

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE DIREITO
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO AMBIENTAL

O NOVO CÓDIGO FLORESTAL E A EFETIVIDADE DAS NORMAS AMBIENTAIS

CARINA PRADELLA DE FRANCESCHI

PORTO ALEGRE

2014

CARINA PRADELLA DE FRANCESCHI

O NOVO CÓDIGO FLORESTAL E A EFETIVIDADE DAS NORMAS AMBIENTAIS

Monografia apresentada no Curso de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para obtenção do Grau de Especialista em Direito Ambiental.

ORIENTADOR: PROF. GUSTAVO TRINDADE LAVRATTI

PORTO ALEGRE, JULHO/ 2014

Dedico a monografia, requisito final para obtenção do certificado de Especialista em Direito Ambiental Nacional e Internacional na UFRGS, aos meus filhos amados Lunna e Bonno, os quais respiro e dedico minha vida.

Agradeço aos meus queridos filhos Lunna e Bonno pela compreensão nos momentos difíceis e de ausência, assim como por me proporcionarem o melhor dos aprendizados da vida e do amor maior.

A minha querida mãe pelo apoio, ensinamentos dedicação e carinho.

Ao professor orientador da especialização, Prof. Gustavo Trindade Lavratti pelos ensinamentos e presteza, sem os quais não teria sido possível concluir em tempo hábil este trabalho.

RESUMO

O presente trabalho monográfico desenvolvido através de pesquisa bibliográfica trata da reforma e implementação do novo Código Florestal Brasileiro, datado de 25 de maio de 2012. A legislação ambiental passou por uma série de evoluções ao longo do tempo até chegar ao momento atual em que o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado é de todos e pertencente ao rol de direitos fundamentais elencados na Constituição Federal e, por conseguinte, não poderá sofrer retrocessos em seu ordenamento já constituído, e ainda, para que tenha efeitos no mundo fático deve alcançar a sua efetividade. Todavia, até o presente momento, quando o Código Florestal acaba de completar um ano da sua promulgação, ainda não foi implementada a norma reguladora de uma das principais mudanças trazidas pela nova Lei, qual seja, o Cadastro Ambiental Rural que, para o alcance de sua efetividade plena, depende dela.

Palavras-chave: Novo Código Florestal; efetividade; proibição de retrocesso; normas ambientais.

ABSTRACT

The present monographic work, developed, through a literature research, deals with the reform and implementation of the new Brazilian Forest Code, dated from May 25, 2012. The environmental legislation has undergone a series of evolutions over time until the moment in which the right to an ecologically balanced environment belongs to everyone and belongs to the list fundamental rights listed in the Federal Constitution, and, therefore, could not suffer setbacks in its ordering already constituted, and still, to have effects on the factual Word must achieve its effectiveness. However, until now, when the Forest Code has just completed a year of its promulgation, the regulatory norm of one of the main changes, brought by the new Law is not implemented yet, which is, the Rural Environmental Registry, that depends at it to reach his full effectiveness.

Keywords: New Forest Code; effectiveness; setbacks prohibition; environmental norms.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	7
2 DA QUESTÃO DA EFETIVIDADE E DA PROIBIÇÃO DE RETROCESSO DAS NORMAS AMBIENTAIS	9
.....	9
2.1 Da efetividade das normas	13
.....	14
2.2 Da educação ambiental	14
.....	
2.3 Da aplicabilidade no estrangeiro	
2.4 Da proibição do retrocesso	
.....	
3 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DAS LEIS AMBIENTAIS	22
.....	22
3.1 Primeiras normas ambientais	
3.2 A declaração de Estocolmo de 1972 e as mudanças no ordenamento jurídico ambiental a partir de então	27
.....	
4 O CÓDIGO FLORESTAL DE 1965	35
.....	35
4.1 Da reforma ao Código Florestal	
.....	38
4.2 Das principais alterações conceituais de substitutivo do Projeto de Lei nº 1.876/99	
.....	
5 UM NOVO CÓDIGO FLORESTAL	46
.....	47
5.1 Da Reserva Legal	55
.....	59
5.2 Das áreas de Preservação Permanente	59

.....	60
5.3 Das licenças e autorizações	61
.....	63
5.4 Do manejo florestal	63
.....	
5.5 Da aplicação da legislação estadual ou municipal mais restritiva	64
.....	
5.6 Do regulamento transitório	
.....	
5.7 Da regulamentação para as áreas consolidadas em APP e Reserva Legal	
5.8 Da ação civil pública e sua inscrição na matrícula do imóvel	
.....	
5.9 Dos efeitos das mudanças advindas com o novo Código Florestal e os próximos desafios	
.....	
6 CONCLUSÃO	67
REFERÊNCIAS	69
.....	

1 INTRODUÇÃO

Elegeram-se para este trabalho o estudo das leis ambientais brasileiras e as mudanças trazidas com a implantação, de um Novo Código Florestal, incluindo as polêmicas geradas a respeito do tema. A análise e seus efeitos no mundo prático também fazem parte deste trabalho.

Para uma melhor compreensão do tema na íntegra a presente pesquisa um conceito de efetividade da norma, seguida de uma explanação a respeito do princípio da proibição de retrocesso e após, por ser imprescindível tomar conhecimento da transformação da legislação e seus efeitos, no decorrer do tempo, até ponto da atualidade, realiza-se um levantamento histórico da legislação ambiental no país desde o Brasil Colônia, avançando até os tempos atuais. Traz-se, ainda, para a análise do presente trabalho o Projeto de Lei 1.876/99 por ser uma proposta de reforma do Código Florestal de 1965 que gerou inúmeras polêmicas a respeito de alterações. Posteriormente faz-se uma abordagem das mudanças trazidas pela Lei 12.651 de 25 de maio de 2012 que consiste no mais novo Código Florestal Brasileiro.

Faz-se necessário o entendimento de que as leis têm um determinado tempo de atuação, adequado à evolução da sociedade, principalmente quando se tratam de normas ambientais. De tempos em tempos novos ordenamentos jurídicos não de ser implantados com o objetivo de alcançar um equilíbrio socioambiental.

Surge em 25 de maio de 2012 a Lei 12.651, um Novo Código Florestal, que estabelece normas gerais como o fundamento central da proteção e uso sustentável das florestas e demais formas de vegetação nativa em harmonia com a promoção do desenvolvimento econômico.

Neste caso contexto questiona-se: Quais os efeitos das mudanças do Novo Código Florestal? Seriam essas mudanças negativas, positivas, ou apenas mudanças? E até que ponto sua efetividade é possível?

O presente trabalho tem como objetivo geral analisar as mudanças trazidas pela Lei 12.651, de 25 de maio de 2012 – Novo Código Florestal – e os efeitos práticos dessa mudança. Para tal, faz-se necessário apresentar um conceito geral de efetividade. Apontando-se como forma de tornar mais efetiva a norma jurídica a conscientização de todos por meio de uma educação ambiental. Expõe-se ainda uma abordagem do princípio da proibição de retrocesso. Em seguida é apontado

um levantamento histórico das leis ambientais no Brasil, analisando seus avanços e transformações e se houve ou não uma evolução na efetividade da legislação, desde o Brasil Colônia até chegar ao momento atual, com um novo ordenamento jurídico em vigor.

Outro objetivo é apresentar um levantamento das principais polêmicas envolvendo o Projeto de Lei 1.876/99 que antecedeu a elaboração e aprovação do Novo Código Floresta. Por fim, examinar especificamente as mudanças trazidas pela nova Lei.

Essa pesquisa se deve à extrema relevância do acompanhamento das mudanças trazidas por um novo ordenamento jurídico, o que necessita, conter em sua esfera os passos para a defesa da sadia qualidade de vida em um ambiente equilibrado. O que atinge diretamente toda a coletividade.

Importante é fazer uma reflexão sobre o fato de que apenas criar uma nova lei, novos limites e regramentos, não é o suficiente aliás, de nada adianta se não houver uma conscientização, não só dos empresários e dos donos dos agronegócios, mas também de toda a população. A responsabilidade é de todos.

Há uma grande necessidade do ser humano ter mais cuidado como os elementos que asseguram a vida na terra. Para isso, em princípio, o ordenamento jurídico há de ser eficaz, e não só apenas um arcabouço legal sem efetividade, para que seja respeitado e possa se aplicado.

A espécie humana deve se adaptar ao planeta, respeitando seus limites e suas condições, e não o planeta se ajustar ao ser humano e suas ambições. Cabe ao ser humano reconhecer a sua qualidade de parte do meio ambiente, compartilhando a terra com outras muitas espécies de vida igualmente merecem consideração.

2 DA QUESTÃO DA EFETIVIDADE E DA PROIBIÇÃO DE RETROCESSO DAS NORMAS AMBIENTAIS

“Onde há fortes e fracos, a liberdade escraviza, a lei é que liberta” (TELLES JUNIOR, 1986, p. 19). Nesse cenário há uma necessidade de regramentos jurídicos para que o jogo de interesses entre a saúde do planeta e o crescimento econômico, possa estabelecer-se com um mínimo de equilíbrio. Em vista disso, começou então o legislador a transformar em leis, os valores da convivência harmoniosa do homem com a natureza, isso porque é evidente e inquestionável o direito subjetivo da humanidade a um ambiente ecologicamente equilibrado (MILARÉ, 2011).

2.1 Da efetividade das normas

Há urgência de se ter normas que de fato **alcancem a sua efetividade**, como será visto mais a diante, descarte, para aprofundar-se na questão da efetividade das normas no Direito Ambiental em si, faz-se necessária uma conceituação prévia e, a diferenciação, entre os termos “vigência”, “validade” e “eficácia” das normas jurídicas em geral, para então trazermos a ideia de efetividade e diferenciá-la de eficácia.

Considerar-se-á então, que, a vigência da norma se estabelece após regular promulgação e publicação, em outras palavras, faz com que existia juridicamente e sua observância torna-se obrigatória. Deste modo a vigência constitui verdadeiro pressuposto da eficácia. Significando que, somente uma norma que esta vigente pode vir a ser eficaz (SILVA, 1982).

A existência da norma se faz com a vigência, ou seja, antes da promulgação e publicação, não se pode afirmar que juridicamente a norma exista. Todavia essa vigência não se confunde com a validade da norma, que por sua vez é estar (a norma) em conformidade com os requisitos estabelecidos pelo ordenamento no que concerne à produção da norma. Portanto, independentemente de sua validade, a norma pode ter entrado em vigor e, nesse sentido, ter integrado a ordem jurídica, ou seja, ter existido. A posterior invalidação do ato normativo mediante a declaração de sua inconstitucionalidade opera no plano da validade e não no de sua existência (vigência), independentemente dos efeitos que se atribuem à invalidação, por tratar-se de nulidade absoluta ou mera anulabilidade (SARLET, 2009).

Há uma dialética de complementaridade entre a vigência e a eficácia da norma. A partir disso é preciso deixar claro o sentido da expressão eficácia, ressaltando que esta costuma ser vinculada à noção de aplicabilidade das normas jurídicas. Ainda há distinção entre eficácia jurídica e social e, esta (a eficácia social) identifica-se com o conceito de efetividade, por conseguinte, significa dizer que **efetividade é o desempenho concreto da função social da norma – é a materialização, no mundo dos fatos, dos preceitos legais** (SARLET, 2009).

Ao mesmo tempo, eficácia jurídica (ou só, eficácia) é a possibilidade de aplicação da norma aos casos concretos, gerando, como consequência, os efeitos jurídicos que lhe são intrínsecos. A norma precisa dispor de todos os requisitos para a sua aplicação, caso contrário, não se pode dizer que ela é eficaz, por não possuir aplicabilidade- possibilidade de aplicação -, e para isso a norma precisa ser capaz de produzir efeitos jurídicos, sendo assim, a eficácia e a aplicabilidade podem ser vistas como fenômenos conexos, ou aspectos do mesmo fenômeno – as duas faces de uma mesma moeda – não sendo possível falar de norma eficaz e destituída de aplicabilidade (SARLET, 2009).

Apesar disso uma norma eficaz é sempre aplicável, entretanto **poderá não ser aplicada, descarte, poderá não alcançar efetividade**. Há como se significar a eficácia como sendo pressuposto da efetividade (SARLET, 2009).

Assim sendo [...] podemos definir a eficácia jurídica como possibilidade (no sentido de aptidão) de uma norma vigente (juridicamente existente) ser aplicada aos casos concretos e de – na medida de sua aplicabilidade- gerar efeitos jurídicos, ao passo que a eficácia social (ou efetividade) pode ser considerada como englobando tanto a decisão pela efetiva aplicação da norma (juridicamente eficaz) quando o resultado concreto decorrente- ou não – desta aplicação. [...] o problema da eficácia do Direito engloba tanto a eficácia jurídica, quanto a social. Ambas – a exemplo do que ocorre com a eficácia e a efetividade- constituem aspectos diversos do mesmo fenômeno, já que situados em planos distintos (o do dever ser e o do ser), mas que se encontram intimamente ligados entre si, na medida em que ambos servem e são indispensáveis à realização integral do Direito (SARLET, 2009).

A respeito de, nomeadamente, normas ambientais, no entendimento de Milaré (2011, p. 1037), a aplicação efetiva do direito do meio ambiente no ordenamento jurídico do país:

não se trata, é claro, da aplicação indiscriminada das normas jurídicas pelo simples fato de serem elas normas, sem mais. O Direito não pode deter-se na autocontemplação, no círculo fechado das suas elucubrações. *Jus effectumseparari non possunt*, ou seja, o ordenamento jurídico procura os

fatos, os fatos procuram o amparo do Direito e, assim, não podem separar-se. Neste sentir, o Direito do Ambiente, como ramo complexo de um universo de normas ordenadoras da sociedade, tem na mira a elaboração e o fornecimento de regras eficazes para disciplinar as relações da sociedade como o meio natural, ressaltando-se que o ser humano é, igualmente, parte desse mesmo meio. Por isso, o Direito não se distancia da realidade fática, do mesmo modo que os fatos não podem prescindir do Direito.

Assim, uma das questões centrais do Direito, e talvez a mais importante, é a que diz respeito à efetividade e a eficácia das normas jurídicas e em matéria de direito ambiental não é diferente, provavelmente o problema aqui seja mais grave. A Constituição Federal de 1988, como escopo de **tornar efetivo o exercício do direito ao meio ambiente sadio**, fixou uma gama de obrigações ao Poder Público, arrola nos incisos I a VII do § 1º do artigo 225, que se compõem de direitos públicos subjetivos, exigíveis pelo cidadão a qualquer momento (ANTUNES, 2010).

O *caput* do artigo 225 institui um Direito de largo alcance econômico e social. Todo o conjunto de preceitos do referido artigo define um rol de ações e abstenções que precisam de imediato se observadas pela Administração Pública ou pelos particulares. Constata-se que, muitos incisos e parágrafos do artigo em questão não deprecam posterior regramento em nível infraconstitucional, enquanto outros carecem de adensamento em Lei específica, sendo de eficácia contida. Essa situação torna problemática a efetividade do capítulo ambiental de nossa Constituição, embora se possa inferir que o artigo 225 é uma extensão do artigo 5º, na medida em que nomeia um direito fundamental, pois, indubitavelmente o meio ambiente pode ser atendido como um direito individual. Por conseguinte, nos termos do 1º § do artigo 5º, cuja eficácia é plena, o tema, todavia, não é tão simples assim. Alcançar o entendimento de quais das normas são de eficácia plena e quais são de eficácia contida é um trabalho difícil e de grande importância para **que o Direito Ambiental possa, efetivamente, possuir uma existência real**. (ANTUNES, 2010).

Na conceituação de uma norma constitucional eficaz Diniz (1989, p. 99) sustenta que:

são plenamente eficazes as normas constitucionais que forem idôneas, desde sua entrada em vigor, para disciplinarem as relações jurídicas ou processo de sua efetivação, por conterem todos os elementos imprescindíveis para que haja a possibilidade da produção imediata dos efeitos previstos, já que, apesar de suscetíveis de emenda, não requerem normação subconstitucional subsequente.

O artigo 225 é composto de normas de variado grau de eficácia, o que torna sua estrutura complexa. De fato, no seu interior há normas que apontam um direito da cidadania ao meio ambiente sadio, regras que dizem respeito ao direito do meio ambiente e normas que nomeiam um direito regulador de atividade econômico relacionada ao meio ambiente (ANTUNES, 2010)

Bem como ensina Antunes (2010, p.73, grifo original), é indubitável afirmar que:

as normas que consagram o direito ao *meio ambiente sadio* são de eficácia plena e não necessitam de qualquer norma subconstitucional para que operem efeitos no mundo jurídico e que, em razão disso, possam ser utilizadas perante o Poder Judiciário, mediante todo o rol de ações de natureza constitucional, tais como ação civil pública e a ação popular.

Nossa Constituição Federal, após deliberar o do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo ao Poder Público, e à coletividade defendê-lo e preservá-lo, elenca uma série de elementos para assegurar a efetividade desse direito, como pode ser observado na leitura do parágrafo 1º e seus incisos do artigo 225:

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 protegido, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através da 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.

Nesses incisos do parágrafo 1º, estão abarcados os mandamentos para legislador ordinário e para o administrador público. Tais mandamentos são de força

cogente, e não podem ser negligenciados pelos destinatários. **É justamente através da obediência aos comandos constitucionais que o do direito ao meio ambiente sadio pode alcançar a sua efetividade, logo, se tornar um elemento da vida real.** As ferramentas são constitucionais e, são elas, os meios como os quais o direito se concretizará (ANTUNES, 2010).

Ocorre que, alguns dos incisos são problemáticos quanto a sua efetividade. O exemplo mais relevante é o inciso IV, pois apresenta um problema, na medida em que cita expressamente a necessidade de Lei, porém nessa altura deve ser entendido como ato normativo, regulamento. Sendo assim, PE dispensável a normação por meio de lei formal, porquanto a própria Constituição Federal implantou os limites e condições da exigibilidade dos Estudos de Impacto Ambiental. Deste modo, a norma está absolutamente apta a gerar resultados jurídicos, ser eficaz e alcançar efetividade (ANTUNES, 2010).

2.2 Da educação ambiental

O caminho melhor, talvez não o mais curto, porém o mais concreto para o alcance da efetividade das normas ambientais (não apenas o cumprimento do novo Código Florestal, mas de todos os princípios ambientais trazidos pela nossa Constituição Federal) é, sobretudo, a **educação ambiental**. É através dela que as novas gerações trarão consigo a conscientização da importância de assegurar a vida na terra e que esta depende única e exclusivamente do homem.

A constituição em seu artigo 225, §1, VI, manda que para garantir a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, ao Poder Público compete promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização de modo geral, para salvaguardado meio ambiente. Foi editada então a Lei 9.795, de 27 de abril de 1999 – Lei da Política Nacional de Educação Ambiental. Bastaria que a política de educação ambiental fosse clara e estável, porém infelizmente apresenta termos pouco claros que pecam pela absoluta ausência de técnica jurídica. Trata-se de uma norma jurídica muito imprecisa e de difícil compreensão, é o que conclui Antunes (2010).

Fala-se muito em deixar um planeta melhor para futuras gerações, o que está absolutamente correto, no entanto pouco se pensa em deixar gerações melhores para nosso planeta. São as crianças de hoje que estarão amanhã no Plenário,

editando normas e serão também elas as futuras donas dos agronegócios. Então, se estiverem munidas de uma consciência ecológica preservacionista, poderão salvar o pouco que ainda restar.

2.3 Da aplicabilidade no estrangeiro

Para fazer um comparativo da aplicabilidade das normas no estrangeiro, analisaremos brevemente como se dá essa aplicação em se tratando de normas constitucionais do capítulo “direitos, liberdades e garantias” da Constituição portuguesa, o qual se equivale ao título dos Direitos e Garantias Fundamentais da nossa Constituição Federal de 1988.

