desde que o município possuísse Conselho de Meio Ambiente com caráter deliberativo – para manifestar-se sobre a aprovação da supressão– e plano diretor – contendo indicações quanto à supressão intencionada (art. 4º, §2º da Lei nº 4.771).

As acentuadas restrições a respeito da supressão e intervenção da vegetação em APP são medidas que se impõem, pois uma vez comprovada a essencialidade vital do instituto, não é coerente permitir que esses processos ocorram de forma rápida, fácil e ao sabor do momento.

Nesse ponto foi feliz nossa legislação florestal, deixando a desejar tão somente na ausência de uma previsão quanto à publicidade exigida pelo art. 225, §1º, IV da CF/88.

Tal omissão foi sanada pela Lei nº 10.650, de 16 de abril de 2003, ao estabelecer que as listagens e relações contendo os dados referentes aos pedidos e licenças para supressão de vegetação deverão ser publicadas em Diário Oficial e ficar disponíveis, no respectivo órgão, em local de fácil acesso ao público.

4.5 Ambientes Urbanos e Ambientes Rurais

Por óbvio, os elementos geomorfológicos aos quais faz menção o art. 2º da Lei nº 4.771 poderiam estar situados tanto em ambientes rurais, quanto urbanos, não havendo uma alteração de sua função ecológica em razão do ambiente em que se encontram inseridos.

No que concerne às APPs constituídas em ambientes urbanos são válidas algumas ponderações. Art. 2º, parágrafo único, do Código Florestal/65 estabelece que:

No caso de áreas urbanas, assim entendidas as compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, em todo o território abrangido, observar-se-á o disposto nos respectivos planos diretores e leis de uso do solo, respeitados os princípios e limites a que se refere este artigo.

A saber, as regiões metropolitanas e de aglomerações urbanas representam agrupamentos de Municípios limítrofes e são instituídas mediante lei complementar estadual para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (art. 25, §3º da CF/88). Da mesma forma, a criação de Municípios está adstrita à edição de lei estadual, conforme prescreve o art. 18 da CF/88.

Por outro lado, a zona urbana e/ou de expansão urbana do Município são determinadas por seu plano diretor ou lei municipal, devendo sempre estar caracterizadas na ocorrência mínima de dois dos seguintes melhoramentos: meio-fio ou calçamento com canalização de águas pluviais; abastecimento de água; sistema de esgotos sanitários; rede de iluminação pública com ou sem posteamento para distribuição domiciliar; escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado (art. 32, §1º da Lei nº 5.172/66).

A partir dessas considerações, temos definida a “área urbana” destinada à aplicação do parágrafo único supracitado.

Destarte, no perímetro desses ambientes era dada aos Municípios a capacidade para influir na instituição das APPs através de seus planos diretores ou lei municipal, vinculados, contudo, aos princípios e limites inseridos no art. 2º da Lei nº 4.771. Tal ressalva permitia que o volume de cobertura vegetal em áreas urbanas fosse ajustado de acordo com as peculiaridades ambientais daquela localidade, conferindo, de igual modo, uma maior adequação às suas políticas urbanas.

Relativamente às leis de uso do solo, podemos citar a Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano. Em

breve apreciação da norma é possível notar que algumas situações determinantes de terrenos não loteáveis coincidem com as APPs por determinação legal. É o caso dos terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, de intensa declividade e de preservação ecológica mencionados no art. 3º, parágrafo único.

Como requisito urbanístico para o loteamento, a Lei nº 6.766 determina que, salvo maiores exigências da legislação específica, ao longo das águas correntes, dormentes e das faixas de domínio público das rodovias e ferrovias é obrigatória a reserva de uma faixa de 15 (quinze) metros de cada lado, não edificável. Ora, há um aparente conflito de normas, tendo em vista o conteúdo do art. 2º, alíneas *a*, *b* e *c* do Código Florestal/65.

Todavia, Luís Carlos Silva de Moraes explica que as Leis nº 6.766 e nº 4.771 estavam ligadas por uma troca de referências e, mesmo no caso de aparente proteção flexível, deveria ser aplicado o art. 2º do Código Florestal com limitações superiores. Na verdade, a vontade do legislador teria sido a implementar uma condicionante absoluta para as hipóteses de supressão de APP em zona urbana por utilidade pública ou interesse social, de forma que a supressão jamais poderia ser total, havendo sempre o resguardo de uma faixa de 15 (quinze) metros não edificável (2009, p. 97).

Salientando a importância das APPs em meio urbano, o Ministério do Meio Ambiente publicou em seu site as diversas funções ou serviços ambientais por elas prestados, quais sejam:

- a proteção do solo prevenindo a ocorrência de desastres associados ao uso e ocupação inadequados de encostas e topos de morro;
- a proteção dos corpos d'água, evitando enchentes, poluição das águas e assoreamento dos rios;
- a manutenção da permeabilidade do solo e do regime hídrico, prevenindo contra inundações e enxurradas, colaborando com a recarga de aquíferos e evitando o comprometimento do abastecimento público de água em qualidade e em quantidade;
- a função ecológica de refúgio para a fauna e de corredores ecológicos que facilitam o fluxo gênico de fauna e flora, especialmente entre áreas verdes situadas no perímetro urbano e nas suas proximidades,
- a atenuação de desequilíbrios climáticos intra-urbanos, tais como o excesso de aridez, o desconforto térmico e ambiental e o efeito "ilha de calor".

Além disso, a manutenção das APP em meio urbano reduz a poluição visual e enriquece o patrimônio de seus habitantes com suas paisagens, as quais propiciam o contato com os elementos da natureza, comportando-se como verdadeiras áreas de lazer. Conseqüentemente, o conjunto de todos esses fatores vem contribuir para uma melhor qualidade de vida das populações urbanas.

5 REGIME JURÍDICO DE PROTEÇÃO DAS APPs NA LEI Nº 12.651/12: ASPECTOS RELEVANTES

O novo Código Florestal passou a integrar nosso ordenamento jurídico através da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, a qual dispõe sobre a proteção da vegetação nativa, alterou as Leis nº 6.938, nº 9.393 e nº 11.428, revogou as Leis nº 4.771 e nº 7.754 e a Medida Provisória nº 2.166-67, bem como tomou outras providências.

O processo legislativo para sua aprovação despendeu mais de uma década em tramitação no Congresso Nacional, envolvendo uma série de discussões a respeito de uma nova ordem ambiental, cuja implantação traria efeitos de cunho social, ecológico e econômico.

A última versão posta em discussão foi redigida entre 2010 e 2012, aprovada pela maioria de votos da Comissão Especial, da Câmara em plenário e na sequência, encaminhada para o Senado. Nessa Casa, o projeto passou por quatro comissões, uma série de modificações e restou aprovado por todos os comitês e também em plenário.

Em conformidade com o rito parlamentar, a proposta legislativa retornou a Câmara dos Deputados para que estes pudessem avaliar as alterações elaboradas pelos senadores. Após novos debates e variações do texto, o projeto foi novamente apoiado pela Câmara e remetido à Presidente Dilma Rousseff para análise e sanção presidencial.

Acompanhado de 12 vetos e 32 modificações, o novo Código foi sancionado pela Presidente, passando a ser Lei nº 12.651. Simultaneamente a promulgação, foi editada a Medida Provisória nº 571/2012 para compensar os dispositivos vetados.

O inteiro teor das alterações foi publicado no dia 28 de maio do mesmo ano, no Diário Oficial da União, a saber: 14 reintroduções do texto editado pelo Senado; 13 aperfeiçoamentos; e 5 inéditas inserções.

Ao término do período de sua vigência, a MP nº 571/2012 foi submetida à votação do Congresso Nacional e convertida na Lei nº 12.727/12, com novas alterações. A lei que modificaria o recente Código Florestal também foi sancionada pela Presidente, mais uma vez com vetos, corrigidos com a edição do Decreto 7.830/2012.

Ficam assim ilustradas, ainda que de forma breve, as principais considerações sobre o processo percorrido por nosso atual Código Florestal para que ele pudesse ter as feições que hoje possui.

5.1 Definição

À luz do novo Código Florestal, a APP manteve a definição prevista na antiga Lei nº 4.771/65, com redação dada pela revogada MP nº 2.166-67. Em seu novo enredo, a aceção de APP passou a ocupar o art. 3º do Código, juntamente com outros conceitos e definições.

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

[...]

II - Área de Preservação Permanente - APP: 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;

Um desmembramento do dispositivo nos conduzirá às mesmas considerações já levantadas: na sua qualidade de “área protegida”, a APP se enquadra nos espaços territoriais especialmente protegidos previstos na Constituição Federal; a flexibilidade da área em estar “coberta ou não por vegetação nativa” indica que as áreas desmatadas não perdem sua natural vocação de APP, bem como as superfícies carentes de vegetação em razão de seus aspectos naturais, não se limitando, em hipótese alguma, à vegetalidade autóctone.

No que concerne à função ambiental, embora já abordada, é válido frisar que ela não é atendida com a simples imposição de metragens e sua consequente formação de superfícies a serem preservadas, mas sim na ocasião em que essas disposições, uma vez concretamente aplicadas, guardem nossos recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, o solo, a biodiversidade, facilitem o fluxo gênico de fauna e flora e, cumprindo com o objetivo primeiro de toda norma ambiental: garantam o bem-estar das populações humanas.

O novo arranjo da legislação dedica um capítulo exclusivo às APPs, o qual se subdivide em duas seções, sejam elas “Da Delimitação das Áreas de Preservação Permanente” e “Do Regime de Proteção das Áreas de Preservação Permanente”.

Passemos a identificar as áreas a serem consideradas de preservação permanente nos termos do art. 4º da Lei 12.651:

Art. 4º Considera-se Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, para os efeitos desta Lei:

I - as faixas marginais de qualquer curso d'água natural perene e intermitente, excluídos os efêmeros, desde a borda da calha do leito regular, em largura mínima de:

a) 30 (trinta) metros, para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura;

b) 50 (cinquenta) metros, para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura;

c) 100 (cem) metros, para os cursos d'água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura;

d) 200 (duzentos) metros, para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura;

e) 500 (quinhentos) metros, para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros;

II - as áreas no entorno dos lagos e lagoas naturais, em faixa com largura mínima de:

a) 100 (cem) metros, em zonas rurais, exceto para o corpo d'água com até 20 (vinte) hectares de superfície, cuja faixa marginal será de 50 (cinquenta) metros;

b) 30 (trinta) metros, em zonas urbanas;

III - as áreas no entorno dos reservatórios d'água artificiais, decorrentes de barramento ou represamento de cursos d'água naturais, na faixa definida na licença ambiental do empreendimento;

IV - as áreas no entorno das nascentes e dos olhos d'água perenes, qualquer que seja

sua situação topográfica, no raio mínimo de 50 (cinquenta) metros;

V - as encostas ou partes destas com declividade superior a 45°, equivalente a 100% (cem por cento) na linha de maior declive;

VI - as restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues;

VII - os manguezais, em toda a sua extensão;

VIII - as bordas dos tabuleiros ou chapadas, até a linha de ruptura do relevo, em faixa nunca inferior a 100 (cem) metros em projeções horizontais;

IX - no topo de morros, montes, montanhas e serras, com altura mínima de 100 (cem) metros e inclinação média maior que 25°, as áreas delimitadas a partir da curva de nível correspondente a 2/3 (dois terços) da altura mínima da elevação sempre em relação à base, sendo esta definida pelo plano horizontal determinado por planície ou espelho d'água adjacente ou, nos relevos ondulados, pela cota do ponto de sela mais próximo da elevação;

X - as áreas em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros, qualquer que seja a vegetação;

XI - em veredas, a faixa marginal, em projeção horizontal, com largura mínima de 50 (cinquenta) metros, a partir do espaço permanentemente brejoso e encharcado.

