

LUCAS DE SOUZA LEHFELD
NATHAN CASTELO BRANCO DE CARVALHO
LEONARDO ISPER NASSIF BALBIM

CÓDIGO FLORESTAL

Comentado e Anotado

Artigo por Artigo

- Doutrina
- Fundamentação constitucional
- Indicação de legislação correlata
- Jurisprudência

De acordo com
a Lei 12.727 e
Decreto 7.830 de
outubro de 2012



- A EDITORA MÉTODO se responsabiliza pelos vícios do produto no que concerne à sua edição (impressão e apresentação a fim de possibilitar ao consumidor bem manuseá-lo e lê-lo). Os vícios relacionados à atualização da obra, aos conceitos doutrinários, às concepções ideológicas e referências indevidas são de responsabilidade do autor e/ou atualizador.

Todos os direitos reservados. Nos termos da Lei que resguarda os direitos autorais, é proibida a reprodução total ou parcial de qualquer forma ou por qualquer meio, eletrônico ou mecânico, inclusive através de processos xerográficos, fotocópia e gravação, sem permissão por escrito do autor e do editor.

Impresso no Brasil – *Printed in Brazil*

- Direitos exclusivos para o Brasil na língua portuguesa

Copyright © 2013 by

EDITORA MÉTODO LTDA.

Uma editora integrante do GEN | Grupo Editorial Nacional

Rua Dona Brígida, 701, Vila Mariana – 04111-081 – São Paulo – SP

Tel.: (11) 5080-0770 / (21) 3543-0770 – Fax: (11) 5080-0714

metodo@grupogen.com.br | www.editorametodo.com.br

- Capa: Rodrigo Lippi

- CIP – Brasil. Catalogação-na-fonte.
Sindicato Nacional dos Editores de Livros, RJ.

L53c

Lehfeld, Lucas de Souza

Código florestal comentado e anotado (artigo por artigo) / Lucas de Souza Lehfeld, Nathan Castelo Branco de Carvalho, Leonardo Isper Nassif Balbim. - Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2013.

ISBN 978-85-309-4425-4

1. Direito ambiental - Brasil. 2. Projetos de lei - Brasil. I. Carvalho, Nathan Castelo Branco de. II. Balbim, Leonardo Isper Nassif. III. Título.

12-5875.

CDU: 349.6(81)

PREFÁCIO

Se existe um tema controverso recente no Direito é o Código Florestal. Não apenas no Direito Ambiental, mas no Direito como um todo, sobretudo na sua formulação, mas também na sua interpretação. Há anos que o Congresso Nacional discute a revogação do Código Florestal da década de 1960 e, neste contexto, ruralistas e ambientalistas travam uma verdadeira batalha. Todos acompanharam este debate pelos jornais de grande circulação. Recentemente, o Congresso Nacional aprovou a Lei Federal n.º 12.651, de 25 de maio de 2012, cujo texto representou a vitória dos ruralistas. Contudo, a luta continuou: a Presidente Dilma Rousseff vetou parte do texto legal aprovado e editou a Medida Provisória n.º 571/2012, modificando-o. Aprovada pelo Congresso Nacional, a Medida Provisória foi convertida na Lei n.º 12.727, de 17 de outubro de 2012, com nove vetos, sendo parte da matéria regulamentada pelo polêmico Decreto n.º 7.830, expedido no mesmo dia, com normas referentes ao Cadastro Ambiental Rural (CAR) e aos Programas de Regularização Ambiental, institutos criados pelo novo Código Florestal.

Ao lado desta disputa de visão de mundo, outro problema se coloca imediatamente: como interpretar a Lei n.º 12.651/2012, que já está em vigor (com o texto modificado pela medida provisória convertida na Lei 12.727/2012) e que corre o risco de ser modificada muito rapidamente? Interpretar uma lei é sempre um campo pantanoso. Interpretar uma lei resultante de um conflito intenso é sempre arriscado. Interpretar uma lei que ainda não tem um texto definitivo e que é alvo de embates profundos no Congresso Nacional é quase uma insanidade. No entanto, a ousadia faz parte da pesquisa no Direito. É com este olhar ousado que os autores se lançaram à árdua tarefa de interpretar o “novo” Código Florestal. E conseguiram, com competência técnica e didática.

Com uma proposta estruturada, os pesquisadores Lucas de Souza Lehfeld, Nathan Castelo Branco de Carvalho e Leonardo Isper Nassif Balbim, todos de alguma forma ligados ao curso de Direito da Universidade de Ribeirão Preto – UNAERP, conseguiram o que parecia impossível: oferecer um rico texto interpretativo da recentíssima Lei Federal n.º 12.651/2012, o Código Florestal. Todos os artigos da Lei são comentados, sempre partindo de uma perspectiva histórica da legislação, com indicação de farta doutrina e, na medida do possível, jurisprudência. O leitor pode ter acesso, ainda, aos textos vetados e às razões dos vetos. Um cuidado especial foi tomado na indicação da legislação complementar, de molde a permitir ao leitor ampliar seus horizontes após a

leitura dos comentários. Tudo isso transforma o livro em uma fonte de pesquisa atualíssima. Trata-se de obra didática, sem que o conteúdo acadêmico fique prejudicado. Pelo contrário, encontramos no texto um aprofundamento sistemático dos principais temas abordados pelo Código Florestal: as Áreas de Preservação Permanente – APPS, a Reserva Legal e as áreas remanescentes de florestas. Os autores se preocuparam, ainda, em apresentar o fundamento constitucional dos principais dispositivos, perfilando-se na linha daqueles que entendem que existe um Direito Ambiental Constitucional.

Ousadia, rapidez, competência e didatismo são os ingredientes da obra que o leitor tem em suas mãos. Aproveitem.

Marcelo Gomes Sodré

Mestre e Doutor em Direitos
Difusos pela PUC/SP. Professor
da Graduação e Pós-Graduação e
Diretor Adjunto da Faculdade de
Direito da PUC/SP.

SUMÁRIO

COMO ENTENDER O CÓDIGO	1

LEI N.º 12.651, DE 25 DE MAIO DE 2012

CAPÍTULO I
DISPOSIÇÕES GERAIS

■ Art. 1.º (Vetado)	3
■ Art. 1.º-A.....	3
Doutrina	4
1-A.1 Do Estado socioambiental de Direito e o princípio do desenvolvimento sustentável	4
1-A.2 Desenvolvimento sustentável e fundamento constitucional.....	6
1-A.3 Florestas e demais formas de vegetação nativa como bens de interesse comum	8
1-A.4 A função estratégica da produção rural na recuperação e manutenção das florestas e demais formas de vegetação nativa.....	10
1-A.5 Modelo de desenvolvimento ecologicamente sustentável a partir da conciliação do uso produtivo da terra e a contribuição de serviços coletivos das florestas e demais formas de vegetação nativas privadas.....	12
1-A.6 Políticas Públicas e a proteção e uso sustentável de florestas....	13
1-A.7 Competência em matéria ambiental quanto à formulação de políticas para a preservação e restauração da vegetação nativa e de suas funções ecológicas e sociais	14
1-A.8 Fomento à pesquisa científica e tecnológica na busca da inovação para o uso sustentável do solo e da água, a recuperação e a preservação das florestas e demais formas de vegetação nativa.....	16
■ Art. 2.º	16
Doutrina	17
2.1 Função socioambiental da propriedade.....	17
2.2 Uso irregular da propriedade.....	17
2.3 Responsabilidade ambiental: aplicação dos princípios da prevenção e do poluidor-pagador	18

2.4	Responsabilidade administrativa e penal	23
2.5	Obrigação real <i>propter rem</i>	24
■ Art. 3.º		25
Doutrina		29
3.1	Conceitos legais e interpretação do Código Florestal.....	29
3.2	Amazônia Legal	30
3.3	Áreas de Preservação Permanente (APPs).....	32
3.4	Reserva Legal: conceito e sua natureza jurídica	33
3.5	Aplicabilidade da Reserva Legal.....	34
3.6	Área rural consolidada.....	34
3.7	Pequena propriedade ou posse rural familiar.....	36
3.8	Propriedades e posses rurais com até quatro módulos fiscais	37
3.9	Terras indígenas.....	38
3.10	Povos e comunidades tradicionais e o acesso à terra.....	40
3.11	Uso alternativo do solo.....	43
3.12	Manejo sustentável.....	45
3.13	Obras e atividades de utilidade pública e de interesse social: diferenças.....	46
3.14	Obras e atividades de utilidade pública	48
3.14.1	Atividades de segurança nacional	48
3.14.2	Atividades de proteção sanitária.....	49
3.14.3	Obras de infraestrutura, serviços públicos e instalações para realização de competições esportivas	50
3.14.4	Atividades e obras de defesa civil.....	51
3.14.5	Mineração	52
3.15	Obras e atividades de interesse social.....	52
3.15.1	Regularização fundiária de assentamentos humanos.....	53
3.15.2	Implantação de instalações necessárias à captação e con- dução de água e de efluentes tratados para projetos cujos recursos hídricos são partes integrantes e essenciais da atividade.....	54
3.16	Atividades eventuais ou de baixo impacto ambiental.....	54
3.16.1	Implantação de instalações necessárias à captação e con- dução de água e efluentes tratados, desde que comprovada a outorga do direito de uso de água, quando couber....	56
3.16.2	Exploração agroflorestal e manejo florestal sustentável, comunitário e familiar, incluindo a extração de produtos florestais não madeireiros, desde que não descaracterizem a cobertura da vegetação nativa existente nem prejudi- quem a função ambiental	56

3.17 Veto do inciso XI do art. 3.º: conceito de pousio	56
3.18 Área verde urbana	57
3.19 Área abandonada, subutilizada ou utilizada de forma inade- quada	58
3.20 Área urbana consolidada	59
3.21 Crédito de carbono	59
3.22 Parágrafo único do art. 3.º	59
Fundamento Constitucional	59
Legislação Correlata	59
Atos Internacionais	61
Jurisprudência	61

CAPÍTULO II DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE

Seção 1 Da Delimitação das Áreas de Preservação Permanente

■ Art. 4.º	67
Doutrina	69
4.1 Áreas de Preservação Permanente (APPs) e sua função ambiental quanto aos elementos geomorfológicos	69
4.2 Áreas de Preservação Permanente com a função ambiental de proteção dos recursos hídricos	72
4.2.1 Licença ambiental	73
4.3 Áreas de Preservação Permanente com a função ambiental de proteção da vegetação nativa e do solo	75
4.3.1 Revogação do § 2.º e veto do § 3.º do art. 4.º	76
4.3.2 Dispensa de faixas de APP no entorno das acumulações naturais ou artificiais de água, com superfície inferior a um hectare	77
4.4 Pequena propriedade ou posse rural familiar e o plantio de cul- turas temporárias e sazonais de vazante de ciclo curto em Áreas de Preservação Permanente	77
4.5 Imóveis rurais com até 15 módulos fiscais e a prática da aqui- cultura em APPs	78
4.5.1 Conselhos Estaduais de Meio Ambiente	79
4.5.2 Planos de recursos hídricos	79
4.6 Veto dos §§ 7.º, 8.º e 9.º do art. 4.º: áreas de faixas de inundação, planos diretores e leis de uso do solo	80

■ Art. 5.º	81
Doutrina	81
5.1 Reservatórios artificiais de água destinados à geração de energia ou abastecimento público.....	81
5.2 Geração de energia ou abastecimento público como serviços de interesse da coletividade.....	82
5.3 Obrigatoriedade na aquisição, desapropriação ou instituição de servidão administrativa pelo empreendedor das APPs criadas no entorno dos reservatórios artificiais de água	82
5.3.1 Aquisição, desapropriação e servidão administrativa	83
5.3.2 Licenciamento ambiental	84
5.3.3 Plano Ambiental de Conservação e Uso do Entorno do Reservatório (PACUERA).....	84
5.3.4 Licença de instalação.....	85
5.3.5 Projeto ou Plano Básico Ambiental.....	85
5.3.6 Órgão ambiental competente	86
5.4 Veto do § 3.º do art. 5º: implantação de parques aquícolas e polos turísticos e de lazer no entorno de reservatório.....	86
■ Art. 6.º	87
Doutrina	87
6.1 Áreas de Preservação Permanente cobertas com florestas ou outras formas de vegetação por declaração de interesse social pelo Chefe do Poder Executivo: discricionariedade administrativa	87
6.2 Ato do Chefe do Poder Executivo	88

Seção II

Do Regime de Proteção das Áreas de Preservação Permanente

■ Art. 7.º	89
Doutrina	90
7.1 Área de Preservação Permanente (APP) como bem de interesse comum: obrigatoriedade da tutela ambiental.....	90
7.2. Proprietário, possuidor e ocupante a qualquer título.....	90
7.3 Da responsabilidade ambiental.....	91
7.4 Da obrigação de recompor a vegetação suprimida de Área de Preservação Permanente.....	92
7.5 Supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente após 22 de julho de 2008	92

7.6	Supressão da vegetação não autorizada por órgão ambiental competente	93
7.7	Das áreas consolidadas em APPs.....	94
■ Art. 8.º		94
	Doutrina	94
8.1	Hipóteses excepcionais de intervenção e supressão nativa em APP.....	94
8.1.1	Tutela penal das Áreas de Preservação Permanente.....	96
8.2	Intervenção ou supressão de vegetação em APP.....	96
8.3	Supressão de vegetação nativa protetora de nascentes, dunas e restingas.....	96
8.4	A intervenção e supressão de vegetação nativa em restingas e manguezais cuja função ecológica esteja comprometida.....	97
8.5	Dispensa da autorização para execução em caráter de urgência de atividades de segurança nacional e obras de interesse da defesa civil.....	97
8.6	Vedação à regularização de futuras intervenções ou supressões de vegetação nativa.....	98
■ Art. 9.º		98
	Doutrina	98
9.1	Acesso de pessoas e animais às APPs.....	98
9.2	Atividades de baixo impacto ambiental.....	99
	Fundamento Constitucional	99
	Legislação Correlata	99
	Atos Internacionais	100
	Jurisprudência	100

CAPÍTULO III DAS ÁREAS DE USO RESTRITO

■ Art. 10	103
Doutrina	103
10.1 Áreas de uso restrito	103
10.2 Pantanaís e planícies pantaneiras: patrimônio nacional.....	103
10.3 Pantanal Mato-Grossense.....	104
10.4 Exploração ecologicamente sustentável	104
■ Art. 11	105
Doutrina	105
11.1 Encostas	105

11.2 Manejo florestal sustentável.....	105
11.3 Atividades agrossilvipastoris.....	106
11.3.1 Boas práticas agronômicas.....	106
11.4 Manutenção das áreas de uso restrito	106
Fundamento Constitucional	107
Legislação Correlata	107
Atos Internacionais.....	107
Jurisprudência	107

CAPÍTULO III-A

DO USO ECOLOGICAMENTE SUSTENTÁVEL

DOS APICUNS E SALGADOS (INCLUÍDO PELA LEI N.º 12.727, DE 2012)

■ Art. 11-A	111
Doutrina	113
11-A.1 Medida Provisória 571/2012.....	113
11-A.2 Zona Costeira como bioma especialmente protegido	113
11-A.3 Zona Costeira e a presença de apicuns e salgados.....	113
11-A.4 Atividade de carcinicultura e salinas	114
11-A.4.1 Requisitos para o exercício das atividades de carni- cultura e salinas.....	114
11-A.5 Manguezais	115
11-A.6 Licenciamento ambiental e competência.....	116
11-A.7 Terrenos de marinha e bens da União	117
11-A.8 Recolhimento, tratamento e disposição adequados dos efluentes e resíduos e manutenção da qualidade da água e do solo	118
11-A.9 Atividades tradicionais de sobrevivência das comunidades locais.....	118
11-A.10 Estudo Prévio de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental (EIA-RIMA).....	119
11-A.10.1 Dispensa de EIA-RIMA	120
11-A.11 Licenciamento e responsabilidade ambiental.....	120
11-A.12 Ampliação da ocupação de apicuns e salgados	121
11-A.13 Ocupação ou exploração irregular	122
Fundamento Constitucional	122
Legislação Correlata	122
Atos Internacionais.....	123
Jurisprudência	123