Segundo a Constituição portuguesa, pelo princípio da constitucionalidade, as validades das leis e dos demais atos do Estado dependem de sua conformidade com a Constituição, ou seja, se uma norma legal ofender o conteúdo de um preceito constitucional relativo a um direito fundamental ela pode ser desaplicada ou mesmo retirada do ordenamento jurídico e, ao aplicarem as leis, os poderes estaduais têm a obrigação de as interpretar em conformidade como os direitos fundamentais. Além disso, o princípio da Aplicabilidade Direta visa garantir a prevalência dos preceitos “direitos, liberdades e garantias” aos níveis da validade e da aplicabilidade, na qual é incluída a eficácia imediata (ANDRADE, 2004)

2.4 Da proibição de retrocesso

Na Constituição Federal Brasileira, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado elenca-se entre os direitos sociais e, para esses direitos, há um princípio implícito que é o da proibição de retrocesso que, por sua vez, faz o papel de garantir a segurança jurídica. Ela (a segurança jurídica) conceitua-se como ter-se autoconfiança no direito que está escrito e, assim sendo, como nos ensina Almeida Brasil (2007, <www.direitonet.com.br>):

a garantia do princípio da proibição do retrocesso social efetiva a dignidade da pessoa humana fundamentada na eficácia da segurança jurídica [...] que, como aspiração social e humana encontra respaldo na certeza e garantia da efetividade e eficácia do direito fundamental, ou seja, a garantia da estabilidade jurídica.

As mudanças no mundo dos fatos são constantes e a legislação há de evoluir para acompanhar tais mudanças, por isso são necessárias as reformas no ordenamento jurídico. E como se refere Almeida Brasil (2007, <www.direitonet.com.br>), essas mudanças como sendo uma evolução, não devem trazer insegurança ao Direito, muito pelo contrário, devem sim, confirmar a sua real eficácia e efetividade, eis o destaque ao princípio da proibição de retrocesso.

É plenamente aceitável, em se tratando de direito ambiental, mesmo não havendo consenso entre os juristas, que há muito que mudar e aprimorar para implantar novas ferramentas de gestão ambiental (LIMA, 2011).

No entanto, reina a pressão crescente e permanente por retrocesso na legislação ambiental, sob o equivocado pressuposto de que é a Lei ambiental que atravança o desenvolvimento do País. Em lugar de investir politicamente os esforços no exercício da pressão sobre o Executivo para o desenvolvimento de uma política agrícola agressiva que vise à melhoria da produtividade e da rentabilidade dos produtores rurais e recuperar áreas degradadas em todo o país para a agropecuária, ou criar mecanismos econômicos que incentivem o cumprimento da função socioambiental da propriedade rural, o setor agropecuário brasileiro insiste em apontar, de forma tendenciosa e equivocada, a legislação ambiental, em particular o Código Florestal, como o principal obstáculo para o desenvolvimento do agronegócio nacional (LIMA, 2011, p. 11).

Por outro lado a humanidade se direciona para a dilatação da preservação da dignidade da pessoa humana. Isso compõe o conceito de um patrimônio político-jurídico firmado ao longo do seu trajeto histórico-civilizatório, para aquém do qual não se deve retroceder (SARLET; FENSTERSEIFER, 2011).

A proibição de retrocesso socioambiental, da mesma forma como ocorre com a proibição de retrocesso social, está, por sua vez, relacionada ao princípio da segurança jurídica e dos seus respectivos desdobramentos [...], 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, alterar situações e posições jurídicas. A estabilidade institucional [...] é fundamental para o exercício dos direitos fundamentais do cidadão, na medida em que dignidade da pessoa 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 [...] confiar nas instituições sócias e estatais (incluindo o Direito) [...] (SARLET; FENSTERSEIFER, 2011, p 239).

Nesse contexto, a proibição do retrocesso refere-se mais nomeadamente a uma garantia de proteção dos direitos fundamentais, inclusive da própria dignidade da pessoa humana, contra a atuação do legislador, tanto no aspecto constitucional

quanto infraconstitucional. E também proteção em relação à atuação da administração pública (SARLET; FENSTERSEIFER, 2011).

A proibição do 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 Social) de Direito, princípio da dignidade da pessoa humana, **o princípio da máxima eficácia e efetividade das normas definidoras de direitos fundamentais**, o princípio de segurança jurídica e seus desdobramentos, o dever de progressividade em matéria de direitos sociais, econômicos, culturais e ambientais [...], apenas para citar os mais relevantes fundamentos jurídico-constitucionais invocados. Por outro lado, quanto à sua amplitude, se tornarmos a ideia de proibição de retrocesso e em sentido amplo, significa toda e qualquer forma de proteção de direitos fundamentais em face de medidas do poder público [...] (SARLET; FENSTERSEIFER, 2011, p. 240, grifo próprio).

Mesmo sendo implícito o princípio do não retrocesso, o direito ambiental integra o cerne material da ordem constitucional. A proteção ambiental está inserida no rol dos conteúdos permanentes da Constituição Federal, o que ocorre devido a sua consagração como direito fundamental (SILVA, 2002).

Numa primeira aproximação da noção de proibição de retrocesso, embora não limitada a tal aspecto, é corrente, no direito constitucional brasileiro, a tese de que em relação a qualquer norma constitucional (ainda que se trata de norma impositiva de uma tarefa ou objeto estatal) existe um direito subjetivo negativo, ou seja, a possibilidade de impugnação de qualquer medida contrária aos parâmetros estabelecidos pela normativa constitucional, o que, importa reafirmar, se verifica mesmo na seara das assim designadas normas constitucionais programáticas [...] ou normas impositivas de legislação, o que aponta para a noção de uma proibição de atuação contrária às imposições constitucionais, tal qual adotada no âmbito da proibição de retrocesso (SARLET; FENSTERSEIFER, 2011, p. 241).

Dessa forma, pode-se afirmar que a garantia da proibição de retrocesso tem por finalidade preservar o conjunto normativo, constitucional e infraconstitucional, prontamente constituído e consolidado no ordenamento jurídico. De modo especial garantir a fruição dos direitos fundamentais, assegurando o domínio de atos que cheguem a provocar a restrição ou supressão dos níveis de efetividade dos direitos fundamentais (SARLET; FENSTERSEIFER, 2011).

A noção de proibição de retrocesso segue [...] sendo vinculada à noção de um direito subjetivo negativo, no sentido de que é possível impugnar judicialmente toda e qualquer medida que se encontre em conflito com o teor da Constituição [...], bem como rechaçar medidas legislativas que venham [...] subtrair supervenientemente a uma norma constitucional o grau de concretização anterior que lhe foi outorgado pelo legislador. [...] as

normas constitucionais que reconhecem direitos sociais de caráter positivo implicam numa proibição de retrocesso, já que uma vez dada satisfação ao direito, este se transforma, nessa medida, em direito negativo, ou direito de defesa, isto é, num direito a que o Estado se abstenha de atentar contra ele. [...] não é possível, portanto, admitir-se uma ausência da vinculação do legislador [...] às normas de direitos sociais (e também os direitos ecológicos pó socioambientais) (SARLET; FENSTERSEIFER, 2011, p.243).

Em termos gerais, a proibição do retrocesso atua como uma garantia constitucional do cidadão contra a atuação do legislador, com o objetivo de proteger os direitos fundamentais consagrados pela Constituição (SARLET; FENSTERSEIFER, 2011).

Outro aspecto importante diz respeito aos deveres de proteção do Estado [...] que estabelecem a vinculação dos poderes públicos a garantir a máxima eficácia aos direitos fundamentais, resguardando-os contra qualquer violação (e retrocesso!). Negar reconhecimento ao princípio da proibição de retrocesso significa, em última, admitir que os órgãos legislativos (assim como o poder público de um modo geral), a despeito de estarem inquestionavelmente vinculados aos direitos fundamentais e às normas constitucionais em geral, dispõem do poder de tomar livremente suas decisões mesmo em flagrante despeito à vontade expressa da Constituinte, ainda mais onde existe um dever de proteção e/ou um dever de atuação constitucionalmente estabelecido (SARLET; FENSTERSEIFER, 2011, p.245).

Percebe-se dessa forma, que a proibição de retrocesso como menciona Sarlet, e Fensterseifer (2011, p.245).

atua como baliza para a impugnação de medidas que impliquem supressão ou restrição de direitos fundamentais (liberais, sociais e ecológicos) e que possam ser compreendidas como efetiva violação de tais direitos, os quais, por sua vez, também não dispõem de uma autonomia absoluta no sistema constitucional, sendo, [...] concretizações da própria dignidade da pessoa humana. Assim, na sua aplicação concreta, isto é, na aferição da existência ou não, deu uma violação da proibição de retrocesso, não poderiam [...] dispensar critérios adicionais, como é o caso da proteção de confiança [...] da dignidade da pessoa humana e do correlato mínimo existencial (social e ecológico), do núcleo essencial dos direitos fundamentais, da proporcionalidade, apenas para citar os mais relevantes e que, no seu conjunto, asseguram a devida operabilidade à noção de proibição de retrocesso no plano jurídico-constitucional.

É, então, a partir da salvaguarda dos direitos fundamentais que a proibição do retrocesso se expressa. De forma especial no que fere ao seu núcleo essencial, ao alcance em que **a tutela e a efetividade desses direitos somente são executáveis onde esteja garantido um nível mínimo de segurança jurídica e**

possibilidade de previsão do próprio ordenamento jurídico objetivo, assim como dos direitos subjetivos dos cidadãos (SARLET; FENSTERSEIFER, 2011).

A violação perpetrada ao núcleo essencial de determinado direito fundamental, por sua vez, resulta na inconstitucionalidade da medida legislativa ou administrativa em questão. Por força do artigo 5º, § 1º, da nossa Lei fundamental, é imposta a proteção efetiva dos direitos fundamentais não apenas contra a atuação do poder de reforma constitucional (em combinação com art.60, que dispõe a respeito dos limites formais e materiais às emendas constitucionais), mas também contra o legislador ordinário e demais órgãos estatais [...], os quais são incumbidos de um dever permanente de desenvolvimento e concretização dos direitos fundamentais, o que não permite, em qualquer hipótese, a supressão ou restrição desses modos a invadir o seu núcleo essencial, bem como, atentar, de outro modo, às exigências do princípio da proporcionalidade [...] (SARLET; FENSTERSEIFER, 2011, p.246).

Para fundamentar juridicamente a proibição de retrocesso há ainda, a cláusula de progressividade ou dever de progressiva realização e proteção que está prevista no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966). Esse pacto, traz em seu texto a imposição, aos Estados pactuantes, à implementação progressiva dos direitos sociais nele convencionados. Além disso, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos de 1969, em seu artigo 26, complementado pelo Protocolo de San Salvador Adicional à Convenção Americana Sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1988), tem a previsão do desenvolvimento progressivo dos direitos econômicos sociais e culturais. Dessa obrigação de progressividade desses direitos provem a denominada cláusula de proibição de retrocesso social, sendo que é vedado aos Estados retrocederem na implementação de tais direitos. Devendo, portanto, a tutela legislativa ser permanentemente aprimorada e fortificada, atrelando juridicamente os Poderes Públicos para o alcance de tal objetivo (SARLET; FENSTERSEIFER, 2011).

Assim, a garantia constitucional da proibição de retrocesso contempla dois conteúdos normativos que se complementam: se, por um lado, impõe-se ao Estado a obrigação de 'não piorar' as condições normativas hoje existentes em determinado ordenamento-jurídico – e o mesmo vale para a estrutura organizacional-administrativa – por outro lado, também se faz imperativo, especialmente relevante ao contexto cada vez mais favorável ao desfrute de uma vida digna e saudável pelo indivíduo e pela coletividade como um todo (SARLET; FENSTERSEIFER, 2011, p.247).

Partindo de tais considerações, conforme o entendimento de Sarlet e Fensterseifer (2011):

[...] o mais adequado, do ponto de vista da Teoria dos Direitos Fundamentais e mesmo do Direito Internacional dos Direitos Humanos, é o tratamento integrado e interdependente dos direitos sociais e dos direitos ecológicos, a partir da sigla DESCAs [...], ou seja, com direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais, de modo a contemplar a evolução histórica dos direitos fundamentais e humanos, incorporando a tutela do ambiente em tal núcleo privilegiado de proteção da pessoa. Nesse sentido, o Protocolo de San Salvador Adicional à Convenção Americana sobre direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1988) incorpora a compreensão acerca dos DESCAs, apontando, no bojo de seu texto, que 'toda pessoa tem direito a viver em um meio ambiente sadio e a contar com os serviços públicos básicos' (art. 11.1), bem como que 'os Estados – Partes promoverão a proteção e melhoramento do meio ambiente'.

Ainda muitos antes disso, em 1966, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, já dava sinais de receptividade e abertura à tutela ecológica, de forma que se poder notar em alguns artigos a relação da proteção do ambiente como os direitos sociais, de modo que se refere ao direito de toda a pessoa a um nível de vida adequado e de uma melhoria contínua das condições de vida, assim como alusivo ao direito de toda pessoa a desfrutar de saúde física e mental com relação ao avanço de todos os aspectos de higiene do trabalho e do meio ambiente (SARLET; FENSTERSEIFER, 2011).

Portanto, a cláusula da progressividade atribuída aos direitos sociais deve abarcar, necessariamente, também as medidas normativas voltadas à tutela ecológica, de modo a instituir uma progressiva melhoria da qualidade ambiental e, conseqüentemente, da qualidade de vida em geral. De tal sorte, é possível sustentar a ampliação da incidência do instituto da proibição de retrocesso para além dos direitos sociais, de modo a contemplar os direitos fundamentais em geral, [...] no sentido de que a metódica mais correta consistente em aplicar ao universo dos direitos fundamentais (incluindo, portanto, o direito ao ambiente) a teoria geral que dispõe sobre limites e restrições dos direitos fundamentais, em vez de tratar os direitos sociais como se não fossem fundamentais ou mesmo constituíssem um grupo distinto a merecer uma tutela diferenciada [...] (SARLET; FENSTERSEIFER, 2011, p. 249).

Dessa forma, levando em conta que a proibição de retrocesso, em matéria de salvaguarda e promoção dos DESCAs, tem relação com previsão expressa de uma obrigação de progressivo cumprimento contida em cláusulas vinculativas de direito internacional. Pode-se então concluir que há que se proteger o pouco que temos em se tratando de direitos sociais e ecológicos e, ainda priorizar o dever de progressiva implantação de tais direitos, a fim de edificar uma cidadania inclusiva, ou mesmo uma cidadania ecológica. Descarte, o princípio da proibição de retrocesso

ambiental, ou socioambiental significaria que a tutela normativa ambiental deve operar de modo progressivo (ou seja, com o dever de desenvolvimento sustentável, assim conciliando os eixos econômicos, social, e ambiental), a fim de ampliar a qualidade de vida atual e atender os padrões cada vez mais rigorosos de tutela de dignidade da pessoa humana, não tolerando retrocesso, em termos normativos, a um coeficiente de amparo inferior àquele já existente (SARLET; FENSTERSEIFER; 2011).

Para uma compreensão adequada do conceito de proibição de retrocesso ambiental, é importante destacar que há um déficit em termos de proteção ambiental existente hoje, na medida em que, como é visível na questão do aquecimento global, impõem – se medidas no sentido de ‘recuar’ em termos de práticas poluidoras [...], não sendo suficiente apenas impedir que tais práticas sejam ampliadas. Em sintonia com tal entendimento, como o intuito de fazer com que as práticas poluidoras ‘recuem’ – através da ‘redução de impacto’ da ação humana sobre o ambiente – e a qualidade ambiental melhore de forma progressiva, a Lei da Política Nacional sobre Mudança do Clima [...] estabelece [...] que ‘todos têm o dever de atuar, em benefício das presentes e futuras gerações, para a redução dos impactos decorrentes das interferências antrópicas sobre o sistema climático’ (SARLET; FENSTERSEIFER, 2011, p.250).

A legislação infraconstitucional ambiental, que busca, portanto fornecer dispositivos para que seja cumprido o dever constitucional de proteção do meio ambiente, necessita garantir sua blindagem contra o retrocesso que a converta em flexível ou menos rigorosa. Práticas poluidoras, uma vez proibidas, não podem ser admitidas posteriormente, da mesma forma de nível de proteção do meio ambiente, que ainda resto ileso, deve se tornar cada vez mais rigoroso, levando em conta, principalmente o déficit pelo nosso passado e um “ajuste de contas” com o futuro, para manter um equilíbrio ambiental para as futuras gerações (SARLET; FENSTERSEIFER, 2011).

O que não se admite, até por um critério de justiça entre gerações humanas, é que sobre as gerações futuras recaia integralmente o ônus do descaso ecológico perpetrado pelas gerações presentes e passadas. Quando a esse ponto, verifica-se que a noção da limitação dos recursos naturais também contribui para a elucidação da questão, uma vez que boa parte dos recursos naturais não é renovável, e, portanto, tem a sua utilização limitada e sujeita ao esgotamento. Assim, torna-se imperativo o uso racional, equilibrando e equânime dos recursos naturais, no intuito de não agravar de forma negativa a qualidade de vida e o equilíbrio dos ecossistemas, comprometendo a vida das futuras gerações (SARLET; FENSTERSEIFER, 2011, p. 251).

A proibição de retrocesso ambiental, como nos doutrinam Sarlet, e Fensterseifer (2011, p. 252):

[...] se coloca como 'blindagem protetiva' em face da atuação dos poderes públicos, no âmbito das suas funções legislativa, administrativa e judiciária, pode – se conceder a sua incidência sobre a própria estrutura administrativa e organizacional do Estado voltada à promoção de determinado direito fundamental Com base em tal entendimento, determinado ato administrativo que culminasse por reduzir em demasia – portanto, de forma desproporcional – a estrutura administrativa hoje existente para a tutela ecológica, impossibilitando a fiscalização e a adoção de outra parte, também é perceptível que reduzir a proibição de retrocesso a um mero controle de razoabilidade e proporcionalidade, assim como de uma adequada justificação das medidas restritivas, poderá não ser o suficiente, ainda mais se ao controle da proporcionalidade não for agregada a noção de que qualquer medida restritiva deverá preservar o núcleo [...] do direito fundamental afetado, o que, por sua vez, guarda relação com a opção, no que diz com os limites aos limites dos direitos fundamentais, entre a “teoria externa e a teoria interna [...]. É precisamente aqui, no que diz com o alcance da proteção assegurada por conta de uma proibição de retrocesso, que a dignidade da pessoa humana e o assim designado mínimo existencial, socioambiental [...] podem assumir particular relevância [...] (SARLET; FENSTERSEIFER, 2011, p. 225).

Dessa forma, o legislador, assim como o poder público em geral, não pode voltar atrás e, com uma supressão ou mesmo relativização afetar o núcleo essencial legislativamente consolidado de determinada prerrogativa socioambiental, constitucionalmente garantido. Mesmo com efeitos puramente prospectivos não será possível o retrocesso, pois uma vez concretizado determinado direito ecológico ou social, no plano da legislação infraconstitucional, este se encontra efetivamente protegido (SARLET; FENSTERSEIFER, 2011).

Não obstante o seu desenvolvimento ainda embrionário na doutrina brasileira, a garantia constitucional da proibição de retrocesso socioambiental (ou ecológica) assume importância ímpar na edificação do Estado Socioambiental de Direito, pois opera como instrumento jurídico apto a assegurar, em conjugação com outros elementos, níveis normativos mínimos em termos de proteção jurídica do ambiente, bem como, numa existência digna, sem deixar de lado a responsabilidade para com as gerações humanas vindouras (SARLET; FENSTERSEIFER, 2011, p. 274).