A ocorrência de qualquer uma das situações descritas representa a existência de um ambiente que deve ser permanentemente protegido independente de qualquer ato do Poder Executivo (Federal, Estadual, do Distrito Federal ou Municipal). Trata-se das APPs *ex vi legis* inseridas no texto da nova Lei Florestal.

Contudo, o novo *Codex* manteve a modalidade de APP por ato do Poder Público, de forma que áreas cobertas com florestas ou outras formas de vegetação destinadas a uma ou mais finalidades listadas no art. 6º podem, quando declaradas de interesse social por ato do Chefe do Poder Executivo, ser conduzidas pelo regime de preservação permanente.

Art. 6º Consideram-se, ainda, de preservação permanente, **quando declaradas de interesse social** por ato do Chefe do Poder Executivo, as áreas cobertas com florestas ou outras formas de vegetação destinadas a uma ou mais das seguintes finalidades:

I - conter a erosão do solo e mitigar riscos de enchentes e deslizamentos de terra e de rocha;

II - proteger as restingas ou veredas;

III - proteger várzeas;

IV - abrigar exemplares da fauna ou da flora ameaçados de extinção;

V - proteger sítios de excepcional beleza ou de valor científico, cultural ou histórico;

VI - formar faixas de proteção ao longo de rodovias e ferrovias;

VII - assegurar condições de bem-estar público;

VIII - auxiliar a defesa do território nacional, a critério das autoridades militares.

IX - proteger áreas úmidas, especialmente as de importância internacional. (grifo nosso)

O acréscimo da expressão “*quando declaradas de interesse social*” simboliza a principal diferença entre o art. 6º supracitado e o art. 3º da Lei nº 4.771, a qual comporta relevantes consequências jurídicas.

A principal delas é a possibilidade de desapropriação da área de domínio privado, nos moldes da Lei nº 4.132/62, se porventura o Poder Público constatar a ocorrência de uma circunstância que seja, concomitantemente, uma hipótese de interesse social e indicadora da necessidade em se instituir o regime jurídico das APPs.

5.2 Cômputo das APPs no Cálculo do Percentual da RL

Ante a nova sistematização da Lei Florestal, constante de inéditos imperativos, não seria possível manter a definição textual prevista no Código antecessor no tocante a Reserva Legal, restando-a então definida, de forma diversa, no art. 3º, inciso III, da Lei nº 12.651 como:

área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, delimitada nos termos do art. 12, com a função de assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa;

O principal conflito, hipoteticamente suscitado, estaria voltado à incompatibilidade do excerto “*excetuada a de preservação permanente*”, extraído da Lei nº 4.771 quando na delimitação das áreas destinadas à reserva legal, com a

complacente possibilidade criada pelo art. 15 da Lei nº 12.651, o qual permite o cômputo da APP no cálculo da área dedicada à RL.

Cuida-se de uma vantagem criada em benefício dos proprietários ou possuidores de imóveis rurais que terão minimizados os espaços carentes de uma proteção especial e ampliadas as áreas agricultáveis. Contudo, para que o responsável do prédio possa valer-se dessa “subsunção”, deverão ser atendidas as condicionantes previstas no art. 15:

Art. 15. Será admitido o cômputo das Áreas de Preservação Permanente no cálculo do percentual da Reserva Legal do imóvel, desde que:

I - o benefício previsto neste artigo não implique a conversão de novas áreas para o uso alternativo do solo;

II - a área a ser computada esteja conservada ou em processo de recuperação, conforme comprovação do proprietário ao órgão estadual integrante do Sisnama; e

III - o proprietário ou possuidor tenha requerido inclusão do imóvel no Cadastro Ambiental Rural - CAR, nos termos desta Lei.

§ 1º O regime de proteção da Área de Preservação Permanente não se altera na hipótese prevista neste artigo.

§ 2º O proprietário ou possuidor de imóvel com Reserva Legal conservada e inscrita no Cadastro Ambiental Rural - CAR de que trata o art. 29, cuja área ultrapasse o mínimo exigido por esta Lei, poderá utilizar a área excedente para fins de constituição de servidão ambiental, Cota de Reserva Ambiental e outros instrumentos congêneres previstos nesta Lei.

§ 3º O cômputo de que trata o caput aplica-se a todas as modalidades de cumprimento da Reserva Legal, abrangendo a regeneração, a recomposição e a compensação.

§ 4º É dispensada a aplicação do inciso I do caput deste artigo, quando as Áreas de Preservação Permanente conservadas ou em processo de recuperação, somadas às demais florestas e outras formas de vegetação nativa existentes em imóvel, ultrapassarem:

I - 80% (oitenta por cento) do imóvel rural localizado em áreas de floresta na Amazônia Legal; e

II - (VETADO na Lei nº 12.727, de 17/10/2012)

(grifamos)

Verifica-se, portanto, que são três as exigências para admissão desse cálculo, quais sejam: (a) que absorção da APP pela RL não implique em áreas para o uso alternativo do solo, (b) que a área a ser considerada no cômputo esteja, comprovadamente, conservada ou em processo de recuperação e (c) que o

proprietário ou possuidor do imóvel tenha requerido sua inscrição no Cadastro Ambiental Rural.

No que se refere ao “uso alternativo do solo”, a Lei não deixa margem a futuras interpretações destoantes, conceituando-o como “*atividades agropecuárias, industriais, de geração e transmissão de energia, de mineração e de transporte, assentamentos urbanos ou outras formas de ocupação humana*” capazes de substituir a vegetação nativa e suas formações sucessoras por outros tipos de coberturas do solo (art. 3º, inciso VI).

Embora não seja objeto desse trabalho, para uma melhor compreensão do tópico em comento lembramos que a RL comporta três modalidades de cumprimento: regeneração, recomposição e compensação.

Se há uma dicotomia incidente sobre a RL, por óbvio, cada qual abarca características peculiares que justificam sua classificação, contribuindo a seu modo para o equilíbrio do movimento ecológico. No entanto, para efeitos de cômputo da APP no cálculo do percentual da RL, pouco importa o critério determinante das áreas de reserva legal florestal.

O primeiro requisito a ser atendido, consistente na vedação à conversão de novas áreas para uso alternativo do solo, é dispensável no caso do imóvel rural que se encontra localizado em área de floresta na Amazônia Legal, quando as APPs, conservadas ou em processo de recuperação, somadas às demais florestas e outras formas de vegetação, excederem 80% (oitenta por cento) do imóvel rural.

Tal permissivo previsto no §4º do art. 15 foi incluído pela Lei nº 12.727/12, mas não representa uma inovação à legislação ambiental, vez que o art. 16, §6º do antigo Código Florestal já habilitava esse procedimento de compensação.

Na realidade, sua instituição visa impedir uma desapropriação indireta do imóvel rural que comporte uma grande extensão de espaços territoriais especialmente protegidos, tolhendo o proprietário ou possuidor de exercer seus direitos de fruição sobre o bem.

5.3 Competência Legislativa

No que pertine à competência legislativa, as considerações a serem feitas são as mesmas abordadas na seção 4.3, tendo em vista que a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, entrou em vigência sob o amparo de nossa Carta Constitucional de 1988, a qual não sofreu nenhuma modificação superveniente em suas regras fixadoras de competência legislativa.

5.4 Intervenção ou Supressão de Vegetação em APP

As hipóteses de intervenção ou supressão da vegetação nativa em APP ganharam nova regulamentação, conforme se infere a partir da leitura do dispositivo extraído da Lei nº 12.651:

Art. 8º 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 nesta Lei.

§ 1º A supressão de vegetação nativa protetora de nascentes, dunas e restingas somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública.

§ 2º A intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente de que tratam os incisos VI e VII do caput do art. 4º poderá ser autorizada, excepcionalmente, em locais onde a função ecológica do manguezal esteja comprometida, para execução de obras habitacionais e de urbanização, inseridas em projetos de regularização fundiária de interesse social, em áreas urbanas consolidadas ocupadas por população de baixa renda.

§ 3º É dispensada a autorização do órgão ambiental competente para a execução, em caráter de urgência, de atividades de segurança nacional e obras de interesse da defesa civil destinadas à prevenção e mitigação de acidentes em áreas urbanas.

§ 4º Não haverá, em qualquer hipótese, direito à regularização de futuras intervenções ou supressões de vegetação nativa, além das previstas nesta Lei.

O “*caput*” do artigo em comento autoriza a intervenção ou supressão da vegetação nativa em APPs apenas nas hipóteses de “utilidade pública”, de “interesse social” ou de “atividades de baixo impacto ambiental” – equiparadas às atividades eventuais para a aplicabilidade desse dispositivo.

Diversamente do arcabouço legislativo anterior, que se socorreu a inserções posteriores a sua edição e resoluções administrativas para atingir a eficácia plena de suas normas, o novo Código se preocupou em tratar com clareza os termos por ele mencionados, abrigo no corpo do seu texto definições que entendeu serem necessárias para a correta interpretação de seus preceitos.

