

ASPECTOS POLÊMICOS NA COEXISTÊNCIA DE ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE E RESERVA LEGAL NA MESMA PROPRIEDADE RURAL

Ana Carolina Ferraz de LIMA¹

Resumo: A concepção legal da função social da propriedade esta descrita no artigo 186 da Constituição Federal. Insere-se no conceito de Função social o atendimento às normas ambientais, que impõem limites ao uso da propriedade, assim como a impossibilidade de qualquer intervenção em áreas de preservação permanente e a obrigatoriedade de instituir área destinada à reserva legal nas propriedades rurais. Quando estas duas espécies de limitações incidem sobre uma mesma propriedade, muitas são as manobras dos particulares no intuito de aumentar suas áreas de exploração.

Palavras-chaves: Área de Preservação Permanente e Reserva Legal.

INTRODUÇÃO

O presente artigo trata das idéias centrais de um capítulo da monografia cujo tema é **Intervenção em “Áreas de Preservação Permanente e Seus Reflexos Patrimoniais no Ordenamento Jurídico Brasileiro”**. No entanto, um dos aspectos mais polêmicos que envolvem as áreas de preservação permanente é a constante confusão que muitos fazem entre estas e as reservas legais. Embora o Código Florestal, Lei 4.771/65, tratar-se de uma lei antiga, sua eficácia é recente, posto que no Brasil o foco das autoridades e da própria população na causa ambiental fortaleceu-se somente na década de 90. Assim, muitos dos conceitos e aplicabilidade dos textos legais ambientais são pouco compreendidos e explorados pela doutrina.

Este trabalho tem como fito orientar na interpretação sistemática do Código Florestal ao estabelecer a Reserva Legal como limitação obrigatória nas propriedades rurais e garantir, ainda, o atendimento às restrições impostas nas áreas de preservação permanente.

A Constituição Federal, no artigo 225, garante a toda coletividade o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Uma das maneiras de se efetivar tal direito se dá através da criação infra-constitucional de espaços territoriais especialmente protegidos. Muitos destes espaços foram especificados pelo Código Florestal, Lei 4.771/65, que embora fora promulgado em 1.965, foi recepcionado pela Constituição de 1.988.

¹ Aluna das Faculdades Integradas Antônio Eufrásio de Toledo de Presidente Prudente.

Os espaços territoriais especialmente protegidos consistem em porções geográficas situadas em área públicas ou privadas, dotadas de atributos ambientais carecedores de tratamento diferenciado e especializado, sujeito a um regime jurídico de interesse público.

O objetivo da delimitação destas áreas é restringir alguns aspectos da propriedade em relação a estes espaços ante a importante função que estes desempenham para a manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial ao bem-estar público e a sadia qualidade de vida, seja por sua finalidade protetora dos recursos naturais: ar, água e solo, como diversidade de fauna, flora, ecossistemas, ou por valor paisagístico, não menos importante à sadia qualidade da vida humana.

Destaque que conforme estabelece o inciso III, do parágrafo 1º do art. 225 CF, uma vez tendo sido criado um espaço territorial especialmente protegido, independentemente qual seja a sua espécie, a possibilidade de supressão ou alteração se dará exclusivamente por meio de Lei.

Área de preservação permanente e a Reserva Legal são espécies deste gênero criado pela Constituição: *espaços territoriais especialmente protegidos*.

Os conceitos de cada um destes institutos encontram-se no artigo 1º, parágrafo 2º, incisos II e III do Código Florestal Brasileiro:

II - área de preservação permanente: área protegida nos termos dos art.s 2 e 3 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;

III - área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, excetuada a de preservação permanente, necessária ao uso sustentável dos recursos naturais, à conservação e reabilitação dos processos ecológicos, à conservação da biodiversidade e ao abrigo e proteção de fauna e flora nativas;

Como se observa, a conceituação de área de preservação permanente não é bastante, posto que ela remete ao intérprete a outros dois artigos do mesmo diploma legal que fornecerá os padrões que identificarão os requisitos para que se estabeleçam as APP's – áreas de preservação permanente, o art. 2º e art. 3º.