CAPÍTULO IV DA ÁREA DE RESERVA LEGAL

Seção I Da Delimitação da Área de Reserva Legal

■ Art. 12	127
Doutrina	128
12.1 Imóvel rural e obrigatoriedade da Reserva Legal (RL)	128
12.1.1 Área de cobertura de vegetação nativa: compreende tanto florestas como demais formas de vegetação nativa.....	129
12.2 Percentuais mínimos de Reserva Legal em relação à área total do imóvel.....	129
12.2.1 Fracionamento do imóvel.....	130
12.3 Recomposição de Reserva Legal em propriedades e posses rurais com até quatro módulos fiscais	131
12.4 Cadastro Ambiental Rural (CAR)	131
12.5 Redução da Reserva Legal para fins de recomposição em imóveis rurais localizados em área de florestas na Amazônia Legal	132
12.5.1 Faculdade do Poder Público	132
12.5.2 Unidades de Conservação da Natureza de domínio público	133
12.5.3 Terras indígenas homologadas	134
12.5.4 Zoneamento Ecológico-Econômico	134
12.6 Obras e atividades de utilidade pública e Reserva Legal.....	135
■ Art. 13	135
Doutrina	136
13.1 Redução do percentual de Reserva Legal para fins de regularização de imóveis com área rural consolidada em área de florestas na Amazônia Legal.....	136
13.1.1 Amazônia Legal.....	137
13.1.2 Recomposição, regeneração e compensação da Reserva Legal	137
13.1.3 Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) estadual	138
13.1.4 Exclusão das áreas prioritárias para conservação da biodiversidade, dos recursos hídricos, bem como dos corredores ecológicos	138
13.2 Ampliação das áreas de Reserva Legal.....	138
13.3 Área excedente de Reserva Legal.....	139
13.4 Elaboração e aprovação dos Zoneamentos Ecológico-Econômicos	140

■ Art. 14	140
Doutrina	141
14.1 Critérios para localização da área de Reserva Legal	141
14.1.1 Plano de bacia hidrográfica.....	141
14.1.2 Zoneamento Ecológico-Econômico.....	142
14.1.3 Corredores ecológicos com outra Reserva Legal, com Área de Preservação Permanente, com Unidade de Con- servação ou com outra área legalmente protegida.....	142
14.2 Registro do imóvel no Cadastro Ambiental Rural.....	142
14.3 Protocolização da documentação para análise da localização de Reserva Legal.....	142
■ Art. 15	143
Doutrina	144
15.1 Cômputo das Áreas de Preservação Permanente (APPs) no cálculo do percentual da Reserva Legal.....	144
15.2 Critérios para o cômputo de APPs no cálculo da Reserva Legal	144
15.3 Regime de proteção das APPs.....	145
15.3.1 Área excedente para fins de constituição de servidão ambiental. Cota de Reserva Ambiental.....	145
15.3.2 Outros instrumentos congêneres.....	145
15.4 Recomposição, regeneração e compensação da Reserva Legal....	145
15.5 Veto do inciso II do § 4.º do art. 15	146
■ Art. 16	146
Doutrina	146
16.1 Reserva Legal em regime de condomínio.....	146

Seção II
Do Regime de Proteção da Reserva Legal

■ Art. 17	147
Doutrina	148
17.1 Obrigação <i>propter rem</i>	148
17.2 Exploração econômica da Reserva Legal.....	148
17.2.1 “Manejo sustentável”.....	149
17.3 Procedimento simplificado para manejo florestal sustentável em pequena propriedade ou posse rural familiar.....	149
17.4 Suspensão das atividades em Reserva Legal desmatada irregular- mente.....	150
17.5 Prazo para recomposição da Reserva Legal.....	151

■ Art. 18	151
Doutrina	152
18.1 Registro no órgão competente da área de Reserva Legal.....	152
18.2 Cadastro Ambiental Rural (CAR)	152
18.3 Perpetuidade das áreas de Reserva Legal.....	152
18.3.1 Transmissão ou desmembramento	153
18.4 Inscrição da Reserva Legal no CAR mediante a apresentação de planta e memorial descritivo conforme ato do Chefe do Poder Executivo	153
18.5 Área de Reserva Legal assegurada na posse do imóvel rural	153
18.6 Transferência da posse	154
18.7 Desobrigação quanto à averbação da Reserva Legal na matrícula do imóvel.....	154
■ Art. 19	156
Doutrina	156
19.1 Crescimento urbano e manutenção de Reservas Legais.....	156
■ Art. 20	156
Doutrina	156
20.1 Do manejo sustentável da Reserva Legal	156
20.2 Modalidades de manejo florestal sustentável da Reserva Legal.....	157
■ Art. 21	158
Doutrina	158
21.1 Coleta “livre”	158
21.2 Produtos florestais.....	158
21.2.1 Produtos florestais não madeireiros	158
■ Art. 22	159
Doutrina	159
22.1 Manejo florestal sustentável da vegetação da Reserva Legal com propósito comercial	159
■ Art. 23	160
Doutrina	160
23.1 Vínculo com a Reserva Legal.....	160
23.2 Declaração ao órgão ambiental.....	160
■ Art. 24	161
Doutrina	161

Seção III

Do Regime de Proteção das Áreas Verdes Urbanas

■ Art. 25	161
Doutrina	161

25.1 Áreas verdes urbanas..... 161

25.2 Regime de proteção 162

 25.2.1 Direito de preempção para aquisição de remanescentes florestais 162

 25.2.2 Transformação das Reservas Legais em áreas verdes 162

 25.2.3 Exigência de áreas verdes nos loteamentos, empreendimentos comerciais e na implantação de infraestrutura 163

 25.2.4 Aplicação em áreas verdes de recursos oriundos da compensação ambiental..... 163

Fundamento Constitucional 163

Legislação Correlata 164

Atos Internacionais..... 164

Jurisprudência 164

CAPÍTULO V

DA SUPRESSÃO DE VEGETAÇÃO

PARA USO ALTERNATIVO DO SOLO

■ **Art. 26..... 169**

Doutrina 170

26.1 Supressão de vegetação nativa e uso alternativo do solo..... 170

26.2 Cadastro Ambiental Rural (CAR) 171

26.3 Autorização da supressão..... 171

 26.3.1 Natureza Jurídica..... 171

 26.3.2 Competência 172

26.4 Requerimento para a supressão da vegetação nativa..... 173

26.5 Necessidade de Estudo Prévio de Impacto Ambiental (Epia) 174

26.6 Consequências do descumprimento..... 174

■ **Art. 27..... 175**

Doutrina 175

27.1 Proteção das espécies migratórias e ameaçadas de extinção 175

■ **Art. 28..... 177**

Doutrina 177

28.1 Área abandonada 177

Fundamento Constitucional 177

Legislação Correlata 178

Atos Internacionais..... 178

Jurisprudência 178

CAPÍTULO VI DO CADASTRO AMBIENTAL RURAL

■ Art. 29	181
Doutrina	181
29.1 Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente (SINIMA).....	181
29.2 Cadastro Ambiental Rural (CAR)	182
29.3 Sistema de Cadastro Ambiental Rural	184
29.4 Desafios para implementação do CAR.....	185
■ Art. 30	186
Doutrina	186
30.1 Dispensa de requisitos para o Cadastro Ambiental Rural	186
Fundamento Constitucional	187
Legislação Correlata	187
Atos Internacionais	187
Jurisprudência	187

CAPÍTULO VII DA EXPLORAÇÃO FLORESTAL

■ Art. 31	189
Doutrina	190
31.1 Exploração Florestal	190
31.2 Licenciamento.....	190
31.3 Competência para o licenciamento	191
31.4 Plano de Manejo Florestal Sustentável.....	192
31.5 Plano de Manejo Florestal Sustentável em hipóteses especiais ...	193
31.6 Aplicação do Plano de Manejo Florestal Sustentável.....	194
■ Art. 32	195
Doutrina	195
32.1 Isenção de Plano de Manejo Florestal Sustentável.....	195
■ Art. 33	197
Doutrina	198
33.1 Suprimento por matéria-prima florestal	198
33.2 Origem dos recursos	198
33.3 Reposição florestal	199
33.4 Isenção da obrigação	200
■ Art. 34	200
Doutrina	201

34.1 Uso de matéria-prima florestal em grande quantidade..... 201

34.2 Plano de Suprimento Sustentável (PSS)..... 202

34.3 Suprimento por matéria-prima em oferta no mercado..... 203

34.4 Consumidoras de carvão vegetal ou lenha 204

Fundamento Constitucional 204

Legislação Correlata 205

Atos Internacionais..... 205

Jurisprudência 205

CAPÍTULO VIII

DO CONTROLE DA ORIGEM DOS PRODUTOS FLORESTAIS

■ **Art. 35**..... 207

Doutrina 208

35.1 Instrumentos de Controle da Origem dos Produtos Florestais... 208

35.2 Medidas de controle de origem dos produtos florestais 208

 35.2.1 Comunicação do plantio ou reflorestamento 208

 35.2.2 Declaração prévia para exploração..... 209

 35.2.3 Extração de lenha e demais produtos florestais 209

35.3 Bloqueio de emissão do Documento de Origem Florestal..... 209

■ **Art. 36**..... 210

Doutrina 211

36.1 Documento de Origem Florestal..... 211

36.2 Emissão do DOF..... 212

36.3 Conteúdo do DOF..... 212

36.4 Recebimento do produto florestal 212

36.5 Isenção de licença para transporte e armazenamento..... 213

■ **Art. 37**..... 213

Doutrina 214

37.1 Comércio de produtos oriundos da flora nativa 214

37.2 Exportação de produtos oriundos da flora 214

Fundamento Constitucional 214

Legislação Correlata 215

Atos Internacionais..... 215

Jurisprudência 215

CAPÍTULO IX

DA PROIBIÇÃO DO USO DE FOGO E

DO CONTROLE DOS INCÊNDIOS

■ **Art. 38**..... 217

Doutrina 218

38.1	Uso de fogo na vegetação.....	218
38.2	Competência para a aprovação.....	219
38.3	Aprovação do uso do fogo.....	219
38.4	Suspensão ou cancelamento da queima controlada.....	221
38.5	Planejamento para o uso do fogo no licenciamento ambiental...	222
38.6	O uso do fogo em Unidades de Conservação.....	222
38.7	Responsabilidade pelo uso irregular do fogo.....	223
■ Art. 39		224
	Doutrina	224
39.1	Planos de contingência para combate de incêndios florestais.....	224
■ Art. 40		224
	Doutrina	225
40.1	Política Nacional de Manejo e Controle de Queimadas, Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais.....	225
40.2	Mudanças climáticas.....	226
	Fundamento Constitucional	226
	Legislação Correlata	226
	Atos Internacionais.....	226
	Jurisprudência	227

CAPÍTULO X

DO PROGRAMA DE APOIO E INCENTIVO À PRESERVAÇÃO E RECUPERAÇÃO DO MEIO AMBIENTE

■ Art. 41		229
	Doutrina	231
41.1	Pagamento por serviços ambientais	231
41.2	Retribuição dos serviços ambientais prestados mediante remuneração.....	233
41.2.1	Atividades de sequestro, conservação, manutenção e aumento do estoque e diminuição do fluxo de carbono e a regulação do clima	233
41.2.2	Conservação da beleza cênica natural.....	234
41.2.3	Conservação da biodiversidade	234
41.2.4	Conservação das águas e dos recursos hídricos e do solo	235
41.2.5	Valorização cultural e do conhecimento tradicional ecossistêmico	235
41.2.6	Manutenção de Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito	236
41.2.7	Forma da remuneração	236

41.3	Compensação mediante incentivos financeiros e tributários.....	237
41.3.1	Obtenção de crédito agrícola com taxas menores e limites e prazos estendidos.....	237
41.3.2	Obtenção do seguro agrícola em condições mais vantajosas.....	238
41.3.3	Dedução das Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito na base de cálculo do Imposto Territorial Rural.....	238
41.3.4	Destinação de recursos arrecadados com a cobrança pelo uso da água para a manutenção, recuperação ou recomposição de Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito	239
41.3.5	Linhas de financiamento para atender a iniciativas favoráveis ao meio ambiente	239
41.3.6	Isenção de impostos para os principais insumos e equipamentos utilizados no cumprimento das exigências da lei.....	239
41.3.7	Inelegibilidade dos incentivos	240
41.4	Incentivos para a comercialização, inovação e aceleração de ações de recuperação, conservação e uso sustentável das florestas.....	240
41.5	Financiamento de atividades necessárias à regularização ambiental	240
41.6	Diferenciação tributária para empresas que utilizam produtos de propriedades regularizadas na sua produção ou comercialização	241
41.7	Manutenção das áreas protegidas como adicionalidade de reduções de emissões certificadas de gases de efeito estufa	242
41.8	Apoio aos proprietários de zonas de amortecimento de Unidades de Conservação de Proteção Integral	242
■ Art. 42.....		244
Doutrina		244
42.1	Programa de conversão de multa em serviços ambientais	244
■ Art. 43 (Vetado).....		245
■ Art. 44.....		246
Doutrina		247
44.1	Cota de Reserva Ambiental.....	247
44.2	Hipóteses de emissão	247
44.2.1	Área sob regime de servidão ambiental.....	247
44.2.2	Áreas de Reserva Legal acima do limite legal.....	249
44.2.3	Áreas protegidas na forma de Reserva Particular do Patrimônio Natural	249

44.2.4 Áreas no interior de Unidade de Conservação de domínio público ainda não desapropriadas.....	250
44.2.5 Áreas de Reserva Legal em pequena propriedade ou posse rural familiar.....	251
44.3 Requisitos para a emissão de CRA	251
■ Art. 45	252
Doutrina	252
45.1 Procedimento de emissão da CRA.....	252
■ Art. 46	253
Doutrina	254
46.1 Áreas passíveis de CRA	254
46.2 Limite de abrangência da CRA.....	254
■ Art. 47	254
Doutrina	255
47.1 Medida posterior à emissão da CRA.....	255
■ Art. 48	255
Doutrina	255
48.1 Transferência da CRA	255
48.2 Compensação de área de Reserva Legal.....	256
■ Art. 49	256
Doutrina	256
49.1 Responsabilidade pela proteção da área	256
■ Art. 50	257
Doutrina	257
50.1 Cancelamento da CRA.....	257
50.2 Necessidade de averbação do cancelamento	258
Fundamento Constitucional	258
Legislação Correlata	258
Atos Internacionais	259
Jurisprudência	259

CAPÍTULO XI

DO CONTROLE DO DESMATAMENTO

■ Art. 51	261
Doutrina	261
51.1 Do controle do desmatamento.....	261
51.2 Do embargo administrativo da obra ou atividade.....	263
Fundamento Constitucional	265
Legislação Correlata	265

Atos Internacionais..... 265
Jurisprudência 265

CAPÍTULO XII
DA AGRICULTURA FAMILIAR

■ **Art. 52..... 269**
Doutrina 269

■ **Art. 53..... 271**
Doutrina 271

■ **Art. 54..... 273**
Doutrina 273

■ **Art. 55..... 274**
Doutrina 274

■ **Art. 56..... 275**
Doutrina 275

56.1 Da simplificação do procedimento para expedição da licença ambiental para exploração vegetal (PMFS) na pequena propriedade ou posse rural familiar..... 275

56.2 Da dispensa de autorização para exploração vegetal da Reserva Legal na pequena propriedade ou posse rural familiar (manejo eventual, sem propósito comercial)..... 277