Diante das situações autorizativas de intervenção e supressão da vegetação nativa em APP, o art. 3º da Lei 12.651 define:

VIII - utilidade pública:

- a)** as atividades de segurança nacional e proteção sanitária;
- b)** as obras de infraestrutura destinadas às concessões e aos serviços públicos de transporte, sistema viário, inclusive aquele necessário aos parcelamentos de solo urbano aprovados pelos Municípios, saneamento, gestão de resíduos, energia, telecomunicações, radiodifusão, instalações necessárias à realização de competições esportivas estaduais, nacionais ou internacionais, bem como mineração, exceto, neste último caso, a extração de areia, argila, saibro e cascalho;
- c)** atividades e obras de defesa civil;
- d)** atividades que comprovadamente proporcionem melhorias na proteção das funções ambientais referidas no inciso II deste artigo;
- e)** outras atividades similares devidamente caracterizadas e motivadas em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto, definidas em ato do Chefe do Poder Executivo federal;

IX - interesse social:

- a)** as atividades imprescindíveis à proteção da integridade da vegetação nativa, tais como prevenção, combate e controle do fogo, controle da erosão, erradicação de invasoras e proteção de plantios com espécies nativas;
- b)** a exploração agroflorestal sustentável praticada na pequena propriedade ou posse rural familiar ou por povos e comunidades tradicionais, desde que não descaracterize a cobertura vegetal existente e não prejudique a função ambiental da área;
- c)** a implantação de infraestrutura pública destinada a esportes, lazer e atividades educacionais e culturais ao ar livre em áreas urbanas e rurais consolidadas, observadas as condições estabelecidas nesta Lei;
- d)** a regularização fundiária de assentamentos humanos ocupados predominantemente por população de baixa renda em áreas urbanas

consolidadas, observadas as condições estabelecidas na Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009;

e) implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e de efluentes tratados para projetos cujos recursos hídricos são partes integrantes e essenciais da atividade;

f) as atividades de pesquisa e extração de areia, argila, saibro e cascalho, outorgadas pela autoridade competente;

g) outras atividades similares devidamente caracterizadas e motivadas em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional à atividade proposta, definidas em ato do Chefe do Poder Executivo federal;

X - atividades eventuais ou de baixo impacto ambiental:

a) abertura de pequenas vias de acesso interno e suas pontes e pontilhões, quando necessárias à travessia de um curso d'água, ao acesso de pessoas e animais para a obtenção de água ou à retirada de produtos oriundos das atividades de manejo agroflorestral sustentável;

b) implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e efluentes tratados, desde que comprovada a outorga do direito de uso da água, quando couber;

c) implantação de trilhas para o desenvolvimento do ecoturismo;

d) construção de rampa de lançamento de barcos e pequeno ancoradouro;

e) construção de moradia de agricultores familiares, remanescentes de comunidades quilombolas e outras populações extrativistas e tradicionais em áreas rurais, onde o abastecimento de água se dê pelo esforço próprio dos moradores;

f) construção e manutenção de cercas na propriedade;

g) pesquisa científica relativa a recursos ambientais, respeitados outros requisitos previstos na legislação aplicável;

h) coleta de produtos não madeireiros para fins de subsistência e produção de mudas, como sementes, castanhas e frutos, respeitada a legislação específica de acesso a recursos genéticos;

i) plantio de espécies nativas produtoras de frutos, sementes, castanhas e outros produtos vegetais, desde que não implique supressão da vegetação existente nem prejudique a função ambiental da área;

j) exploração agroflorestral e manejo florestal sustentável, comunitário e familiar, incluindo a extração de produtos florestais não madeireiros, desde que não descaracterizem a cobertura vegetal nativa existente nem prejudiquem a função ambiental da área;

k) outras ações ou atividades similares, reconhecidas como eventuais e de baixo impacto ambiental em ato do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA ou dos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente;(grifamos)

A Resolução nº 458, de 16 de julho de 2013, ratifica as novas definições da Lei Florestal e complementa o sentido da norma, em seu art. 2º, inciso VII, caracterizando os empreendimentos de infraestrutura como obras realizadas nos assentamentos de reforma agrária destinadas à: a) instalação de rede de energia

elétrica;b) construção de estradas vicinais e obras de arte;c) saneamento básico; e d) captação, condução e reserva de água.

Nota-se que, a exigência prevista na Lei nº 4.771 de um procedimento administrativo próprio com vistas à caracterização do interesse social ou da utilidade pública, quando inexistente alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto, foi dispensada pelo novo imperativo. Assim, a vegetação encontrada atualmente sob a custódia do regime de APP pode sofrer supressão ou intervenção sem uma operação administrativa que avalie tecnicamente a ocorrência de alguma das situações permissivas.

A indicação de tal procedimento somente é mencionada, de forma remanescente, nas alíneas “e” e “g”, dos incisos VIII e IX, respectivamente, para a devida caracterização e motivação de atividades similares às previstas como de interesse social ou utilidade pública.

Ainda com relação às atividades similares aduzidas, é válido mencionar que seu reconhecimento como uma operação símil pode ser dado por ato do Chefe do Poder Executivo Federal, conforme permite a Lei Florestal.

Por outro lado, no que concernem as intervenções análogas às fixadas como eventuais ou de baixo impacto ambiental, o legislador não extirpou a competência do CONAMA para estender a abrangência do rol de atividades previstas pela Lei, cabendo-lhe o reconhecimento de outras ações de mesma qualificação.

A norma, no excerto em que outorga a mesma competência aos Conselhos Estaduais do Meio Ambiente, pode vir a ser questionada sobre sua constitucionalidade ante as regras de competência administrativa comum dos entes federados, na medida em que sequer mencionou os Conselhos Municipais do Meio Ambiente.

Com bases nessas ponderações, a Resolução nº 369/2006 do CONAMA torna-se inaplicável, seja pela incompatibilização com a nova regulamentação ou pela incorporação de seu conteúdo por esta.

O §2º admite, excepcionalmente, a intervenção ou a supressão de vegetação nativa em APP cuja função ecológica esteja comprometida, localizadas em restingas (como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues) ou em

manguezais para a execução de obras habitacionais e de urbanização inseridas em projetos de regularização fundiária de interesse social, em áreas urbanas consolidadas ocupadas por população de baixa renda. Trata-se de uma especificação da situação permissiva prevista no art. 3º, IX, “d”.

O §3º, por sua vez, buscou remover o caráter ilegal das supressões ou intervenções que acabam por ocorrer na vegetação das APPs em aspecto de urgência, para execução de atividades em pro da segurança nacional ou obras de interesse da defesa civil destinadas à prevenção e mitigação de acidentes em áreas urbanas. *“Por certo, essa previsão vai de encontro às questões referentes às mudanças do clima, tendo em vista o aumento considerável de seus efeitos nefastos principalmente em áreas urbanas”*.(FRANCO e GIACOMOLLI, 2013, p. 183).

Finalizando os comentários sobre a matéria, nos parece que a Lei 12.651 foi insuficiente quando não definiu o órgão ambiental competente para autorizar a supressão ou intervenção da vegetação em APPs, regras que organizassem essa competência e medidas mitigadoras e compensatórias a serem implantadas pelos empreendedores das atividades que exigem uma destituição da vegetação permanentemente preservada.

5.5 Ambientes Urbanos e Ambientes Rurais

Uma leitura preliminar do art. 4º da Lei nº 12.651 aponta a inserção da expressão “zonas urbanas” em seu “*caput*”, anteriormente tratadas em posição e de forma juridicamente diversa.

O que se verifica pela nova Lei Florestal é que a APP não fará distinções quanto sua eventual localização diante do cumprimento automático de suas metragens. Ainda que viável apenas em tese, os ambientes rural e urbano comportarão as mesmas orientações legislativas na caracterização das áreas protegidas.

O teor dos §§7º e 8º do art. 4º dispunham de modo dessemelhante ao estabelecer que nos casos de áreas urbanas ou regiões metropolitanas a instituição das APPs estaria sujeita ao disposto nos Planos Diretores e nas Leis Municipais de Uso do Solo, permitindo, inclusive, que esses diplomas definissem a largura da faixa de passagem de inundação, desde que ouvidos os conselhos estaduais e municipais de meio ambiente.

Os parágrafos foram vetados pela Presidente da República sob o argumento de que representavam um grave retrocesso na legislação ambiental brasileira, ao permitir uma desatenção aos critérios mínimos de proteção estipulados em lei, essenciais para a prevenção de desastres e à proteção da infraestrutura.

A figura da “área urbana consolidada”, antes utilizada para auxiliar a definição métrica das APPs no entorno de reservatórios artificiais, recebeu novo propósito na Lei nº 12.651, passando a compor o conceito de interesse social, consoante ao já comentado art. 3º, inciso IX, alínea “d”.

Sendo assim, a intervenção em APP para fins de regularização fundiária de assentamentos humanos ocupados predominantemente por população de baixa renda somente será possível nas áreas identificadas como urbanas consolidadas.

O art. 3º, inciso XXVI, define “área urbana consolidada” como *“aquela de que trata o inciso II do caput do art. 47 da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009”*. Vejamos o que dispõe o dispositivo referenciado:

Art. 47. Para efeitos da regularização fundiária de assentamentos urbanos, consideram-se:

[...]

II – área urbana consolidada: parcela da área urbana com densidade demográfica superior a 50 (cinquenta) habitantes por hectare e malha viária implantada e que tenha, no mínimo, 2 (dois) dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados:

- a) drenagem de águas pluviais urbanas;
- b) esgotamento sanitário;
- c) abastecimento de água potável;
- d) distribuição de energia elétrica; ou
- e) limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos. (grifo nosso)

Como se percebe, sua tipificação agora exige a ocorrência mínima de quatro condições no local onde haverá a intervenção: a) densidade demográfica superior a 50 habitantes por hectare; b) malha viária implantada; c) existência de dois ou mais dos equipamentos de infraestrutura urbana listados pela norma.

A nova definição do termo visa restringir as possibilidades de intervenções em APPs, medida que pode consequencialmente gerar algumas injustiças, deixando à margem da ilegalidade, por exemplo, algumas regiões que não atendem ao critério de 50 habitantes por hectare. Marina Montes Bastos comenta esse ponto questionável da Lei e conclui que somente o tempo poderá dizer, na prática, se a opção do legislador foi certa ou não (2013, p. 144):

[...] trata-se de uma decisão política tomada pelo legislador de se permitir a regularização fundiária somente em áreas com elevadíssima densidade populacional, onde, em tese, há um processo praticamente irreversível de ocupação de ocupação e a realocação de famílias tornaria extremamente custosa e difícil de ser concluída. Em outros locais, a retirada dos moradores se mostraria a solução mais viável, indo de encontro à preservação ambiental e à dignidade da pessoa humana – e, em última análise, ao desenvolvimento sustentável. Resta saber se tal realocação será, de fato, realizada pelo Poder Público.

Tomando ainda as APPs em áreas urbanas como objeto de análise, interessantes questionamentos podem ser feitos colocando-se em destaque sua função ambiental.

Ao falarmos em “cidade”, nossa mente logo projeta a imagem de um espaço preenchido por prédios, casas, escolas, indústrias, igrejas, lojas, ruas, viadutos, postes, densamente ocupado e carente de vegetação. Talvez faça, inclusive, a reprodução exata de algum lugar pelo qual já passamos, deixando evidente que nossa particular projeção não se encontra destoante da realidade.

Em breves considerações sobre a função ambiental das APPs, ficou esclarecido que a demarcação imperativa de áreas a serem especialmente protegidas somente torna-se viável quando a preservação cumprir com suas finalidades ambientais.