Art. 2º: 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 m (trinta metros) para os cursos d'água de menos de 10 m (dez metros) de largura;
 - 2 - de 50 m (cinquenta metros) para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 m (cinquenta metros) de largura;

- 3 – de 100 m (cem metros) para os cursos d'água que tenham de 50 (cinquenta) a 200m (duzentos metros) de largura;
- 4 – de 200m (duzentos metros) para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600m (seiscentos metros) de largura;
- 5 – de 500m (quinhentos metros) para os cursos d'água que tenham largura superior à 600m (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 50m (cinquenta metros) de largura;
- d) no topo dos morros, montes, montanhas e serras;
- e) nas encostas ou parte 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 100m (cem metros) em projeções horizontais;
- h) em altitude superior a 1.800m (um 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 limite a que se refere este artigo.

Art.3º: Consideram-se, ainda, como de preservação permanente, quando assim declaradas por ato do Poder Público, as florestas e demais formas de vegetação natural destinadas:

- a) a atenuar a erosão das terras;
- b) a fixar as dunas;
- c) a formar faixas de proteção ao longo de rodovias e ferrovias;
- d) a auxiliar a defesa do território nacional, a critério das autoridades militares;
- e) a proteger sítios de excepcional beleza ou de valor científico ou histórico;
- f) a asilar exemplares da fauna ou flora ameaçados de extinção;
- g) a manter o ambiente necessário à vida da populações silvícolas;
- h) a assegurar condições de bem estar público.

§1º - A supressão total ou parcial de florestas e demais formas de vegetação permanente de que trata esta Lei, devidamente caracterizada em procedimento administrativo próprio e com prévia autorização do órgão federal de meio ambiente, somente será admitida quando necessária à execução de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social, sem prejuízo do licenciamento a ser concedido pelo órgão ambiental competente.

§2º - Por ocasião da análise do licenciamento, o órgão licenciador indicará as medidas de compensação ambiental que deverão ser adotadas pelo empreendedor sempre que possível.

§3º- As florestas que integram o patrimônio indígena ficam sujeitas ao regime de preservação permanente (letra g) pelo só efeito desta lei.

Como se depreende destes artigos há áreas de preservação permanente pelo só efeito da lei (art. 2º) e as derivadas de ato do poder público (art. 3º).

No artigo 2º o critério adotado para estabelecer as APP's leva em consideração a dimensão e o tipo do corpo d'água (alíneas *a*, *b* e *c*), matas ciliares, ou o caráter de estabilidade do terreno (alíneas *d* a *h*), vegetação de proteção ao solo. Verifica-se, então, que as áreas descritas por este artigo, já são objeto de especial conservação desde que a lei entrou em vigência, é uma norma auto-aplicável.

O artigo 3º, entretanto, subordina a instituição de determinada área como sendo de preservação permanente a ato do poder público. Ou seja, apenas passarão a ser objeto de especial tutela, ou deverão impor limitações ao direito de propriedade após ser declarada como tal por decreto emanado do poder executivo, presidente, governador ou prefeito.

Assim, qualquer área, desde que atenda aos requisitos trazidos pelo artigo 3º, estabelecidos nas alíneas *a* a *h*, podem ser instituídas como APP, independentemente dos padrões do artigo 2º, como a proximidade à corpo d'água e a declividade do terreno.

As disposições legais referentes ao tratamento a ser dispensados às áreas de preservação permanente – APP's, são feitas além dos arts. 1º, 2º e 3º do Código Florestal, como já foi dito, nos arts. 4º e 18 da mesma Lei. Com relação as Reservas Legais, tratam os arts. 1º, 16 e 44.