■ **Art. 57..... 278**
Doutrina 278

■ **Art. 58..... 279**
Doutrina 279

Fundamento Constitucional 280

Legislação Correlata 280

Atos Internacionais..... 281

Jurisprudência 281

CAPÍTULO XIII
DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS

Seção I
Disposições Gerais

■ **Art. 59..... 283**
Doutrina 284

59.1 Os Programas de Recuperação Ambiental (PRAs) 284

59.2 Efeitos da adesão aos Programas de Recuperação Ambiental (PRAs) e da assinatura dos termos de compromisso ambiental.. 285

59.3 Veto do § 6.º do art. 59..... 288

■ Art. 60	289
Doutrina	289
60.1 Causa suspensiva da punibilidade	289
60.2 Causa suspensiva da prescrição.....	290
60.3 Causa extintiva da punibilidade	291
Seção II	
Das Áreas Consolidadas em Áreas de Preservação Permanente	
■ Art. 61 (Vetado)	292
■ Art. 61-A	294
Doutrina	297
61-A.1 Considerações gerais e razões do veto do art. 61.....	297
61-A.2 Parâmetros para a recomposição de áreas consolidadas até 22 de julho de 2008 em Áreas de Preservação Permanentes.....	299
61-A.2.1 Áreas consolidadas em Áreas de Preservação Permanente ao longo de cursos d'água naturais	299
61-A.2.2 Veto do inciso I do § 4.º.....	300
61-A.2.3 Áreas consolidadas em Áreas de Preservação Permanente no entorno de nascentes e olhos d'água perenes	300
61-A.2.4 Áreas consolidadas em Áreas de Preservação Permanente no entorno de lagos e lagoas naturais	301
61-A.2.5 Áreas consolidadas em veredas.....	301
61-A.3 Disposições gerais para as hipóteses descritas no <i>caput</i> e nos §§ 1.º a 7.º do art. 61-A.....	301
61-A.4 Formas de recomposição das áreas consolidadas em Áreas de Preservação Permanente.....	304
61-A.4.1 Veto do inciso V do § 13	305
61-A.5 Veto do § 18	305
■ Art. 61-B	305
Doutrina	306
61-B.1 Limitações à área a ser recomposta em Áreas de Preservação Permanente consolidadas	306
61-B.2 Veto do inciso III	306
■ Art. 61-C	307
Doutrina	307
■ Art. 62	308
Doutrina	308
■ Art. 63	310
Doutrina	310

■ Art. 64	311
Doutrina	312
■ Art. 65	313
Doutrina	314

Seção III
Das Áreas Consolidadas em Áreas de Reserva Legal

■ Art. 66	315
Doutrina	317
66.1 Considerações gerais.....	317
66.2 Alternativas à regularização da área de Reserva Legal.....	318
66.2.1 Recomposição da Reserva Legal.....	318
66.2.2 Regeneração natural da vegetação na área da Reserva Legal.....	319
66.2.3 Compensação da Reserva Legal.....	319
66.3 A importante regra do § 9.º do art. 66 do Código Florestal	320
■ Art. 67	320
Doutrina	321
■ Art. 68	321
Doutrina	322
Fundamento Constitucional	323
Legislação Correlata	323
Atos Internacionais	323
Jurisprudência	324

CAPÍTULO XIV
DISPOSIÇÕES COMPLEMENTARES E FINAIS

■ Art. 69	327
Doutrina	327
■ Art. 70	328
Doutrina	328
■ Art. 71	328
Doutrina	329
■ Art. 72	329
Doutrina	330
■ Art. 73	330
Doutrina	330
■ Art. 74	330
Doutrina	330

■ Art. 75	331
Doutrina	331
■ Art. 76 (Vetado)	332
Doutrina	332
■ Art. 77 (Vetado)	332
Doutrina	333
■ Art. 78	333
Doutrina	334
■ Art. 78-A	334
Doutrina	334
■ Art. 79	335
Doutrina	336
■ Art. 80	336
Doutrina	336
■ Art. 81	336
Doutrina	337
■ Art. 82	337
Doutrina	337
■ Art. 83	337
Doutrina	338
83.1 Textos legais revogados expressamente pela Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012	338
83.2 Razões de veto do art. 83 alterado pela Lei n.º 12.727, de 17 de outubro de 2012.....	338
■ Art. 84	338
Doutrina	338
Fundamento Constitucional	339
Legislação Correlata	339
Atos Internacionais	340
Jurisprudência	340
BIBLIOGRAFIA	341
DECRETO N.º 7.830, DE 17 DE OUTUBRO DE 2012	345

COMO ENTENDER O CÓDIGO

O Código Florestal, ao dispor sobre imóvel rural, permite a visualização de três diferentes áreas:

- a) *Áreas de Preservação Permanente, tratadas no Capítulo II, Seção I;*
- b) *Áreas de Reserva Legal, elencadas no Capítulo IV, Seção I;*
- c) *Áreas remanescentes, conceituadas por exclusão.*

Feita a divisão, o legislador tratou de duas modalidades de intervenção antrópica em cada uma das áreas: a supressão e a exploração.

A supressão implica o corte de árvores ou outras formas de vegetação nativa, impedindo-se a regeneração natural. Tal medida é permitida nas Áreas de Preservação Permanente apenas em situações excepcionais, quais sejam, de interesse social, de utilidade pública e de baixo impacto ambiental, conforme tratado no Capítulo II, Seção II, do Código Florestal. Em Áreas de Reserva Legal – percentual de vegetação nativa do imóvel a ser preservada – não há que se falar em supressão. E nas áreas remanescentes a supressão é permitida, contanto que autorizada pelo órgão ambiental competente, respeitadas as regras do Capítulo V do Código.

A exploração, por seu turno, implica a utilização sustentável da floresta, com objetivos de ordem econômica ou de subsistência, sendo possível a regeneração das espécies nativas. Essa forma de intervenção é vedada pelo Código em Áreas de Preservação Permanente, que devem sempre ser preservadas, sendo possível, por outro lado, em Reservas Legais, desde que observada a disciplina normativa prevista no Capítulo IV, Seção II. É permitida também nas áreas remanescentes, exigindo-se licença do órgão ambiental competente após aprovação do Plano de Manejo Florestal Sustentável (PMFS), obedecidas as demais regras do Capítulo VII. Ressalvem-se as áreas em que a utilização independe de licença, a exemplo do que preveem, por exemplo, os arts. 35, § 3º, e 56, § 1º, do novo Código Florestal.

Após a regulamentação das formas de intervenção nas diferentes áreas do imóvel rural, para possibilitar a fiscalização quanto ao cumprimento das normas, o Código trata de diferentes instrumentos de controle, como a criação de sistemas de informação (Capítulos VI, VIII e XI) e cadastros, como o Cadastro Ambiental Rural (CAR), previsto no Capítulo VI.

Ao lado dessa sistematização, há institutos regulamentados de forma individualizada, como o Capítulo I (Disposições gerais, que se referem aos princípios e finalidades do Código); Capítulo III (Áreas de uso restrito, como pantanais e encostas); Capítulo III-A (Do uso ecologicamente sustentável dos apicuns e salgados); Capítulo IX (Da proibição do uso de fogo e do controle dos incêndios); Capítulo X (Do Programa de Apoio e Incentivo à Preservação e Recuperação do Meio Ambiente); e Capítulo XII (Da agricultura familiar).

O Código também, em seu Capítulo XIII (Disposições Transitórias), estabeleceu uma série de regras para adequação dos imóveis rurais que, em 22 de julho de 2008, não estavam coerentes com as novas exigências legais, principalmente no tocante às Áreas de Preservação Permanente e de Reserva Legal.

Nesse sentido, a presente obra, no intuito de facilitar a compreensão do novo Código Florestal, está sistematizada da seguinte forma:

- a) *Comentário artigo por artigo, com a indicação da doutrina mais atualizada a respeito do conteúdo normativo analisado;*
- b) *Fundamentação constitucional de cada Capítulo do Código;*
- c) *Legislação correlata aos temas trazidos pelo Código, Capítulo por Capítulo;*
- d) *Jurisprudência por Capítulo.*¹

¹ Em razão do ineditismo da obra, acompanhando a novel legislação, alguns acórdãos, apesar de se basearem no antigo Código Florestal, são apresentados com a finalidade de corroborar com os comentários aos artigos da Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012.

LEI N.º 12.651, DE 25 DE MAIO DE 2012

Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis n.ºs 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 n.ºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória n.º 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA,

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Capítulo I **Disposições Gerais**

Art. 1.º (VETADO).

Texto vetado: “Art. 1.º Esta Lei estabelece normas gerais sobre a proteção da vegetação, dispõe sobre as Áreas de Preservação Permanente e as áreas de Reserva Legal, define regras gerais sobre a exploração florestal, o suprimento de matéria-prima florestal, o controle da origem dos produtos florestais e o controle e a prevenção dos incêndios florestais e prevê instrumentos econômicos e financeiros para o alcance de seus objetivos”.

Razões do veto (Mensagem n.º 212, de 35 de maio de 2012): “O texto não indica com precisão os parâmetros que norteiam a interpretação e a aplicação da lei. Está sendo encaminhada ao Congresso Nacional medida provisória que corrige esta falha e numera os princípios gerais da lei”.

Art. 1.º-A. Esta Lei estabelece normas gerais sobre a proteção da vegetação, áreas de Preservação Permanente e as áreas de Reserva Legal; a exploração florestal, o suprimento de matéria-prima florestal, o controle da origem dos produtos florestais e o controle e

prevenção dos incêndios florestais, e prevê instrumentos econômicos e financeiros para o alcance de seus objetivos. (Incluído pela Lei n.º 12.727, de 2012).

Parágrafo único. Tendo como objetivo o desenvolvimento sustentável, esta Lei atenderá aos seguintes princípios: (Incluído pela Lei n.º 12.727, de 2012).

I – afirmação do compromisso soberano do Brasil com a preservação das suas florestas e demais formas de vegetação nativa, bem como da biodiversidade, do solo, dos recursos hídricos e da integridade do sistema climático, para o bem-estar das gerações presentes e futuras; (Incluído pela Lei n.º 12.727, de 2012).

II – reafirmação da importância da função estratégica da atividade agropecuária e do papel das florestas e demais formas de vegetação nativa na sustentabilidade, no crescimento econômico, na melhoria da qualidade de vida da população brasileira e na presença do País nos mercados nacional e internacional de alimentos e bioenergia; (Incluído pela Lei n.º 12.727, de 2012).

III – ação governamental de proteção e uso sustentável de florestas, consagrando o compromisso do País com a compatibilização e harmonização entre o uso produtivo da terra e a preservação da água, do solo e da vegetação; (Incluído pela Lei n.º 12.727, de 2012).

IV – responsabilidade comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em colaboração com a sociedade civil, na criação de políticas para a preservação e restauração da vegetação nativa e de suas funções ecológicas e sociais nas áreas urbanas e rurais; (Incluído pela Lei n.º 12.727, de 2012).

V – fomento à pesquisa científica e tecnológica na busca da inovação para o uso sustentável do solo e da água, a recuperação e a preservação das florestas e demais formas de vegetação nativa; (Incluído pela Lei n.º 12.727, de 2012).

VI – criação e mobilização de incentivos econômicos para fomentar a preservação e a recuperação da vegetação nativa e para promover o desenvolvimento de atividades produtivas sustentáveis. (Incluído pela Lei n.º 12.727, de 2012).

Doutrina

1-A.1 Do Estado socioambiental de Direito e o princípio do desenvolvimento sustentável

Em razão da degradação ambiental, proveniente não só da exploração dos recursos naturais, mas também dos impactos ambientais decorrentes

dos resíduos e efluentes do processo produtivo-econômico da sociedade contemporânea, agrega-se ao modelo atual de Estado de Direito (superado o Estado Social pós-Segunda Grande Guerra, que, por sua vez, já havia superado o Liberal) uma dimensão ecológica, sem evidentemente deixar de resguardar as conquistas consagradas pelos modelos anteriores, como a dignidade da pessoa humana e direitos políticos, civis, sociais, econômicos e culturais.

De acordo com Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer, o Estado Socioambiental de Direito configura-se um marco jurídico-constitucional ajustado à necessidade da tutela e promoção, de forma integrada e interdependente, “dos direitos sociais e dos direitos ambientais num mesmo projeto jurídico-político para o desenvolvimento humano em padrões sustentáveis, inclusive pela perspectiva da noção ampliada e integrada dos *direitos fundamentais socioambientais* ou *direitos fundamentais econômicos, sociais, culturais e ambientais*”.¹

O sistema normativo de tutela ambiental, sob esse prisma, não pode ser proposto, portanto, sem considerar as demandas sociais e econômicas do Estado como sociedade politicamente organizada. Não se tolera, portanto, fundamentalismos ecológicos ou mesmo compreensões maniqueístas dos fenômenos ambientais.² A finalidade é um desenvolvimento sustentável, balizado nos pilares social, econômico e ambiental, na formulação de Gerd Winter: “sustentável significa que estes três aspectos devem coexistir como entidades equivalentes. No caso de conflitos, eles devem ser balanceados, considerações mútuas tomadas e compromissos estabelecidos”.³

O desenvolvimento, conforme o Preâmbulo da Resolução n.º 41/128 da Organização das Nações Unidas (ONU), de 4 de dezembro de 1986, “é um processo global, econômico, social, cultural e político que visa a melhorar continuamente o bem-estar do conjunto da população e de todos os indivíduos, embasado em suas participações ativa, livre e significativa no desenvolvimento e na partilha equitativa das vantagens que daí decorrem”.

A sustentabilidade, por sua vez, passa a qualificar ou caracterizar o desenvolvimento no Estado Socioambiental de Direito. “O antagonismo dos termos – *desenvolvimento e sustentabilidade* – aparece muitas vezes, e não pode ser escondido e nem objeto de silêncio por parte dos especialistas que atuem no exame de programas, planos e projetos de empreendimentos.

¹ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito constitucional ambiental: Constituição, direitos fundamentais e proteção do ambiente*. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: RT, 2012. p. 45.

² *Id.*, *ibid.* p. 45.

³ WINTER, Gerd. *Desenvolvimento sustentável, OGM e responsabilidade civil na União Europeia*. Campinas: Millennium, 2009. p. 2 e 4.

De longa data, os aspectos ambientais foram desatendidos nos processos de decisões, dando-se um peso muito maior aos aspectos econômicos. A harmonização dos interesses em jogo não pode ser feita ao preço da desvalorização do meio ambiente ou da desconsideração de fatores que possibilitam o equilíbrio ambiental”.⁴

Nesse sentido, o desenvolvimento sustentável envolve a integração da tutela ambiental e o desenvolvimento econômico (princípio da integração), a necessidade de preservar o legado ambiental para as futuras gerações (princípio intergeracional), bem como a exploração sustentável e o uso equitativo dos recursos naturais (princípio da sustentabilidade).

A sustentabilidade, para o Código Florestal, é, ao mesmo tempo, fundamento de seu rol normativo e princípio orientador da hermenêutica a ele aplicável. A promoção do desenvolvimento econômico, por meio da produção agropecuária e do uso da terra, obrigatoriamente se submete aos imperativos da preservação e restauração das florestas e demais formas de vegetação nativa, da biodiversidade, do solo, dos recursos hídricos e da integridade do sistema climático (art. 1.º-A, inciso II).

1-A.2 Desenvolvimento sustentável e fundamento constitucional

O Código Florestal ratifica a tutela constitucional do meio ambiente esculpida no art. 225 da Constituição Federal de 1988, *in litteris*: “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”. Trata-se de direito fundamental, pois como salienta Antonio Enrique Perez Luño, o fato de o ambiente incidir-se diretamente na existência humana justifica a sua inserção no estatuto dos direitos fundamentais, considerando o ambiente como o conjunto de condições externas que conformam o contexto da vida do ser humano.⁵

Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público, quanto à exploração da floresta e demais formas de vegetação nativa, “preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas” (art. 225, § 1.º, I); “definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos

⁴ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 20. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 74.