Dando continuidade ao nosso raciocínio, nos deparamos com um impasse quanto ao tratamento a ser dado àquelas áreas que se constituem de

preservação permanente pelo efeito da lei, mas que não são capazes de cumprir qualquer uma de suas funções ambientais em razão do quadro típico que possuem as zonas urbanas.

Sobre o assunto, interessante raciocínio é apresentado por Luis Carlos Silva de Moraes (2009, p. 23):

Mais do que um conceito, a verdade se extrai dos elementos, qualidades e requisitos a ele intrínsecos. Não basta a elaboração do texto, mas sua efetiva correspondência com a realidade, para somente então estar presente a proteção jurídica. Não basta ao conceito expor palavras maravilhosas se não exequíveis de fato, ou seja, se mesmo estando ali previsto, nunca conseguirá atingir o resultado a que se propõem. Quer-se dizer aqui que se os parâmetros dados pelo conceito não são objetivamente suficientes para concretizar a ordem, essa obrigação possui objeto impossível [...].

Esse breve comentário não visa incentivar a inaplicabilidade da Lei Florestal em áreas urbanas, mas sim colocar em destaque a função ambiental das APPs, suscitando questionamentos e incentivando a produção crítica na busca de uma solução adequada para essas situações encontradas em concreto, mas que o novo Código Florestal não resolve.

5.6 Passivo Ambiental: o Programa de Regularização Ambiental (PRA)

A Lei nº 12.651 editou um capítulo exclusivo para as disposições transitórias, propondo uma adequação entre a realidade traçada pelo antigo Código Florestal e a nova disciplina em proteção à vegetação brasileira. Para tanto, impôs a União, aos Estados e ao Distrito Federal a implantação de Programas de Regularização Ambiental (PRAs), o qual representa o instrumento central dentro do processo de transição. Nos moldes do art. 59:

A União, os Estados e o Distrito Federal deverão, no prazo de 1 (um) ano, contado a partir da data da publicação desta Lei, prorrogável por uma única vez, por igual período, por ato do Chefe do Poder Executivo, implantar Programas de Regularização Ambiental - PRAs de posses e propriedades rurais, com o objetivo de adequá-las aos termos deste Capítulo.

§ 1º Na regulamentação dos PRAs, a União estabelecerá, em até 180 (cento e oitenta) dias a partir da data da publicação desta Lei, sem prejuízo do prazo definido no *caput*, normas de caráter geral, incumbindo-se aos Estados e ao Distrito Federal o detalhamento por meio da edição de normas de caráter específico, em razão de suas peculiaridades territoriais, climáticas, históricas, culturais, econômicas e sociais, conforme preceitua o art. 24 da Constituição Federal.

§ 2º A inscrição do imóvel rural no CAR é condição obrigatória para a adesão ao PRA, devendo esta adesão ser requerida pelo interessado no prazo de 1 (um) ano, contado a partir da implantação a que se refere o *caput*, prorrogável por uma única vez, por igual período, por ato do Chefe do Poder Executivo.

§ 3º Com base no requerimento de adesão ao PRA, o órgão competente integrante do Sisnama convocará o proprietário ou possuidor para assinar o termo de compromisso, que constituirá título executivo extrajudicial.

O propósito da implantação dos PRAs é flexibilizar os passivos ambientais dos imóveis rurais mediante a firmação de compromissos pela pessoa de seu proprietário ou possuidor para a recuperação de áreas degradadas nos termos da nova Lei.

Cuida-se de uma norma imperativa que estabelece certa obrigação funcional, cuja inobservância pelo Poder Público dá causa à improbidade administrativa ambiental. Assim, a União, os Estados e o Distrito Federal estarão evitando futuras reprovações quando obedecerem aos prazos que lhes foram indicados, colocando em prática as diretrizes a eles impostas.

Cumpra observar que o ato de “implantar” determinado pelo dispositivo não recomenda uma simples exposição ordenada para a elaboração do Programa, que mais se assemelharia a um plano irrealizável, anulando a própria função dos prazos, mas sim a sua concreta e eficiente implementação.

Nesses termos, cabendo a União estabelecer no prazo de 180 dias, contados a partir da data da publicação do novo Código Florestal, a edição de normas em caráter geral sobre a regulamentação dos PRAs, o Poder Executivo Federal redigiu o Decreto nº 7.830, de 17 de outubro de 2012.

O art. 9º do Decreto reafirma o intento dos PRAs ao mencionar expressamente que estes serão instituídos para a adequação e promoção da

regularização ambiental com vistas ao cumprimento das disposições transitórias da Lei nº 12.651, valendo-se do Cadastro Ambiental Rural (CAR), do termo de compromisso, do Projeto de Recomposição de Áreas Degradadas e Alteradas (PRADA) e das Cotas de Reserva Ambiental (CRA) como instrumentos em auxílio à efetivação de seus objetivos.

A partir de uma análise geral da legislação ambiental, é perceptível que o Programa de Regularização Ambiental e o Cadastro Ambiental Rural já faziam parte do arranjo normativo brasileiro em busca de um ajustamento de conduta, visando à correta aplicação das normas em áreas rurais. Tal previsão era encontrada no Programa do Governo Federal Mais Ambiente, instituído pelo Decreto nº 7.029, de 10 de dezembro de 2009 – revogado pelo advento do Decreto nº 7.830.

Embora de igual nomenclatura, o PRA e o CAR ganham diferente tratamento diante do novo Código Florestal e seu decreto regulamentador. Com vistas ao regimento atual, o CAR é obrigatório para todos os imóveis rurais e requisito imprescindível para a inscrição do terreno no PRA.

Essa previsão é de suma importância, dado o fato de que o CAR exigirá do possuidor ou proprietário, no momento da sua inscrição, precípuas referências para a eficiente operacionalização do PRA, discriminadas tanto no art. 29, §1º do Código Florestal, quanto no art. 5º do Decreto, *in verbis*:

O Cadastro Ambiental Rural - CAR deverá contemplar os dados do proprietário, possuidor rural ou responsável direto pelo imóvel rural, a respectiva planta georreferenciada do perímetro do imóvel, das áreas de interesse social e das áreas de utilidade pública, com a informação da localização dos remanescentes de vegetação nativa, das Áreas de Preservação Permanente, das Áreas de Uso Restrito, das áreas consolidadas e da localização das Reservas Legais.

Tomando-se por base as informações fornecidas pelo CAR, será então possível ilustrar as condições em que se encontra imóvel rural, identificando os passivos ambientais e as regiões degradadas e alteradas que deverão ser recompostas e as áreas consolidadas suscetíveis de uso.

Se constatado que o conteúdo das informações é total ou parcialmente falso, enganoso ou omissivo, o declarante ficará sujeito a sanções penais e

administrativas, se não houverem outras previstas na legislação, conforme determina do art. 6º, §1º do Decreto.

A retidão na transferência e manuseio dos dados deve estar presente de igual modo na seara da administração pública, principalmente dentro do Sistema de Cadastro Ambiental Rural (SICAR), criado pelo Decreto, entre outras funcionalidades, para coordenar as informações provenientes do CAR de todos os entes federativos e disponibilizá-las na internet.

Vladimir Passos de Freitas e José Gustavo de Oliveira Franco defendem a adoção de um Sistema de Informações Geográficas (SIG), o qual daria publicidade da exata localização dos Termos de Compromisso e permitiria uma fiscalização no cumprimento das obrigações assumidas (2013, p. 426):

Entendemos que tais informações geográficas devem estar disponíveis na rede mundial de computadores, representadas em mapas interativos e de consulta simples, preferencialmente associadas a imagens de satélites ou aerofotos para facilitar sua localização. Em que pese o significativo custo e complexidade, o sensoriamento remoto com uso de imagens aéreas ou de satélite, constitui ferramenta viável, e adotada pelo Dec. 7.830/2012, para a fiscalização do cumprimento das obrigações assumidas, bem como de eventual supressão de novas áreas florestais sem o devido licenciamento. Estas ferramentas têm o condão de facilitar o acesso à informação para a sociedade em geral, permitindo seu apoio na fiscalização e melhor compreensão do problema. Em suma, possibilitar a efetividade, transparência necessária e o amplo direito à informação, constitucionalmente garantidos, além de evitar o uso indevido dos termos de compromisso firmados no âmbito dos Programas de Regularização Ambiental.

Dentro período legalmente estipulado, a adesão ao PRA deve ser requerida pelo proprietário ou possuidor do imóvel rural que, desejando ser beneficiado pela suspensão da exigibilidade de multas, da responsabilização criminal e pela permissão da continuidade de uso das áreas rurais consolidadas, deverá apresentar seu PRADA. O Projeto deverá conter o planejamento das ações de recomposição, as metodologias adotadas, o cronograma definindo os prazos a serem respeitados e os insumos que a prática demandar (art. 2º, inciso XVII do Decreto nº 7.830).

Na sequência, o responsável será chamado pelo órgão ambiental competente para firmar o Termo de Compromisso, contendo, no mínimo, os

encargos de manter, recuperar ou recompor as áreas de preservação permanente, de reserva legal e de uso restrito do imóvel rural ou ainda de compensar áreas de reserva legal (art. 2º, inciso III, do Decreto 7.830).

Segundo o art. 17 do Decreto, os PRAs estaduais deverão tipificar as sanções decorrentes do não cumprimento dos Termos de Compromisso, sem prejuízo da perda dos benefícios concedidos em razão da adesão ao Programa. É oportuno lembrar também que Termo consiste em um título executivo extrajudicial, o que possibilita a sua execução pelas vias jurisdicionais em eventual inadimplemento.

Em se tratando de imóveis urbanos, a adaptação à legislação ambiental não se dará por meio dos Programas de Regularização Ambiental. De outra forma, a lei incumbiu esse papel às chamadas “regularização fundiária de interesse social” e “regularização fundiária de interesse específico”, mencionadas nos arts. 64 e 65 da Lei nº 12.651, respectivamente.

Reforçando a competência administrativa comum dos entes federativos, o Código delega aos Estados o papel de promover o detalhamento do PRA, mediante a edição de normas de caráter específico, em respeito às suas peculiaridades territoriais, climáticas, históricas, culturais, econômicas e sociais. Contudo, a regulamentação específica estadual, já existente ou superveniente, deve se manter em conformidade com as normas da Lei nº 12.651 e de seu Decreto regulamentador.

Uma alteração substancial da legislação indiscutivelmente demanda a adoção de medidas com vistas a uma adaptação. Estabelecida essa premissa, podemos afirmar que o Programa de Regularização Ambiental é a ferramenta primordial para que as diretrizes do novo Código Florestal sejam postas em prática.

Por outro lado, desconsiderar a importância que o Programa possui, não aplicando suas normas ou aplicando de forma desvirtuada, será o primeiro passo para o insucesso da Lei nº 12.651, pois atuando como um procedimento de transição, o PRA tem o poder de influenciar no futuro panorama das florestas e demais formas de vegetação no Brasil.