Visando analisar a existência de um bom instrumento legislativo ambiental no Brasil, e, a partir desse arcabouço legal responder se estas normas estão alcançando efetividade e até que ponto pode-se considerar retrocesso ambiental, faremos um estudo das normas existentes.

Para tanto, interessante é observarmos o histórico pelo qual passou a legislação ambiental até os dias atuais para, então, avaliarmos uma questão da modernidade, qual seja, o Novo Código Florestal.

3 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DAS LEIS AMBIENTAIS

Será realizado um arrolamento dos principais dispositivos legais que disciplinam e regulamentaram o uso do meio ambiente ao longo dos anos. Sem a pretensão exaustiva sobre o assunto, elencar-se-ão os aspectos mais relevantes para o alcance do objetivo da presente pesquisa.

3.1 Primeiras normas ambientais

“A devastação ambiental não é marca exclusiva de nossos dias. Apenas a percepção jurídica deste fenômeno [...] é de explicitação recente” (MILARÉ, 2011, p. 1040).

A história nos mostra que já os primeiros colonizadores do Brasil adotaram medidas protetivas às florestas e aos minerais por meio da criação de normas criminais. Tanto em Portugal como no Brasil Colônia já havia uma preocupação com o meio ambiente. Procura-se proteger as florestas em decorrência de derrubada de árvores de madeira de lei para a exportação a Portugal, onde esse recurso era escasso (SIRVINSKAS, 2011).

O pau-brasil, árvore símbolo de nosso país, teve sua exploração iniciada já em 1501 por Fernando de Noronha e em 1530 já não se encontrava em abundância. Foi explorado comercialmente até o século XIX, porém acreditou-se que encontrava-se extinto no início do século XX, quando em 1928 foi novamente encontrado em uma localidade denominada Engenho São Bento, atualmente Estação Ecológica da Tapacurá, pertencente à Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRP) (CARADORI, 2009, p.5).

Já existiam nas Ordenações do Reino alguns artigos protegendo as riquezas florestais. O pau-brasil era a principal madeira a ser explorada para a exportação naquela época. Foi com as Ordenações Afonsinas, seguidas das Ordenações Manuelinas de 1521 que surgiu a preocupação com a proteção às riquezas minerais e o controle da caça, mantendo-se como crime o corte de árvores frutíferas (WAINER, 1999).

Por ocasião do descobrimento, vigoravam em Portugal as *Condenações Afonsinas*, editadas sob o reinado de Dom Afonso V, cujo trabalho de

compilação, baseado no Direito Romano e no Direito Canônico, foi incluído em 1446. Nesse que foi o primeiro Código Legal europeu, já se encontravam algumas referências que denotavam a preocupação com o meio ambiente, com aquela, p. ex., que tipificava o corte de árvores de fruto como crime de injúria ao rei. O estudioso é levado a crer, então, que, acima dos interesses ambientais objetivos havia maior preocupação com a propriedade da nobreza e da Coroa (MILARÉ, 2011, p. 1041).

Já em 1521, ainda em Portugal, como menciona Milaré (2011, p. 1041, grifo original):

Nova compilação aparece sob a denominação de ‘Ordenações do Senhor Rey Manuel’ – *Ordenações Manuelinas*, como ficaram conhecidas, que avança na matéria ambiental. Proíbe-se, por exemplo, a caça de certos animais (perdizes, lebres e coelhos) com instrumentos capazes de causar-lhes a morte com dor e sofrimento; coíbe-se a comercialização de colmeias sem a preservação da vida das abelhas e se mantém tipificado como crime o corte de árvores frutíferas, agora punindo o infrator com o degredo para o Brasil quando a árvore abatida tivesse valor superior a ‘trinta cruzados’.

Em 1580 o Brasil passa para o domínio espanhol sob Filipe II, que em Portugal começou a reinar com o nome de Filipe I e ordena mais uma compilação das leis lusitanas. Em 1603 morre Filipe I, e seu filho de igual nome expede a lei pela qual ficam aprovadas as Ordenações Filipinas (WAINER, 1999).

Essas Ordenações trouxeram o conceito de poluição, uma vez que elas vedavam a qualquer pessoa jogar material que pudesse matar os peixes ou sujar as águas dos rios e das lagoas. O crime de corte de árvores frutíferas é mantido, prevendo-se para o infrator o cumprimento de pena de degredo definitivo para o Brasil. Em relação aos animais, a proteção ganhou relevo, cuja morte por malícia acarretava ao infrator cumprimento de uma pena também permanente no Brasil. Estipulou regras para a pesca, proibindo-a com determinados instrumentos em certos locais e épocas específicas (MILARÉ, 2011).

Toda essa legislação, antiga, complexa, esparsa e inadequada, deixa imune (se é que não incentivava) o esbulho do patrimônio natural, despojado do seu caráter de bem comum e tratado ignominiosamente como propriedade privada, gerido e explorado sem escrúpulos, com discricionariedade acima de qualquer legislação coerente, de qualquer interesse maior (MILARÉ, 2011, p. 1042).

As Ordenações, que traziam embriões jurídicos para uma ação do Poder Público na tutela de alguns recursos naturais foram transpostas e às vezes adaptadas para o Brasil Colônia. Apesar de alguns itens terem relevância, como os

regimentos do pau-brasil e do corte de árvores frutíferas, o ciclo caracteriza-se justamente por exportação de madeiras e monoculturas, como a cana de açúcar que, por sua vez, estenderam-se pelo território à custa de preciosa vegetação nativa (MILARÉ, 2011).

A escassez da madeira em Portugal ajudou a fazer com que a proteção de madeira no Brasil se mantivesse com a criação do Governo Geral, tais quais vários outros Regimentos de proteção (SIRVINSKAS, 2011). Como lembra Ferreira (1995), a Carta de Regimento continha um zoneamento ambiental que delimitava as áreas das matas que deveriam se preservadas.

“No Brasil, por sua vez, já havia o Regimento sobre o pau-brasil, protegendo esse tipo de madeira, cuja edição data de 1605, ainda na vigência das Ordenações Filipinas, que continha vários tipos penais ecológicos” (SIRVINSKAS, 2011, p.31). Ele estipulava que ninguém poderia realiar o corte dessa árvore sem autorização expressa da Coroa Real, e quem o descumprisse incorria em pena de morte e confiscação de toda sua fazenda. Tal regimento era voltado principalmente para o controle de corte para fins econômicos com a demanda estipulada pelo mercado europeu, visando controlar a taxa de impostos pela Coroa (CARADORI, 2009).

Por incrível que pareça já naquela época as bases do princípio do desenvolvimento sustentável podiam ser encontradas, ainda que de forma tímida e totalmente diferente de como as conhecemos nos dias atuais. Em seu § 8º, o mesmo regimento esclarecia que a forma com que se cortava o pau-brasil era degradatória ao extremo, pois impedia o ressurgimento da floresta secundária e o rei mandava, então, observar a forma de corte, a ponto de permanecerem os troncos das árvores cortadas para que pudessem brotar novamente e revivificar a floresta. Dizia também que as ‘roçadas’ (limpeza do terreno para o plantio de culturas agrícolas) através do fogo ou outro meio impediam o reflorestamento natural, e isso seria proibido, com sujeição às penas definidas pelos julgadores reais (CARADORI, 2009, p.6).

Percebe-se que, apesar de as normas estarem protegendo o meio ambiente, eram impostas, sobretudo, para defender interesses particulares e subalternos. Os interesses do poder público não eram cogitados e o interesse nacional nem sequer era sonhado (MILARÉ, 2011).

Com a vinda da Família Real (1808), a proteção ao meio ambiente se intensificou, mediante a promessa de liberação do escravo que denunciasse o contrabando de pau-brasil. Várias providências foram tomadas para a proteção das florestas. A Constituição de 1824 e o Código Criminal de 1850, na Monarquia, previam o crime de corte ilegal de árvores e a proteção

cultural. Depois, com a Lei nº 601, de 1850, estabeleceram-se sanções administrativas e penais para quem derrubasse matas e realizasse queimadas. Também se protegia o meio ambiente na República, com o advento do Código Civil de 1916. A partir daí, criaram-se o Código Florestal, o Código de Águas e o Código de Caça, dentre outras inúmeras legislações infraconstitucionais disciplinando regras para a proteção do meio ambiente (SIRVINSKAS, 2011, p.31).

Em se tratando de recursos naturais, o período imperial registrou alguns elementos novos na legislação. A visão prospectiva de José Bonifácio de Andrade e Silva (1763-1838), considerado o “Patriarca da Independência”, portador de larga experiência internacional e senhor de apreciáveis conhecimentos jurídicos, contribuiu muito para rever estruturas arcaicas como a propriedade sesmarial e corrigir erros de políticas que eram adotadas para a “modernização” do sistema de propriedades fundiárias e da exploração agrícola. O grande problema, já então, está no descompasso, ou na incompatibilidade entre a estrutura formal e a estrutura real, ou seja, as leis e a Administração Pública não conseguem atingir de forma eficaz a mentalidade e as práticas correntes do dia a dia da vida colonial (MILARÉ, 2011).

O primeiro *Código Criminal* (1830) penaliza o corte ilegal de madeiras. A Lei 601, de 18 de setembro de 1850, inovava significativamente no uso do solo, disciplinando a ocupação do território, atenta às invasões, aos desmatamentos, aos incêndios criminosos, entre outros ilícitos. Nela houve, sem dúvida, uma preocupação de se evitar qualquer possibilidade de agredir a natureza a pretexto de aproveitamento da terra. Uma vez mais, porém, a distância entre a estrutura formal e a real neutralizou, em grande parte, o espírito e a letra dessa Lei (MILARÉ, 2011, p.1043, grifo original).

Na transição do Império para a República houve a notável figura de Joaquim Nabuco, que não foi apenas eminente nas lutas abolicionistas, mas também foi arauto na defesa dos nossos recursos naturais, e na integridade daquilo que, mais tarde, viria a ser chamado de patrimônio ambiental (MILARÉ, 2011).

Nossa história, infelizmente, é de uma depredação ambiental impune. Na prática, somente eram punidos os delitos que atingissem a Coroa ou os interesses fundiários das classes dominantes. O patrimônio ambiental coletivo, como os conhecemos hoje, era inimaginável. Não por falta de doutrina que se encontrava alhures, mas por força do estreito e fechado círculo dos interesses familiares, feudais ou oligárquicos. Por outro lado, a abolição da escravatura, em suas etapas sucessivas, preocupava e acirrava os ânimos. Com séculos de atraso em relação aos países europeus, começavam a surgir os primeiros instrumentos legais que se abrem para a modernidade (MILARÉ, 2011, p.1044).

O legislador brasileiro deu um passo significativo no período republicano para a tutela do meio ambiente. A edição do Código Civil de 1916 – hoje revogado pela Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002, que institui o atual Código Civil Brasileiro – elencou várias normas de colorido ecológico destinadas, fundamentalmente, à proteção de direitos privados na composição de conflitos de vizinhança, tais como a proibição de construções capazes de poluir ou inutilizar, para uso ordinário, a água de poço ou fonte alheia, a elas preexistentes (MILARÉ, 2011).

Nas décadas que se seguiram à promulgação do Código Civil, começa a florescer a legislação tutelar do meio ambiente no Brasil, com o aparecimento dos primeiros diplomas legais, permeados por algumas regras específicas, atinentes a fatores ambientais (MILARÉ, 2011, p. 1044).

Várias foram as normas que começaram a surgir nas décadas que se sucederam à promulgação do Código Civil de 1916. Por exemplo:

- a) Decreto
nº 16.300, de 31 de dezembro de 1923 – Regulamento do Departamento de Saúde Pública (MILARÉ, 2011);
- b) Decreto
nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934 – Código Florestal. Foi o primeiro Código Florestal do país, o qual estipulava que as florestas eram bens de interesse comum do povo e classificava as florestas conforme sua finalidade, como protetoras, remanescentes, modelo e de rendimento. Esse código criou a florestas protetoras, possuíam a mesma função, porém de forma mais simples;
O código trouxe para o mesmo compêndio legal, além dos dispositivos de proteção e uso, a classificação e a definição das florestas existentes na época, bem como as penalidades e formas de fiscalização (CARADORI, 2009);
- c) Decreto
de 124.114, de 12 de abril de 1934 – Regulamento de Defesa Sanitária Vegetal;
- d) Decreto
nº 24.643, de 10 de julho de 1934 – Código de Águas;

- e) Decr
eto-Lei nº 25, de 30 de novembro 1937 – Patrimônio Cultural: organiza a
proteção do patrimônio histórico e artístico nacional;
- f) Decr
eto-Lei nº 794, de 19 de outubro de 1935 – Código de Pesca;
- g) Decr
eto-Lei nº 1985, de 29 de janeiro de 1940 – Código de Minas;
- h) Decr
eto-Lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940 – Código Penal (MILARÉ,
2011).

Com a emergência do movimento ecológico, na década de 1960, novos textos legislativos, mais diretamente dirigidos à prevenção e controle da degradação ambiental, apareceram. Destacam-se (alguns já revogados ou alterados):

- i) Lei
nº 4.504, de 30 de novembro de 1964 – Estatuto da Terra (MILARÉ, 2011);
- j) Lei
nº 4.771, de 15 de setembro de 1965 – (Uma nova lei florestal também
chamada de Código Florestal veio para substituir o Código Florestal de 1934.
Esse novo Código manteve alguns pontos do anterior, redefiniu a APP e
inovou, como no caso da Reserva Legal Florestal, área mínima a ser
preservada em imóveis rurais (CARADORI, 2009);
- k) Lei
nº5.197, de 03 de janeiro de 1967 – Proteção à Fauna;
- l) Decr
eto-Lei nº 221, de 28 fevereiro de 1967 – Código de Pesca;
- m) Decr
eto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967 – Código de Mineração;
- n) Decr
eto-Lei nº 248, de 28 de fevereiro de 1967 – Política Nacional de Saneamento
Básico;
- o) Decr
eto-Lei nº 303, de 28 de fevereiro de 1967 – Criação do Conselho Nacional de
Controle da Poluição Ambiental;

- p) Lei nº 5.318, de 26 de setembro de 1967 – Política Nacional de Saneamento, que revogou os Decretos-Lei 248/67 e 303/67;
- q) Lei 5.357, de 17 de novembro de 1967 – Estabelece penalidade para embarcações e terminais marítimos ou fluviais que lançam detritos ou óleo em águas brasileiras (MILARÉ, 2011).

3.2 A Declaração de Estocolmo de 1972 e as mudanças no ordenamento jurídico ambiental a partir de então

No final da década de 1960, a Suécia, preocupada com o crescimento econômico, em especial o crescimento demográfico sobre os recursos naturais nos países pobres e o processo de industrialização predatória, propôs à ONU a realização de uma conferência internacional para discutir os principais problemas ambientais que já alcançavam uma dimensão global. A ONU acatou a proposta e em junho de 1972, na cidade de Estocolmo, realizou-se a **Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano**, com a participação de 113 países, 250 organizações não governamentais e organismos da ONU. Nessa conferência foi criado o **Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUMA** e aprovada a **Declaração Sobre o Meio Ambiente Humano** (MILARÉ, 2011).

“Também conhecida como **Declaração de Estocolmo**, ela contém 26 princípios referentes a comportamento e responsabilidades, que se destinam a nortear os processos decisórios de relevância para a questão ambiental” (MILARÉ, 2011, p.1046).

Nesse evento, sabe-se os países de Terceiro Mundo, liderados pelo Brasil, passaram a questionar a postura dos países ricos, que, tendo atingido pujança industrial com o uso predatório de recursos naturais, queriam agora retardar e encarecer a industrialização dos países subdesenvolvidos, impondo-lhes complexas exigências e controle ambiental. Isso, porém, diziam, levaria a que os ricos continuassem sempre ricos, e os pobres permanecessem sempre e irremediavelmente pobres. ‘A poluição é a pobreza’ e ‘a industrialização suja é melhor que a pobreza limpa’ eram os *slogans* terceiro-mundistas (MILARÉ, 2011, p. 1046, grifo original).

Em 30 de outubro de 1973 foi instituída a **Secretaria Especial do Meio Ambiente – SEMA**, através de Decreto nº 73.030, no âmbito do então Ministério do

Interior, com o objetivo de orientar uma política de conservação do meio ambiente e o uso racional dos recursos naturais. A criação da SEMA marca uma nova era para o ambientalismo e para o desenvolvimento da correlata legislação brasileira. Outro ponto importante foi a aprovação do **II Plano Nacional de Desenvolvimento – PND**, que trazia em seu texto a preocupação em estabelecer uma política ambiental a ser seguida. O PND foi aprovado através da Lei nº 6.151,04 de dezembro de 1974, para ser executado entre 1975 e 1979, e mudou a estratégia do enaltecido desenvolvimento a qualquer custo que imperara até então (MILARÉ, 2011).

Novos diplomas legais importantes para a tutela jurídica do meio ambiente foram expedidos em seguida:

- r) Decr
eto-Lei nº 1.413, de 14 de agosto de 1975 – Controle da poluição do meio ambiente provocada por atividades industriais;
- s) Lei
nº 6.453, de 17 de outubro de 1977 – Responsabilidade civil por danos nucleares e responsabilidade Criminal por atos relacionados com atividades nucleares;
- t) Lei
nº 6.513, de 27 de dezembro de 1977 – Criação de áreas especiais e locais de interesse turístico;
- u) Lei
nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979 – Parcelamento de solo urbano, conhecida como “Lei Lehmann” (MILARÉ, 2011).

Todavia dentro do espírito contemporâneo, podemos afirmar, sem medo de errar, que somente a partir da década de 1980 é que a legislação sobre a matéria passou a desenvolver-se com maior consistência e celeridade. É que o conjunto das leis até então não se preocupava em proteger o meio ambiente de forma específica e global, dele cuidando de maneira diluída, e mesmo casual, e na exata medida em que pudesse atender sua exploração pelo homem. Assistente omissis, entregava o Estado a tutela do meio ambiente à responsabilidade exclusiva do próprio indivíduo ou cidadão que se sentisse incomodado com atitudes lesivas à sua higidez. Segundo esse sistema, por óbvio, a irresponsabilidade era a regra e a responsabilidade, a exceção [...] (MILARÉ, 2011, p. 1046).

Após quase cinco séculos essa situação desvirtuada começou a mudar radicalmente, como que para compensar o tempo perdido. Após a Conferência de

Estocolmo de 1972, principalmente a partir da década de 1980, passaram a proliferar em todos os níveis do Poder Público e da hierarquia normativa diplomas legais mais ambiciosos, voltados para a proteção do patrimônio ambiental do Brasil (MILARÉ, 2011).

Mais recentemente no mundo inteiro a preocupação com o meio ambiente tornou-se perceptível através de organizações não governamentais que têm representantes praticamente em todos os países do globo, com o objetivo de alertar o Poder Público em especial, e a comunidade em geral, quanto à necessidade de proteger o meio ambiente de agentes nocivos à saúde e à qualidade de vida desta e das futuras gerações. Nas décadas de oitenta e noventa, no Brasil, houve um desenvolvimento muito grande no que tange à proteção ao meio ambiente com a publicação de vários livros e artigos doutrinários referentes ao tema (SIRVINSKAS, 2011).

Em 31 de agosto de 1981 foi editada a Lei nº 6.938, conhecida como Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, que trouxe ao mundo do Direito o conceito de meio ambiente como objeto específico de proteção em seus múltiplos aspectos e instituiu um Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA, apto a propiciar o planejamento de uma ação integrada de diversos órgãos governamentais e da sociedade civil através de uma política nacional para o setor (MILARÉ, 2011). Trouxe ainda:

[...] como seus objetivos a preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida, bem como imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos (CARADORI, 2011, p.8).