⁵ PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. *Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución*. 5. ed. Madrid: Editorial Tecnos, 1995. p. 463.

atributos que justifiquem sua proteção” (§ 1.º, III); “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” (§ 1.º, IV) e “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” (§ 1.º, VII).

Quanto à política econômica encartada no texto constitucional, a proteção ambiental é princípio de observância obrigatória. De acordo com o art. 170 da CF/1988, “A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre-iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...] VI – defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação”.

A Constituição traz uma concepção de *desenvolvimento ecossocialista*, que, para Boaventura de Sousa Santos, se contrapõe ao do capital-expansionista, em que o desenvolvimento social é medido essencialmente pelo crescimento econômico contínuo, assentado na industrialização e evolução tecnológicas virtualmente infinitas, em total descontinuidade entre a natureza e a sociedade. A natureza é matéria, com valor apenas como fator de produção, “que garante a continuidade da transformação social assenta na propriedade privada e especialmente na propriedade privada dos bens de produção, a qual justifica que o controle sobre a força de trabalho não tenha de estar sujeito a regras democráticas”.⁶ Pelo paradigma ecossocialista, por outro lado, “o desenvolvimento social afere-se pelo modo como são satisfeitas as necessidades humanas fundamentais e é tanto maior, a nível global, quanto mais diverso e menos desigual; a natureza é a segunda natureza da sociedade e, como tal, sem se confundir com ela, tão pouco lhe é descontínua; deve existir um estrito equilíbrio entre três formas principais de propriedade: a individual, a comunitária e a estatal [...]”.⁷

Portanto, a justiça social como fundamento da ordem econômica (art. 170, *caput*, da CF/1988) conduz a uma gestão ambiental democrática quanto ao processo produtivo e ao desenvolvimento do Estado, no intuito de promover uma repartição equitativa dos benefícios derivados da exploração dos recursos naturais tanto pela iniciativa privada como pelo Estado.

⁶ SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1997. p. 336.

⁷ *Id.*, *ibid.* loc. cit.

1-A.3 Florestas e demais formas de vegetação nativa como bens de interesse comum

Em primeiro lugar, embora o título deste tópico mencione as florestas, é importante salientar que a Lei n.º 12.651/2012, com a redação dada pela Lei n.º 12.727/2012, não mais menciona as florestas em seu art. 1.º-A, uma vez que se entende que as florestas são parte integrante da vegetação nativa, sendo, portanto, apenas esta mencionada na norma.

Não obstante o Código Florestal apresentar em seu art. 3.º conceitos legais sobre os institutos disciplinados pelo seu rol normativo, não o fez para “florestas” e “demais formas de vegetação”.

Édis Milaré considera floresta como “associação arbórea de grande extensão e continuidade. O ‘império da árvore’, num determinado território dotado de condições climáticas e ecológicas para o desenvolvimento de plantas superiores. Não há um limite definido entre uma vegetação arbustiva e uma vegetação florestal. No Brasil, os cerradões, as matas de cipós e os jundus, que são as florestas menos altas do país, têm de 7 a 12m de altura média. Em contraste, na Amazônia ocorrem florestas de 25 a 36m de altura com sub-bosques de emergentes que atingem até 40-45m (Polígono dos Castanhais)”.⁸

A Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), estabelece em seu art. 17, de forma genérica, que a Floresta Nacional “é uma área com cobertura florestal de espécies predominantemente nativas e tem como objetivo básico o uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e a pesquisa científica, com ênfase em métodos para exploração sustentável de florestas nativas”.

Em relação à classificação das florestas, Luís Paulo Sirvinskas apresenta os seguintes tipos: *Quanto à sua titularidade*: (a) florestas de domínio público – instituída pelo Poder Público; (b) florestas de domínio privado – criada por particular sem interferência do Poder Público. *Quanto à origem*: (a) floresta primitiva ou primária (ou nativa, natural ou virgem) – aquela que se compõe de espécies originárias não só do país, mas também da região em que floresce; (b) floresta em regeneração – a que se encontra em fase de reconstituição (em formação), após a sua destruição. A regeneração poderá ocorrer naturalmente ou mediante florestamento ou reflorestamento; (c) floresta regenerada – é a que já se encontra reconstituída após a sua destruição anterior; (d) floresta plantada ou secundária – a que foi reconstituída pelo homem, por meio de florestamento ou de reflorestamento, podendo ser plantadas com espécies exóticas ou nativas. A regeneração pode ser natural ou artificial. *Quanto ao uso*: (a) floresta de exploração proibida; (b) floresta de exploração limitada; (c) floresta de exploração livre. Esta última não mais existe em razão da Lei

⁸ MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente*. A gestão ambiental em foco. Doutrina. Jurisprudência. Glossário. 6. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: RT, 2009. p. 1.313.

n.º 7.803, de 18 de julho de 1989, que, alterando a redação do antigo Código Florestal (Lei n.º 4.771, de 15 de setembro de 1965), passou a exigir, para a sua exploração, prévia autorização do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA).⁹

A Lei n.º 11.284, de 2 de março de 2006, que dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável, conceitua florestas públicas como aquelas “naturais ou plantadas, localizadas nos diversos biomas brasileiros, em bens sob o domínio da União, dos Estados, dos Municípios, do Distrito Federal ou das entidades da administração indireta” (art. 3.º). As de domínio privado, por exceção, seriam as criadas pelo particular.

Vegetação, por outro lado, consiste na “quantidade total de plantas e partes vegetais como folhas, caules e frutos que integram a cobertura da superfície de um solo. Algumas vezes o termo é utilizado de modo mais restrito para designar o conjunto de plantas que vivem em determinada área”.¹⁰

Nativa, natural ou primitiva é a vegetação existente sem a intervenção antrópica. É a que pertence à natureza característica de uma região do País.

A Resolução n.º 10, de 1.º de outubro de 1993, do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), apresenta os conceitos de vegetação primária e secundária ou em regeneração. De acordo com o art. 2.º, inciso I, a primária é aquela de “máxima expressão local, com grande diversidade biológica, sendo os efeitos das ações antrópicas mínimos, a ponto de não afetar significativamente suas características originais de estrutura e de espécies”. A vegetação secundária, ou em regeneração, é a “resultante dos processos naturais de sucessão, após supressão total ou parcial da vegetação primária por ações antrópicas ou causas naturais, podendo ocorrer árvores remanescentes da vegetação primária” (art. 2.º, inciso II).

Não obstante a individualização dos conceitos de “florestas” e de “vegetação nativa”, no art. 2.º da Lei n.º 12.651/2012 ambas são consideradas bens jurídicos ambientais de interesse comum.

A Constituição Federal, em seu art. 225, § 4.º, determina que a Floresta Amazônica, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, razão pela qual a sua utilização será feita, conforme lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, principalmente quanto ao uso dos recursos naturais.

A classificação desses bens como de interesse comum supera a de bens públicos e privados sob o ponto de vista da titularidade. Trata-se de um de um terceiro gênero de bem criado pela Constituição Federal de 1988 (art. 225), em face de sua natureza jurídica, qual seja, difusa (transindividual).

⁹ SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de direito ambiental*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 509.

¹⁰ MILARÉ, Édís. Op. cit. p. 1.342.

Bens ambientais têm duas características específicas: (a) são essenciais à sadia qualidade de vida e (b) são de uso comum do povo. Assim, são difusos, pois indivisíveis, podendo ser gozados por toda e qualquer pessoa dentro dos limites constitucionais.¹¹ “Não cabe, portanto, exclusivamente a uma pessoa ou grupo, tampouco se atribui a quem quer que seja, sua titularidade. Dissociado dos poderes que a propriedade atribui a seu titular, conforme consagra o art. 524 do Código Civil de 1916 e seu ‘clone’ do Código Civil de 2002 (art. 1.228), esse bem atribui à *coletividade* apenas seu *uso*, e ainda assim o uso que importe assegurar às próximas gerações as mesmas condições que as presentes desfrutam”.¹²

Bens de interesse comum, portanto, não se confundem com os de domínio público, pois o domínio sobre as florestas pode ser público ou privado. Na realidade, interesse deve ser entendido como a faculdade constitucionalmente garantida de exigir, administrativa ou judicialmente, do titular do domínio florestal ou de outras formas de vegetação nativa que ele preserve.¹³

1-A.4 A função estratégica da produção rural na recuperação e manutenção das florestas e demais formas de vegetação nativa

De acordo com Alfredo Abinagem, “a propriedade agrária caracteriza-se pelo fato de constituir bens que não se destinam ao consumo, mas aptos a produzir bens para o consumo [...] A terra é uma máquina natural de produção”.¹⁴

A função socioambiental da propriedade impõe a sustentabilidade no uso dos recursos naturais quando do processo produtivo, especialmente agropecuário. Ressalta-se que a Constituição Federal garante o direito à propriedade (art. 5.º, XXII), desde que cumpra a sua função social (art. 5.º, XXIII), determinado limitações ao domínio privado em prol da coletividade. A atividade econômica, por imperativo constitucional, também se submete ao cumprimento da função social da propriedade, nos termos do art. 170, incisos II e III, da Lei Maior.

Como marco teórico, o art. 186 da Constituição Federal trouxe os requisitos que devem ser atendidos para o cumprimento da função socioambiental

¹¹ Quanto aos interesses metaindividuais ou transindividuais, o Código de Defesa do Consumidor (Lei n.º 8.078/1990), estabelece, em seu art. 81, parágrafo único, os conceitos de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos. Difusos são os transindividuais de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato (inciso I). Direitos coletivos são os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base (inciso II). Os individuais homogêneos são aqueles de decorrem de uma origem em comum (inciso III).

¹² FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 10. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 110.

¹³ Cf. ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. 13. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 614.

¹⁴ ABINAGEM, Alfredo. *A família no direito agrário*. Belo Horizonte: Del Rey, 1996. p. 161.

da propriedade rural: (a) aproveitamento racional e adequado (inciso I); (b) utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente (inciso II); (c) observância das disposições que disciplinam as relações trabalhistas no campo (inciso III); e (d) a exploração da propriedade rural que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores (inciso IV).¹⁵

A exploração econômica do imóvel rural em desacordo com as normas ambientais, portanto, é passível de restrições impostas pelo Poder Público, como a desapropriação em razão do descumprimento da função socioambiental da propriedade, especialmente para fins de Reforma Agrária. “Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei” (art. 184 da CF/1988).¹⁶

Importante ressaltar que a função socioambiental da propriedade rural, especialmente em razão da tutela dos bens ambientais como florestas e demais formas de vegetação nativa, passou a informar toda a política agrícola, já que não é mais “possível contrato agrário sem cláusula de preservação de reservas naturais; não é possível entender a propriedade agrária e sua utilização sem limites impostos pelo meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo, como solenemente declara a Constituição cidadã”.¹⁷

Nesse sentido, a Política Agrícola instituída pela Lei n.º 8.171, de 17 de janeiro de 1991, apresenta como seus objetivos a proteção do meio ambiente e o uso racional do solo e recuperação dos recursos naturais (art. 3.º, IV). Para tanto, a produção rural, bem como o uso produtivo da terra são instrumentos

¹⁵ O dispositivo constitucional reproduz os requisitos exigidos pelo Estatuto da Terra, instituído pela Lei n.º 4.504, de 30 de novembro de 1964, que garante a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra (art. 2.º), condicionada a sua função social, quando favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias; mantém níveis satisfatórios de produtividade; assegura a conservação dos recursos naturais; e observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivam (art. 2.º, § 1.º).

¹⁶ Sobre a regulamentação do referido artigo, Lei n.º 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, que Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Em seu art. 2.º determina que a propriedade rural que não cumprir a função social nos termos do art. 9.º é passível de desapropriação. “Art. 9.º A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo graus e critérios estabelecidos nesta lei, os seguintes requisitos: I – aproveitamento racional e adequado; II – utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III – observância das disposições que regulam as relações de trabalho; e IV – exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores”.

¹⁷ MARÉS DE SOUZA FILHO, Carlos Frederico. Direito agrário e meio ambiente. In: ESTERCI, Neide; VALLE, Raul Silva Telles do (orgs.). *Reforma agrária e meio ambiente*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2003. p. 39.

essenciais para a busca desse resultado almejado pelo Estado brasileiro, que tem como principal mercado o agropecuário.

A disciplina do direito de propriedade dada pelo Código Civil também leva em consideração restrições de ordem ambiental. O art. 1.228, em seu § 1.º, exige que o exercício desse direito seja realizado em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam “preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas”.

Maria Helena Diniz, em análise do dispositivo, esclarece que o “a propriedade está impregnada de socialidade e limitada pelo interesse público. O atendimento ao princípio da função social da propriedade requer não só que seu uso seja efetivamente compatível com a destinação socioeconômica do bem, p. ex., se este for imóvel rural, nele dever-se-á exercer atividade agrícola, pecuária, agropecuária, agroindustrial ou extrativa, mas também que sua utilização respeite o meio ambiente, as relações de trabalho, o bem-estar social e a utilidade de exploração. Deverá haver, portanto, uso efetivo e socialmente adequado da coisa”.¹⁸

A função socioambiental da propriedade rural, portanto, constitui fundamento para o desenvolvimento econômico agropecuário nacional. A produção no campo deve incorporar o custo da proteção dos bens ambientais, pois essencial à sustentabilidade e uso racional dos recursos naturais decorrentes principalmente das florestas e demais formas de vegetação nativa.

1-A.5 Modelo de desenvolvimento ecologicamente sustentável a partir da conciliação do uso produtivo da terra e a contribuição de serviços coletivos das florestas e demais formas de vegetação nativas privadas

A sustentabilidade do desenvolvimento econômico agropecuário e industrial relaciona-se intrinsecamente com a produção decorrente do uso da terra e sua conciliação com o que as florestas e demais formas de vegetação nativa possam oferecer. De acordo com o Sistema Nacional de Informações Florestais, criado pelo Serviço Florestal Brasileiro, nos termos da Lei n.º 11.284/2006, os principais bens e serviços que os ecossistemas florestais fornecem são “fonte de matérias-primas – madeira, combustíveis e fibras; fonte de material genético; controle biológico; alimento – pesca, caça, frutos, sementes; produtos farmacêuticos; recreação, ecoturismo e lazer; recurso educacional; valor cultural – estético, artístico, científico e espiritual; controle de erosão, enchentes, sedimentação e poluição; armazenamento de água em bacias hidrográficas, reservatórios e aquíferos; controle de distúrbios climáticos como tempestades, enchentes e secas; proteção de *habitats* utilizados na reprodução emigração de espécies; tratamento de resíduos e filtragem de produtos tóxicos; regulação

¹⁸ DINZ, Maria Helena. *Código Civil anotado*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2008. p. 832.

dos níveis de gases atmosféricos poluentes; regulação de gases que afetam o clima; e ciclagem de minerais”.¹⁹

Para fins de gestão de florestas públicas, serviços florestais correspondem ao turismo e outras ações ou benefícios decorrentes do manejo e conservação da floresta, não caracterizados como produtos florestais (art. 3.º, IV, da Lei n.º 11.284/2006).

A *mens legis*, portanto, impõe o uso racional desses serviços e bens fornecidos pelos ecossistemas florestais. Ressalta-se que se trata de bens e serviços de interesse comum, por isso a preocupação em sua exploração sustentável quanto ao processo produtivo, especialmente no campo. Ademais, o dispositivo legal em comento indica a necessária observação dessa conciliação também nas florestas e demais formas de vegetação nativas privadas, ou seja, plantadas, sem interferência do Poder Público, conforme classificação dada por Sirvinskaskas.²⁰

1-A.6 Políticas Públicas e a proteção e uso sustentável de florestas

O Código Florestal determina que a proteção e o uso sustentável de florestas dar-se-ão por meio de ação governamental. O País, em função de seu amplo território e recursos naturais, possui um sistema político-normativo de tutela do meio ambiente complexo, capitaneado pela Constituição Federal de 1988, com competências atribuídas a entidades e órgãos públicos em todos os níveis – federal, estadual, municipal e distrital.