5.7 Passivo Ambiental: Suspensão de Penalidades Aplicadas

Dando continuidade à análise do art. 59, encontramos um dos pontos mais criticados do novo Código Florestal, o qual suscita relevantes questionamentos quanto à sua aplicação e verdadeira finalidade.

Os §4º e §5º do dispositivo definem uma espécie de anistia ao ditar hipóteses capazes de eximir o proprietário ou possuidor rural, praticante de fatos puníveis, do consequente auto de infração ambiental. Vejamos *de jure*:

§ 4º No período entre a publicação desta Lei e a implantação do PRA em cada Estado e no Distrito Federal, bem como após a adesão do interessado ao PRA e enquanto estiver sendo cumprido o termo de compromisso, o proprietário ou possuidor não poderá ser autuado por infrações cometidas antes de 22 de julho de 2008, relativas à supressão irregular de vegetação em Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito.

§ 5º A partir da assinatura do termo de compromisso, serão suspensas as sanções decorrentes das infrações mencionadas no § 4º deste artigo e, cumpridas as obrigações estabelecidas no PRA ou no termo de compromisso para a regularização ambiental das exigências desta Lei, nos prazos e condições neles estabelecidos, as multas referidas neste artigo serão consideradas como convertidas em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente, regularizando o uso de áreas rurais consolidadas conforme definido no PRA.(grifamos)

Destarte, nos termos da lei, a supressão irregular de vegetação em áreas de preservação permanente, de reserva legal e de uso restrito, cometida antes de 22 de julho de 2008, ainda que detectada faticamente, não tem o condão de gerar uma responsabilização administrativa de seu causador(a) no período entre a data da publicação da Lei nº 12.651 – 28 de maio de 201 – e a data da implantação do PRA em seu respectivo Estado ou (b) se o proprietário ou possuidor do imóvel rural tiver aderido ao PRA e encontrar-se cumprindo as obrigações previstas no Termo de compromisso.

Embora o raciocínio inverso nos permita inferir que a Lei não obsta a lavratura do auto de infração ambiental após a implantação do PRA e antes da firmação do Termo de Compromisso, o art. 14 do Decreto 7.830 concede a mesma

benesse prevista no Código se o proprietário ou possuidor rural, em eminência de ser autuado, se inscrever no PRA.

No tocante a supressão irregular praticada após 22 de julho de 2008, o Código não prescreve nenhum tipo de tolerância, de sorte que o auto de infração ambiental poderá ser tranquilamente lavrado e as sanções dele decorrentes imediatamente impostas. A dificuldade que se verificará na prática reside na averiguação em busca da prova indicativa da data em que já se encontrava perpetrada a supressão.

De igual modo, a Lei não impede que a autoridade ambiental lave o auto de infração na ocasião de supressão irregular de vegetação nativa que não se encontrem sob o regime de preservação permanente, reserva legal ou de uso restrito.

Relativamente aos casos em que o responsável pelo imóvel já houver sido autuado, a sanção aplicada ficará suspensa a partir da assinatura do Termo de Compromisso e perdurará enquanto houver o adimplemento das obrigações assumidas com vistas à regularização ambiental. Doutrora, eventual descumprimento dos encargos convencionados fará cessar a suspensão da sanção.

O §5º diz apenas “multa”, parecendo restringir a suspensão a essa tipo de penalidade. Contudo, não é aconselhável ao aplicador do direito ficar estancado a esse termo, devendo valer-se de uma interpretação teleológica-sistemática da Lei e ampliar às hipóteses de suspensão para que alcance todas as espécies de sanções ocasionalmente impostas.

As medidas coercitivas suspensas serão consideradas como convertidas em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente quando integralmente cumpridas às obrigações fixadas no PRA ou no Termo de Compromisso. O Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008, permite que a autoridade ambiental faça essa conversão, ficando extinta a exigibilidade da multa.

Pari passu, o uso das áreas consolidadas somente será admitido como direito e incorporado à titularidade do proprietário ou possuidor rural quando este houver cumprido inteiramente o compromisso firmado perante o órgão ambiental. Para as hipóteses de inadimplência, seja pela inércia ou desrespeito aos prazos, fica advertido o responsável do imóvel que estará obrigado a recuperar as áreas

degradadas ou alteradas e da perda do direito de uso das áreas consolidadas até 22 de julho de 2008.

Os efeitos da operabilidade de toda essa sistemática objetivando à regularização ambiental serão sempre significativos para o proprietário ou possuidor do prédio, tanto no caso de adimplemento do passivo assumido, como no caso de não cumprimento. Posto isto, é de suma importância à existência de uma obstinada fiscalização pelo órgão ambiental competente, que deverá estar sempre atento aos prazos, à adequada realização das obrigações, bem como assegurar-se de modo indubitável quando na extinção da punibilidade.

Passemos a estudar o art. 60 da Lei nº 12.651, que amplifica o permissivo legal da suspensão de punibilidade para abranger alguns crimes ambientais.

Art. 60. A assinatura de termo de compromisso para regularização de imóvel ou posse rural perante o órgão ambiental competente, mencionado no art. 59, suspenderá a punibilidade dos crimes previstos nos arts. 38, 39 e 48 da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, enquanto o termo estiver sendo cumprido.

§ 1º A prescrição ficará interrompida durante o período de suspensão da pretensão punitiva.

§ 2º Extingue-se a punibilidade com a efetiva regularização prevista nesta Lei.

A Lei nº 9.605 dispõe sobre sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. É certo que a responsabilidade penal é a mais gravosa para o seu destinatário, pois o Direito Penal tutela apenas os bens jurídicos considerados essenciais, de tal forma que as condutas capazes de provocar-lhes uma lesão ou perigo de lesão ganham maior reprovabilidade.

Em que pese todos os princípios que sustentam qualquer tipo penal, o art. 60 da nova Lei Florestal atenua a repercussão jurídica de alguns comportamentos constituídos como crime, suspendendo sua punibilidade. É o caso das infrações penais consolidadas nos arts. 38, 39 e 48 da Lei nº 9.605.

Logo, aquele que destruir ou danificar floresta considerada de preservação permanente, mesmo que em formação, utilizá-la infringindo as normas de proteção, cortar suas árvores sem permissão da autoridade competente, impedir

ou dificultar a regeneração natural das florestas e demais formas de vegetação poderá ser favorecido pela suspensão do direito de punir do Estado aderindo ao Programa de Regularização Ambiental, firmando seu respectivo Termo de Compromisso e satisfazendo regularmente os encargos nele previstos.

É oportuno lembrar que estamos no campo das exceções, dentro do qual as interpretações serão sempre restritivas em respeito ao princípio da legalidade. Nesse diapasão, a suspensão da punibilidade não recairá sobre outro crime que não tenha sido explicitamente mencionado pelo legislador. Ainda sob essas considerações, não há de se falar em data parâmetro como requisito a ser observado na concessão do benefício em comento.

Nesse sentido, pouco importará se o crime foi consumado antes ou depois de 22 de julho de 2008, não sendo possível aplicar por analogia o conteúdo do art. 59, tanto porque o art. 60 não necessita de subsídios para sua colocação, bem como a utilização desse procedimento tornaria a situação menos benéfica ao proprietário ou possuidor rural.

Na prática, a suspensão a que se refere o dispositivo em análise obsta a continuidade da persecução penal, esteja ela em fase pré-processual ou processual, e interrompe o transcurso do prazo prescricional. Sem olvidar a substancial diferença entre os termos “suspensão” e “interrupção”, concordamos com Antonio de Azevedo Sodré (2013, p. 220):

Creemos que o mais correto seria, também, a suspensão do prazo prescricional, e não sua interrupção. Isso porque, se suspenso, seria o prazo retomado caso o termo de regularização não fosse cumprido, e, superada a causa suspensiva, a prescrição recomeçaria a ser contada, somando-se ao tempo anterior. No entanto, como o legislador prevê a interrupção da prescrição, desaparecerá o lapso temporal já decorrido, recomeçando sua contagem desde o início. Ou seja, nesse caso o lapso temporal que foi interrompido desaparece, como se nunca tivesse existido. É a regra contida no §2º do art. 117 do Código Penal: “Interrompida a prescrição, salvo a hipótese do inciso V deste artigo, todo o prazo começa a correr, novamente, do dia da interrupção”.

Findo prazo estipulado no Termo de Compromisso, certificando-se o órgão ambiental acerca da integral efetivação das obrigações assumidas, restará extinto o inquérito policial, a ação penal ou a execução da pena, conforme o caso. Em contrapartida, se o acusado desconsiderar o que foi avençado em pro da

regularização ambiental, a persecução penal voltará a prosseguir sem empecilhos e contagem do prazo prescricional a fluir regularmente.

Uma vez que a legislação prevê esse direito subjetivo ao autor da infração penal, não é admissível que ele seja prejudicado pela omissão de seu Estado, inerte quanto à implantação do PRA. Ante esse quadro, o proprietário ou possuidor rural poderá pleitear em juízo o reconhecimento e a efetivação do seu direito, apresentando para tanto, o seu Projeto de Recomposição de Áreas Degradadas e Alteradas.

6 ANÁLISE CRÍTICA

Para chegarmos à conclusão de que toda partícula dotada de vida existente na Terra caminha em um processo contínuo de evolução, ainda que paulatinamente, de um estado inferior para outro melhor, da simplicidade à complexidade organizada, não é uma tarefa que demanda grandes esforços.

A título de exemplo, o naturalista britânico Charles Darwin, já no século XIX, havia presenteado a humanidade com seu legado ímpar ao apresentar numerosas evidências de que as espécies estão em constante evolução, anunciando que a diversidade biológica é o fruto de uma seleção natural, na qual os organismos buscam, constantemente, adaptações mais satisfatórias ao meio em que (sobre) vivem.

Diante do até agora exposto, percebe-se que a persecução da proteção do meio natural consiste em uma das adaptações conquistadas pelo homem em seu processo evolutivo, na busca instintiva do sucesso de sua espécie, pois tomou consciência de que preservar o meio ambiente implica na sua própria conservação.

A produção normativa ambiental brasileira esteve corroborando nesse sentido, pois se já houve um dia em que o meio ambiente era apenas atrativo de biólogos, hoje corresponde a uma preocupação disseminada, seja por compor o rol de direitos de todo e qualquer cidadão, seja pelos cifrões a menos que sua proteção representa.

A criação de espaços territoriais especialmente protegidos consiste em uma técnica muito antiga, aparentemente surgiu na Idade Média, o que demonstra ser uma medida quase que natural do ser humano em proteção ao que considera de valor. Não se trata do delinear periférico de determinada propriedade, ao revés, é uma exclusiva reserva espacial feita dentro daquela com algum objetivo nobre, quais sejam proteger os recursos naturais, a fauna e a flora silvestres, a água, etc.

Nesse diapasão, também foi da essência do direito brasileiro se utilizar desse instrumento em proteção de suas florestas e demais formas de vegetação, procurando manter o equilíbrio de todo o movimento ecológico.