Alguns anos depois, em 24 de julho de 1985, foi editada a Lei nº 7.347, que disciplinou a Ação Civil Pública, sendo um instrumento processual específico para a defesa do ambiente e de outros interesses difusos e coletivos. **Essa lei possibilitou que a agressão ambiental finalmente viesse a se tornar um caso de justiça** (MILARÉ, 2011).

Esse instrumento é colocado à disposição de associações e entidades, de modo em geral, e em particular, do Ministério Público. Em decorrência disso, inúmeras ações foram propostas e a defesa do meio ambiente se fortaleceu (SIRVINSKAS, 2011).

Mediante essa lei, entidades sociais, paraestatais e, sobretudo, as associações civis ganharam força para provocar atividade jurisdicional e, de mãos dadas com o Ministério Público, puderam em parte frear as inconsequentes agressões ao ambiente. Aqui, para bem dar a dimensão real e a importância afetiva do afrouxamento das regras de legitimação para agir, basta lembrar que países mais desenvolvidos da União Europeia e tão próximos da nossa tradição jurídica, como Alemanha, França, Bélgica, Portugal e Espanha – para citar alguns – ainda buscam, sem resultados concretos mais evidentes, um sistema de acesso coletivo à justiça (MILARÉ, 2011, p. 1047).

Outro grande marco na legislação brasileira, em se tratando de direito ambiental, foi a promulgação da atual *Constituição Federal*, que pode ser denominada de constituição “verde”, devido a grande importância que deu ao meio ambiente. Cabe a ela traçar o conteúdo, os rumos e os limites da ordem jurídica, por ser a lei fundamental que norteia o Direito como um todo. Ao inserir o meio ambiente em seu texto, o constituinte, manifesta o escopo de tratar o assunto como de suma importância para a nação brasileira (MILARÉ, 2011).

As constituições que precederam a de 1988 jamais se preocuparam com a proteção do meio ambiente de forma específica e global. Nelas, nem mesmo uma vez foi empregada a expressão *meio ambiente*, dando a revelar total inadvertência, ou até despreocupação com o espaço em que vivemos (MILARÉ, 2011, p. 183, grifo original).

A Carta Magna deu ao meio ambiente um capítulo próprio, fazendo-se notar um relevante progresso. O tema ambiental foi recepcionado, em sequência, pelas Constituições Estaduais, ampliando ainda mais o que trata a Lei Maior, seguindo-se para as Leis Orgânicas dos Municípios – verdadeiras constituições locais – e uma grande quantidade de diplomas legais, marcados por intensa preocupação ecológica (MILARÉ, 2011).

Mais tarde o Brasil foi escolhido para sediar a Conferência da Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a chamada Rio/92, que aconteceu no Rio de Janeiro entre os dias 3 e 14 de junho de 1992, onde foi reafirmada a Declaração das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo, na Suécia, de 5 a 16 de junho de 1972 e procurou-se avançar a partir dessa conferência. Fizeram-se presentes representantes de quase todos os países do mundo, os quais aprovaram e afirmaram 27 princípios. Com a intenção de fazer um balanço preliminar dos resultados da Conferência das Nações Unidas realizada no

Rio de Janeiro em 1992, cinco anos depois, em 1997, deu-se o 2º Congresso Internacional do Direito Ambiental (SIRVINKAS, 2011).

Em 10 de fevereiro de 1993 mais um importante regulamento foi criado na questão da preservação florestal, qual seja, o Decreto nº 750, que possuía o intento especial de proteção legal reforçada ao ecossistema da Mata Atlântica. Esse decreto foi revogado posteriormente. A Lei nº 11.428/06 trouxe novas regras regulamentando a exploração florestal deste bioma (CARADORI, 2009).

No ano de 1998, em 12 de fevereiro, foi criada a Lei nº 9.605, conhecida como “Lei dos Crimes Ambientais”, dispendo sobre as sanções penais e administrativas aplicáveis às condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. Ela representa significativo avanço na tutela do meio ambiente por inaugurar uma sistematização das sanções administrativas e por tipificar organicamente os crimes ecológicos. Também inclui a pessoa jurídica como sujeito ativo de crime ambiental, como promete a Constituição (MILARÉ, 2011).

Especificamente na área florestal, essa lei trouxe modificações na punição de degradação de florestas nativas, com a criminalização de certas condutas [...] sobre destruição total ou parcial de florestas, e ainda importantes outros tipos penais para ações constantes em nossa realidade como: incêndio em matas e florestas, a soltura de balões, mineração em áreas de florestas ou em APP sem autorização, o ato de impedir ou dificultar a regeneração natural de florestas e demais formas de vegetação, o uso indevido de motosserra, além de outros crimes direta ou indiretamente relacionados à proteção florestal (CARADORI, 2009, p.9).

A Lei dos Crimes Ambientais elencou importantes instrumentos na esfera administrativa, que auxiliam o fiscalizador ambiental, com o poder de polícia, a findar a ação que está danificando o meio ambiente e ao mesmo tempo recolher objetos e produtos dessa ação, a fim de impedir novas tentativas por parte do degradador, inclusive efeito punitivo com a aplicação de multa monetária (CARADORI, 2009). Na esfera penal atuou com ferramentas notáveis tais como:

[...] a tipificação penal específica para o ato de concessão de licença em desacordo com as normas ambientais, a prevaricação ao deixar de adotar providências de cunho ambiental por parte daqueles que possuam o dever legal ou contratual para tal, o ato de obstruir ou dificultar a ação fiscalizatória ambiental e a elaboração ou apresentação, no licenciamento, concessão florestal ou qualquer outro procedimento administrativo, estudo, laudo ou relatório ambiental total ou parcialmente falso ou enganoso, inclusive por omissão, ato muito comum em procedimentos licitatórios atualmente (CARADORI, 2009, p. 10).

Diversas leis e decretos foram atingindo ao longo do tempo e regulamentando o uso do meio ambiente, especialmente elencadas aqui as que refletem no que condiz às florestas, tais como:

- a) Decr
eto nº 2.661, de 08 de julho de 1998 – regulamentou o artigo 27 do Código Florestal de 1965, estabelecendo normas de precaução relativas ao emprego do fogo em vegetações, com suas exceções;
- b) Decr
eto nº 3179, de 21 de setembro de 1999 – dispôs sobre sanções administrativas lesivas ao meio ambiente, revogado pelo decreto nº 6.514 de 22 de julho de 2008 que elenca diversas condutas consideradas lesivas e passíveis de punição administrativa;
- c) Lei
nº 9.985, de 18 de julho de 2000 – criou o SNUC (Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza) definindo de forma determinante, gêneros e espécies de Unidades de Conservação (UC), o que até então era definido de forma esparsa pelo Código Florestal de 1965;
- d) Decr
eto nº 4.339, 22 de agosto de 2002 – institui princípios e diretrizes para a prática da Política Nacional de Biodiversidade;
- e) Decr
eto nº 5.445, de 12 de maio de 2005 – promulgou o Protocolo de Quioto à convenção – Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças do Clima, aberto e assinado na cidade de Quioto, Japão, em 11 de dezembro de 1997;
- f) Lei
11.294, de 02 de março de 2006 – instituiu o Serviço Nacional Florestal Brasileiro (SFB) ligado ao Ministério do Meio Ambiente. Ela trouxe o conceito de florestas públicas e dispôs a respeito de sua gestão para a sua produção sustentável. Cria o Fundo Nacional do Desenvolvimento Florestal (FNDF);
- g) Lei
nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006, regulamentada pelo Decreto nº 6.660 de 2008 – legislação destinada à proteção da vegetação do Bioma Mata Atlântica;

- h) Decr
eto nº 6.040, de 07 de fevereiro de 2007 – implantou a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT), definindo como princípio o respeito, a valorização e conhecimento da diversidade socioambiental e cultural dos povos e comunidades tradicionais;
- i) Lei
nº 11.516, de 28 de agosto de 2007 – versa sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, que fica vinculado ao Ministério do Meio Ambiente;
- j) Decr
eto nº 6.321, de 21 de dezembro de 2007 – dispõe referente as ações relativas à prevenção, monitoramento e controle de desmatamento no Bioma Amazônia e, com o intuito de monitorar, prevenir e controlar o desmatamento institui ações referentes à proteção de áreas ameaçadas de degradação e à racionalização do uso do solo;
- k) Decr
eto nº 6.514, de 2 de julho de 2008, revogou o Decreto nº 3.179 de 1999 – trouxe novas diretrizes e regras na esfera das infrações e sanções administrativas ao meio ambiente e para a apuração dessas infrações, estabelece o processo administrativo federal;
- l) Decr
eto nº 6.515, de 22 de julho de 2008 – Com intuito de desenvolver ações de cooperação federativa na área ambiental, institui, no âmbito dos Ministérios do Meio Ambiente e da Justiça, os Programas de Segurança Ambiental denominados Guarda Ambiental Nacional e Corpo de Guarda – Parques;
- m) Decr
eto nº 6.565, de 15 de setembro de 2008 – refere-se a medidas tributárias aplicáveis em caso de doações em espécie, auferidas por instituições financeiras públicas controladas pela União e designadas a ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento e de promoção da conservação e uso sustentável das florestas brasileiras;
- n) Decr
eto nº 6.660, de 21 de novembro de 2008 – regulamenta a Lei nº 11.428/06, a qual dispõe sobre o Bioma Mata Atlântica (CARADORI, 2009).

Ainda houve diversas normas, tais como a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, de rege a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas pertencentes à União, no âmbito da Amazônia Legal, também a Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009 que versa sobre a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), ainda a Lei 12.305, de 2 de agosto de 2010, a qual Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Outrossim, a Lei nº 12.484, de 8 de setembro de 2011, dispendo sobre a política Nacional de Incentivo ao Manejo Sustentável e ao Cultivo do Bambu e a Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011 – Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais (LEGISLAÇÃO, 2012 <www.planalto.gov.br>).

Estas, além de outras, das quais algumas ainda serão mencionadas no decorrer do próximo capítulo, são o arcabouço legal da proteção ambiental.

Conforme pode ser observado, houve muitas normas em nosso ordenamento jurídico que, por sua vez, foram evoluindo em seus textos. Todavia, há que se fazer ainda um exame para entendermos se houve ou não um avanço na legislação ambiental, em se tratando de efetividade, no decorrer desses anos todos.

Verificando a situação prática do planeta, nota-se que em relação às atividades degradadoras, apesar de uma legislação bastante ampla, na realidade as normas ambientais não têm sido capazes de alcançar os objetivos para qual foi criadas, **ou seja, não alcançam a efetividade**. Entre eles, o principal é equilibrar o crescimento econômico com a proteção ambiental. Pode-se atribuir esse insucesso à ausência de vontade política, ao demasiado interesse econômico sobrepondo-se à própria sadia qualidade de vida, à fragilidade da consciência ambiental, à inexistência de um aparelho implementador adequado, e ainda algumas razões de caráter estritamente legislativo (MILARÉ, 2011).

Primeiramente, nesta visão crítica, o traço mais marcante da nossa legislação ambiental é seu perfil assistemático, gravíssimo pecado para o regime normativo que, para sua abrangência e caráter transdisciplinar (interno e externo), não se mantém de pé sem um mínimo de organicidade e sistematicidade. No emaranhado de normas existentes, difícil mesmo é encontrar matérias nas quais não existam conflitos normativos, em que os dispositivos, nos vários níveis legislativos, falem a mesma língua. Nada mais proveitoso para o degradador ambiental do que a existência de normas que se antagonizam, com isso deixando o terreno livre para o exercício de atividades altamente lesivas ao meio ambiente (MILARÉ, 2011, p. 1049).

Com o propósito de, afinal, termos uma legislação ambiental aplicável e de fato eficaz, foi elaborado pela Câmara dos Deputados e Senado Federal, um projeto de lei de um novo Código Florestal. Depois de muitas discussões no plenário, entre ruralistas e ambientalistas chegou-se à aprovação e promulgação de um Novo Código Florestal. Far-se-á, no próximo capítulo, uma análise de percurso até a aprovação da nova Lei.

4 CÓDIGO FLORESTAL DE 1965

Ao mesmo tempo da publicação, em 1965, o Código Florestal trazia em seu texto limites bastante dilatados para a exploração agrária das propriedades de terras. Ele substituiu o praticamente “inaplicado” Decreto Federal 23.793, de 23 de janeiro de 1934. Naquela época ainda havia áreas contínuas vastas e intactas em ecossistemas representativos, tais como o Pantanal Mato-Grossense, o Cerrado, a Floresta Amazônica e a Mata Atlântica (SILVA et al, 2011).

Assim, talvez não tenha sido a certeza da sua inaplicabilidade ou exigibilidade que fez com que a oligarquia rural não se insurgisse contra a promulgação da nova lei, em plena ascensão do regime militar, mas sim a relativa inconsistência dos limites estabelecidos ao direito da propriedade: faltava àquela época, muito para atingi-los. Com o avanço da mecanização agrícola, das monoculturas e da pecuária extensiva, processou-se no meio ambiente rural de nosso país uma vertiginosa alteração no quadro da proteção dos ecossistemas. [...] Os proprietários rurais começaram a sentir a realidade das restrições ao exercício do direito da propriedade, impostas por aquela lei federal, principalmente após aquela edição da Lei 9.605/98, a chamada Lei dos Crimes Ambientais, que estabeleceu tipos penais relativos à infringência dos preceitos do Código Florestal (SILVA et al, 2011, p. 70).

Pode-se afirmar então que a efetividade progressiva do Código Florestal de 1965, como entendem Silva et al (2011, p.70, grifo original) é:

Diretamente proporcional às pressões econômicas impostas por um modelo de desenvolvimento agroindustrial insustentável, do qual são [...] seus representantes políticos os deputados e senadores da chamada ‘bancada ruralista’ do Congresso Nacional [...]. De certa forma o Código Florestal teve que esperar aproximadamente 25 anos para começar a ser discutido no meio acadêmico e aplicado aos limites forenses. [...] ao completar 45 anos, seu texto é dotado da extrema atualidade.

4.1 Da reforma ao Código Florestal

O Código Florestal de 1965 foi estruturado em tempos nos quais muito pouco ou quase nada faltava a respeito de gestão e manejo de recursos hídricos e biodiversidade, nem se atrelava a questão florestal às mudanças climáticas. Essas inquietações passaram a ganhar espaço no final da década de 80, início de 90, maiormente com a Conferência Eco 92 do Rio de Janeiro (LIMA, 2011).

Ainda em 1965, o respectivo código, trouxe em seu texto a criação de instrumentos de extrema relevância para o Direito Ambiental, tais como a “Área de Preservação Permanente” (APP) e “ Reserva Legal” (RL). Além disso, em seu teor, já citava a importância da manutenção das florestas e todas as demais formas de vegetação nativa, consideradas úteis às terras que reveste, inclusive os chamados cerrados, campos e caatinga (LIMA, 2011).

Diferentemente da proposição normativa advinda do Código Florestal, desde a sua primeira edição em 1934, **pouco ou quase nada foi realizado em face de política florestal efetiva que viabilizasse a conservação e recomposição florestal nas áreas onde a legislação ordena que deva ser mantida a vegetação.** Isso é notado mais claramente quando **o próprio Poder Público desconsidera o Código**, incentivando ocupações assentamentos humanos com supressão indiscriminada da vegetação nativa, como acontecia não muito mais do que dez anos atrás e vez ou outra ainda acontece (LIMA ,2011).

O país cresceu muito economicamente nas últimas décadas, se interiorizou, houve uma expansão muito grande da fronteira agropecuária, e crescimento também do processo de urbanização, avançou em quantidade e variedade de produção agrícola e também em produtividade e a legislação foi praticamente ignorada por muito tempo. Mais recentemente, em função da conscientização da sociedade da forte atuação do Ministério Público é que o Código passou a ser exibido. Hoje até mesmo os bancos públicos ensaiam a cobrança do seu cumprimento como condicionante para o crédito público. E é por isso que a lei vem sendo objeto de tentativas de flexibilização, senão de revogação mesmo. Esse efeito gerou um descompasso entre o que determina a lei e os fatos (LIMA, 2011, p. 7).

Desde modo, é possível observar **o quão é carente de efetividade o sistema jurídico no enfoque ambiental.** O Código Florestal de 1965 ficou estacionado em termos de efetividade por longos anos. Somente com a chegada da Constituição Federal de 1988 – que em seu artigo 186 roga que seja cumprida a função social da propriedade, e em seu artigo 225 incumbe ao poder público a salvaguarda à sadia qualidade de vida – é que começou uma maior preocupação com o tema. Por outro lado, concomitantemente, em defesa da produção de

alimentos e do sustento dos produtores rurais, há a demanda vinda dos setores representativos dos que historicamente operam na ignorância da lei, no sentido de relaxar sua aplicação (LIMA,2011). Faz-se necessário:

[...] reconhecemos que a Lei [...] carece de aprimoramentos e atualizações no que tange aos novos aspectos e instrumentos de gestão do território. A questão do ordenamento territorial, do manejo e recuperação dos ecossistemas, dos processos ecológicos e essenciais da biodiversidade, da gestão dos recursos hídricos e das medidas de adaptação e mitigação dos efeitos das mudanças climáticas globais, que a cada ano se traduzem concretamente com o aumento da frequência dos chamados eventos climáticos extremos, precisam ser considerados no marco regulatório que define o uso e a ocupação do solo no Brasil. Se por um lado o Brasil é considerado uma potência agropecuária ainda em crescimento, também é verdade que somos grande potência da biodiversidade, das águas, das florestas, dos serviços ambientais (LIMA, 2011, p.8).

Em razão disso, a partir de meados da década de 90, começaram as tentativas, por parte da bancada ruralista no Congresso Nacional, de reforma do Código Florestal. A proposta do Deputado Moacir Micheletto motivou a Campanha SOS Florestas, que acabou no engavetamento da proposta dos ruralistas pelo então governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Foi editada, em seguida, a Medida Provisória nº 2.166/01. Essa campanha reuniu mais de 300 organizações não governamentais, tais como, o Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM), o Instituto Socioambiental (ISA), o Instituto O Direito por Planeta Verde (IDPV) e a Fundação SOS Mata Atlântica (LIMA,2011).

Em novembro de 2005 houve a aprovação, no Senado Federal, do Projeto da Lei 110/05, do senador Flexa Ribeiro, que propunha alterações em aspectos relacionados à composição e compensação da Reserva Legal, para permitir o uso de espécies exóticas e a sua compensação com vegetação equivalente em outras bacias hidrográficas, inclusive em outros Estados. Encaminhado à Câmara dos Deputados, esse projeto ganhou o número 6424/05 e iniciou sua tramitação na Comissão de Meio Ambiente (LIMA, 2011, p. 9).

Nessa altura o Ministério do Meio Ambiente lutou fortemente para que houvesse um acordo para aprovar uma proposta, relatada pelo Deputado Jorge Khoury, que busca soluções menos custosas para o passivo ambiental dos produtores rurais, podendo até mesmo agregar uma maior eficácia ao ordenamento jurídico ambiental como por exemplo com o georreferenciamento obrigatório das Áreas de Preservação Permanente e da Reserva Legal e criando o tipo penal de desmatamento de Reserva Legal hoje inexistente. A discussão em torno da proposta

ao mencionado projeto chegou muito perto de ser acordada, todavia desmoronou devido a posicionamentos radicais de uma minoria de instituições de ruralistas e ambientalistas, devido ao seu amplo impacto junto à mídia (LIMA, 2011).