Nesse sentido, a sustentabilidade dos recursos ambientais explorados das florestas e demais formas de vegetação nativa decorre da eficácia de políticas públicas ambientais que se encontram, atualmente, instituídas por leis federais.

Política pública, para Paula Bucci, é um conjunto de “programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”.²¹

Como se observa, embora o termo “público” esteja associado à política, ele não se refere exclusivamente a uma ação do Estado, como muitos pensam, mas sim à coisa pública, de todos, sob o comando de uma lei e apoio de uma comunidade de interesses. “Portanto, embora as políticas públicas sejam reguladas e frequentemente providas pelo Estado, elas também englobam preferências escolhidas e decisões privadas podendo (e devendo) ser controladas

¹⁹ SNIF. Bens e serviços que a floresta fornece. *Sistema Nacional de Informações Florestais, Brasília, Ministério do Meio Ambiente*. Disponível em: <<http://www.florestal.gov.br/snif/recursos-florestais/bens-e-servicos-que-a-floresta-fornece>>. Acesso em: 20 jun. 2012.

²⁰ SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de direito ambiental*, op. cit., p. 509.

²¹ BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 241.

pelos cidadãos. A política pública expressa, assim, a conversão de decisões privadas em decisões e ações públicas, que afetam a todos”.

É nesse sentido que a tutela ambiental deve caminhar. Assim, as ações governamentais, coordenadas com o setor privado, devem satisfazer metas de desenvolvimento sustentável sob a égide dos princípios, objetivos e instrumentos das Políticas Nacionais do Meio Ambiente (Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981); de Recursos Hídricos (Lei n.º 9.433, de 8 de janeiro de 1997); sobre Mudança Climática (Lei n.º 12.187, de 29 de dezembro de 2009); da Biodiversidade (Decreto n.º 4.339, de 22 de agosto de 2002); de Educação Ambiental (Lei n.º 9.795, de 27 de abril de 1999); de Resíduos Sólidos (Lei n.º 12.305, de 2 de agosto de 2010); bem como da Política Agrícola (Lei n.º 8.171, de 17 de janeiro de 1991); de Gestão de Florestas Públicas (Lei n.º 11.284, de 2 de março de 2006); do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC (Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000).

1-A.7 Competência em matéria ambiental quanto à formulação de políticas para a preservação e restauração da vegetação nativa e de suas funções ecológicas e sociais

O inciso IV do parágrafo único do art. 1º-A determina que é de responsabilidade comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em colaboração com a sociedade civil, a criação de políticas para a preservação e restauração da vegetação nativa e de suas funções ecológicas e sociais nas áreas urbanas e rurais.

Pela Constituição Federal de 1988, as competências atribuídas aos entes federados (União, Estados, Municípios e Distrito Federal) são materiais (administrativas) e legislativas.

O critério de competências legislativas decorre do princípio da predominância dos interesses, de maneira que à União caberão as matérias de interesse nacional (arts. 21, 22, 23 e 24), aos Estados, as de interesse regional (arts. 25, 23 e 24), e aos Municípios, as de interesse local (arts. 23 e 30). Ao Distrito Federal, a Lei Maior atribuiu as mesmas matérias dos Municípios e dos Estados, conforme art. 32, § 1.º.

“Essa é a regra norteadora da repartição de competências. Todavia, em algumas matérias, em especial no direito ambiental, questões poderão existir não só de interesse local, mas também regional ou, até mesmo, nacional. Fácil visualizarmos essa situação, ao mencionarmos problemas como os da Amazônia, o polígono da secas, entre alguns outros”.²²

Nesse sentido, quanto à competência material, a tutela do meio ambiente é comum a todos os entes da Federação. Compete à União, aos Estados, aos Municípios e ao Distrito Federal proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, bem como preservar as florestas, a

²² FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*, op. cit. p. 129.

fauna e a flora (art. 23, VI e VII, da CF/1988). Ademais, lei complementar “fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional” (parágrafo único do art. 23). Como exemplo, pode-se citar a Lei Complementar n.º 140, de 8 de dezembro de 2011, que estabelece o regramento para a cooperação entre todos os entes federativos nas ações administrativas relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora.

Quanto à competência legislativa, em matéria ambiental, ela é concorrente à União, aos Estados e ao Distrito Federal. Nos termos do art. 24 da Constituição Federal, essas Unidades da Federação podem legislar concorrentemente sobre produção e consumo (inciso V); florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, proteção ao meio ambiente e controle da poluição (inciso VI); e responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (inciso VII).

Como se trata de competência legislativa concorrente, o próprio dispositivo constitucional, em seus parágrafos, delimita o âmbito de atuação de cada unidade da Federação. Assim, à União compete legislar normas gerais (§ 1.º), sendo que essa competência não exclui a dos Estados, de forma suplementar (§ 2.º). “Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades” (§ 3.º), sendo que a superveniência da lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da legislação estadual no que lhe for contrário (§ 4.º).

Os municípios também possuem competência legislativa suplementar, embora não estejam contemplados no art. 24. Isso em razão da matéria ambiental ser também de interesse local (princípio da predominância de interesses). O art. 30, II, da CF/1988, nesse sentido, resolve tal pendência, atribuindo aos Municípios competência suplementar à legislação federal e à estadual no que couber.

Independentemente do ente político, a criação de políticas e normas para a preservação e restauração da vegetação nativa compete a toda Federação, por mandamento constitucional, com a colaboração da sociedade civil. Salutar a menção de uma gestão ambiental democrática, com atribuição de responsabilidades tanto aos órgãos e entidades da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, que compõe o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA (art. 6.º da Lei n.º 6.938/1981), como aos cidadãos, principais interessados no uso dos bens ambientais. A participação cidadã dá-se, formalmente, em razão da presença por lei de representantes da sociedade civil nos principais órgãos ambientais (como exemplo o Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA), e, por meio de instrumentos de democracia participativa, como audiências públicas, consultas públicas, projetos de iniciativa popular (art. 14 da

CF/1988, regulamentado pela Lei n.º 9.709/1998), ação popular ambiental (art. 5.º, LXXIII, da CF/1988, regulamentado pela Lei n.º 4.717/1965) e outros.

Trata-se de responsabilidade solidária do Poder Público e da coletividade na defesa e preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, segundo o *caput* do art. 225 da CF/1988. Imposição que não se delimita na preservação e restauração das florestas e demais formas de vegetação nativa, mas abrange também as funções ecológicas e sociais exercidas pelas áreas rural e urbana.

A partir de uma interpretação sistêmica do Código Florestal, identifica-se que cada área florestal protegida tem sua função ambiental. A Área de Preservação Permanente (APP), nos termos do art. 3.º, II, tem por objetivo preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas. Já a Reserva Legal, área também protegida pelo Código, tem a função de “assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa” (art. 3.º, III).

1-A.8 Fomento à pesquisa científica e tecnológica na busca da inovação para o uso sustentável do solo e da água, a recuperação e a preservação das florestas e demais formas de vegetação nativa

A inovação tecnológica na área agropecuária e industrial condiciona-se ao modelo sustentável de exploração dos recursos naturais fornecidos pelas florestas e demais formas de vegetação nativa. O selo ambiental nos processos produtivos passa a agregar, hodiernamente, valor a bens, serviços, técnicas e *know-how*, em razão da função socioambiental da atividade econômica desenvolvida no País.

Para tanto, é fundamental a inovação legislativa, a criação de políticas públicas e incentivos econômicos e fiscais a empresas que invistam nesse modelo socioambiental sustentável de uso dos produtos e serviços florestais proposto pelo atual Código Florestal.

Art. 2.º As florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação nativa, reconhecidas de utilidade às terras que revestem, são bens de interesse comum a todos os habitantes do País, exercendo-se os direitos de propriedade com as limitações que a legislação em geral e especialmente esta Lei estabelecem.

§ 1.º Na utilização e exploração da vegetação, as ações ou omissões contrárias às disposições desta Lei são consideradas uso irregular da propriedade, aplicando-se o procedimento sumário previsto no inciso

II do art. 275 da Lei n.º 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil, sem prejuízo da responsabilidade civil, nos termos do § 1.º do art. 14 da Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981, e das sanções administrativas, civis e penais.

§ 2.º As obrigações previstas nesta Lei têm natureza real e são transmitidas ao sucessor, de qualquer natureza, no caso de transferência de domínio ou posse do imóvel rural.

Doutrina

2.1 Função socioambiental da propriedade

Por serem as florestas e demais formas de vegetação nativa bens ambientais de interesse comum, o exercício do direito de propriedade sofre limitações em prol da coletividade.

O *caput* do art. 2.º do Código Florestal traz novamente o princípio da função socioambiental da propriedade. Conforme o art. 1.º-A, parágrafo único, inciso III, a exploração da propriedade rural deve observar a preservação dos recursos ambientais, especialmente aqueles relacionados às florestas e vegetação nativa. Por mandamento constitucional, ao direito de usar, gozar, usufruir e dispor do bem imóvel rural impõe-se o cumprimento das exigências determinadas pelos arts. 5.º, XXIII, 186 e 225 da CF/1988. Ademais, o art. 1.228, § 1.º, do Código Civil também condiciona o exercício desse direito real às finalidades econômicas e sociais do bem, como à preservação da flora, fauna, belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico.

Sobre função socioambiental da propriedade rural e bens ambientais de interesse comum, sugere-se leitura dos comentários ao art. 1.º-A, itens 1-A.3 (Florestas e demais formas de vegetação nativa como bens de interesse comum); e 1-A.4 (A função estratégica da produção rural na recuperação e manutenção das florestas e demais formas de vegetação nativa).

2.2 Uso irregular da propriedade

O § 1.º do art. 2.º esclarece que as ações e omissões na exploração e utilização da vegetação em desacordo com disposições legais protetivas serão consideradas uso irregular da propriedade, cabendo, portanto, medida judicial, por procedimento sumário, nos termos do art. 275, II, do Código de Processo Civil, para cessar a irregularidade, como exemplos o desrespeito ao mínimo legal exigido para as Áreas de Preservação Permanente (APP), conforme arts. 4.º e 7.º, *caput* e § 1.º; e o desmatamento de Reserva Legal, art. 17, *caput* e §§ 3.º e 4.º, do Código Florestal.

A obrigatoriedade das Áreas de Preservação Permanente e da Reserva Legal decorre de suas funções ambientais, especialmente quanto à proteção do

solo. Assim, as APPs têm por função preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas (art. 3.º, II, do Código Florestal). A Reserva Legal, por sua vez, assegura o uso econômico, de modo sustentável, dos recursos naturais do imóvel rural, auxilia a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promove a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa (art. 3.º, III).

A Política Nacional do Meio Ambiente apresenta como um de seus princípios a racionalização do uso do solo, considerado recurso natural (art. 2.º, II, e art. 3.º, I e V, da Lei n.º 6.938/1981). Para tanto, fundamental a preservação dos ecossistemas, bem como a recuperação de áreas degradadas (incisos IV, VII e VIII).

Pela doutrina, é considerado uso irregular da propriedade qualquer exorbitância ou exagero, suscetível de ser remediado ou atenuado. Não ocorrendo, será considerado nocivo, ilícito, repudiado, portanto, pelo direito. O critério que se utiliza para diferenciar o uso regular do irregular do direito de propriedade é a *normalidade*. O primeiro seria normal, ordinário e comum. A segunda forma, anormal, com excesso malicioso ou intencional.²³

O exercício do direito de propriedade condiciona-se à regularidade da exploração dos recursos naturais pelo proprietário ou possuidor do bem imóvel, caracterizada pelo respeito às limitações ambientais determinadas pelo Código Florestal e legislação pertinente à matéria ambiental. Consiste na função socioambiental da propriedade, podendo ser objeto de processo judicial de desapropriação para fins de Reforma Agrária, nos termos do art. 184 da CF/1988, regulamentado pela Lei n.º 8.629/1993.

2.3 Responsabilidade ambiental: aplicação dos princípios da prevenção e do poluidor-pagador

O desrespeito às limitações ambientais do Código Florestal, correspondente ao uso irregular da propriedade, segundo o § 1.º do art. 2.º, leva à responsabilização civil extracontratual daquele que deixou de observar as exigências legais, por ação ou omissão, quando da exploração dos recursos ambientais, sem prejuízo de ser responsabilizado nas searas criminal e administrativa.

Conforme afirma Francisco Marques Sampaio, “não é apenas a agressão que deve ser objeto de reparação, mas a privação, imposta à coletividade, do equilíbrio ecológico, do bem-estar e da qualidade de vida que aquele recurso

²³ MONTEIRO, Washington de Barros. *Curso de direito civil*. Direito das coisas. 38. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 137. Cabe ressaltar que o Código Civil, quanto ao uso anormal da propriedade, em seu art. 1.277, atribui ao proprietário ou possuidor de um prédio o direito de “fazer cessar as interferências prejudiciais à segurança, ao sossego e a à saúde que o habitam, provocadas pela utilização de propriedade vizinha”.

ambiental proporciona, em conjunto com os demais. Desse modo, a reparação do dano ambiental deve compreender, também, o período em que a coletividade ficará privada daquele bem e dos efeitos benéficos que ele produzia, por si mesmo e em decorrência de sua interação (art. 3.º, I, da Lei 6.938/1981)”.²⁴

A responsabilidade civil extracontratual decorre da lei. Assim, aquele que por ação ou omissão dolosa (vontade livre e consciente) ou culposa (negligência, imprudência ou imperícia) violar direito e causar dano patrimonial ou moral a outrem comete ato ilícito (art. 186 do Código Civil), devendo, portanto, repará-lo (art. 927). A obrigação de indenizar é consequência jurídica do ato em desacordo com o ordenamento jurídico.

Para a configuração do ato ilícito, é imprescindível a presença dos seguintes elementos essenciais: a) fato lesivo voluntário, provocado pelo agente, por ato comissivo ou omissivo, de forma voluntária ou por negligência ou imprudência; b) a ocorrência de um dano patrimonial e/ou moral.²⁵ Pelo Diploma Civil, em seu art. 944, a indenização se mede pela extensão do dano, não obstante a jurisprudência já considerar indenizável não apenas os casos de prejuízo, mas também os de violação de um direito;²⁶ e c) nexo de causalidade entre o dano e o comportamento do agente.²⁷

O abuso de direito ou seu exercício irregular também é considerado, nos termos do art. 157 do Código Civil, ato ilícito, quando seu titular exercê-lo excedendo manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes. Impõe, também, o dever de indenizar quando causar dano a outrem. Neste caso, o uso de direito, poder ou coisa dá-se além do permitido, ou extrapola as limitações jurídicas, atingindo e causando dano a terceiro. Há uma aparência de legalidade ou licitude, em que se esconde um ato ilícito em seu resultado, pois atenta aos princípios da boa-fé e aos bons costumes, ou desvia-se da finalidade socioeconômica para qual o direito foi estabelecido.

A responsabilidade civil extracontratual, em regra, é subjetiva. Ou seja, para a sua caracterização, além da prática do ato ilícito, ou do exercício irregular do direito, do dano patrimonial e/ou moral e do nexo de causalidade entre a conduta comissiva ou omissa do agente e o prejuízo causado a outrem, fundamental que se vislumbre a culpa em sentido amplo (*lato sensu*), qual seja, o autor do ato ilícito o tenha realizado por meio de comportamento voluntário, ou negligente, imprudente ou imperito (art. 927 do Código Civil).

Entretanto, para casos excepcionais, previstos na legislação pátria, a responsabilidade civil é objetiva. Difere-se da subjetiva pelo fato de o ressar-

²⁴ SAMPAIO, Francisco José Marques. *Responsabilidade civil e reparação de danos ao meio ambiente*. Rio de Janeiro: Lumens Juris, 1998. p. 107.

²⁵ Súmula 37 do Superior Tribunal de Justiça: “São cumuláveis as indenizações por dano material e dano moral oriundos do mesmo fato”.