Em especial, o Código Florestal de 1965 recepcionou a figura das áreas de preservação permanente, criando um regime jurídico singular para determinados espaços territoriais em proteção aos elementos justificadores de seu advento.

Tomando-se por base os conhecimentos científicos existentes na época de sua edição, a Lei nº 4.771 estabeleceu metragens a serem consideradas ao longo dos rios desde seu nível mais alto em faixa marginal, variantes de forma proporcional a sua largura; reconheceu a importância das lagoas, lagos e reservatórios d'água, sejam eles naturais ou artificiais; protegeu as nascentes, inclusive as intermitentes, em qualquer que fosse a sua situação topográfica; procurou assegurar legalmente a função ambiental dos relevos em diferentes altitudes; bem como assumiu papel em defesa de ecossistemas determinados.

Sem sombra de dúvidas, a instituição das áreas de preservação permanente representou, por si só, uma grande conquista da sociedade brasileira, a qual sempre lutou pela democratização e desenvolvimento do nosso país, pelos valores sociais e pela promoção do bem de todos.

Nesse ponto, divergimos daqueles que entendem que a normatividade ambiental no Brasil é mera reprodução de diplomas internacionais e/ou que a linha de ação em proteção ao bem ambiental adotada pelo cidadão pátrio é resultado direto da influência de organismos cosmopolitas que propalam veemente a importância do meio ambiente.

Perfilhar com esse entendimento seria desconsiderar todas nossas particularidades regionais, que carecem de cuidado específico em defesa dos ambientes físicos, da biodiversidade florística e faunística, das condições do solo, da água e da atmosfera próprios do território nacional.

Ademais, adotar tal linha de pensamento desmerece o cidadão brasileiro, pois não o concebe como um ser pensante e capaz de reconhecer o valor do bem ambiental, sozinho ou por meio de técnicas científicas, de agir em defesa do mesmo e de buscar uma melhor qualidade de vida.

No que concerne às hipóteses de intervenção e supressão das áreas de preservação permanente, sob a égide do antigo Código Florestal verificamos uma coerência do legislador em restringi-las, levando em conta todo processo que antecede à positivação de tais espaços territoriais especialmente protegidos. Ocorre que a admissão da APP em diploma imperativo requer prévio reconhecimento de sua importância para a sociedade, a qual restou cabalmente demonstrada quando discorreremos a respeito de sua função ambiental.

Assim, na medida em que promovemos a preservação de nossos recursos hídricos, paisagem, solo, estabilidade geológica, biodiversidade, fluxo gênico de fauna e flora por meio das APPs, institucionalizando-as legalmente e impondo sua caracterização, temos um verdadeiro contrassenso ao permitir sua flexibilização através de um leque de possibilidades supressivas e intervencionistas.

É também nessa razão que o Estudo Prévio de Impacto Ambiental se torna um indispensável aliado em pro de uma cooperação estável e coerente na perseguição de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, pois a caracterização das situações permissivas de supressão e intervenção exige uma comprovação técnica multidisciplinar que atestem os mínimos impactos negativos ao meio e a imprescindibilidade de sua execução diante da falta de alternativa.

A utilização de estudos prévios de impacto ambiental não é uma conveniência criada de forma aleatória, mas sim mandamento constitucional em respeito ao direito fundamental do homem de um meio ambiente sadio. Sua prática consagra os princípios da precaução e da prevenção, lastros indissociáveis do Direito Ambiental.

Dispensar aplicabilidade do EPIA representa um verdadeiro descaso para com o meio ambiente, pois quando se contemplam exclusivamente a concretização de atividades empreendedoras e seu rendimento econômico, não é dado espaço para preocupações com os impactos ambientais delas decorrentes, na maioria das vezes irreversíveis.

As APPs, ainda que indiretamente, estão ligadas à utilidade pública e ao interesse social, de forma que somente uma causa de mesma natureza – racionalmente identificada – é capaz de amenizar a obrigatoriedade de seu regime jurídico.

O homem é capaz de viver tanto em ambientes rurais, como em ambientes urbanos. Sua qualidade de vida, no entanto, é variante quanto ao modo em que se relaciona com o meio. Nesse sentido, aquele que reconhecer a competência vital desempenhada pela vegetação, conservando-a, estará dando a devida atenção à sua saúde, à do próximo, bem como a garantindo para as futuras gerações.

A Lei nº 4.771, assim como a Lei nº 12.651, não se olvidou de que tanto o “homem do campo”, como o “homem da cidade”, merece ser gratificado com a presença das APPs. Sobre o assunto, a diferença que paira sobre os diplomas reside no tratamento dado aos ambientes urbanos. Enquanto o primeiro dispositivo leva em conta que infraestrutura das cidades pode dificultar o cumprimento da função ambiental das APPs, delegando a missão de analisar seu cabimento aos planos diretores e às leis de uso do solo, a legislação vigente não se atentou aos atributos próprios dessas áreas e igualou a imposição do regime de preservação permanente em zonas rurais e urbanas.

Memorando o que já foi explanado, uma área somente será de preservação permanente quando cumprir com sua função ambiental. A *contrario sendo*, concordamos com Luís Carlos Silva de Moraes ao dizer que a obrigação tornar-se-á impossível de ser adimplida quando a APP sequer for capaz de cumprir com um de seus serviços ecológicos.

Estamos longe de sustentar a inaplicabilidade de APPs em ambientes urbanos, pois entendemos que a incompatibilidade existe, porém não é genérica. De outra forma admitimos uma falha na legislação, visto que perdeu a oportunidade de reforçar a necessidade da proteção arbórea em áreas urbanas, impondo aos Municípios a criação de um sistema específico em operabilidade a favor das APPs, ficando responsável por analisar *in concreto* sua viabilidade e seu efetivo cumprimento. Não estamos nos referindo aos planos diretores e as leis de uso do solo, pois ao desempenharem outras muitas utilidades, acabam sobrepondo-as em detrimento da questão ambiental.

Após o levantamento de alguns aspectos do novo Código Florestal, é possível perceber que as controvérsias entorno da Lei nº 12.651 têm início desde seu processo de criação.

Relativamente aos outros códigos integrantes do nosso ordenamento jurídico, verificamos que sua edição foi motivada pela defasagem das normas que antes ocupavam seu lugar ou pela precisão de uma regulamentação inexistente. Sendo assim, quais foram as circunstâncias que sustentaram a necessidade da edição de um novo Código Florestal?

Notoriamente, não estávamos carentes de uma orientação legal, nem sequer diante de normas obsoletas. Entretanto, antes de opinarmos sobre ao que nos parece ter impulsionado nossos parlamentares a despenderem suas energias na redação de toda uma Lei, composta nada menos do que 84 artigos, analisaremos alguns de seus dispositivos em respeito a livre convicção do leitor.

O conceito de APP foi mantido pela nova Lei Florestal, não havendo nenhuma ponderação a ser feita nesse ponto. As primeiras alterações apresentadas correspondem às novas circunstâncias fixadoras das APPs, as quais exigem um olhar minucioso para serem detectadas.

O tratamento jurídico das APPs continuará incidindo sobre as faixas marginais dos cursos d'água em metragens iguais às previstas na Lei nº 4.771, variantes de forma proporcional a sua largura. Contudo, a contagem métrica para caracterização da APP terá início a partir da borda da calha do leito regular, e não mais desde seu nível mais alto. Além disso, exclui os cursos d'água efêmeros, ou seja, aqueles que são transitórios.

Para o novo *Codex*, somente os locais entorno dos lagos e lagoas naturais demandam um cuidado especial com vistas à sua proteção, pois não prevê as hipóteses de lagos e lagoas artificiais. De forma inédita, para a tipificação dessas APPs, a Lei nº 12.651 estipulou metragens próprias destinadas às zonas rurais, bem como às zonas urbanas.

As regiões no entorno dos reservatórios d'água artificiais somente terão vocação para APP se decorrentes de barramento ou represamento de cursos d'água naturais, em faixa a ser definida pelo licenciamento ambiental do próprio empreendimento.

Com relação às nascentes, continuam a ser preservadas no raio mínimo de 50 metros em qualquer que seja sua situação topográfica. Porém, se antes o regime jurídico das APPs englobava os olhos d'água intermitentes (não

contínuos), apenas os que possuem a qualidade de perene (eterno) são abrangidos pela nova Lei Florestal.

No tocante às encostas, restingas (como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues), bordas de tabuleiros ou chapadas e áreas de altitude superior a 1.800 metros, o novo Código manteve a qualificação de espaços territoriais especialmente protegidos nos mesmos termos da Lei nº 4.771.

Comparativamente ao topo de morros, montes, montanhas e serras, o a Lei nº 12.651 foi mais específica, ditando características pormenores do relevo a ser especialmente protegido.

Por fim, de forma pioneira, ficou determinada a criação de APPs sobre os manguezais, em toda sua extensão, bem como em veredas, por uma faixa marginal de largura mínima de 50 metros, contados a partir do espaço brejoso e encharcado.

A análise crítica aqui elaborada não visa enaltecer os pontos negativos da nova legislação florestal, sendo omissa em comentários sobre suas positivas contribuições. Nesse passo, sobre as novas APPs *ex vi legis*, entendemos que o novo Código Florestal foi feliz em incorporar as figuras dos manguezais, em toda sua extensão, e das veredas, ampliando o alcance dos espaços territoriais especialmente protegidos e cumprindo com o processo evolutivo percorrido pela tutela ambiental em igual ritmo às descobertas científicas.

Não identificamos, contudo, a conveniência na edição de uma lei que, visando aprimorar o diploma vigente, o revogue por completo tão somente para acrescer “benfeitorias” pontuais.

Por outro lado, todas as outras determinações que implicaram na redução dimensional das APPs destoam completamente de nossa ordem constitucional, violam princípios basilares da Carta Magna e “colocam panos quentes” sobre nossos conhecimentos científicos.

A Academia Brasileira de Ciências (ABC) e a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), em documento intitulado “O Código Florestal e a Ciência: Contribuições Para o Diálogo”, assim dispôs sobre as APPs (fl. 12):

Uma possível alteração na definição da APP ripária, do nível mais alto do curso d'água – conforme determina o Código Florestal vigente – para a borda do leito menor, como é proposto no substitutivo, representaria grande perda de proteção para áreas sensíveis. Essa alteração proposta no bordo de referência significaria perda de até 60% de proteção para essas áreas na Amazônia, por exemplo. Já a redução da faixa ripária de 30 para 15 m nos rios com até 5 m de largura, que compõem mais de 50% da rede de drenagem em extensão, resultaria numa redução de 31% na área protegida pelas APPs ripárias. Estudo recente constatou que as APPs ripárias representam, de acordo com o Código em vigor, somente 6,9% das áreas privadas.