Depois disso, no final de 2009, houve nova tentativa de acordo entre os então Ministros Reynhold Stephanes da Agricultura (MAPA) e Carlos Minc do Meio Ambiente (MMA). Foi criado um grupo de trabalho com integrantes de ambos os Ministérios e das frentes parlamentares da agropecuária e do meio ambiente e organizações da sociedade. A radicalidade das propostas do setor da agropecuária novamente impediu um avanço concreto na formulação de uma proposta legislativa equilibrada e viável politicamente. O resultado concreto desse GT foi a prorrogação do prazo estabelecido pelo Decreto Federal 6.514/2009 [...] para entrada em vigor da infração de ausência de averbação de Reserva Legal, que venceria em dezembro de 2009 e passou para junho de 2011. Também houve a promulgação do Decreto Federal nº 7.029, de dezembro de 2009, que criou o programa 'Mais ambiente' [...] (LIMA, 2009, p. 10).

O programa Mais Ambiente, a princípio direcionado para incentivar a regularização ambiental dos imóveis rurais no Brasil inteiro, de forma especial os pequenos proprietários de terra, não gerou nenhum resultado sólido. Isso se deu devido às orientações dadas pelas Federações dos Produtores Rurais e pela Confederação Nacional de Agricultura, aos proprietários de terras, para que não aderissem aos programas de regularização ambiental desenvolvidos pelos governos. Estavam apostando todas as fichas na aprovação do Projeto de Lei nº 1.876 de 1999, que lhes era muito benéfico (LIMA, 2011).

Como o resultado do fracasso na tentativa de acordo dentro do próprio governo entre MMA e MAPA, a bancada ruralista na Câmara dos Deputados criou uma Comissão especial em dezembro de 2009, para apreciar a proposta de novo Código Ambiental brasileiro feito pelo deputado Valdir Collato, presidente da Frente Parlamentar da Agropecuária, o PL nº 1.876/99. A comissão patrocinou algumas rodadas de audiências públicas em todo o Brasil, organizadas por parlamentares da bancada ruralista em suas regiões) e que criou as condições políticas [...] para que em junho de 2010 o Relator Deputado Aldo Rebelo, indicado pelo governo federal para mediar o confronto entre ambientalistas e ruralistas, obtivesse êxito em aprovar seu relatório na Comissão Especial criada para apreciar o referido PL [...]. O Relatório do Deputado [...] tem vários problemas de difícil solução [...] (LIMA, 2011, p. 10).

4.2 Das principais alterações conceituais dos Substitutivos do Projeto de Lei nº 1.876/99

O Código Florestal de 1965, juntamente com as alterações trazidas pela Medida Provisória 2166/01, resultou num dos mais importantes marcos normativos da salvaguarda ambiental no panorama jurídico brasileiro. Ele foi objeto de uma verdadeira “cruzada” na tentativa de flexibilização da regulação jurídica por ele oferecida às nossas florestas, devido a sua importância para frear e reprimir práticas degradadoras. Fica muito claro o intuito de ampliar as fronteiras agrícolas e pecuárias sobre as áreas protegidas, quando se faz uma análise do Substitutivo do Projeto de Lei 1876/99 (SARLET; FENSTERSEIFER, 2011).

Entre os ‘retrocessos’ mais significativos veiculados pelo projeto de lei em questão, destaca-se a diminuição das áreas de preservação permanente de 30 para 15 metros ao longo dos cursos d’água com menos de 5 metros de largura, a extinção da reserva legal para propriedades com menos de 4 (quatro) módulos rurais (na Amazônia, isso significa propriedades com até 400 hectares), além de anistia para quem desmatou ilegalmente até 22 de julho de 2008 e a extinção de algumas espécies de áreas de preservação permanente, como as de altitude (morros, montes, montanhas, serras e tabuleiros). (SARLET; FENSTERSEIFER, 2011, p.269).

Estão definidas as Áreas de Preservação Permanente no artigo 1º §2º, inciso II, do Código Florestal de 1965 como:

II – Área protegida nos termos dos art. 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.

Independentemente da existência física de florestas e demais formas de vegetação natural em determinada área, ela pode ser definida como de preservação permanente. O objeto legal de proteção é, muito mais as regiões, os locais, ou as formações paisagísticas e geográficas em que tais áreas se inserem funcionalmente, do que as florestas propriamente e as demais formas de vegetação assim classificadas (TRINDADE, 2011).

A respeito deste tema o Substitutivo do Projeto de Lei nº 1.876/99. Em seu artigo 3º, inc. II define:

II – Área de Preservação Permanente: área protegida nos termos dos arts. 4º, 5º e 6º desta lei, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de conservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas.

Apesar de parecer manter a proteção legal do Código de 1965, deve-se atentar ao termo **preservação**, que foi substituído pelo termo **conservação** no conceito dado pelo Projeto de Lei, o que é muito diferente. Tal diferença é explicada por Trindade (2011, p. 145):

O termo 'preservação' remete à proteção integral dos recursos naturais, ao passo a conservação está associada à possibilidade de conjugação com as atividades humanas. Conforme o disposto na Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – Lei Federal n^o 9.885 de 2000 – preservação significa o 'conjunto de métodos, procedimentos, e políticas que visem a proteção a longo prazo das espécies, habitats e ecossistemas, além de manutenção dos processos ecológicos, prevenindo a simplificação dos sistemas naturais' [...]. Por sua vez, o termo 'conservar' remete à, compatibilização da conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais.

As APPs têm como função conservar a integridade e a perenidade dos recursos hídricos, da estabilidade ecológica, da paisagem, da biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, assim como resguardar o solo e garantir o bem-estar das populações humanas. Apenas excepcionalmente é, portanto, possível a intervenção em tais áreas (TRINDADE, 2011).

No texto de substitutivo do Projeto de Lei 1.876, em seu artigo 3^o, o inciso III define área consolidada como: ocupação antrópica consolidada, até 22 de julho de 2008, com edificações, benfeitorias e atividades agrossilvipastoris admitidas neste último caso a adoção do regime de pousio” (TRINDADE, 2011, p. 145). Esse conceito não constou no Código ora analisado. A data de 22 de julho de 2008, fixada pelo Projeto de Lei, representa um marco temporal para fins de regularização da ocupação da Área de Preservação Permanente e/ou reserva legal por edificações, atividades agrossilvipastoris e benfeitorias. Nota-se que o texto Substitutivo não admite a possibilidade de regularização de atividades ou empreendimentos situados em APP em perímetro urbano, devido tratar do termo “área rural consolidada” (TRINDADE, 2011).

O conceito de pousio, que também não era parte do Código de 1965, o texto Substitutivo o trouxe em seu artigo 3^o, inciso X: “pousio: prática de interrupção temporária de atividades agrícolas, pecuárias ou silviculturais por até dez anos, para possibilitar a recuperação da capacidade de uso do solo” (TRINDADE, 2011, p. 146).

Utilizando-se do conceito de pousio, o Substitutivo define que uma área que tenha sido objeto de interrupção das atividades agrícolas e silviculturais por

até 10 anos, em tese, ‘para possibilitar a recuperação da capacidade de uso’, e que pode inclusive estar coberta por uma vegetação nativa em regeneração (capoeira de 10 anos) será considerada área rural consolidada, possível de realização de atividades agrossilvipastoris mesmo que em APP ou Reserva Legal (TRINDADE, 2011, p. 146).

A respeito do termo interesse social o Código Florestal de 1965 em seu artigo 1º, §2, inciso V conceitua:

V – interesse social;

- a) as atividades imprescindíveis à proteção da integridade da vegetação nativa, tais como: preservação, combate e controle de 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 descaracterizavam a cobertura vegetal e não prejudiquem a função ambiental da área;
- c) demais obras, planos, atividades ou projetos definidos em resolução do CONAMA.

O Substitutivo texto, por sua vez, em seu artigo 3º, inciso IV dispunha:

IV – interesse social, para fins de intervenção em Área de Preservação Permanente:

- a) as atividades imprescindíveis à proteção da integridade da vegetação nativa, nos termos do regulamento;
- b) exploração agroflorestal sustentável praticada por agricultor familiar ou povos e comunidades tradicionais, desde que não descaracterizem a cobertura vegetal existente e não prejudiquem a função ambiental da área;
- c) implantação de infraestrutura pública destinada a esportes, lazer e atividades educacionais e culturais ao ar livre em áreas urbanas consolidadas, observando as condições estabelecidas nesta lei;
- d) a regularização fundiária de assentamentos humanos ocupados pronominalmente por populações de baixa renda em áreas urbanas consolidadas, observadas as condições estabelecidas na Lei 11.977, de 7 de julho de 2009;
- e) as demais obras, planos, atividades ou empreendimentos definidos em regulamento desta lei.

Pode-se observar que a expressão “resolução do CONAMA” foi suprimida e em seu lugar foi expresso “nos termos do regulamento”. Isso quer dizer que, por

meio deste decreto, caberá ao Poder Executivo Federal a regulamentação desta parte específica. Importante destacar aqui que, conforme regras gerais do Código de 1965, cabe somente ao CONAMA, por meio de Resolução, definir obras, planos, atividades ou projetos considerados como de interesse social (TRINDADE, 2011).

No que tange à alínea 'b' do novo texto, se pode observar que o termo 'manejo' foi instituído por 'exploração agroflorestal sustentável'. Além disso, o Substitutivo do PL 1876/99 adota a terminologia 'agricultor familiar ou povos e comunidades tradicionais', que inexistente no [...] Código Florestal, embora já tenha sido incorporado pela Resolução CONAMA Nº 425 de 2010, que dispõe sobre critérios para a caracterização de atividades e empreendimentos agropecuários sustentáveis do agricultor familiar, empreendedor rural familiar, e dos povos e comunidades tradicionais como de interesse social para fins de produção, intervenção e recuperação, de Áreas de Preservação Permanente e outras de uso limitado (TRINDADE, 2011, p. 148).

A definição de pequena propriedade rural em posse familiar é dada no artigo 1º, §2º, inciso I, do Código Florestal de 1965, como segue:

I – pequena propriedade rural ou posse rural familiar: aquela explorada mediante o trabalho pessoa do proprietário ou posseiro e de sua família, admitida a ajuda eventual de terceiro e cuja renda bruta seja proveniente, no mínimo, em oitenta por cento, de atividade agroflorestal ou do extrativismo, cuja área não supere:

- a) cento e cinquenta hectares se localizada nos Estados do Acre, Pará, Amazonas, Roraima, Rondônia, Amapá e Mato grosso e nas regiões situadas ao norte do paralelo 12º S, dos Estados de Tocantins e Goiás, e ao oeste do meridiano de 44º W, do Estado do Maranhão ou no Pantanal mato-grossense ou no sul-mato-grossense;
- b) cinquenta hectares, se localizada no polígono das secas ou a leste do Meridiano de 44º W, do Estado do Maranhão;
- c) trinta hectares, se localizada em qualquer outra região do País.

Alterando as dimensões para até 4 módulos fiscais, o texto Substitutivo do Projeto de Lei 1.876/99, traz em seu artigo 3º, inciso IX, a seguinte redação: "IX – pequena propriedade ou posse rural: o imóvel rural com até quatro módulos fiscais, considerada a área vigente na data da publicação desta lei" (TRINDADE, 2011, p.149).

Segundo as regras estabelecidas pelo INCRA constata-se que o módulo fiscal sofre variações. Cada Município possui a sua área definida e, na Amazônia, por exemplo, quatro módulos fiscais representariam 400 hectares, pois cada módulo é de 100 hectares. O que está sendo pretendido aqui, pelo Substitutivo é a isenção de tais imóveis rurais de obrigatoriedade de manutenção e averbação de Reserva

Legal, pois as pequenas propriedades rurais ou posses rurais estariam desobrigadas no texto do Substitutivo, o que se verificará mais adiante (TRINDADE, 2011).

O Código de 1965 define, relativo à utilidade pública, em seu artigo 1º, §2º, inciso IV:

IV – Utilidade Pública:

- a) as atividades de segurança nacional e proteção sanitária (Incluindo pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001);
- b) as obras essenciais de infraestrutura destinadas aos serviços públicos de transporte, saneamento e energia e aos serviços de telecomunicações e da radiodifusão; (Redação dada pela Lei nº 11.934, de 2009);
- c) demais obras, planos atividades ou projetos previstos em resolução do Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA; (Incluído pela Medida Provisória 2.166-67, de 2001).

Enquanto o artigo 3º, inciso XIX, do Substitutivo do PL 1.876/99 define:

XIV – utilidade pública, para fins de intervenção em área de Preservação Permanente:

- a) as atividades de segurança e proteção sanitária;
- b) as obras de infraestrutura destinadas aos serviços públicos de transporte, saneamento, energia, telecomunicações e radiodifusão;
- c) demais atividades ou empreendimentos definidos em regulamento desta lei.

Nota-se novamente que a redação do Substitutivo do PL 1876/99 suprime o cargo que o CONAMA possui para regulamentar o que seriam os demais casos de utilidade pública que está referida na alínea “c”, trocando por “definidos em regulamentos desta lei”. Isso significa que poderá ser por meio de decreto expedido pelo Presidente da República, ou seja, segundo entendimento de Trindade (2011, p. 151):

Os entes federativos, no exercício da competência concorrente para legislar sobre matéria ambiental, terão atribuição para regulamentar, mediante normas próprias, outras atividades consideradas como interesse social ou utilidade pública para fins de supressão de vegetação/intervenção em APP. Tal interpretação caso seja adotada de forma casuística e desprovida de critérios pode, de fato, levar à extinção da proteção legal outorgada às Áreas de Preservação Permanente.

Dispõe o art. 3º, inc. XIII, do Substitutivo do PL 1876/99, referente ao uso alternativo do solo:

XIII – uso alternativo do solo: substituição da vegetação nativa e formações sucessoras por outras coberturas do solo, como atividades agropecuárias,

industriais, de geração e transporte, assentamentos urbanos ou outras formas de ocupação humana;

Observa-se que o conceito empregado pelo Substitutivo expande a significação originada do Decreto Federal nº 5.975/2006, que regulamenta o Código Florestal de 1965, incluindo assentamentos urbanos ou outras formas de ocupação humana (TRINDADE, 2011).

O conceito de Reserva Legal trazido pelo Código Florestal de 1965, em seu artigo 1º, inciso III é o seguinte:

III – Reserva Legal: área localizada no interior de uma propriedade 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 da fauna e da flora nativas (incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001).

O Substitutivo do PL 1876/99, em seu artigo 3º, inciso XI, trouxe uma nova definição para o assunto, a qual segue:

XI – Reserva Legal: área localizada no interior de uma propriedade rural, excetuada a de preservação permanente, demilitada nos termos do art. 13, 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, o abrigo e a proteção de fauna silvestre e flora nativa;

Observa-se que a nova redação dada pelo Substitutivo, confere à Reserva Legal a função de “assegurar” e “auxiliar”, abandonando a ideia de ser “necessária”. Ainda cabe destacar que o artigo 13 mencionado (do PL 1876/99) alega que os imóveis rurais, exceto as pequenas propriedades ou posses rurais, devem possuir áreas de Reserva Legal, ou seja, está dispensando a Reserva Legal (obrigatória para todas as propriedades pelo Código de 1965) para as propriedades que possuem até quatro módulos fiscais (TRINDADE, 2011).

A definição de nascentes ou olhos d’água é definida pelo CONAMA em sua resolução nº 303/2001, em seu artigo 2º inciso II como: “II – nascente ou olho d’água: local onde aflora naturalmente, mesmo que de forma intermitente, a água subterrânea”. Já no Substitutivo do Projeto de Lei 1.876/99, em seu artigo 3º, incisos VII e VIII, é feita uma distinção entre nascente e olho d’água, da seguinte forma:

VII – nascente: afloramento natural do lençol freático que apresenta perenidade e dá início há um curso d’água;

VIII – olho d'água: afloramento natural do lençol freático, mesmo que intermitente;

De acordo com essa distinção estabelecida pelo Substitutivo, os olhos d'água não são considerados APP, somente as nascentes assim se classificam. Ainda pode ser notado que o caráter de intermitência de nascentes desaparece e que pela legislação da CONAMA está protegido e sendo preciso que o afloramento do lençol freático apresente perenidade, dando origem a um curso d'água, para que consista em uma nascente, e, por conseguinte, como APP (TRINDADE, 2011).

O CONAMA define, referente ao nível mais alto, no artigo 2º, inciso I de sua Resolução nº 303/202 que: “I – nível mais alto alcançado por ocasião da cheia sazonal do curso d'água perene ou intermitente”. Já no texto do Substitutivo do Projeto de Lei em questão, no artigo 3º, incisos V e XV, foram inseridos novos conceitos para leito menor ou álveo e para várzea ou leito maior respectivamente, que seguem:

V – leito menor ou álveo: o canal por onde correm regularmente as águas de curso d'água durante o ano;
XV – várzea ou leito maior: terrenos baixos às margens dos rios, relativamente planos a sujeitos à inundação.

Este conceito de leito menor inserido pelo Projeto de Lei em questão visa alterar os critérios de demarcação das APPs de cursos d'água, porquanto considera desde a borda do leito menor. Pela mesma Resolução do CONAMA, mas em seu artigo 3º estabelece que constituem APP as faixas marginais, medidas a partir do “nível mais alto” que, como vimos é percebido por ocasião da cheia sazonal, do curso d'água perene ou intermitente, em projeção horizontal do curso d'água. Por sua vez, o Substitutivo do PL 1876/99 utiliza o conceito de leito maior ou várzea para afirmar a não ocorrência de APP, visto em que seu texto prevê que elas ocorram nas faixas marginais medidas desde o leito menor (TRINDADE, 2011).

Realizando este breve comparativo entre o Código Florestal – Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965 e o Substitutivo do Projeto de Lei nº 1.876/99, apresentam-se alterações substanciais na salvaguarda jurídica do meio ambiente (TRINDADE, 2011).

O Substitutivo do PL 1876/99 parece ter sido realizado, quase exclusivamente, para satisfazer os interesses de parte do setor ruralista, em especial daqueles que, ao longo de mais quatro décadas, se negaram a

cumprir a Lei Federal nº 4.771, de 1965. O PL regulariza as edificações, as benfeitorias e as atividades agrossilvipastoris realizadas em APPS, situadas em zona rural e em Reserva legal, até 22 de junho de 2008, bem como concede 'anistia' aos proprietários ou possuidores que praticaram infrações em razão da supressão irregular de vegetação nativa em tais espaços especialmente protegidos (TRINDADE, 2011, p.192).

Essas foram, em síntese, as principais mudanças sugeridas pelo Projeto de Lei 1876/99, o qual originou um Novo Código Florestal que será o próximo objeto de análise. Num primeiro momento foram feitos 12 vetos e 32 modificações ao PL, das quais 14 recuperam o texto do Senado Federal, cinco correspondem dispositivos incluídos e 13 ajustes ou adequações de conteúdo do Projeto de Lei (ECOAMAZÔNIA, 2012, <www.ecoamazonia.org.br>).

5 UM NOVO CÓDIGO FLORESTAL

Depois de muitas idas e vindas do Projeto de Lei tornou-se uma realidade no direito positivo o denominado Novo Código Florestal. Isso através da Lei 12.651, de 25 de maio de 2012, publicada em 28 de maio de 2012. Foi sancionado pela Presidente da República, o projeto, com vetos e a edição de uma Medida Provisória (MP 571/2012) que posteriormente foi convertida na Lei 12.727, de 17 de outubro de 2012 (MUKAI, 2013).

Determinados pontos do Novo Código Florestal podem ser considerados inconstitucionais segundo o entendimento de Mukai (2013, p.17), como segue elucidação:

[...] a constituição de 1946 [...] concedia competência plena, total, para legislar sobre florestas. Daí ter podido a Lei 4.771/1965, em cada situação considerada área de preservação permanente, fixar metragens, hectares e outros detalhes específicos, porque à União cabia legislar também sobre normas específicas. E nada mais específico do que fixar na lei metragens, áreas, hectares, altitudes etc., de efeitos concretos, o que fazia o Código de 1965. Contudo, quando a Constituição de 1988 limita a competência da União para legislar sobre normas gerais, na matéria (art. 24, § 1º), já não pode mais a lei de normas gerais descer aos detalhamentos de metragem, áreas *non aedificandi*, hectares, alturas etc., porque aqui não estamos mais no campo das normas gerais, mas sim das específicas. Destarte todos esses dispositivos que descem aos detalhes das metragens e outras especificações, nesse ponto, são inconstitucionais.