²⁶ *RSTJ*, 23:157.

²⁷ DINIZ, Maria Helena. *Código Civil anotado*, op. cit. p. 207.

cimento do prejuízo causado ser independente da comprovação de culpa do agente que tenha praticado o ato. O próprio Código Civil traz essa previsão no parágrafo único do art. 927, o qual estabelece que “haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem”.

Consagra-se a responsabilidade objetiva, portanto, nos casos previstos na lei, ou quando a atividade do lesante importar, por sua natureza, potencial risco para direitos de outrem. Trata-se de uma responsabilidade fundada na *teoria do risco* criado pelo exercício de atividade lícita, que em razão de sua natureza importa maior ônus para o agente do que aos demais membros da coletividade, principalmente pela sua periculosidade.

Nas relações privadas, há previsão legal para a responsabilidade civil objetiva não apenas no Código Civil, mas em diversos outros diplomas, como o Código de Defesa do Consumidor (Lei n.º 8.078/1990). Presente, portanto, na relação de consumo, a responsabilização pelo dano causado independentemente da comprovação de culpa (arts. 6.º, VI; 12; 13; 14; 18; 19; 20; 23). Cabe ressaltar que não se aplica a responsabilidade objetiva aos profissionais liberais, sendo necessária, neste caso, a apuração e verificação de culpa, exceção prevista no § 4.º do art. 14 do Diploma Consumerista.

Quanto à responsabilidade dos entes da Administração Pública, a disciplina encontra-se no texto constitucional vigente, em seu art. 37, § 6.º, que, *in verbis*, esclarece: “As pessoas jurídicas de direito público e de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa”.

A União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal, bem como as Autarquias, as Fundações Públicas, as Agências Executivas e as Reguladoras,²⁸ respondem pelos danos de forma objetiva. Já as Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista e Fundações privadas instituídas pelo Poder Público respondem objetivamente pelos atos de seus agentes desde que prestem serviços de natureza pública. Necessária, portanto, a observação de que empresas estatais podem também explorar atividade econômica de forma direta nos termos do art. 173 da CF/1988. Nesse caso, a responsabilização dessas empresas por atos de seus agentes será subjetiva, excepcionando a regra dada pelo § 6.º do art. 37 para as entidades da Administração Pública Direta e Indireta.

As empresas privadas, não estatais, que prestem serviços públicos, como exemplos as concessionárias, permissionárias e autorizadas, pela disciplina

²⁸ Sobre as entidades da Administração Pública Direta, e Indireta, vide Decreto-lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967 (art. 4.º). As Agências Executivas e Reguladoras foram inseridas na estrutura administrativa após a Reforma do Estado na década de 1990. Sobre o tema, LEHFELD, Lucas de Souza. *Controle das Agências Reguladoras*. São Paulo: Atlas, 2008.

constitucional, também respondem de forma objetiva pelos atos de seus agentes, já que são pessoas jurídicas de direito privado, mas que exercem atividades de interesse público.

E em sede ambiental, por determinação legal, a responsabilidade civil extracontratual pelo dano ambiental independente de culpa. Aplica-se, portanto, a teoria do risco, principalmente em razão do bem jurídico tutelado, qual seja, o meio ambiente ecologicamente equilibrado. Nesse sentido, o art. 14, § 1.º, da Lei n.º 6.938/1981, consagra a aplicação da responsabilidade objetiva: “Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente”.

Manifesta expressão dos princípios da prevenção e do poluidor-pagador, os quais fundamentam a responsabilização do agente de forma objetiva, pelo risco que sua atividade representa quando da exploração dos recursos naturais.

Para Édis Milaré, os objetivos do Direito ambiental são fundamentalmente preventivos, pois sua atenção está voltada para “o momento anterior ao da consumação do dano – o *do mero risco*. Ou seja, diante da pouca valia da simples reparação, sempre incerta e, quando possível, excessivamente onerosa, a prevenção é a melhor, quando não a única, solução”.²⁹ Princípio que não apenas dá supedâneo à responsabilização objetiva em matéria ambiental, mas também justifica o necessário Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA)³⁰ em relação a atividades que tenham potencialidade de causar dano ambiental (art. 225, § 1.º, IV, da CF/1988).

No processo judicial, quando da responsabilização do dano ambiental, o princípio da prevenção leva a inversão do ônus da prova, no intuito de se garantir uma paridade de armas entre os litigantes em ações coletivas ambientais. “A inversão do ônus da prova permite um equilíbrio de fato, tanto nas relações entre particulares e Estado como também nas relações entre particulares, tendo em vista que, muitas vezes, estar-se-á diante de uma relação desigual em termos de poder social, econômico, técnico, político etc., geralmente exercido pelo ator privado ou ente estatal empreendedor de atividades lesivas ou potencialmente lesivas ao ambiente”.³¹

²⁹ MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente*, op. cit. p. 823-824.

³⁰ Considera-se impacto ambiental “qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, diretamente ou indiretamente, afetam: [...] III – a biota; IV – as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; V – a qualidade dos recursos ambientais” (art. 1.º da Resolução CONAMA n.º 001, de 23 de janeiro de 1986). Sobre as fases do EIA, vide art. 6.º da referida Resolução.

³¹ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito constitucional ambiental*, op. cit. p. 241.

Ademais, a responsabilidade ambiental também se remete ao princípio do poluidor-pagador: “Assenta-se este princípio na vocação redistributiva do Direito Ambiental e se inspira na teoria econômica de que os custos sociais externos que acompanham o processo produtivo (v.g., o custo resultante dos danos ambientais) precisam ser internalizados, vale dizer, que os agentes econômicos devem levá-los em conta ao elaborar os custos de produção e, conseqüentemente, assumi-los”.³² Engendra-se, portanto, um mecanismo de responsabilização por dano ecológico ao poluidor, que deve assumir o custo social da poluição por ele gerada.

A Constituição Federal de 1988, por sua vez, deixa cristalina a atribuição da responsabilidade objetiva quanto às condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. Assim, os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, estarão sujeitos a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados (art. 225, § 3.º).

Não obstante a previsão do art. 14, § 1.º, da Lei n.º 6.938/1981, vale lembrar que este não foi o primeiro diploma a tratar da responsabilidade objetiva por dano ambiental. Em 1977, a Lei n.º 6.453, de 17 de outubro, já mencionava como “exclusiva do operador da instalação nuclear, independentemente da existência de culpa, a responsabilidade civil pela reparação de dano nuclear causado por acidente nuclear” (art. 4.º). Em 1969, a Convenção Internacional por Responsabilidade Civil em Danos Causados por Poluição por Óleo, ratificada e introduzida no País pelo Decreto n.º 79.437, de 28 de março de 1977, também já havia, em seu artigo III, estabelecido a responsabilidade objetiva.

Caso fortuito, força maior ou mesmo culpa exclusiva da vítima são excludentes do nexo de causalidade da responsabilidade objetiva do autor pelo dano. Em regra, aplica-se a teoria do risco administrativo, qual seja, uma vez presente uma das referidas excludentes, não haverá a imputação da responsabilidade, mesmo que objetiva.

De acordo com o art. 393, parágrafo único, do Código Civil, “O caso fortuito ou de força maior verifica-se no fato necessário, cujos efeitos não era possível evitar ou impedir”.

Quanto à diferenciação de caso fortuito e força maior, o primeiro decorre de forças da natureza (v.g., terremotos, tempestades, tomados, tsunamis etc.), enquanto o segundo de atos humanos, de terceiros (guerras, revoluções, determinações das autoridades governamentais etc.). Ambos têm o condão de afastar o nexo de causalidade, isso porque o prejuízo não é causado pelo fato do agente, mas sim em virtude de acontecimentos que fogem ao seu alcance. No que se refere à culpa exclusiva da vítima, não há geração da responsabilidade do autor, pois o dano decorre de ação ou omissão daquele que fora prejudicado.³³

³² Id., *ibid.* p. 827.

³³ VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito civil. Responsabilidade civil*. 12. ed. São Paulo: 2012. p. 55-56. v. IV.

No entanto, em matéria ambiental, cabe caso fortuito ou força maior como excludente de causalidade? Ou seja, leva-se em consideração a teoria do risco administrativo ou do risco integral, em que não se admitem excludentes? Questionamentos que precisam ser analisados com cautela.

Diante dos fatos da natureza e de terceiros, o possível responsável pelos danos ambientais deve considerar a previsão da ocorrência desses acontecimentos, bem como seus prováveis efeitos. Assim, “nem tudo o que é previsível é evitável, e um acontecimento inevitável, mas previsível, não assume o caráter de caso fortuito ou de força maior”.³⁴

Por isso, há de se analisar o risco ao qual a atividade causadora do dano expôs a sociedade e o meio ambiente. Cada caso deve ser analisado, “com vistas a verificar se era ou não possível prever a possibilidade de ocorrência do dano ambiental. Se não ficar claramente evidenciado que o fato ocorrido estava totalmente fora da previsão e do controle do empreendedor, e que nenhum ato seu colaborou para a realização do dano, é cabível a sua responsabilização”.³⁵

A orientação, quanto à responsabilidade objetiva por dano ambiental, está manifesta no art. 14, § 1.º, da Lei n.º 6.938/1981, ratificada pela Constituição Federal de 1988, em seu art. 225, § 3.º.³⁶

2.4 Responsabilidade administrativa e penal

Independentemente da responsabilidade civil objetiva, também estarão sujeitos os infratores ambientais a sanções administrativas e penais (art. 2.º, § 1.º, *in fine*, do Código Florestal, e art. 225, § 3.º, da Constituição Federal de 1988).

O Decreto n.º 6.514, de 22 de julho de 2008, dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, bem como estabelece o processo administrativo federal para a sua apuração. Infração administrativa ambiental é “toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente [...]” (art. 2.º do Decreto n.º 6.514/2008). São sanções administrativas: (a) a advertência; (b) multa (simples e diária); (c) apreensão dos animais, produtos e subprodutos da fauna e flora e demais produtos e subprodutos objetos da infração, além de instrumentos, petrechos, equipamentos ou veículos de qualquer natureza utilizados na infração; (d) a destruição ou inutilização do produto, bem como a sua suspensão de venda e fabricação; (e) o embargo de obra ou atividade; (f) a demolição

³⁴ PESSOA JORGE, Fernando S. L. *Ensaio sobre os pressupostos da responsabilidade civil*. Coimbra: Almedina, 1995. p. 63.

³⁵ GRANZIERA, Maria Luiza Machado. *Direito ambiental*. São Paulo: Atlas, 2009. p. 509.

³⁶ A exploração de serviços e instalações nucleares de qualquer natureza gera responsabilização, independentemente de culpa, daquele que cometer dano ambiental (art. 21, XXIII, *d*, da CF/1988). Expressamente, neste caso, a Constituição reconheceu a teoria do risco integral quando da responsabilidade civil objetiva.

de obra; e (g) a suspensão parcial ou total das atividades e sanções restritivas de direitos (art. 3.º, I a X).

As sanções penais encontram-se na Lei n.º 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 (conhecida como Lei de Crimes Ambientais). Concorre para a prática dos crimes ambientais, submetendo-se às sanções penais a estes cominadas, na medida da sua culpabilidade, a pessoa física, bem como o diretor, o administrador, o membro de conselho e de órgão técnico, o auditor, o gerente, o preposto ou mandatário de pessoa jurídica, que, sabendo da conduta criminosa de outrem, deixar de impedir a sua prática, quando podia agir para evitá-la (art. 2.º).

A responsabilização penal, portanto, também cabe às pessoas jurídicas, nos casos em que a infração seja cometida por decisão de seu representante legal ou contratual, ou de seu órgão colegiado, no interesse ou benefício da sua entidade (art. 3.º). As penas aplicáveis, cumulativa ou alternativamente, às pessoas jurídicas são a multa, as penas restritivas de direitos e a prestação de serviços à comunidade (art. 21). As penas restritivas podem ser a suspensão parcial ou total de atividades; a interdição temporária de estabelecimento, obras ou atividades; e a proibição de contratar com o Poder Público, bem como dele obter subsídios, subvenções ou doações (art. 22).

A lei de crimes contra o meio ambiente, em seu Capítulo VI, classifica os tipos penais em: (a) crimes contra a fauna (arts. 29 a 37); (b) crimes contra a flora (arts. 38 a 53); (c) de poluição e outros crimes ambientais (arts. 54 a 61); (d) crimes contra o ordenamento urbano e o patrimônio cultural (arts. 62 a 65); e (e) crimes contra a Administração Ambiental (arts. 66 a 70).

Nesse sentido, imprescindível que o Código Florestal seja interpretado em conjunto com os referidos diplomas legais, em complementação com a responsabilidade civil objetiva por dano ambiental, já que a conduta lesiva pode ser apurada nas diversas áreas: civil, administrativa e penal.

2.5 Obrigação real *propter rem*

Conforme o § 2.º do art. 2.º do Código Florestal, as obrigações ambientais (preservação, restauração, reconstituição e outras formas de tutela das florestas e vegetação nativa) são consideradas *propter rem*, ou seja, são transmitidas ao sucessor, de qualquer natureza, no caso de transferência de domínio ou posse do imóvel rural.

A obrigação, portanto, independe do fato de ter sido o proprietário ou possuidor anterior autor da degradação ambiental, pois se liga ao título de domínio ou posse. Um ônus real ao direito de propriedade transmitida ao sucessor.

Esse vínculo com a propriedade é resultado da natureza do bem ambiental a ser tutelado, qual seja, de interesse comum. A preservação do meio ambiente diz respeito não ao proprietário ou possuidor do bem imóvel rural, mas sim à coletividade, que exige, por conseguinte, que a obrigação de preservar ou restaurar florestas e demais formas de vegetação nativa acompanhe a coisa.

“A obrigação de preservar a mata e de repará-la acompanha a propriedade, independentemente de quem seja o seu titular, por tratar-se de obrigação *propter rem*, ou seja, obrigação que recai sobre uma pessoa por força de um determinado direito real”.³⁷

As Áreas de Preservação Permanente (APPs), bem como a Reserva Legal, nestes termos, são obrigações que acompanham a propriedade rural, o que demanda do proprietário ou possuidor a sua observância, preservação e restauração, nos termos do Código Florestal.

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

I – Amazônia Legal: os Estados do Acre, Pará, Amazonas, Roraima, Rondônia, Amapá e Mato Grosso e as regiões situadas ao norte do paralelo 13º S, dos Estados de Tocantins e Goiás, e ao oeste do meridiano de 44º W, do Estado do Maranhão;

II – Área de Preservação Permanente – APP: área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas;

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

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;

V – pequena propriedade ou posse rural familiar: aquela explorada mediante o trabalho pessoal do agricultor familiar e empreendedor familiar rural, incluindo os assentamentos e projetos de reforma agrária, e que atenda ao disposto no art. 3.º da Lei n.º 11.326, de 24 de julho de 2006;

VI – uso alternativo do solo: substituição de vegetação nativa e formações sucessoras por outras coberturas do solo, como atividades agropecuárias, industriais, de geração e transmissão de energia, de

³⁷ TJPR. Processo n.º 095815802 (3946) – Paranavaí, Rel. Des. Antônio Prado Filho, j. 19.12.2002.