O próprio Código dispõe expressamente no seu primeiro artigo ao conceituar cada um destes espaços a correspondente finalidade destes. As APP's possuem 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*, ou seja, dentre todas os seus objetivos o principal é a proteção dos recursos naturais. Já a reserva legal é *necessária ao uso sustentável dos recursos naturais, à conservação e reabilitação dos processos ecológicos, à conservação da biodiversidade e ao abrigo e proteção de fauna e flora nativas*, com uma idéia central de garantir a diversidade de exemplares de ecossistemas.

Entretanto, muitos são os aspectos comuns entre os dois institutos, o que acaba acarretando na problemática exposta da introdução deste artigo, como: são espaços territoriais especialmente protegidos; possuem natureza jurídica de limitação ao direito de propriedade da propriedade, cuja inobservância pode acarretar em desapropriação por desatendimento da função social conforme estabelece o artigo 184 da Constituição federal; a destinação destes espaços é inalterável, senão por lei conforme estabelece a Constituição Federal.

As diferenças, no entanto, são muito profundas entre APP's e RL no tocante aos seus efeitos, como, p. ex.: a ocorrência de APP se dá tanto em área de domínio público ou privado, enquanto a Reserva Legal somente incide em área de domínio privado; possibilidade de exploração da reserva legal, mediante planos de manejo sustentável aprovado pela autoridade ambiental competente, conforme possibilita o artigo 16, parágrafo 2º do Código

Florestal, enquanto a APP deve ser mantida intacta, sendo vedada qualquer tipo de exploração, exceto em situação excepcionalíssimas condicionadas ao interesse coletivo e utilidade pública (art. 4º); a necessidade de averbação da reserva legal junto à matrícula do imóvel, sendo que este tratamento é absolutamente dispensável no que concerne as áreas de preservação permanente; as áreas de preservação permanente encontram-se em áreas urbanas ou rurais, e as reservas legais são exigíveis apenas nas propriedades rurais; entre outras.

Demonstradas as peculiaridades de cada uma destas áreas, percebe-se que é absolutamente possível que uma propriedade rural possa abranger área considerada de preservação permanente, persistindo, ainda, o dever do proprietário instituir a área com destinação à reserva legal.

O artigo 16 do Código Florestal é que determina o *quantum* de cada propriedade rural deve ser destinado à reserva legal, sendo que aquele variará de acordo com a localização do imóvel em cerrado, Amazônia legal ou a caracterização da pequena propriedade, predominando como regra geral os incisos III e IV que estabelecem uma reserva legal de 20% de cada propriedade nas demais regiões do país e nos campos gerais localizados em qualquer região.

A incidência desta porcentagem para demarcar a reserva legal em casos de coexistência de APP na mesma propriedade, no entanto, é polêmica. Posto que a interpretação literal do art. 16 determina que o quantum recairá sobre a propriedade, não fazendo qualquer exclusão das APP's, ou seja, sua totalidade e não a área explorável. Desta forma, uma fazenda de 100 hectares, que siga a regra geral do art. 16, que tenha 10 hectares constituídos por APP, deveria averbar como RL mais 20 hectares, restando ao proprietário ou possuidor, apenas 70 % da sua propriedade à sua liberalidade de exploração.

Outra forma de se aplicar tal dispositivo de lei, é interpretando-o da forma menos onerosa ao particular, ou seja, o percentual incidindo sobre a propriedade excetuada a área destinada à preservação permanente. Tal interpretação aparenta ser mais razoável, não levando ao cometimento de eventual *bis in idem*, inviabilizando a livre exploração de uma parcela de determinada propriedade, contabilizando para tanto áreas que já são inexploráveis.

Destaque-se que, em 14 de Dezembro de 1.998 foi editada a Medida Provisória nº 1.736-31, a qual incluiu o parágrafo 7º, ao art. 44, do Código Florestal, determinando expressamente que:

Parágrafo 7º. Para os fins do disposto neste artigo, são computadas no cálculo do percentual da reserva legal as áreas relativas às florestas e demais formas de vegetação natural consideradas de preservação permanente, que continuarão dispensadas de averbação à margem da inscrição de matrícula do imóvel.