Apesar de curiosa a colocação de Mukai, não se fará um aprofundamento nessa linha de pensamento, citada aqui apenas para relatar tal ponto de vista a respeito do assunto. Todavia, ainda para complementar tal colocação, podemos destacar que, apesar de uma norma estar vigente, essa vigência não se confunde com sua validade. Se a norma é constituída dentro de padrões de inconstitucionalidade, ela por sua vez não é válida. Assim, sem a devida validade, não poderá ser considerada eficaz. Consequentemente não alcançará a **efetividade**, pois a eficácia é pressuposto da efetividade (SARLET, 2009).

Far-se-ão em seguida algumas observações a respeito de determinados artigos do novo Código Florestal. O intento é analisar a interpretação e averiguar a aplicabilidade desta nova lei, não no intuito de exaurir o tema, até porque, por ser o novo Código muito recente e, como afirma Loubet (2012, <www.mpambiental.org>):

“[...] na grande maioria de seu texto, reduzido a proteção ambiental que existia no Código Florestal anterior [...] ainda haverá muita discussão na doutrina e jurisprudência”.

As análises serão feitas já com as alterações ao Novo Código, advindas da Lei 12.727/2012 e o Decreto 7.830/2012 que regulamenta o Cadastro Ambiental Rural e o Programa de Regularização Ambiental.

5.1 Da Reserva Legal

As Reservas Legais aparecem, no novo Código Florestal, com a existência de sua regularização imediata, ou seja, não há estipulado um prazo para que seja feita essa formalização (LOUBET, 2012, <www.mpambiental.org>) Vejamos o artigo 12:

Art.12. Todo imóvel rural deve manter área com cobertura de vegetação nativa, a título de Reserva Legal, sem prejuízo da aplicação das normas sobre as Áreas da Preservação Permanente, observados os seguintes percentuais mínimos em relação à área do imóvel, excetuados os casos previstos no art. 68 desta Lei: (Redação dada pela Lei nº 12.727, de 2012).

I- Localização na Amazônia Legal:

- | | | |
|----|---|-----|
| a) | | 80% |
| | (oitenta por cento), no imóvel situado em área de florestas; | |
| b) | | 35% |
| | (trinta e cinco por cento), no imóvel situado em área de cerrado; | |
| c) | | 20% |
| | (vinte por cento), no imóvel situado em área de campos gerais; | |

II-

Localizado nas demais regiões do País: 20% (vinte por cento) [...]

Nota-se que o legislador determina que todo imóvel deve manter área com vegetação nativa, a título de Reserva Legal, e com isso exige uma obrigação imediata, ou seja, que entra em vigor na data da publicação da lei. Este instituto já foi criado há muito tempo, está apenas, aqui, no novo Código Florestal, sendo recepcionado. Este dispositivo provém do Código Florestal de 1965 (LOUBET, 2012, <www.mpambiental.org>). Vejamos o que dispunha ele:

Art. 16. As florestas e outras formas de vegetação nativa, ressalvadas as situadas em área de preservação permanente, assim como aquelas não são sujeitas ao regime de utilização limitada ou objeto de legislação específica, são suscetíveis de supressão, desde que sejam mantidas, a título de reserva legal, no mínimo:

[...]

III – Vinte por cento, na propriedade rural situada em área de floresta ou outras formas de vegetação nativa localizada nas demais regiões do País;

[...]

§ 2º A vegetação da reserva legal não pode ser suprimida, podendo apenas ser utilizada sob regime de manejo florestal sustentável, de acordo com princípios e critérios técnicos e científicos estabelecidas no regulamento, ressalvadas as hipóteses previstas no § 3º deste artigo, sem prejuízo de demais legislações específicas.

[...]

§ 4º A localização da reserva legal deve ser aprovada pelo órgão ambiental estadual competente ou, mediante convênio, pelo órgão ambiental municipal ou outra instituição devidamente habilitada, devendo ser considerados, no processo de aprovação, a função social da propriedade e os seguintes critérios e instrumentos, quando houver:

- I- o plano de bacia hidrográfica;
- II- o plano diretor municipal;
- III- zoneamento ecológico-econômico;
- IV- outras categorias de zoneamento ambiental; e
- V- a proximidade com outra Reserva Legal, Área de Preservação Permanente, unidade de conservação ou outra área legalmente protegida.

[...]

§ 8º A área de reserva legal deve ser averbada à margem da inscrição de matrícula do imóvel, no registro de imóveis competente, sendo vedada a alteração de sua destinação, nos casos de transmissão, a qualquer título, de desmembramento ou de retificação da área, com as exceções previstas neste código [...].

Deste modo pode ser observado que há mais de 40 anos existe esse comando legal e, não havendo uma concessão de prazo, como de fato nunca houve, há aqui uma dificuldade de ser alcançada a **efetividade plena** de tal regramento, pois se for cumprir de forma efetiva o mandamento legal, o proprietário de imóvel que ainda não tenha sua Reserva Legal devidamente autorizada pelo órgão ambiental próprio para tal, demarcada e averbada na matrícula, de imediato, se encontra em inadimplemento com tal dever, podendo ser compelido a fazê-lo imediatamente (LOUBET, 2012 <www.mpambiental.org>). Pode-se notar semelhança no dispositivo do novo Código, nº14:

Art. 14 – A localização da área de Reserva Legal no imóvel rural deverá levar em consideração os seguintes estudos e critérios:

- I. o plano da bacia hidrográfica;
- II. o zoneamento Ecológico-Econômico;
- III. a formação de corredores ecológicos com a outra Reserva Legal, com Área de Preservação Permanente, comunidade de conservação ou com outra área legalmente protegida;
- IV. as áreas de maior importância para a conservação da biodiversidade; e
- V. as áreas de maior fragilidade ambiental.

Segundo Loubet (2012, <www.mpambiental.org>), tais áreas são insuscetíveis de desmatamento e precisam ser conservadas em sua função ecológica, possibilitando somente o manejo florestal, ou seja, o corte seletivo de árvores, porém somente com a autorização do órgão ambiental competente, emitida em plano de manejo, nos termos do artigo 17 do atual Código Florestal, como verá:

Art. 17 – A Reserva Legal deve ser conservada com a cobertura de vegetação nativa pelo proprietário do imóvel rural, possuidor ou ocupante a qualquer título, pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado.
 § 1º Admite-se a exploração econômica da Reserva Legal mediante manejo sustentável, previamente aprovado pelo órgão competente do Sistema, de acordo com as modalidades previstas no art. 20.

Com o objetivo de tornar possível a **efetividade** das normas referentes à Reserva Legal, para que cumpra sua função ecológica e, sobretudo, para que ela não seja dizimada em cada desmembramento ou venda parcial do imóvel, é instituído que a mesma seja demarcada e averbada na matrícula e ainda inscrita no Cadastro Ambiental Rural (LOURET, 2012, <www.mpambiental.org>).

Analisar-se-á o parágrafo segundo do artigo 14 do novo Código:

Art. – 14 [...]

§ 2º Protocolada a documentação exigida para análise da localização da área de Reserva Legal, ao proprietário ou possuidor rural não poderá ser imputada sanção administrativa, inclusive restrição a direitos, por qualquer órgão ambiental competente integrante do Sisnama, em razão da não formalização da área de Reserva Legal.

Quando da análise desse parágrafo, confirma-se a obrigação de regularização imediata, conforme explica LOUBET (2012, <www.mpambiental.org>, grifo original):

Em uma leitura *ao contrário* fica evidente que, ao proprietário ou possuidor que não tiver protocolado a documentação exigida para análise da localização da área de Reserva Legal poderá ser imputada sanção administrativa e restrição de direitos, por qualquer órgão ambiental do SISNAMA, em razão **da não formalização/regularização da área de reserva legal.**

Aqueles proprietários rurais que não tenham regularizado (ou formalizado, como preferiu o legislador) a Reserva Legal, poderão sofrer sanção administrativa e, além disso, determinação judicial ou ainda via TAC (Termo de Ajustamento de Conduta) para que esta seja feita. Nota-se, assim, que os proprietários que não

deram início com tais documentos já estão irregulares e passivos de sanção administrativa prevista no artigo 55, do Decreto nº 6.514/2008 (LOUBET, 2012, <www.mpambiental.org>). Vejamos o que dispõe ele:

Art.55 – Deixar de averbar a reserva legal: Penalidade de advertência e multa diária de R\$50,00 (cinquenta reais) a R\$ 500,00 (quinhentos reais) por hectare ou fração da área de reserva legal. (Redação dada pelo Decreto nº 6.686, de 2008).

§ 1º O autuado será advertido para que, no prazo de cento e oitenta dias, apresente termo de compromisso de regularização da reserva legal na forma das alternativas previstas na Lei no 4.771, de 15 de setembro de 1965. (Redação dada pelo Decreto nº 7.029, de 2009).

§ 2º Durante o período previsto no § 1º, a multa diária será suspensa. (Redação dada pelo Decreto nº 6.686, de 2008).

§ 3º Caso o autuado não apresente o termo de compromisso previsto no § 1º nos cento e vinte dias assinalados, deverá a autoridade ambiental cobrar a multa diária desde o dia da lavratura do auto de infração, na forma estipulada neste Decreto. (Incluído pelo Decreto nº 6.686, de 2008).

§ 4º As sanções previstas neste artigo não serão aplicadas quando o prazo previsto não for cumprido por culpa imputável exclusivamente ao órgão ambiental. (Incluído pelo Decreto nº 6.686, de 2008).

§ 5º O proprietário ou possuidor terá prazo de cento e vinte dias para averbar a localização, compensação ou desoneração da reserva legal, contados da emissão dos documentos por parte do órgão ambiental competente ou instituição habilitada. (Incluído pelo Decreto nº 7.029, de 2009).

§ 6º No prazo a que se refere o § 5º, as sanções previstas neste artigo não serão aplicadas. (Incluído pelo Decreto nº 7.029, de 2009).

Esse dispositivo entrou em vigor em 11 de junho de 2012, por força do Decreto nº 7.719, depois de ter sido prorrogada a sua vigência por várias vezes. É clara a ideia de que as sanções administrativas poderão ser suspensas conforme os parágrafos do próprio artigo e ainda as regras de transição do mesmo, todavia, essas questões não possuem interferência nenhuma na obrigação do proprietário de dar entrada com conferidos documentos no órgão ambiental (LOUBET, 2012<www.mpambiental.org>) o seguinte:

[...] não resta dúvida que o Novo Código Florestal continua exigindo, de imediato, a partir de sua vigência, a regularização ou formalização da Reserva Legal perante o órgão ambiental competente, concedendo prazo, apenas, para a inscrição no Cadastro Ambiental Rural e também para a adesão ao Programa Recuperação Ambiental – PRA [...].

Faz-se necessário entender que há uma diferença entre apresentar os documentos ao órgão ambiental para a formalização ou regularização da Reserva Legal e a aprovação dela pelo mesmo. Além disso, há a inscrição no Cadastro Ambiental Rural ou a averbação da Reserva Legal na matrícula do imóvel (LOUBET,

2012, <www.mpambiental.org>). Ao observarmos, igualmente, o artigo 14, § 1º do novo Código que diz: “O órgão estadual integrante do Sisnama ou instituição por ele habilitada poderá aprovar a localização da Reserva Legal após a inclusão do imóvel no CAR, conforma o art.29 desta Lei”, repara-se que o cadastro ambiental rural é independente da obrigação da regularização da reserva legal, pois compete ao órgão ambiental estadual fazê-lo, porém não necessariamente o mesmo que efetivará a inscrição do CAR. Presentemente isso é feito a nível nacional, porém futuramente poderá ser feito pelo próprio Município, dependendo ainda da regulamentação e convênios. Observa-se também que a inscrição no CAR é condição para a aprovação da Reserva Legal. (LOUBET, 2012, <www.mpambiental.org>).

Por outro lado, a interconexão existente é que a Reserva Legal (junto com as APPs e outras áreas ambientalmente relevantes, situadas no imóvel) deverá ser inscrita no CAR (LOUBET, 2012 <www.mpambiental.org>). Vejamos o artigo 29 do Código Florestal:

Art. 29 – É criado o Cadastro Ambiental Rural – CAR, no âmbito do Sistema Nacional de Informação sobre o Meio Ambiente – SINIMA, registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento.

§ 1º A inscrição do imóvel rural no CAR deverá ser feita, preferencialmente, no órgão ambiental municipal ou estadual, que, nos termos do regulamento, exigirá do proprietário ou possuidor rural: (Redação dada pela Lei nº 12.727, de 2012).Ser:

I – identificação do proprietário ou possuidor rural;

II – comprovação da propriedade ou posse;

III – identificação do imóvel por meio de planta e memorial descritivo, contendo a indicação das coordenadas geográficas com pelo menos um ponto de amarração do perímetro do imóvel, informando a localização dos remanescentes de vegetação nativa, das Áreas de Preservação Permanente, das Áreas de Uso restrito, das áreas consolidadas e, caso existente, também da localização da Reserva Legal.

§ 2º O cadastramento não será consolidado título para fins de reconhecimento do direito de propriedade ou posse, tampouco elimina a necessidade de cumprimento do disposto no art. 2º da Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001.

§ 3º A inscrição no CAR será obrigatória para todas as propriedades e posses rurais, devendo ser requerida no prazo de 1 (um) ano contado da sua implantação, prorrogável, uma única vez, por igual período por ato do Chefe do Poder Executivo.

Verificamos que o CAR será criado pelo órgão federal competente, em âmbito nacional, e sua inscrição será feita, de preferência, no órgão estadual ou municipal,

conforme dispuser a regulamentação. Nele deverão ser identificadas as APPs, as áreas de uso restrito, as remanescentes e as de Reserva Legal se houverem. Foi estipulado um prazo para ser efetuada a inscrição no CAR, que obriga o proprietário ou possuidor a fazê-la em um ano contado da implantação, prorrogável por uma única vez, por igual período, através de ato do Chefe de Poder Executivo (LOUBET, 2012, <www.mpambiental.org>).

Analisemos agora o que nos apresenta o artigo 18 do código em questão:

Art.18 – A área de Reserva Legal deverá ser registrada no órgão ambiental competente por meio de inscrição no CAR de que trata o art.29, sendo vedada a alteração de sua destinação, nos casos de transmissão, a qualquer título, ou de desmembramento, com as exceções previstas da Lei.

§ 1º A inscrição da Reserva Legal no CAR será feita mediante a apresentação de planta e memorial descritivo, contendo a indicação das coordenadas geográficas com pelo menos um ponto de amarração, conforme ato do Chefe do Poder Executivo.

§ 2º Na posse, área de Reserva Legal é assegurada por termo de compromisso firmado pelo possuidor como órgão competente do Sisnama, com a força de título executivo extrajudicial, que explicita, no mínimo, a localização da área de Reserva Legal e as obrigações assumidas pelo possuidor por força do previsto nesta Lei.

§ 3º A transferência da posse implica a sub-rogação das obrigações assumidas no termo de compromisso de que trata o § 2º.

§4º O registro da Reserva Legal no CAR desobriga a averbação no Cartório de Registro de Imóveis, sendo que, no período entre a data da publicação desta Lei e o registro no CAR, o proprietário ou possuidor rural que desejar fazer a averbação terá direito à gratuidade deste ato. (Redação dada Lei nº 12.727, de 2012).

Observando o artigo 18 e seus parágrafos nota-se que como requisito do registro da Reserva Legal no CAR é necessária a apresentação da planta e memorial descritivo do imóvel, tendo em seu conteúdo o indicativo das coordenadas geográficas com ao menos um ponto de amarração. Verifica-se também que caso o imóvel já tenha a Reserva Legal registrada no CAR, não há obrigatoriedade de averbá-la no Cartório de Registros de Imóveis, e caso o proprietário queira averbá-la, poderá fazê-lo de forma gratuita. (LOUBET, 2012 <www.mpambiental.org>).

Ainda sobre a averbação no Cartório de Registros de Imóveis verifica-se o que dispõe o artigo 30 e seu parágrafo único:

Art. 30 – Nos casos em que a Reserva Legal já tenha sido averbada na matrícula do imóvel e em que essa averbação identifique o perímetro e a localização da reserva, o proprietário não será obrigado a fornecer ao órgão ambiental as informações relativas à Reserva Legal previstas no inciso III do § 1º do art. 29.

Parágrafo único. Para que o proprietário se desobrigue nos termos do caput, deverá apresentar ao órgão ambiental competente a certidão de registro de imóveis onde conste a averbação da Reserva Legal ou termo de compromisso já firmado nos casos de posse.

Percebe-se então que estando o proprietário com a Reserva Legal averbada na matrícula do imóvel, devidamente identificada com seu perímetro e sua localização e apresentando a certidão do Registro de Imóveis, ele está desobrigado a fornecer os dados relativos à Reserva Legal, quando da inscrição no CAR junto ao órgão ambiental competente (LOUBET, 2012 <www.mpambiental.org>).

Para regulamentar o CAR que trata o novo Código Florestal, foi Editado o Decreto nº 7.830, de 17 de outubro de 2012 que dispõe em seu artigo 21:

Art. 21 – Ato do Ministro de Estado do meio Ambiente estabelecerá a data a partir da qual o CAR será considerado implantado para os fins do disposto neste Decreto e detalhará as informações e os documentos necessários à inscrição no CAR, ouvidos os Ministros de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e do Desenvolvimento Agrário.

Percebe-se contudo, que o Poder Executivo, quando regulamentou o novo Código, optou por adiar a data em que o considerará implementado, passando para o Ministério do Meio Ambiente o critério desta data. Assim, passará a vigorar o prazo para inscrição obrigatória no CAR, somente a partir do ato previsto neste artigo regulamentador. (LOUBET, 2012, <www.mpambiental.org>).

Afinal então, enquanto o CAR não for implementado, ou a sua publicação nos estados, regulamentada, é indubitável que o sistema vigente continua sendo a aprovação junto ao órgão ambiental estadual e a averbação na matrícula do imóvel como sendo obrigatória por parte do proprietário. Apesar de entender-se ser facultativa agora esta averbação – e não obrigatória ao órgão ambiental – não sendo possível fazê-la por meio do CAR, deverá, fundamentalmente, ser efetuada na matrícula do imóvel. Permanece, contudo, a obrigação da averbação na matrícula do imóvel, enquanto não regulamentado o CAR, junto aos Estados, de forma que seja possível a inscrição plena da Reserva Legal. (LOUBET, 2012, <www.mpambiental.org>).

Conforme menciona Loubet (2012 <wwwmpambiental.org>), ainda há de se destacar, sobre a reserva legal, que é imprescindível a sua demarcação e aprovação pelo órgão ambiental, para que possa cumprir a sua função ecológica, e especialmente para que não seja dizimada a cada desmembramento ou venda parcial do imóvel, conforme pode se observar no artigo 14 da nova lei:

Art. 14 – A localização da área de Reserva Legal no imóvel rural deverá levar em consideração os seguintes estudos e critérios:

I – o plano de bacia hidrográfica;

II – o Zoneamento Ecológico- Econômico;

III – a formação de corredores ecológicos com a outra Reserva Legal, com Área de Preservação Permanente, com Unidade de Conservação ou com outra área legalmente protegida;

IV – as áreas de maior importância para a conservação da biodiversidade; e

V – as áreas de maior fragilidade ambiental.