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

VII – manejo sustentável: administração da vegetação natural para a obtenção de benefícios econômicos, sociais e ambientais, respeitando-se os mecanismos de sustentação do ecossistema objeto do manejo e considerando-se, cumulativa ou alternativamente, a utilização de múltiplas espécies madeireiras ou não, de múltiplos produtos e subprodutos da flora, bem como a utilização de outros bens e serviços;

VIII – utilidade pública:

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

IX – interesse social:

- a) as atividades imprescindíveis à proteção da integridade da vegetação nativa, tais como prevenção, combate e controle do fogo, controle da erosão, erradicação de invasoras e proteção de plantios com espécies nativas;
- b) a exploração agroflorestal sustentável praticada na pequena propriedade ou posse rural familiar ou por povos e comunidades tradicionais, desde que não descaracterize a cobertura vegetal existente e não prejudique a função ambiental da área;
- c) a implantação de infraestrutura pública destinada a esportes, lazer e atividades educacionais e culturais ao ar livre em áreas urbanas e rurais consolidadas, observadas as condições estabelecidas nesta Lei;
- d) a regularização fundiária de assentamentos humanos ocupados predominantemente por população de baixa renda em áreas urbanas consolidadas, observadas as condições estabelecidas na Lei n.º 11.977, de 7 de julho de 2009;

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

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

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

X – atividades eventuais ou de baixo impacto ambiental:

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

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

c) implantação de trilhas para o desenvolvimento do ecoturismo;

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

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

f) construção e manutenção de cercas na propriedade;

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

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

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

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

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

XI – (VETADO);

XII – vereda: fitofisionomia de savana, encontrada em solos hidromórficos, usualmente com a palmeira arbórea *Mauritia flexuosa* – buriti emergente, sem formar dossel, em meio a agrupamentos de espécies arbustivo-herbáceas; (Redação dada pela Lei n.º 12.727, de 2012).

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

XIV – salgado ou marismas tropicais hipersalinos: áreas situadas em regiões com frequências de inundações intermediárias entre marés de sizígias e de quadratura, com solos cuja salinidade varia entre 100 (cem) e 150 (cento e cinquenta) partes por 1.000 (mil), onde pode ocorrer a presença de vegetação herbácea específica;

XV – apicum: áreas de solos hipersalinos situadas nas regiões entremarés superiores, inundadas apenas pelas marés de sizígias, que apresentam salinidade superior a 150 (cento e cinquenta) partes por 1.000 (mil), desprovidas de vegetação vascular;

XVI – restinga: depósito arenoso paralelo à linha da costa, de forma geralmente alongada, produzido por processos de sedimentação, onde se encontram diferentes comunidades que recebem influência marinha, com cobertura vegetal em mosaico, encontrada em praias, cordões arenosos, dunas e depressões, apresentando, de acordo com o estágio sucessional, estrato herbáceo, arbustivo e arbóreo, este último mais interiorizado;

XVII – nascente: afloramento natural do lençol freático que apresenta perenidade e dá início a um curso d'água;

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

XIX – leito regular: a calha por onde correm regularmente as águas do curso d'água durante o ano;

XX – área verde urbana: espaços, públicos ou privados, com predomínio de vegetação, preferencialmente nativa, natural ou recuperada, previstos no Plano Diretor, nas Leis de Zoneamento Urbano e Uso do Solo do Município, indisponíveis para construção de moradias, destinados aos propósitos de recreação, lazer, melhoria da qualidade ambiental urbana, proteção dos recursos hídricos, manutenção ou melhoria paisagística, proteção de bens e manifestações culturais;

XXI – várzea de inundação ou planície de inundação: áreas marginais a cursos d'água sujeitas a enchentes e inundações periódicas;

XXII – faixa de passagem de inundação: área de várzea ou planície de inundação adjacente a cursos d'água que permite o escoamento da enchente;

XXIII – relevo ondulado: expressão geomorfológica usada para designar área caracterizada por movimentações do terreno que geram depressões, cuja intensidade permite sua classificação como relevo suave ondulado, ondulado, fortemente ondulado e montanhoso.

XXIV – pousio: prática de interrupção temporária de atividades ou usos agrícolas, pecuários ou silviculturais, por no máximo 5 (cinco) anos, para possibilitar a recuperação da capacidade de uso ou da estrutura física do solo; (Incluído pela Lei n.º 12.727, de 2012).

XXV – áreas úmidas: pantanais e superfícies terrestres cobertas de forma periódica por águas, cobertas originalmente por florestas ou outras formas de vegetação adaptadas à inundação; (Incluído pela Lei n.º 12.727, de 2012).

XXVI – área urbana consolidada: aquela de que trata o inciso II do *caput* do art. 47 da Lei n.º 11.977, de 7 de julho de 2009; e (Incluído pela Lei n.º 12.727, de 2012).

XXVII – crédito de carbono: título de direito sobre bem intangível e incorpóreo transacionável. (Incluído pela Lei n.º 12.727, de 2012).

Parágrafo único. Para os fins desta Lei, estende-se o tratamento dispensado aos imóveis a que se refere o inciso V deste artigo às propriedades e posses rurais com até 4 (quatro) módulos fiscais que desenvolvam atividades agrossilvipastoris, bem como às terras indígenas demarcadas e às demais áreas tituladas de povos e comunidades tradicionais que façam uso coletivo do seu território.

Doutrina

3.1 Conceitos legais e interpretação do Código Florestal

Pela especificidade dos institutos ambientais tutelados pelo ordenamento jurídico pátrio, é de praxe os diplomas normativos apresentarem conceitos para auxiliarem o intérprete na aplicação da lei ao caso concreto. O art. 3.º do Código Florestal busca cumprir essa tarefa, ao apresentar extenso rol de termos e expressões a serem observados nos seus demais dispositivos.

Nesse sentido, propõe-se analisar aqueles conceitos que, em razão de sua complexidade jurídica,³⁸ podem gerar dúvidas ao intérprete e ao aplicador do

³⁸ Importante ressaltar que não serão comentados todos os conceitos legais apresentados, mas aqueles que podem trazer dificuldades na interpretação em razão de sua complexi-

Código, valendo-se do apoio legislativo já vigente e da doutrina na seara ambiental. O processo interpretativo caracteriza-se como teleológico e sistêmico, pelas imbricações que essa nova lei implica em relação às Políticas Nacionais do Meio Ambiente, de Recursos Hídricos, sobre Mudanças do Clima, da Biodiversidade, bem como do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e de Gestão de Florestas Públicas. Ademais, sua influência, por se tratar de normas gerais, também ocorre em relação ao complexo normativo estadual, distrital e municipal, em razão da competência comum sobre meio ambiente dos entes federativos nos termos da Constituição Federal, em seus arts. 23, 24 e 30, II.

3.2 Amazônia Legal

O conceito de Amazônia Legal decorre, historicamente, da Lei n.º 1.806, de 6 de janeiro de 1953, que regulamentava o Plano de Valorização Econômica da Amazônia previsto no art. 199 da Constituição Federal de 1946, com a criação da Superintendência do Plano de Valorização Econômica (SPVEA). O seu art. 2.º trazia a delimitação territorial da “Amazônia brasileira” para efeitos de planejamento econômico e execução do referido Plano, abrangendo “a região compreendida pelos Estados do Pará e do Amazonas, pelos territórios federais do Acre, Amapá, Guaporé e Rio Branco e, ainda, a parte do Estado de Mato Grosso a norte do paralelo de 16º, a do Estado de Goiás a norte do paralelo de 13º e a do Maranhão a oeste do meridiano de 44º”.

A “Amazônia Brasileira” passou a ser denominada “Amazônia Legal” após a incorporação dos Estados referidos no art. 2.º da Lei n.º 1.806/1953, por mero motivo juspolítico, e não necessariamente por um imperativo geográfico. Houve a necessidade por parte do governo brasileiro de se estabelecer uma área definida por lei para fins de planejamento de políticas e programas de desenvolvimento da região.³⁹

Em 1966, pela Lei n.º 5.173, de 27 de outubro, extinguiu-se o SPVEA com a criação da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM). Nesse momento, o conceito de Amazônia Legal é revisto para fins

dade na seara juspolítica. Há termos técnicos que, pela própria leitura do conceito legal, não demandam considerações de natureza jurídica, como exemplos: vereda (art. 3.º, XII), manguezal (inciso XIII), salgado ou marismas tropicais hipersalinos (inciso XIV), apicum (inciso XV), restinga (inciso XVI), nascente (inciso XVII), olho d'água (inciso XVIII), leito regular (inciso XIX), várzea de inundação ou planície de inundação (inciso XXI), faixa de passagem de inundação (inciso XXII), relevo ondulado (inciso XXIII) e áreas úmidas (inciso XXV).

³⁹ SUDAM. Legislação sobre a criação da Amazônia Legal. *Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia*. Disponível em: <<http://www.sudam.gov.br/amazonia-legal>>. Acesso em: 28 jun. 2012.

de planejamento socioeconômico da referida área, de forma integrada com a economia nacional (art. 3.º). A Amazônia Legal passa, portanto, a abranger a “região compreendida pelos Estados do Acre, Pará e Amazonas, pelos Territórios Federais do Amapá, Roraima e Rondônia, e ainda pelas áreas do Estado de Mato Grosso a norte do paralelo de 16º, do Estado de Goiás a norte do paralelo de 13º e do Estado do Maranhão a oeste do meridiano de 44º”.⁴⁰

A Lei Complementar n.º 31, de 11 de outubro de 1977, que criou o Estado de Mato Grosso, em seu art. 45, estende o conceito da “Amazônia Legal”, incorporando em sua área todo o referido Estado.

Por exigir legislação complementar para a composição de organismos regionais executantes de planos regionais de desenvolvimento econômico e social, nos termos do § 1.º do art. 43 da Constituição Federal de 1988, a Lei Complementar n.º 124, de 3 de janeiro de 2007, que “recria” a SUDAM, atribuindo-lhe natureza de autarquia especial, também traz em seu bojo normativo o conceito de “Amazônia Legal”, como área de atuação da referida Superintendência. Assim, exerce suas atividades nos Estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Rondônia, Roraima, Tocantins, Pará e Maranhão na sua porção a oeste do Meridiano 44º (art. 2.º).

Sob esse prisma, a importância de se estabelecer um conceito de “Amazônia Legal” refere-se ao caráter político da referida área, e não tanto pelas suas características geográficas. O parâmetro definido na legislação, como no art. 3.º, inciso I, do Código Florestal, projeta a área de atuação política e econômica do Estado quanto ao desenvolvimento socioeconômico da referida região, que notoriamente necessita, pela sua relevância ambiental, de proteção jurídica e fiscalização dos órgãos ambientais competentes do Sistema Nacional do Meio Ambiente, nos termos do art. 6.º da Lei n.º 6.938/1981 (Política Nacional do Meio Ambiente).

Compete ao Conselho Nacional da Amazônia Legal (CONAMAZ),⁴¹ órgão colegiado integrante do Ministério do Meio Ambiente (art. 1.º do Decreto n.º 1.541, de 27 de junho de 1995) a formulação e o acompanhamento da implantação de política nacional integrada para a Amazônia Geral. Assim, além de assessorar o Presidente da República, este órgão tem por atribuições coordenar e articular

⁴⁰ A Constituição Federal de 1988 prevê a criação do Estado de Tocantins e a transformação dos Territórios Federais de Roraima e do Amapá em Estados federados, conforme os arts. 13 e 14 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

⁴¹ É composto por titulares dos Ministérios do Governo Federal, do Estado Maior das Forças Armadas, das Secretarias da Presidência da República e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e pelos Governadores dos Estados que compreendem a Amazônia Legal (art. 3.º, I, II e III, do Decreto n.º 1.541/1995). Não há representantes da sociedade civil, o que contraria o princípio da gestão democrática do meio ambiente por ser um bem difuso, ficando a critério do Presidente da República o convite para participar das reuniões do CONAMAZ, sem direito a voto, além de autoridades federais, estaduais e municipais, e representantes dos Poderes Legislativo e Judiciário, “lideranças regionais e representantes dos meios acadêmicos, empresariais e dos trabalhadores, ligados à região” (parágrafo único do art. 3.º).

as ações da política nacional integrada para a Amazônia Legal juntamente com os governos estaduais e municipais no intuito de garantir o desenvolvimento sustentável, a proteção e preservação do meio ambiente, bem como a melhoria da qualidade de vida das populações (art. 1.º, I e II, do Decreto n.º 1.541/1995).

3.3 Áreas de Preservação Permanente (APPs)

As APPs são um dos principais bens ambientais tutelados pelo Código Florestal e possuem tratamento específico em seu *Capítulo II (Das Áreas de Preservação Permanente)*. Correspondem às áreas protegidas, cobertas ou não por vegetação nativa, cuja função ecológica é preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, a fauna e flora, bem como proteger o solo e garantir o bem-estar da população que desse bem se aproveita (art. 3.º, inciso II, do Código Florestal).

Quanto a essas áreas, o uso da expressão “Áreas de Preservação Permanente” tem sua razão, “pois é um espaço territorial em que a floresta ou a vegetação devem estar presentes. Se a floresta aí não estiver, ela deve ser aí plantada. A ideia da permanência não está vinculada só à floresta, mas também ao solo, no qual ela está ou deve estar inserida, e à fauna (micro ou macro). Se a floresta perecer ou for retirada, nem por isso a área perderá sua normal vocação florestal”.⁴²

A tutela compreende não somente a área e a vegetação nativa ali presentes, mas também a sua função ambiental. A APP é um dos bens do patrimônio ecológico responsável pela proteção das águas, do solo, da biodiversidade, especialmente por assegurar o fluxo gênico da fauna e da flora, da paisagem e do bem-estar humano.

A Constituição Federal de 1988, reconhecendo a necessidade de assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, incumbiu ao Poder Público definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a sua alteração e supressão permitidas somente por meio de legislação específica (art. 225, § 1.º, III). Consubstancia-se em uma condição salutar em razão das funções ecológicas que esses espaços representam ao meio ambiente. Assim, florestas de preservação permanente não podem ser submetidas a alteração ou supressão por meio de ato do Poder Executivo, mas se submetem à apreciação do parlamento quanto a sua importância e necessidade de proteção. Seria “perigo elástico a um importante instrumento de proteção das formações florestais, possibilitando a modificação desses espaços protegidos mediante a manifestação de vontade do administrador”.⁴³

⁴² MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*, op. cit. p. 863.

⁴³ COSTA NETO, Nicolao Dino de Castro e. *Proteção jurídica do meio ambiente*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 211.

Nesses termos, o presente Código Florestal tem papel primordial na disciplina legal do uso sustentável das APPs.

Quanto à delimitação e regime de proteção das APPs, vide comentários aos arts. 4.º ao 9.º do Capítulo II – Das Áreas de Preservação Permanente.

3.4 Reserva Legal: conceito e sua natureza jurídica

Reserva Legal é um bem ambiental juridicamente tutelado correspondente à área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, com função ambiental de assegurar o uso socioeconômico sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, bem como auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos⁴⁴ e promover a conservação da biodiversidade relacionada à fauna silvestre e à flora nativa (art. 3.º, inciso III, do Código Florestal).

Consiste, portanto, em um espaço territorial constitucionalmente protegido (art. 225, § 1.º, III) com limitação que atende à função socioambiental da propriedade rural, conforme art. 186 da CF/1988, independentemente da vegetação existente naquela área (natural, primitiva, regenerada ou plantada).

Sobre a função socioambiental da propriedade rural, vide comentários do art. 1.º-A do Código Florestal, especialmente os itens I-A.3 (Florestas e demais formas de vegetação nativa como bens de interesse comum) e I-A.4 (A função estratégica da produção rural na recuperação e manutenção das florestas e demais formas de vegetação nativa).

Quanto à natureza jurídica, consiste em uma obrigação geral, gratuita, unilateral e de ordem pública, enquadrando-se no conceito de limitação administrativa, pois condiciona o exercício de direitos ou de atividades pelos particulares às exigências do interesse público.⁴⁵

“A Reserva Legal é uma obrigação que recai diretamente sobre o proprietário do imóvel, independentemente de sua pessoa ou da forma pela qual tenha adquirido a propriedade; desta forma, ela está umbilicalmente ligada à própria coisa,

⁴⁴ Processos ecológicos essenciais podem ser entendidos como aqueles que garantem o funcionamento dos ecossistemas, bem como contribuem para a higidez e salubridade do meio ambiente. Assim, podem ser considerados, de forma exemplificativa, processos ecológicos essenciais a “fixação, transformação, transporte e utilização de energia; produção, transporte, transformação e utilização de matérias várias; biodegradação de rejeito; restituição aos corpos receptores (ar, água e solo) de suas condições e qualidades naturais, propagação e aperfeiçoamento das formas de vida num sentido evolutivo e de seleção natural; e, num sentido mais amplo, o estabelecimento de condições adequadas à perpetuação e ao aperfeiçoamento da espécie humana” (MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente*, op. cit. p. 158).