E continuam adiante (fl. 43):

Entre os impactos negativos da redução de APPs e de RL estão a extinção de espécies de muitos grupos de plantas e animais (vertebrados e invertebrados); o aumento de emissão de CO₂; a redução de serviços ecossistêmicos, tais como o controle de pragas, a polinização de plantas cultivadas ou selvagens e a proteção de recursos hídricos; a propagação de doenças (hantavírus e outras transmitidas por animais silvestres, como no caso do carrapato associado à capivara); intensificação de outras perturbações (incêndios, caça, extrativismo predatório, impacto de cães e gatos domésticos e ferais, efeitos de agroquímicos); o assoreamento de rios, reservatórios e portos, com claras implicações no abastecimento de água, energia e escoamento de produção em todo o país.

O conteúdo do referido documento foi repassado integralmente ao Congresso Nacional ainda na época em que o novo Código Florestal era apenas um projeto em discussão. No entanto, nosso novo panorama legislativo ambiental não nega que todos os subsídios científicos que nitidamente demonstravam ser inadmissível uma redução das APPs foram simplesmente ignorados por aqueles que dizem atuar em interesse da coletividade.

A contração dos espaços territoriais especialmente protegidos em regime de preservação permanente colocou em risco o meio ambiente ecologicamente equilibrado, inegável direito fundamental do homem, bem finito e imprescindível para a existência e evolução da vida.

Se as funções ambientais desempenhadas pelas APPs influem diretamente em nossa qualidade de vida, os movimentos prejudiciais ao seu regular funcionamento devem ser rechaçados a todo custo, pois de outra forma estamos permitindo que se avilte o princípio da dignidade da pessoa humana.

Hoje, experimentamos os efeitos do dia em que não estávamos devidamente instruídos acerca da relevância que sempre possuiu o bem ambiental e, ainda assim, há quem, ciente da possibilidade de uma “autodestruição”, dê preferência a bens que jamais serão capazes de beneficiá-lo como a manutenção de um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

O novo regimento das florestas e demais formas de vegetação afronta, ainda, o princípio da vedação de retrocesso. Nos mesmos moldes em que essa análise discorreu em seu introito, o ser humano busca instintivamente melhores condições para sua realização, cabendo àquelas que lhe forem garantidas pelo direito positivo, uma custódia estável, restando assim estabelecida, a segurança jurídica indispensável em um Estado Democrático de Direito.

Ainda buscamos encontrar qual o fundamento utilizado pelo legislador infraconstitucional para se achar no legítimo direito em redigir uma norma que admite o cômputo das APPs no cálculo do percentual das RLs sob a satisfação de critérios que não levam em consideração as diferentes funções ambientais desempenhadas por cada um desses institutos.

Ora, se iguais fossem, nem denominações diferentes teriam.

Não estamos reprovando o mecanismo que permite a subsunção de áreas especialmente protegidas por regimes distintos, posto que na prática é possível a ocorrência de uma verdadeira desapropriação indireta do imóvel rural quando a propriedade for marcada, quase em sua totalidade, pela imposição de limitações administrativas.

Esse trabalho distinguiu APP de RL para que, nesse momento, ficasse evidente a necessidade de se implantar um procedimento técnico a fim de averiguar, caso a caso, a real conveniência da absorção de uma área pela outra. Constatada a precisão em se computar a APP no percentual da RL, o referido procedimento deveria, ainda, indicar com exatidão os espaços reservados para cada regime, respeitando a manutenção mínima capaz de cumprir com os serviços ambientais que imóvel rural averiguado demanda.

No tocante às novas possibilidades de supressão e intervenção das APPs, apura-se um verdadeiro elastério das situações permissivas. As hipóteses de

“utilidade pública” e “interesse social” foram ampliadas e passaram a conviver com as atividades “eventuais” e “de baixo impacto ambiental”.

Sobre a indispensabilidade de um rol restritivo, já ponderamos o acerto da Lei nº 4.771, deixando evidente, a partir dos referidos comentários, o grande retrocesso que a nova Lei Florestal causou aos parâmetros de proteção ambientais já conquistados mediante o reconhecimento do caráter excepcional que deve qualificar as hipóteses autorizativas de supressão e intervenção das APPs.

O permissivo de *“instalações necessárias à realização de competições esportivas estaduais, nacionais ou internacionais”* ou de *“implantação de infraestrutura pública destinada a esportes, lazer e atividades educacionais e culturais ao ar livre em áreas urbanas e rurais consolidadas”*, por exemplo, absurdamente admite que a vegetação de APPs seja substituída por campos de futebol.

Ora, um país de aproximadamente 8,5 milhões de km² carece realmente de que seus espaços territoriais especialmente protegidos, em razão do papel insubstituível que desempenham para a manutenção da vida, sejam aniquilados para a instalação de quadras esportivas a título de “interesse social”? Qual interesse pode ser maior do que guardar a própria vida?

A incoerência da nova legislação também reside na dispensabilidade dos estudos prévios de impacto ambiental. Com exceção à caracterização das atividades similares, todas as outras não exigem procedimento técnico multidisciplinar que avalie os efeitos do empreendimento proposto ou comprove a ausência de alternativas, bem como a legítima benesse à coletividade.

Sinteticamente, os novos permissivos de supressão e intervenção da vegetação em APPs colocam em risco o equilíbrio do movimento ecológico desempenhado por elas. Seus dispositivos, quando não literalmente representam uma afronta à própria razão de ser dos espaços permanentemente protegidos, consentem com a execução de atividades disfarçadas de “interesse social” ou “utilidade pública”, as quais jamais terão sua justificação social comprovada.

A respeito dos Programas de Regularização Ambiental, nos chamou atenção à capciosa forma encontrada pelo legislador para exonerar proprietários ou possuidores rurais da responsabilidade administrativa decorrente das infrações

cometidas antes de 22 de julho de 2008, relativas à supressão irregular de vegetação em APPs, RLs e áreas de uso restrito.

A Lei Florestal recruta esforços de todos os entes federativos com vistas a uma “regularização ambiental”, passando uma falsa impressão de que estamos caminhando em direção a um estado mais evoluído na persecução da proteção ambiental.

Em primeiro lugar, devemos lembrar que a “regularização” a que se refere à Lei nº 12.651 apenas se fez necessária em razão de sua edição, pois visa adequar a realidade dos imóveis rurais à nova legislação florestal, a qual representa, na grande predominância de seus dispositivos, um verdadeiro retrocesso da tutela ambiental.

Portanto, não nos deixemos levar pelo sentimento de cooperativismo que sugere o PRA, visto que mais se parece com um pretexto utilizado para desobrigar aqueles que provocaram danos ambientais do ônus de repará-los.

De igual modo, não vemos coerência em extinguir a punibilidade de determinados crimes ambientais como forma de estimular a regularização das propriedades rurais. Possibilitar a revogação de sanções penais e administrativas provenientes de condutas que lesam a integridade do bem ambiental não incentiva o infrator a tomar um posicionamento mais ético, ao revés, esmorecem aqueles que vêm cumprindo adequadamente com as determinações legais em respeito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Sobre o PRA e o CAR, reconhecemos a significativa utilidade proporcionada por seu sistema de informações, pois na posse de dados como a planta georreferenciada do perímetro do imóvel, das áreas de interesse social, áreas de utilidade pública, localização dos remanescentes de vegetação nativa, Áreas de Preservação Permanente, Áreas de Uso Restrito, áreas consolidadas e da localização das Reservas Legais, o Poder Público e a coletividade têm facilitado seu papel de defender e preservar o meio ambiente para às presentes e futuras gerações.

Por todo o exposto, temos que os ideais que motivaram a edição da Lei nº 12.651, nosso novo Código Florestal, não guardam semelhança com os interesses legítimos da sociedade brasileira, que almeja estar sempre em

conformidade com os princípios que a sustentam, sejam alguns deles, o da dignidade da pessoa humana, desenvolvimento sustentável e função socioambiental da propriedade.

A instituição de espaços territoriais especialmente protegidos reduz a área explorável pelo proprietário ou possuidor do imóvel rural, que parece enxergar cada metro quadrado preservado apenas como um prejuízo econômico, olvidando que o desequilíbrio ecológico provocado pelo desrespeito da cobertura vegetal implicará, gradativamente, em despesas cada vez maiores, pois a cultura e pecuária extensiva exigirão cada vez mais tecnologia para que o meio retorne ao seu *status quo ante*.

O que verificamos entorno da nova Lei Florestal são reflexos de uma elite fundiária, que não se adéqua a nova perspectiva ambiental na promoção do desenvolvimento sustentável, e opta por provocar toda uma transformação na legislação brasileira do que se empenhar em mudar seu próprio comportamento egoísta.

7 CONCLUSÃO

Temos clareza que a preocupação com o meio ambiente não é mais exclusiva das Ciências naturais, pois a imprescindibilidade que representa para o ser humano requer uma tutela especial também pelo Direito – útil por seu conteúdo imperativo e adequado em seus preceitos basilares, sempre consoantes com o princípio primeiro da dignidade da pessoa humana.

Dentro da normatividade jurídica brasileira, tem-se verificado um progresso em direção à melhor proteção do bem ambiental. Embora primeiramente fosse setorizada, a criação de normas em proteção aos elementos naturais específicos reconheceu, pouco a pouco, a importância do todo ambiental.

No entanto, de forma contraditória à crescente conscientização da relevância de se preservar, é cada vez mais nítido que as atividades humanas estão sendo realizadas em detrimento de sua própria existência.

Portanto, paralelamente a uma consciência ambiental, existe o hábito de aplicar toda tecnologia conquistada sobre os recursos naturais, visando à obtenção de riqueza, confundida quase sempre com qualidade de vida.

Na medida em que se impõem limites à exploração predatória que visa tão somente à satisfação de necessidades imediatas, observamos que a conotação que se extrai desse imperativo é sempre pejorativa, pois se entende pela incompatibilidade entre o desenvolvimento econômico e a preservação ambiental.

Ora, se fossem valores conflitantes não teriam ambos sido acolhidos por nossa Constituição e considerados relevantes na busca do bem-estar e da qualidade de vida da população.

Para que haja uma conciliação entre o desenvolvimento econômico e a manutenção do equilíbrio ambiental, é necessária a realização de estudos científicos e a efetiva aplicação de seus resultados, buscando uma melhor utilização dos recursos naturais, proposta que se traduz no desenvolvimento sustentável.

Contudo, o que se tem verificado é um retrocesso na legislação ambiental, fruto da preferência pelo ofensivo modelo de produção diante da adaptação às novas medidas sustentáveis, caracterizando uma sociedade egoísta e misoneísta.

O verdadeiro problema parece encontra-se no próprio conceito de desenvolvimento econômico embutido na mentalidade do homem: investir o máximo possível na transformação de tudo o que é oferecido pela natureza em dinheiro, gerando uma concentração de riquezas.