§ 1º O órgão estadual integrante do Sisnama ou instituição por ele habilitada deverá aprovar a localização da Reserva Legal após a inclusão do imóvel no CAR, conforme o art. 29 desta Lei.

Como pode ser claramente entendido na leitura do artigo, não se pode simplesmente pensar na reserva legal como mera abstração matemática (como por exemplo, quando é o caso, o imóvel possua 20% de reserva legal) sem que haja um memorial descritivo que menciona onde ela se encontra, suas condições e, se ela cumpre ou não seu papel ecológico.

Tal memorial deve ser aprovado pelo órgão ambiental competente (LOUBET, 2012 <www.mpambiental.org>).

Nesse ponto o Novo Código Florestal trouxe a norma de forma mais expressa que o anterior (Código Florestal de 1965) que por sua vez decorria-se da sua interpretação (LOUBET, 2012 <www.mpambiental.org>). E para confirmar tal afirmação, vejamos então a redação do artigo 18 da lei nova:

Art. 18 – A área de Reserva Legal deverá ser registrada no órgão ambiental competente por meio de inscrição no CAR de que se trata o art. 29, sendo vedada a alteração de sua destinação, nos casos de transmissão, a qualquer título, ou seja desmembramento, com as exceções previstas na Lei.

§ 1º A inscrição da Reserva Legal no CAR será feita mediante a apresentação de planta e memorial descritivo, contendo a indicação das coordenadas geográficas com pelo menos um ponto de amarração, conforme ato do Chefe do Poder Executivo.

Outro ponto que merece análise na legislação vigente se refere às reservas legais e às áreas de preservação permanente que precisam ser recuperadas. Em relação àquelas Reservas legais que foram desmatadas após 22 de julho de 2008, portanto ilegalmente, a questão não apresenta qualquer dúvida de que a sua desocupação deve ser **imediate** (LOUBET, 2012 <www.mpambiental.org>). Isso pode ser percebido na análise dos parágrafos 3º e 4º do artigo 17 do Novo Código:

Art. 17 – [...]

§ 3º É obrigatória a suspensão imediata das atividades em área de Reserva Legal desmatada irregularmente após 22 de julho de 2008. (Redação dada pela Lei nº 12.727, de 2012).

§ 4º Sem prejuízo das sanções administrativas, cíveis e penais cabíveis, deverá ser iniciado, nas áreas de que trata o § deste artigo, o processo de recomposição da Reserva Legal em até 2 (dois) anos contados a partir da data da publicação desta Lei, devendo tal processo ser concluído nos prazos estabelecidos pelo Programa de Regularização Ambiental – PRA, de que trata art. 59 (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012).

A norma prevê que a desocupação deve ser imediata, porém estabelece prazo para ingressar com o Programa de Regularização Ambiental (PRA), todavia há aqui, uma dificuldade de alcance de efetividade, pois até o momento o PRA não foi implementado. Ao completar um ano do Novo Código Florestal, os principais Juristas Ambientais estão preocupados com a eficácia, porquanto nada mudou na prática. Existe a necessidade de o Governo Federal publicar um decreto que regulamente o PRA e as regras do CAR, conforme o site G 1(2013 < g1.globo.com>).

Verifica-se, porém, observando o que dispõe o artigo 66, que independentemente da adesão ao PRA, a regularização da Reserva Legal deve ser feita de imediato, conforme rege a nova Lei:

Art.66 – O proprietário ou possuidor de imóvel rural que detinha, em 22 de julho de 2008, área de Reserva Legal em extensão inferior ao estabelecido no art. 12, poderá regularizar sua situação, independentemente da adesão ao PRA, adotando as seguintes alternativas, isolada ou conjuntamente:

I – recompor Reserva Legal;

II – permitir a regeneração natural da vegetação na área de Reserva Legal;

III – compensar a Reserva Legal.

[...]

§ 2º A recomposição de que trata o inciso I do caput deverá atender os critérios estipulados pelo órgão competente do Sisnama e ser concluída em até 20 (vinte) anos, abrangendo, a cada 2 (dois) anos, no mínimo 1/10 (um décimo) da área total necessária à sua complementação.

5.2 Das Áreas de Preservação Permanente

É amplamente possível que seja exibida proteção às APPs que tenham sido instituídas ou previstas em outros atos normativos que não sejam o Novo Código Florestal, especialmente as resoluções do CONAMA. Isso se deve ao ato de que continua em vigor, naquilo que não for contrário à nova Lei, a legislação anterior, independentemente se for outra lei ou outro instrumento normativo. (LOUBET, 2012 <www.mpambiental.org>).

Ao tratar sobre as situações de supressão ou de intervenção nas APPs, a legislação nova foi menos específica do que a anterior. (LOUBET, 2012 <www.mpambiental.org>).

Vejamos o que dispõe o artigo 8º da nova Lei a respeito do tema:

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.

[...]

§ 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.

Conforme entendimentos de Loubet (2012, <www.mpambiental.org>):

Ocorre que o art. 4º do Código Florestal de 1965 era mais claro ao prever que tais sucessões deveriam ser caracterizadas e motivadas em procedimento administrativo próprio, quando inexistente alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto. Uma leitura apressada do dispositivo do novo código, poderia levar à conclusão de que não é mais necessário o licenciamento para tal atividade, ou que não exigirá mais a alternativa técnica locacional, bem como a devida compensação ambiental.

Porém, independentemente, irei trazer expressamente a previsão da necessidade das medidas mitigadoras ou compensatórias, elas deverão ser exibidas pelo órgão ambiental fundamentado no princípio do usuário pagador (LOUBET, 2012, <www.mpambiental.org>).

Isso, pois, “o objetivo maior do princípio poluidor-pagador é fazer com que os custos das medidas de proteção do meio ambiente [...] repercutam os custos finais dos produtos e serviços cuja produção esteja na origem da atividade poluidora” (BENJAMIM, 1993, p.229).

Em alguns pontos específicos o Novo Código, aparentemente, não dispôs sobre a salvaguarda de certas áreas, porém, se for feita uma leitura mais atenta, juntamente com a leitura mais sistemática, nota-se que, o que houve na verdade, em tais áreas protegidas, foi uma previsão de manutenção de atividades consolidadas. Primeiramente podemos observar, nesse sentido, o que diz respeito aos lagos naturais, com áreas inferiores a um hectare, que parecem num momento, não estarem mais protegidos por APP (LOUBET, 2012 <Erro! A referência de hiperlink não é válida. isso veja-se o que manda o artigo 4º, II, §4º:

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

[...]

II – as áreas no entorno dos lagos e lagoas naturais, em faixa com a 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;

[...]

§ 4 Nas acumulações naturais ou artificiais de água com superfície inferior a 1 (um) hectare, fica dispensada a reserva da faixa de proteção prevista nos incisos II e III do caput, vedada nova supressão de áreas de vegetação nativa, salvo autorização do órgão ambiental competente do Sistema Nacional do Meio Ambiente – Sisnama. (Redação dada pela Lei nº 12.727, de 2012).

Da análise do dispositivo acima se pode dizer que, quando tratar-se de lagos com área inferior a 20 hectares e superior a 1 hectare, deve ser mantida a APP de 50 metros. Nos lagos naturais com área inferior a 1 hectare, como entende Loubet (2012 <www.mpambiental.org>, grifo original):

[...] em uma leitura a *contrario sensu* também deverão ser mantidas tais áreas de APP de 50 metros desde que existentes até 22 de julho de 2008. Esta é a interpretação mais acertada do dispositivo, já que, a partir do momento em que se afirma ser '**vedada nova supressão de área de vegetação nativa**' está afirmando que, somente está dispensado de APP o lago em que esta supressão seja **antiga**.

Segundo Loubet (2012 <www.mpambiental.org>), com o mesmo argumento e raciocínio dever-se-á observar os casos de várzeas. Vejamos o parágrafo 5º do artigo 4º do novo Código:

Art. 4º [...]

§ 5º É admitido, para a pequena propriedade ou posse rural familiar, de que trata o inciso V do art. 3º desta Lei, o plantio de culturas temporárias e sazonais de vazante de ciclo curto na faixa de terra que fica exposta no período de vazante dos rios ou lagos, desde que não implique supressão de novas áreas de vegetação nativa, seja conservada a qualidade da água e do solo e seja protegida a fauna silvestre.

Desse dispositivo pode-se concluir que várzea somente pode ser ocupada por possuidor familiar ou pequeno proprietário, excluindo-se assim, todos os demais, também entende-se que os plantios somente podem ser sazonais e temporários, igualmente que não implique supressão de novas áreas de vegetação nativa, e

ainda que seja conservada a qualidade da água e do solo e seja protegida a vida silvestre (LOUBET, 2012 <www.mpambiental.org>).

Caso um desses critérios esteja faltando, não poderá ser ocupada a área de várzea, e isto quer dizer que, se a área não estivesse ocupada até 22 de julho de 2008, que seria o critério temporal para as águas antigas, não poderá ser ocupada, ainda que presentes todos os outros critérios (LOUBET, 2012 <www.mpambiental.org>).

Do mesmo modo, não ocupadas até 22 de julho de 2008, as áreas de uso restrito com inclinação entre 25 e 45° são insuscetíveis de qualquer ocupação, já que o dispositivo referente a elas menciona que é vedada a conversão de novas áreas. A lei almejou proteger apenas as ocupações antigas, resguardando aquelas áreas ainda não ocupadas (LOUBET, 2012, <www.mpambiental.org>).

Assim, caso a ocupação seja superior a esta data deverá ser feita a recuperação de tais áreas. Ora, não fosse esse entendimento, estar-se-ia admitindo a “*conversão de novas áreas*”, e esvaziando o conteúdo jurídico desta área de uso restrito, que, segundo o próprio código, deve ser preservada e declarada aos órgãos ambientais, conforme se depreende de vários artigos onde há a citação deste termo. [...] (LOUBET, 2012 <www.mpambiental.org>).

O artigo 15, incisos I e II, e seu parágrafo 2º dispõe:

Art. 15 – Será admitido o cômputo das Áreas de Preservação Permanente no cálculo de 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 Sisnma; e [...]

[...]

§ 2º O proprietário ou possuidor do imóvel com Reserva Legal conservada 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.

Com a análise dos dispositivos pode-se concluir que as áreas de preservação permanente estão impossibilitadas de serem computadas na área de reserva legal, com a finalidade de abertura de novas áreas de exploração, de molde que àquele que preservou a Reserva Legal, na porcentagem mínima prevista na lei, sem calcular as áreas de preservação permanente, só poderá computá-las com a

finalidade de emitir títulos de cota de reserva legal em relação ao excedente (LOUBET, 2012 <www.mpambiental.org>).

Também não poderão ser computadas (para fins de compor porcentagem mínima de reserva legal) as áreas de preservação permanente que, com a ocupação consolidada, não serão recuperadas, pois não estarão cumprindo com sua função ecológica, já que a lei exige que tais áreas estejam conservadas ou em processo de recuperação (LOUBET, 2012 <www.mpambiental.org>).

5.3 Das licenças e autorizações

A emissão de licença ou autorização de supressão vegetal só terá efeito depois da aprovação da Reserva Legal pelo órgão ambiental e inscrição no CAR e deverá ela estar averbada na matrícula do imóvel, enquanto não houver a regularização e implementação do cadastro. A respeito disso dispõem os artigos 12, 3º, 26 e 30 do novo Código (LOUBET, 2012 <www.mpambiental.org>).

Manda o artigo 27 da nova Lei Ambiental que o ônus de comprovar a inexistência de espécies de flora e fauna ameaçadas de extinção ou migratórias é do proprietário. Deverá comprovar, ainda, que a propriedade alcança os percentuais mínimos de produtividade (estabelecidos pela legislação agrária) nas áreas já cultivadas. E é durante o procedimento administrativo de autorização ou licença de supressão/desmatamento que isso deve ser evidenciado (LOUBET, 2012 <www.mpambiental.org>).

5.4 Do manejo florestal

Segundo Loubet (2012, <www.mpambiental.org>) “o Código Florestal atual ao pretender simplificar o manejo sustentável para a exploração florestal nas propriedades rurais criou situação que poderá servir de subterfúgio para muitas infrações ambientais. Vejamos o que dispõe o artigo 23 do novo Código, onde isso pode ser observado:

Art. 23 – O manejo sustentável para a exploração ambiental eventual sem propósito comercial, para consumo do próprio imóvel, independe de autorização dos órgãos competentes, devendo apenas ser declarados

previamente ao órgão ambiental a motivação da exploração, limitada a exploração anual a 20 (vinte) metros cúbicos.

Verifica-se uma dificuldade no que diz respeito à efetividade, pois na prática será difícil à fiscalização averiguar se realmente houve a extração de tão somente 20 metros cúbicos. Por isso, enquanto a declaração de exploração de manejo sustentável para consumo próprio não for regulamentada no âmbito dos órgãos ambientais, ela deverá seguir os trâmites previstos na legislação relacionada ao licenciamento ou autorização ambiental (LOUBET, 2012 <www.mpambiental.org>).

Ainda Loubet (2012, <www.mpambiental.org>), afirma: “[...] enquanto não houver regulamentação, não poderá este artigo ser invocado pelos proprietários rurais, já que não há procedimento estabelecido para esta “declaração prévia” junto ao órgão sustentável. Da mesma forma o artigo 56 está eivado do problema:

Art. 56 – O licenciamento ambiental de PMFS comercial nos imóveis a que se refere o inciso V do art. 3º se beneficiará de procedimento simplificado de licenciamento ambiental.

§ 1º O manejo sustentável da Reserva Legal para exploração florestal eventual sem propósito comercial direto e indireto, para consumo no próprio imóvel a que se refere o inciso V do art. 3º, independe da autorização dos órgãos ambientais competentes, limitada a retirada anual de material lenhoso a 2 (dois) metros cúbicos por hectare.

§ 2º O manejo previsto no 1º não poderá comprometer mais de 15 % (quinze por cento) da biomassa da Reserva Legal nem ser superior a 15 (quinze) metros cúbicos de lenha para uso doméstico e uso energético, por propriedade ou posse rural, por ano.

§ 3º Para os fins desta Lei, entende-se por manejo eventual, sem propósito comercial, o suprimento, para uso no próprio imóvel, de lenha ou madeira serrada destinada a benfeitorias e uso energético nas propriedades e posses rurais, em quantidade não superior ao estipulado no 1º deste artigo.

§ 4º Os limites para utilização previstos no § 1º deste artigo no caso de posse coletiva de populações tradicionais ou de agricultura familiar serão adotados por unidade familiar.

§ 5º As propriedades a que refere o inciso V do art. 3º são desobrigadas da reposição florestal se a matéria-prima florestal for utilizada para consumo próprio.

A respeito do artigo analisado, explica Loubet (2012 <www.mpambiental.org>):

O art.56 da Lei nº 12.651/2012 não é auto aplicável e depende de regulamentação, devendo o mesmo ter sua interpretação conjugada com o artigo 23, em relação aos limites ali estabelecidos e à obrigação de comunicação ao órgão ambiental para fins de conhecimento e fiscalização. Os dispositivos em que a Lei Federal nº 12.615/2012 menciona expressamente os termos “pequena propriedade ou posse rural familiar” ou o artigo 3, V, são aplicáveis tão-somente àquelas propriedades ou posses que cumpram os requisitos previstos no art.3, da Lei nº 11.326/2006, não

sendo aplicáveis a todas as propriedades inferiores a quatro módulos fiscais, uma vez que o legislador, quando pretendeu beneficiar todas as propriedades com aquela dimensão, o fez expressamente no termo legal. É ônus da prova do proprietário ou possuidor comprovar que sua propriedade enquadra-se nas hipóteses do artigo 3º da Lei nº 11.326/2006, para que venha obter os benefícios legais diferenciados e menos restritivos na Lei Federal nº 12.615/2012.

5.5 Da aplicação da legislação estadual ou municipal mais restritiva

Quando uma norma ambiental estadual e/ou municipal tiver níveis de proteção superiores aos da Lei 12.651/2012, domina sobre ela, devido à competência concorrente e suplementar para legislar sobre o tema, e ainda em razão do princípio da aplicação da Lei mais benéfica ao meio ambiente (LOUBET, 2012 <www.mpambiental.org>).

Caso existam tais dispositivos, evidencia-se que são constitucionais, uma vez que a competência para proteger o meio ambiente é concorrente entre a União, Estados e Municípios conforme estabelece a Constituição Federal em seu artigo 23, incisos VI e VII (LOUBET, 2012 <www.mpambiental.org>).

Nesse sentir Farias (1999, p.356) explica:

Pelos [...] §§ 1º e 4º do art.24, pelo art. 225 da Constituição, bem como pela indefinição do que seja especial, deve-se, *fortiori ratione*, fixar como diretriz exegética que os eventuais conflitos, nos quais a noção de norma geral e especial não seja suficiente, devem ser resolvidos pela prevalência da norma que melhor defenda o direito fundamental tutelado, por tratar-se de preceito constitucional (lei nacional) que se impõe à ordem jurídica central ou regional (*in dubio pro natura*). Assim, o princípio *in dubio pro natura* deve constituir um princípio inspirador de interpretação. Isto significa que, nos casos em que não for possível uma interpretação unívoca, a escolha deve recair sobre a interpretação mais favorável à proteção ambiental. Fica assim solucionado o conflito em função da maior restituidade da legislação federal ou estadual, caso não se possa distinguir com clareza que se trata de normas específicas ou gerais.

5.6 Do regulamento transitório

A regulamentação transitória estabelecida no capítulo XIII, compreendendo os artigos 68 a 69, é um tema que afetará diretamente a questão de aplicação e interpretação da Lei nova. Esse capítulo tem o objetivo de estabelecer um marco entre os fatos ocorridos antes desta lei e os que vierem a ocorrer após. No entanto, nota-se que este marco temporal escolhido não é o da publicação da lei, e sim o estabelecido no artigo 3º, VI, que estabelece o conceito de área rural consolidada

(LOUBET, 2012 <www.mpambiental.org>). Vejamos então o teor do artigo mencionado:

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

[...]

IV – área rural consolidada: área de imóvel rural com ocupação antrópica preexistente a 22 de julho de 2008, com edificações benfeitorias ou atividades agrossilvipastoris, admitida, neste último caso, a adoção do regime de pousio.

As regras transitórias previstas no capítulo XIII da Lei nº 12.651/2012 são aplicáveis apenas às situações consolidadas, conforma prevê o artigo 3º, IV, da mesma Lei. Exclusivamente será classificada como atividade consolidada aquela que o proprietário demonstre por meios idôneos de prova que exercia anteriormente 22 de julho de 2008 as atividades agrossilvipastoris, dessa forma consideradas aquelas que se configurem como atuação sustentável e cumulativa de espécies florestais conjugada com agricultura e criação de animais, não sendo aplicável tal regime às que desempenham de forma separada a atividade de agricultura, pecuária ou silvicultura (LOUBET, 2012 <www.mpambiental.org>).

Observamos agora o artigo 60 do Código Florestal:

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 punibilidade com a efetiva regularização prevista nesta Lei.

A respeito desse dispositivo, Loubet (2012 <www.mpambiental.org>) esclarece que ele:

[...] afronta o princípio constitucional da tríplice responsabilização do poluidor, estabelecido no art. 225, § 3º da Constituição Federal, ao impedir a aplicação da sanção penal em decorrência da celebração de um acordo administrativo (Conclusão com base em Súmula aprovada pelo Ministério Público do Rio Grande do Sul); [...] A exceção prevista no artigo 60 da Lei nº. 21.651/2012 é restrita às situações transitórias previstas no capítulo XIII daquele diploma legal, de forma que se aplica apenas às situações consolidadas até 22 de julho de 2008, dentro do contexto do artigo 59 (assinatura de termo de compromisso junto ao órgão ambiental para adesão ao Programa de Regularização Ambiental – PRA), não se aplicando aos crimes cometidos após esta data, nem àqueles crimes que, considerados como continuados, tiveram sua execução estendida após o prazo mencionado.