Evidentemente esse ato normativo tratava de uma aberração jurídica ambiental, deixando transparecer que a técnica jurídica e consciência ecológica sucumbiram em prol de

uma classe, a dos grandes proprietários rurais. Posto que se fez uma miscelânea entre as diversas finalidades de um e outro instituto, deixando ao alento as conseqüências ambientais.

Felizmente, a MP nº 1.956-50, de 26 de Maio de 2000 suprimiu o parágrafo 7º do artigo 44, e também deu a redação atual ao artigo 1º parágrafo 2º inciso III, que explicitamente, excetua a área de preservação permanente do conceito de reserva legal de forma impedir que elas sejam complementares.

Portanto, ao indicar como melhor interpretação à demarcação da Reserva Legal considerando apenas a área da propriedade excetuando a área de preservação, não se trata de uma complementação de RL por APP como fez a MP nº 1.736-31 de 1.998, mas de uma solução justa que ressalva a identidade da reserva legal e APP, cada uma com sua finalidade, onerando menos o particular.

Atualmente, a única possibilidade de se considerar área de preservação permanente como parte integrante da reserva legal é na hipótese vislumbrada pelo parágrafo 6º da atual redação do art. 16 do Código Florestal, ou seja, quando a soma da APP e reserva legal ultrapassarem o equivalente à, 80 % (oitenta por cento) da propriedade rural localizada na Amazônia Legal, 50 % (cinquenta por cento) da propriedade rural localizada nas demais regiões do país e 25% (vinte e cinco por cento) da pequena propriedade.

Ou seja, somente se considera APP como RL, p. ex., se uma propriedade rural situada em São Paulo, de 100 hectares, tiver 40 hectares, apenas 10 hectares têm necessidade de serem averbados como RL, posto que a soma de APP e RL ultrapassaria 50% da propriedade, onerando excessivamente o particular.

CONCLUSÃO:

A legislação brasileira ao tutelar o meio ambiente, no que concerne aos espaços territoriais em epígrafe, não o faz de forma apaixonada, mas sempre com a observância do princípio constitucional do desenvolvimento econômico sustentável, haja vista, p. ex., o parágrafo 7º do artigo 16, que admitiu, excepcionalmente, a complementação da reserva legal por área de preservação permanente em casos que o respeito às limitações em epígrafe, concomitantemente, seria economicamente inviável ao interesse coletivo.

Desta forma, não se pode admitir que a confusão destes dois institutos ocorra, como é de interesse de proprietários rurais. Afinal, a finalidade que cada um exerce para a manutenção de meio ambiente ecologicamente equilibrado é diversa.

Logo, havendo a coexistência destes espaços em uma mesma propriedade rural, a demarcação da reserva legal não deverá abranger as áreas de preservação permanente, que visam somente a proteção dos recursos naturais, posto que, caso contrário, a biodiversidade brasileira sucumbirá.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DEUS, Teresa Cristina de. **Tutela da Flora em Face do Direito Ambiental Brasileiro**. Editora Juarez de Oliveira. 1ª edição. São Paulo. 2.003.

MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 10ª edição. 2002. Malheiros. São Paulo.

MAGALHÃES, Juraci Perez. **Comentários ao Código Florestal**. Ed Juarez de Oliveira. 2ª edição. 2001. São Paulo.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 2ª edição. RT. São Paulo. 2001.

MORAES, Luis Carlos da Silva. **Código Florestal Comentado**. 3ª Edição. São Paulo. 2.002. Editora Atlas.

RINHEL, Ricardo Domingos. In **Revista de Direito Ambiental**. Incidência da área de preservação permanente na reserva florestal legal. Vol. 40. Editora RT. 2.005. p. 179.