A cumulação de capital sem a previsão de uma partilha, que vise amenizar as desigualdades sociais e assegurar o mínimo para as gerações futuras, não pode ser chamado de desenvolvimento.

Desenvolver não é estagnar-se em um método de produção e acumular seus rendimentos, mas sim crescer a partir daquilo que se tem e buscar ser melhor naquilo em que se faz. E como é possível crescer e ser melhor desconsiderando valores ético-sociais como o respeito, compartilhamento, ajuda, participação, solidariedade, bondade e altruísmo?

Diante de tudo que existe e não é considerado, será que se faz necessária a criação de um novo princípio constitucional que exija a real aplicabilidade daqueles já recepcionados pela Lei Maior?

Parece absurdo pensar dessa forma, porém mais absurdo ainda é sentar-se na “cadeira de cidadão” para assistir a apresentação cômoda daqueles que, escolhidos para atuar em interesse da sociedade, atuam somente em favor de pequenos grupos, que embora ricos, são pobres de espírito.

Diante do novo Código Florestal, perfeita ilustração dessa inversão de valores que hoje vivenciamos, temos a oportunidade de demonstrar que ainda acreditamos no amor ao próximo, no respeito à natureza e nas gerações futuras. Aqui revelamos o verdadeiro objetivo do presente trabalho: auxiliar no processo de informação para que, bem instruídos, possamos buscar a realização de uma sociedade mais justa, igualitária e que usa adequadamente seus recursos naturais.

BIBLIOGRAFIA

AHRENS, Sérgio. **O “novo” código florestal brasileiro: Conceitos jurídicos fundamentais.** Disponível em:

<<http://www.ambientebrasil.com.br/florestal/download/SAhrensCodigoFlorestal.pdf>>
Acesso em: 28 de abril de 2013

AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. **Compromisso de ajustamento de conduta ambiental.** 4. ed. São Paulo: RT, 2012.

ALMEIDA, Fábio. **A exata medida do humano: o direito à propriedade privada.** Disponível em: <<http://www.cchla.ufpb.br/caos/fabioalmeida.pdf>> Acesso em: 8 de agosto de 2013

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental.** 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999

_____. **Direito Ambiental.** 11. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

_____. **Comentários ao novo código florestal.** São Paulo: Atlas, 2013.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos.** 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

BASTOS, Marina Montes. Art. 3º, XXVI. In: MILARÉ, Édís; 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.** 2.ed. São Paulo: RT, 2013. p. 142-145

BENJAMIN, Antonio Herman. Função ambiental. In: _____. (Coord.). **Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão**. São Paulo: RT, 1993. p. 9-82.

BUGALHO, Nelson Roberto. **Contribuição ao estudo crítico dos injustos penais florísticos no Direito brasileiro**. Dissertação (Mestrado em Direito Penal). Maringá: Universidade Estadual de Maringá, 2005.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

BRASIL. Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965.

BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. **Direito constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007.

CONCEIÇÃO, Rodrigo Silva da; DORNELLES, Liane Maria Azevedo. **Reflexões Sobre a Função Ambiental das APPs frente à Expansão Urbana nos Municípios de Duque de Caxias e Magé, Baixada Fluminense – RJ**. Disponível em <<http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/APP/article/view/3855/3769>> Acesso em: 13 de agosto de 2013.

Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle. **Princípio da proibição de retrocesso ambiental**. Disponível em <<http://www.mp.ma.gov.br/arquivos/CAUMA/Proibicao%20de%20Retrocesso.pdf>> Acesso em: 10 de agosto de 2013.

DANTAS, Juliana de Oliveira Jota. **A soberania nacional e a proteção ambiental internacional**. São Paulo: Verbatim, 2009.

FACULDADES INTEGRADAS “ANTONIO EUFRÁSIO DE TOLEDO”. **Normalização de apresentação de monografias e trabalhos de conclusão de curso**. 2007 – Presidente Prudente, 2007, 110p.

FILHO, Carlos Fernandes de Medeiros. **Abastecimento de água**. Disponível em <<http://www.dec.ufcg.edu.br/saneamento/Reserv00.htm>>. Acesso em: 6 de setembro de 2013.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2003

_____. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

_____.; RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Manual de direito ambiental e legislação aplicável**. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 1999.

FRANCO, Ana Claudia La Plata de Mello; GIACOMOLLI, Gabriela Silveira. Art. 8. In: MILARÉ, Édís; 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**. 2.ed. São Paulo: RT, 2013. p. 180-185

FRANCO, José Gustavo de Oliveira. **Direito ambiental matas ciliares. Conteúdo jurídico e biodiversidade**. 1. ed. (ano 2005), 3 reimpr. Curitiba: Juruá, 2009.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade. Direito ao futuro**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

GARCIA, Leonardo de Medeiros; THOMÉ, Romeu. **Direito ambiental. Leis nº 4.771/1965, 6.938/1981, 9.605/1998 e 9.985/2000**. Salvador: Jus Podivm, 2009.

GIMÉNEZ, Teresa Vicente. **Justicia ecológica y protección del medio ambiente**. Madrid: Editorial Trotta, 2002.

GUERRA, Antônio Teixeira; GUERRA, Antônio José Teixeira. **Novo dicionário geológico-geomorfológico**. 8. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

GRANZIERA, Maria Luzia Machado. **Direito de águas. Disciplina jurídica das águas doces**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

GRAU, Eros Roberto. **Princípios Fundamentais de Direito Ambiental**. Revista de Direito Ambiental, ed. Revista dos Tribunais, nº 02. (Manuel Romeu Thomé)

LEVAI, Laerte Fernando. **Os animais sob a visão ética**. Disponível em: <www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/9/docs/os__animais__sob__a__visao__da__etica.pdf>. Acesso em: 18 de abril de 2013

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

_____. **Direito ambiental brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MARTÍN MATEO, Ramón. **Tratado de derecho ambiental**. v. 1 e 3. Madrid: Editorial Trivium, 1991.

MARTINS, Renata de Freitas. **Direito dos Animais**. Disponível em: <<http://www.amjs.org.br/artigos1.1.htm>>. Acesso em: 20 de abril de 2013

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Elementos de Direito Administrativo**. 1^a ed., São Paulo, RT, 1980.

MELO, Geórgia Karênia Rodrigues Martins Marsicano de; DANTAS NETO, José; MARACAJÁ, Kettrin Farias Bem. **Histórico evolutivo legal dos recursos hídricos no Brasil: uma análise da legislação sobre a gestão dos recursos hídricos a partir da história ambiental**. Disponível em:

<[http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/historico-evolutivo-legal-dos-recursos-hídricos-no-brasil-uma-analise-da-legislacao-sobre-g](http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/historico-evolutivo-legal-dos-recursos-hidricos-no-brasil-uma-analise-da-legislacao-sobre-g)>. Acesso em: 18 de abril de 2013

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente. A gestão ambiental em foco. Doutrina. Jurisprudência. Glossário**. 5.ed. São Paulo: RT, 2007.

MILLER JR., G. Tyler. **Ciência Ambiental**. Tradução: All Talks. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

Ministério do Meio Ambiente. **Áreas de Preservação Permanente Urbanas**.

Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/areas-verdes-urbanas/%C3%A1reas-de-prote%C3%A7%C3%A3o-permanente>>. Acesso em: 20 de setembro de 2013.

MIRANDA, Anaiza Helena Malhardes. **APP em área urbana consolidada**. Disponível em:

<http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/9/docs/app_em_area_urbana_consolidada.pdf>. Acesso em: 5 de outubro de 2013.

MIZUSAKI, Marcos Akira. **Princípio do desenvolvimento sustentável na legislação brasileira: características e relevância para o interesse social**. 2012.

Artigo apresentado ao professor Miguel Etinger de Araújo, do Curso de Pós-Graduação em Direito Negocial, na Universidade Estadual do Paraná-UEL, como requisito parcial ao cumprimento de crédito na disciplina Meio Ambiente e desenvolvimento sustentável. Não publicado.

MORAES, Luís Carlos Silva de. **Código florestal comentado**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

_____. **Curso de direito ambiental**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

MUKAI, Toshio. **O novo código florestal. Anotações à lei 12.651, de 25 de maio de 2012, com as alterações da lei 12.727, de 17 de outubro de 2012**. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

NALINI, José Renato. **Ética ambiental**. 3. ed. Campinas: Millennium, 2010.

Núcleo de Educação e Monitoramento Ambiental. **Projeto Dunas Costeiras Conservação e Manejo**. Disponível em: <<http://www.nema-rs.org.br>>. Acesso em: 5 de setembro de 2013.

ODUM, Eugene Pleasants. **Ecologia**. Rio de Janeiro: Guanabara, 1988.

PADILHA, Norma Sueli. **Fundamentos constitucionais do direito ambiental brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

PETERS, Edson Luiz; PIRES, Paulo Tarso de Lara. **Manual de direito ambiental**. Curitiba: Juruá Editora, 2000.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Instituições de direito ambiental: parte geral**. v.1. São Paulo: Max Limonad, 2002.

RODRIGUES, Ricardo Ribeiro; FILHO, Hermógenes de Freitas Leitão. **Matas ciliares: conservação e recuperação**. 2. ed. 1. reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, Fapesp, 2004.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Breves considerações sobre os deveres de proteção do Estado e a garantia da proibição de retrocesso em matéria ambiental.** Revista de Direito Ambiental. Ano 15, n. 58. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

_____. **Direito constitucional ambiental. Constituição, direitos fundamentais e proteção do ambiente.** 2. ed. São Paulo: RT, 2012.

_____. **A eficácia dos direitos fundamentais. Uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional.** 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

SÉGUIN, Elida. **O direito ambiental. Nossa casa planetária.** 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

SIMÕES, Ligia Barrozo. O papel da mata ciliar na qualidade da água dos rios. In: UIEDA, Wilson; PALEARI, Lucia Maria. (coord.) **Flora e fauna. Um dossiê ambiental.** São Paulo: Unesp, 2004. p. 49-58

SILVA, Américo Luís Martins da. **Direito do meio ambiente e dos recursos naturais.** São Paulo: RT, 2005. v. II

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional.** 7.ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

_____. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 9ª ed. São Paulo: RT, 1991.

SILVA, Luciana Caetano da. **Fauna terrestre no direito penal brasileiro.** Belo Horizonte: Mandamentos, 2001.

SIRVINSKAS, Paulo Luís. **Manual de direito ambiental**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência; Academia Brasileira de Ciências. **O código florestal e a ciência: contribuições para o diálogo**. São Paulo: SBPC, 2011.

SODRÉ, Antonio de Azevedo. **Novo código florestal comentado. Lei 12.651, Lei nº 12.727 e Decreto nº 7.830, ambos de 17 de outubro de 2012**. Leme: J. H. Mizuno, 2013.

THOMÉ, Romeu. **Manual de direito ambiental**. Salvador: Jus Podivm, 2011.