Ainda a respeito do artigo 60 da Lei nº 12.615/12, Loubet (2012 <www.mpambiental.org>) expõe que ele não é auto-aplicável e necessita de regulamentação, sendo que enquanto não for implementado o Programa de Recuperação Ambiental é impossível a suspensão da punibilidade dos artigos ali referidos. Quando o artigo em questão trata da exceção à regra, sua interpretação deve ser restritiva, de maneira que a assinatura de Termo de Ajustamento de Conduta com o Ministério Público ou com qualquer outro colegitimado não impede a entrada ou prosseguimento da ação penal, já que o dispositivo legal condiciona tal benefício à adesão ao Programa de Recuperação Ambiental, ainda não implementado.

5.7 Da regulamentação para áreas consolidadas em APP e Reserva Legal

Outra observação importante diz respeito ao fato de que não poderão ocupar áreas de preservação permanente, ainda que anteriores a 22 de julho de 2008, os ranchos de pesca ou lazer, pois que não se enquadram na categoria de “ecoturismo” ou “turismo rural” previstas no artigo 61 – A da Lei nº 12.615/2012, uma vez que não desempenham qualquer atividade econômica na área. Outrossim, é ilegal a ocupação da Área de Preservação Permanente em margens dos rios navegáveis até a distância de 15 metros computados desde o ponto médio das enchentes ordinárias definidas pelo artigo 14 do Código de Águas, porque tal área é de domínio público nos termos da Súmula 479, do STF. Nota-se ainda que o parágrafo 12 do artigo 61 – A do novo Código deve ser analisado em conjunto com a previsão do art. 65, §2º da mesma lei, em razão da interpretação sistemática e do princípio da razoabilidade, considerando-se, portanto, área mínima não edificável, mesmo na área rural, 15 metros contados da margem do rio (LOUBET, 2012 <www.mpambiental.org>).

As propriedades com área de menos de 4 módulos fiscais não estão isentas de inscrição no CAR e regularização da Reserva Legal perante o órgão ambiental, inclusive pois será neste o procedimento administrativo que o proprietário tem de fazer a prova para demonstrar que se enquadra na situação de exceção prevista no artigo 67 do Código Florestal vigente. O regime diferenciado previsto para as propriedades rurais inferiores a 4 módulos fiscais deve ser conferido com base na situação de fato, já que nas possibilidades de haver mais de uma matrícula para imóveis contíguos que, juntados, ultrapassam este 4 módulos fiscais, não será aplicável tal regime, sob pena de desobedecer-se a finalidade legal de amparo ao pequeno proprietário (LOUBET, 2012 <www.mpambiental.org>).

5.8 Da ação civil pública e sua inscrição na matrícula do imóvel

E por fim, observou-se que as ações civis públicas relativas ao cumprimento da função ambiental da propriedade, sobretudo aquelas que tenham ligação com institutos da Reserva Legal e de Áreas de Preservação Permanente – que são obrigações *propter rem* (art.2º, § 2º e 7º, §2º da Lei nº 12.651/2012) e transferidas para os novos proprietários – devem ser inscritas na matrícula do imóvel para a

ciência de terceiros, por força do art.167, I, '21' da Lei de Registros Públicos e bem como no art.42, §3º, do CPC, uma vez que eventual sentença proferida contra o proprietário anterior – réu na ação – surtirá efeito contra o adquirente (LOUBET, 2012 <www.mpambiental.org>).

Essas foram, em síntese, algumas das observações ao Novo Código Florestal – Lei 12.651, de 25 de 2012 – que acaba de completar um ano de sua promulgação. E, por ser de ordem recente, muitas dúvidas, interpretações e discussões doutrinárias e jurisprudenciais, ainda levantar-se-ão até que seja de fato implementado inteiramente. Para alcançar a efetividade plena, muito ainda há de ser feito em termos de regulamentação e, principalmente de fiscalização.

5.9 Dos efeitos das mudanças advindas com o novo Código Florestal e os próximos desafios

Um ano após a implementação do novo Código Florestal é apontado pelo site G1 (2013 <g1.globo.com>) que o Brasil perdeu entre 15 e 40 (variando de acordo com cada região) de áreas previstas para a conservação obrigatória. Todavia, por outro lado, ganhou uma legislação mais fácil de ser aplicada na prática, ou seja, que permite maior preservação efetiva. Isso é o que comprovam os dados apresentados pela organização não governamental *The Nature Conservancy* (TNC). O site anuncia ainda que a nova lei facilita a regularização, sendo factível do ponto de vista do produtor.

O novo Código alterou o cálculo do tamanho das APPs, variando de acordo com a largura dos lagos ou rios. Também abrandou as normas de recomposição das APPs e das Reservas Legais, especialmente para os pequenos produtores, com a finalidade de viabilizar a regularização do passivo que vem formando-se há décadas, de vigência e descumprimento da lei anterior. No entanto, as regras mais flexíveis aplicam-se só para às áreas que foram abertas para plantio ou pastagem até julho de 2008, é o que destaca o site G1(2013 <g1.globo.com>).

O G1 (2013 <g1.globo.com>) também informa que o TNC conseguiu realizar o cálculo, pois trabalha há oito anos auxiliando produtores e autoridades municipais em seis Estados brasileiros a mapearam e registraram propriedades rurais, na procura da regularização. O banco de dados da ONG cobre mais de 42 milhões de hectares. Em uma amostragem em três municípios – Angélica, Ivinhema e Novo

Horizonte do Sul – do Estado do Mato Grosso do Sul, no bioma Mata Atlântica as perdas teóricas foram de 24% de área prevista para APP e de 3% de Reserva Legal, comparando a legislação antiga com a nova. Outrossim numa amostra de três municípios – Sapezal, Campos de Júlio e Nova Ubiratã – importantes na produção agrícola do Estado do Mato Grosso, uma região de serrado e florestas, as perdas com a nova Lei foram de 15 % nas APPs e 32% nas Reservas Legais. Estimativas essas, do TNC, resultado da comparação dos dispositivos legais relativos aos casos.

Apesar da perda, por outro lado há o ganho na maior facilidade de se alcançar de fato a efetividade, para que concretamente haja proteção e não permaneça mais uma vez o ordenamento na ignorância. Para isso, porém, há ainda alguns desafios a serem superados pelo Poder Público. No aniversário de um ano da lei venceu o prazo para o Executivo Federal editar a regulamentação de vários pontos previstos no novo Código Florestal. O principal ponto a ser regulamentado pelo governo federal é a respeito de como será executado o programa de regularização das áreas que foram degradadas, ou seja, sua implementação. No entanto, o primeiro desafio é fazer com que mais de 5,5 milhões de proprietários se inscrevam no CAR. Com base nos dados do CAR, na prática, será feito um grande mapa das propriedades rurais brasileiras e seus recursos naturais, assim podendo ser recuperadas as áreas desmatadas irregularmente. Com o CAR será possível fazer o registro da informação no momento da regularização e depois o acompanhamento do uso do solo naquela propriedade através de imagem de satélite. Isso conforme informações do site G1 (2013 <g1.globo.com>).

Já o coordenador regional das Promotorias de Meio Ambiente, promotor Carlos Alberto Valera, em palestra realizada na sede da Associação Brasileira dos Criadores de Zebu (ABCZ) avalia que não houve evolução alguma, pelo contrário, houve retrocesso brutal com a promulgação do novo Código Florestal. Menciona ainda que, dados técnicos e científicos da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) relevam que se o Código for aplicado do jeito que ele foi proposto, irão deixar de ser recuperados 40 milhões de hectares de áreas protegidas (JM Online, 2013 <<http://jmonline.com.br>>). Ainda, o promotor ressalta que a cobertura vegetal nativa nas bacias hidrográficas do Triângulo Mineiro – de acordo com o Inventário Florestal de Minas Gerais – enquanto a média regional é de 16.02%, em Uberaba o número é ainda mais preocupante por ser menor que o percentual mínimo determinado pela atual legislação, que é de 20%, ou seja, a cobertura vegetal

aborda somente 12,24% da área. Em água Comprida e Delta o problema é mais crítico, pois há menos de 5% de cobertura vegetal. Como a legislação mineira é mais protetiva, o promotor explica que o entendimento é que deve ser aplicada a legislação estadual em detrimento da legislação federal. Esse dispositivo está no parágrafo 2º, artigo 24 da Constituição Federal, em que União, Estados e Municípios podem legislar de forma concorrente e de maneira mais protetiva. O entendimento é também que essa modificação do Código Florestal é institucional. Ressalta o promotor, que prova disso é que existem quatro Ações Diretas de Inconstitucionalidade tramitando no Supremo Tribunal Federal, onde questionamos a constitucionalidade, por que houve, retrocesso ambiental (JM Online, 2013 < <http://www.jmonline.com.br>>).

Estudo científico realizado pela Sociedade Brasileira para Progresso da Ciência (SBPC) adverte que os parâmetros mínimos para proteção em Minas Gerais, por exemplo, é de 20% de reserva legal e 30 metros de área de preservação permanente (APP). Evidentemente, se a ciência afirma que são necessários 30 metros de para a proteção, de nada adianta a legislação dizer que cinco metros é o suficiente, pois isso não vai gerar o serviço ambiental que determinado ecossistema precisa, frisa o promotor Carlos Valera (JM Online, 2013 <<http://www.jmonline.com.br>>).

Para o promotor, o único recurso para esse problema é a conscientização, sendo preciso que o brasileiro passe a exercer o que manda a sua Constituição Federal, sobretudo com relação ao artigo 225, pois o meio ambiente carece ser usado de uma maneira que a futura geração receba os bens ambientais, no mínimo, nas mesmas condições que nós recebemos. Todavia, não é possível conscientizar senão houver educação de boa qualidade. Portanto, se faz necessário que as três esferas – União, estados e municípios – elaborem programas certos de educação ambiental para que crianças e adolescentes possam ser conscientizados a respeito da preservação ambiental (JM Online, 2013 <<http://www.jmonline.com.br>>).

6 CONCLUSÃO

No decorrer da história da legislação brasileira é possível notar que gradativamente novas regras foram surgindo de acordo com as necessidades percebidas, não necessariamente do meio ambiente, e sim, na maioria das vezes, do homem. Nota-se, por exemplo, já no tempo das Ordenações do Reino onde se restringia o corte do pau-brasil, não por ser ato contra o meio ambiente, todavia por se tratar de um interesse econômico. E dessa forma aconteceu na maior parte das ocasiões, em que se editou uma lei ambiental.

Com a chegada da Constituição Federal de 1988 foi trazido por ela o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, para garantir a sadia qualidade de vida. Esse fato consistiu em uma grande conquista, novamente para o homem. Com esse marco histórico na legislação começou a intensificar-se a preocupação com a saúde do planeta, mas por outro lado, havia o crescimento econômico do país que não podia ser estancado. O desafio maior era (ainda é) estabelecer um equilíbrio entre ambos.

À época da Constituição de 1988 já vigorava o Código Florestal de 1965, contudo não alcançava a sua efetividade, pois permanecia na ignorância. Foi com a edição da Lei dos Crimes Ambientais de 1998 – a qual estabelecia tipos penais para quem infringisse o Código Florestal – que começaram as discussões a respeito do Código, pela sua rigidez e difícil aplicabilidade.

Começou-se então a ideia de alterar o Código e, durante aproximadamente 15 anos discutiu-se a elaboração de um novo código Florestal. A disputa de interesses era entre ambientalistas e ruralistas. Os ambientalistas estavam preocupados com o retrocesso que continha o Projeto de Lei nº 1.876, o Substitutivo ao Código Florestal, pois em vários artigos estava-se reduzindo a proteção mínima assegurada pela lei florestal. Os ruralistas defendiam a flexibilização das norma para que não perdessem parte de seus lucros ou para que não fossem punidos por não cumprir o Código Florestal.

O substitutivo do Projeto de Lei passou por diversas idas e vindas entre a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, até que foi finalmente aprovado um novo ordenamento jurídico, que entra em vigor para a salvaguarda do meio

ambiente ecologicamente equilibrado, qual seja, o Novo Código Florestal, datado de 25 de maio de 2012.

A nova Lei tornou-se mais flexível para os produtores rurais e apresenta novidades, tais como o Cadastro Ambiental Rural (CAR) e o Programa de Regularização Ambiental (PRA), extremamente importantes para o controle e a fiscalização do novo regramento em vigor que, por sua vez, são fundamentais para garantir a efetividade. Tais novidades estão, todavia, eivadas de problemas no que diz respeito a sua eficácia. Após um ano de vigor, ainda não foi lançada pelo Governo Federal a implementação do Programa de Regularização Ambiental que é o principal meio de ser efetivado o Cadastro Ambiental Rural, pois através dele serão cadastrados todos os imóveis rurais do país, fazendo-se um grande mapa, com possibilidade de fiscalização via satélite acompanhando tudo o que acontece nas propriedades.

Por outro lado, há problemas com a nova Lei, porquanto o direito ambiental foi consagrado pela Constituição Federal como um direito fundamental e assim, tendo a prerrogativa de não sofrer retrocessos, ou seja, a Constituição traz implicitamente o princípio da proibição de retrocesso, onde uma norma nova não pode passar a proteger menos que a anterior. No entanto a nova Lei retrocedeu, o que a torna inconstitucional segundo o entendimento de juristas ambientais.

Essa discussão ainda não é unânime na doutrina, aliás, devido à novidade da implementação do Novo Código, pouca doutrina existe até o momento. O que há são várias Ações Diretas de Inconstitucionalidade contra a nova Lei, que estão tramitando no STF, justamente questionando a sua constitucionalidade por ter ferido o princípio da proibição de retrocesso.

Vale ressaltar que o caminho para o alcance da efetividade é, acima de tudo, a conscientização de todos, pois a coletividade, juntamente com o Poder Público, tem o dever de salvaguarda do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Cabe, portanto, aqui, a educação ambiental, pois é através dela que se chegará a essa conscientização.

Assim, no presente trabalho pode-se concluir que enquanto não for solucionada a questão da inconstitucionalidade ou não, do novo Código Florestal, devem seus dispositivos ser implementados pelo Poder Público, para que alcance desde logo sua efetividade, mesmo da forma como representa, pois – tendo em vista

que o antigo Código era mantido na quase total ignorância – mais vale uma norma pouco protetiva do que nenhuma proteção de fato.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, José Carlos Vieira de. *Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*. 3. ed. Coimbra: Almedina, 2004.

LIMA, André. Apresentação. In: LIMA, A.; LAVRATTI, P.; PRESTES, V B. (Org.). *Reforma do Código Florestal: limites jurídicos*. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2011. P.7-15.

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. 12. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

BENJAMIM, Antônio Herman de V. O princípio poluidor-pagador e a reparação do dano ambiental. In: *Dano Ambiental, prevenção, reparação e repressão*. São Paulo: Revista do Tribunais, 1993.

BRASIL, Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 1.876/1999. Brasília, DF, 6 julho de 2010. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/787771.pdf>>. Acesso em: 16 maio 2013.

_____. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. *Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008*. Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 de junho de 2008.

_____. *Lei nº 4771, de 15 de setembro de 1965*. Institui o novo Código Florestal. Diário da União Brasília, DF, 16 de setembro de 1965.

_____. *Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012*. Dispõe sobre a proteção de vegetação nativa: altera as Leis nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 de maio de 2012.

_____. Resolução CONAMA nº 303/2002. Disponível em : <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=299>> Acesso em: 10 maio 2013.

BRASIL, Francisca Narjana de Almeida. O princípio da proibição do retrocesso social como efetividade da segurança jurídica. Disponível em: <<http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/3816/O-principio-da-proibicao-do-retrocesso-social-como-efetividade-da-seguranca-juridica>>. Acesso em: 31 maio 2013.

CARADORI, Rogério da Cruz. *O Código Florestal e legislação extravagante: a teoria e a prática da proteção florestal*. São Paulo: Atlas, 2009.

DINIZ, Maria Helena. *Norma constitucional e seus efeitos*. São Paulo: Saraiva, 1989.

ECOAMAZÔNIA. *Dilma decide vetar 12 itens e fazer 32 mudanças no Código Florestal – Governo obriga replantio de mata nativa nas áreas de preservação ao longo dos rios*.

Disponível em: <<http://www.ecoamazonia.org.br/2012/05/dilma-decide-vetar-12-itens-32-mudancas-codigo-florestal-governo-obriga-replantio-mata-nativa-areas-preservacao-longo-rios/#more-4046>>. Acesso em: 31 maio 2013.

FARIAS, Paulo José Leite. *Competência federativa e proteção Ambiental*. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 1999.

FERREIRA, Ivete Senise. Tutela penal do patrimônio cultural. São Paulo: *Revista dos Tribunais*, 1995.

FREI BETTO. Querido Jesus. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 24 dez.1998. Caderno 1, p.3.

G1. *Juristas ambientais discutem novo Código Florestal em São Luís*. Disponível em: <<http://g1.globo.com/ma/maranhao/noticia/2013/05/juristas-ambientais-discutem-novo-codigo-flores-tal-em-sao-luis-html>>. Acesso em: 29 maio 2013.

_____. *Novo Código Florestal fez país perder até 40% de áreas protegidas, diz ONG*.

JM Online. *Para promotor, Código Florestal é retrocesso e a saída é educação*. Disponível em: <<http://www.jmonline.com.br/novo/?noticias,2,CIDADE,81475>>. Acesso em: 05 jun. 2013.

LEGISLAÇÃO. Disponível em:<www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-por-assunto-/meio-ambiente-teste#content>. Acesso em: 10 maio 2013.

LOUBET, Luciano Furtado. *Breves anotações pontuais sobre a Lei nº 12.625/2012 (Novo Código Florestal)*. Disponível em: <http://www.mpambiental.org/arquivos/artigos/Artigo%20comentarios%20Novo%20Codigo%20florestal%_atualizado_20_1_.pdf>. Acesso em: 24 maio 2013.

MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário*. 7. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

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.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 10.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2009.

SARLET, I.W.; FENSTERSEIFER, T. Notas sobre os deveres de proteção do estado e a garantia da proibição de retrocesso em matéria (sócio) ambiental. In: LIMA, A.; LAVRATTI, P.; PRESTES, V. B. (Org.). *Reforma do Código Florestal: limites jurídicos*. São Paulo: Instituto O Direito por um planeta Verde, 2011. p.227-284.

SILVA, José Alfonso da *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 2. ed. São Paulo: RT, 1982.

_____. Fundamentos constitucionais da proteção do meio ambiente. In: *Revista de Direito Ambiental*, n.27, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

SILVA, S. T.et al. Código Florestal: em defesa das nossas florestas e do nosso futuro: In: LIMA, A.; LAVRATTI, P.; PRESTES, V. B. (Org.). *Reforma do Código Florestal: limites jurídicos*. São Paulo: O Direito por um Planeta Verde, 2011, p. 67-97.

SILVINSKAS, Luís Paulo. Tutela penal do meio ambiente. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

TELLES JUNIOR, Goffredo. *A Constituição a Assembleia Constituinte e o Congresso Nacional*. São Paulo: Saraiva, 1986.

TRINDADE, Gustavo. Áreas de Preservação Permanente e Reserva Legal: Análise comparativa entre o atual Código Florestal Federal (Lei nº 4.771/65) e o Substitutivo do PL nº 1.876/1999 (novo Código Florestal). In: LIMA, A.; LAVRATTI, P.; PRESTES, V. B. (Org.). *Reforma do Código Florestal: limites jurídicos*. São Paulo: Instituto O Direito por um planeta Verde, 2011, p.141-192.

WAINER, Ann Helen. *Legislação ambiental brasileira: subsídios para a história do direito ambiental*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense,1999.