⁴⁵ MILARÉ, E. *Direito do ambiente*, op. cit. p. 753.

permanecendo aderida ao bem”.⁴⁶ Equipara-se, portanto, a uma obrigação *propter rem*, que acompanha a propriedade como ônus real sobre o imóvel rural.

Nesse sentido, por se tratar de obrigação, não cabe indenização dessas áreas destinadas à Reserva Legal. Esse é o entendimento do Supremo Tribunal Federal, que somente considera indenizáveis as hipóteses de desapropriação do respectivo imóvel.⁴⁷

Sobre obrigações propter rem em sede ambiental, sugere-se a leitura do comentário apresentado ao art. 2.º, item 2.5 (Obrigação real propter rem).

3.5 Aplicabilidade da Reserva Legal

A Reserva Legal somente é exigida em imóvel rural. Portanto, não é obrigatória para imóveis localizados na zona urbana ou de expansão urbana. Conforme item 4 da Instrução n.º 17-B do INCRA, de 22.12.1980, a constituição da Reserva Legal só é cabível em caso de parcelamento de imóvel rural, para fins agrícolas, localizado fora da zona urbana ou de expansão urbana.

Cabe ressaltar que o texto final do novo Código Florestal retirou a referência à exclusão das Áreas de Preservação Permanente (APPs), que constava do conceito de Reserva Legal previsto no art. 1.º, § 2.º, III, da Lei n.º 4.771/1965 (antigo Código Florestal).⁴⁸ Tal inovação decorre da opção realizada pelo legislador de que as APPs passem a ser consideradas, como regra, no cálculo da área protegida do imóvel, entrando, portanto, no cômputo do percentual de Reserva Legal, conforme tratamento específico dado pelo novo Código Florestal em seu Capítulo IV – Da Área de Reserva Legal

Sobre a delimitação e regime de proteção, vide comentários apresentados aos arts. 12 a 25.

3.6 Área rural consolidada

Serão consideradas áreas rurais consolidadas as de imóveis rurais com ocupação humana preexistente a 22 de julho de 2008, com a presença de

⁴⁶ ANTUNES, P. B. Poder Judiciário e reserva legal: uma análise de recentes decisões do Superior Tribunal de Justiça. *Revista de direito ambiental*, São Paulo: RT, n. 21, 2001. p. 120.

⁴⁷ STF. Recurso Extraordinário n.º 134.297-SP. Min. Rel. Celso de Mello. j. 12.06.1995. Primeira Turma. DJ 22.09.1995.

⁴⁸ “Reserva Legal: área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, excetuada a de preservação permanente, necessária ao uso sustentável dos recursos naturais, à conservação e reabilitação dos processos ecológicos, à conservação da biodiversidade e ao abrigo e proteção de fauna e flora nativas” (art. 1.º, § 2.º, III).

edificações, benfeitorias ou atividades agrossilvipastoris, sendo que, neste último caso, é admitida a adoção do regime de pousio.

A ocupação antrópica se dá com a presença dos seguintes bens ou atividades: (a) edificações: construções realizadas, como casas, prédios, estábulos, galpões, armazéns etc.; (b) benfeitorias: obras e despesas realizadas em bem imóvel ou móvel no intuito de conservá-lo, melhorá-lo ou mesmo embelezá-lo. Pelo art. 96 do Código Civil, as benfeitorias podem ser voluptuárias, úteis ou necessárias. As primeiras (*impensae voluptuariae*) são as de mero deleite ou recreio, mas que não aumentam o uso habitual do bem, não obstante podem tornar mais agradável a sua utilização. Ou seja, são as consideradas de elevado valor (§ 1.º do art. 96). As úteis (*impensae utiles*) são as que visam aumentar ou facilitar o uso do bem, apesar de não serem necessárias, como exemplo podemos citar a construção de uma garagem (§ 2.º). As benfeitorias necessárias (*impensae necessariae*), pelo § 3.º, são obras indispensáveis e têm a finalidade de conservar o bem ou evitar a sua deterioração (v.g., troca das instalações elétricas da casa no intuito de se evitar um curto-circuito, colocação de cerca para proteger pastos ou mesmo plantações); (c) agrossilvipastoris: consistem em uma modalidade dos Sistemas Agroflorestais (SAF's),⁴⁹ em que há combinação de árvores, cultura agrícola, forrageira e/ou animais numa determinada área, ao mesmo tempo, ou de forma sequencial, sendo manejados de forma integrada.⁵⁰ O Código Florestal ressalva que, no caso de atividades agrossilvipastoris, poderá ser adotado o regime de pousio, qual seja, “prática de interrupção temporária de atividades ou usos agrícolas, pecuários ou silviculturais, por no máximo 5 (cinco) anos, para possibilitar a recuperação da capacidade de uso ou da estrutura física do solo” (art. 3.º, XXIV).

O inciso IV do art. 3.º conceitua como área rural consolidada aquela com ocupação antrópica preexistente a 22 de julho de 2008, por meio de edificações, benfeitorias e atividades agrossilvipastoris. O legislador valeu-se do dia da publicação do Decreto n.º 6.514, de 22 de julho de 2008, que dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente. Prazo que trouxe polêmica na aprovação do Código Florestal. “Defendida pelas instituições representativas dos agricultores e criticada pelos ambientalistas, a possibilidade de regularização das áreas rurais consolidadas só é admitida, pelo texto do

⁴⁹ Assim, o sistema agroflorestal é caracterizado como um complexo agropecuário diferenciado por apresentar um componente arbóreo ou lenhoso, que possui papel fundamental em sua estrutura e função. Trata-se, portanto, de um exemplo específico de prática agroflorestal encontrada em uma determinada área ou localidade, com composição biológica e arranjo, nível tecnológico de manejo e características socioeconômicas (ENGEL, Vera Lex. Sistemas agroflorestais: conceitos e aplicações. *Publicações*, Embrapa. Disponível em: <<http://saf.cnpqg.embrapa.br/publicacoes/01.pdf>>. Acesso em: 28 jun. 2012).

⁵⁰ DANIEL, Omar; COUTO, Laércio; GARCIA, Ramos; PASSOS, Carlos Alberto Moraes. Proposta para padronização da terminologia empregada em sistemas agroflorestais no Brasil. *Revista Árvore*, Viçosa, v. 22, n. 3, 1999. p. 367-370.

Código aprovado, caso a supressão da vegetação tenha acontecido antes da publicação do Decreto 6.514/2008, assinado pelo ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva e pelo ex-ministro do meio Ambiente Carlos Minc, que fixava multas e sanções administrativas por crimes ambientais”.⁵¹ Tal disposição acabou gerando aos proprietários e possuidores rurais certa anistia quanto às multas estabelecidas no art. 55 do Decreto n.º 6.514/2008, principalmente pela falta de averbação de Reservas Legais, já que a maioria das propriedades rurais no País não atende ao que prevê a legislação.

Nesse sentido dispõe, por exemplo, o art. 59 e seus parágrafos do Código Florestal. Uma vez inscrito o imóvel rural no Cadastro Ambiental Rural (CAR), poderá o proprietário ou possuidor rural aderir ao Programa de Regularização Ambiental (PRA) estabelecido pelo Estado em que se encontra o imóvel (ou Distrito Federal, se for o caso), e assinar termo de compromisso com órgão ambiental integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) (art. 59, §§ 2.º e 3.º). Enquanto estiver cumprindo o referido termo, “o proprietário ou possuidor não poderá ser autuado por infrações cometidas antes de 22 de julho de 2008, relativas à supressão irregular de vegetação em Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito” (§ 4.º).

Ademais, a partir da assinatura do termo de compromisso, as sanções decorrentes das infrações relativas à supressão irregular de vegetação em APPs, de Reserva Legal e de uso restrito serão suspensas e, cumpridas as obrigações determinadas no PRA ou no termo de compromisso assinado, as multas serão convertidas em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente, regularizando o uso de áreas rurais consolidadas conforme definido no Programa de Regularização Ambiental (§ 5.º).

Não há fundamento jurídico razoável para a fixação do dia 22 de julho de 2008 como o limite para a regularização dessas ocupações. Seria mais plausível, pelo bem jurídico tutelado pelo Código Florestal, a data, por exemplo, de edição do primeiro regulamento da Lei de Crimes Ambientais, qual seja, o Decreto n.º 3.179, de 21 de setembro de 1999. O fato é que, com a ampla regularização dada pelo texto final do diploma sob análise, favorece-se a não recuperação de extenso passivo ambiental existente no país.

3.7 Pequena propriedade ou posse rural familiar

Será considerada pequena propriedade ou posse rural familiar aquela: (a) explorada mediante o trabalho pessoal do agricultor familiar e empreendedor familiar rural; e (b) destinada a assentamentos e projetos de reforma agrária.

⁵¹ SENADO FEDERAL. Decreto 6.514 de 2008 foi o estopim para mobilização. *Em Discussão*, Distrito Federal, Senado Federal. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/NOTICIAS/JORNAL/EMDISCUSSAO/codigo-florestal/aprovadas-regras-claras-polemicas-area-rural-consolidada/decreto-6514-de-2008-foi-o-estopim-para-mobilizacao.aspx>>. Acesso em: 29 jun. 2012.

Considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo aos seguintes requisitos, simultaneamente: (a) não detenha área maior do que quatro módulos fiscais, a qualquer título; (b) utilize predominantemente mão de obra da própria família nas atividades econômicas relacionadas ao seu estabelecimento ou empreendimento; (c) tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo; e (d) dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família (art. 3.º, I ao IV, da Lei n.º 11.326, de 24 de julho de 2006).

Em relação aos assentados pela reforma agrária, impõe-se a observância dos arts. 188 e 189 da Constituição Federal, regulamentados pelos arts. 16 a 22 da Lei n.º 8.629/1993, nos quais se encontra o estatuto jurídico dos assentados. Uma vez efetuada a desapropriação da propriedade rural por interesse social, para fins de reforma agrária (art. 184 da CF/1988), o beneficiário poderá explorar o imóvel de forma individual, condominial, cooperativa, associativa ou mista, devendo respeitar a finalidade eminentemente rurícola da propriedade. Essa exploração será realizada em terras economicamente úteis (art. 17, *caput*), sendo definida e orientada pelo Plano de Desenvolvimento de Assentamento (PDA) (art. 17, III). Cabe ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) determinar as espécies de Planos de Desenvolvimento de Assentamentos, estipulando os critérios para a sua execução (art. 7.º da Medida Provisória n.º 2.183-56, de 24 de agosto de 2001).

3.8 Propriedades e posses rurais com até quatro módulos fiscais

O tratamento legal dispensado à pequena propriedade ou à posse rural familiar será estendido às propriedades e posses rurais com até quatro módulos fiscais que explorem atividades agrossilvipastoris, bem como às terras indígenas demarcadas e àquelas de titularidade de povos ou comunidades tradicionais que façam uso coletivo do seu território (parágrafo único do art. 3.º).

Pelo § 2.º do art. 50 do Estatuto da Terra (Lei n.º 4.504, de 30 de novembro de 1964, com alteração dada pela Lei n.º 6.746, de 10 de dezembro de 1979), módulos fiscais são unidades de medida expressa em hectare (ha) fixadas para cada município brasileiro. Em São Paulo, por exemplo, um módulo fiscal corresponde a cinco hectares, no Amazonas, 440 hectares. Nesse sentido, pode-se gerar grande flexibilidade na aplicação das regras do novo Código, especialmente quanto às limitações à propriedade em função da proteção ambiental. Poderiam ter sido mantidos os limites já fixados pelo antigo diploma legal, que, em seu art. 1.º, § 2.º, determinava a área máxima para a pequena propriedade rural ou posse rural familiar em 150 hectares, se localizada na Amazônia Legal (inciso I); 50 hectares, no polígono das secas ou a leste do Meridiano de 44º W do Estado do Maranhão (inciso II); e 30 hectares, se localizada em qualquer outra região do País (inciso III).

O módulo fiscal será determinado quando são considerados o tipo de exploração predominante no Município (hortifrutigranjeira, cultura permanente, cultura temporária, pecuária ou florestal), a renda obtida no tipo de exploração predominante, outras explorações existentes que, embora não predominantes, sejam expressivas em função da renda ou da área utilizada e o conceito de propriedade familiar, que, nos termos do art. 4.º, II, do Estatuto da Terra, consiste no “imóvel rural que, direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família, lhes absorva toda a força de trabalho, garantindo-lhes a subsistência e o progresso social e econômico, com área máxima fixada para cada região e tipo de exploração, e eventualmente trabalho com a ajuda de terceiros”.

3.9 Terras indígenas

As terras indígenas são as ocupadas por índios e por eles “habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições” (art. 231, § 1.º, da CF/1988). Conforme o Estatuto do Índio (Lei n.º 6.001, de 19 de dezembro de 1973), a União poderá estabelecer, em qualquer parte do território brasileiro, áreas reservadas à posse e ocupação pelos índios, nas quais eles possam viver e obter meios de subsistência, com direito ao usufruto e utilização das riquezas naturais e dos bens nelas existentes, respeitada as restrições legais, por exemplo, do próprio Código Florestal (art. 26). São modalidades de áreas reservadas: (a) a reserva indígena; (b) o parque indígena; e (c) a colônia agrícola indígena.⁵²

As terras indígenas são demarcadas a partir de procedimento administrativo disciplinado pelo Decreto n.º 1.775, de 8 de janeiro de 1996, com a observação dos critérios e diretrizes estabelecidos na Portaria n.º 116, de 14 de fevereiro de 2012, da Fundação Nacional do Índio (FUNAI).⁵³ Assim, à referida Fundação cabe orientar a demarcação das terras tradicionalmente ocupadas pelos índios, fundamentada em trabalhos realizados por antropólogo de qualificação reconhecida, com auxílio de grupo técnico especializado composto preferencialmente por servidores do próprio órgão federal (art. 2.º do Decreto n.º 1.775/1996).

⁵² Conforme parágrafo único do art. 26. Ademais: “Reserva indígena é uma área destinada a servir de *habitat* a grupo indígena, com os meios suficientes à sua subsistência” (art. 27). “Parque indígena é a área contida em terra na posse de índios, cujo grau de integração permita assistência econômica e sanitária dos órgãos da União, em que se preservem as reservas de flora e fauna e as belezas naturais da região” (art. 28). “Colônia agrícola indígena é a área destinada à exploração agropecuária, administrada pelo órgão de assistência ao índio, onde convivam tribos aculturadas e membros da comunidade nacional” (art. 29).

⁵³ “Art. 1.º Fica o Governo Federal autorizado a instituir uma fundação, com patrimônio próprio e personalidade jurídica de direito privado, nos termos da lei civil, denominada ‘Fundação Nacional do Índio’ [...]” (Lei n.º 5.371, de 5 de dezembro de 1967).

Em 2012, foi Instituída a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI) pelo Decreto n.º 7.747, de 5 de junho. O objetivo geral do PNGATI é “garantir e promover a proteção, a recuperação, a conservação e o uso sustentável dos recursos naturais das terras e territórios indígenas, assegurando a integridade do patrimônio indígena, a melhoria da qualidade de vida e as condições plenas de reprodução física e cultural das atuais e futuras gerações dos povos indígenas, respeitando sua autonomia sociocultural” (art. 1.º do Decreto n.º 7.747/2012). Para a sua consecução, estão previstas duas ferramentas para a gestão territorial e ambiental de terras indígenas, de acordo com o parágrafo único do art. 2.º: (a) **Etnomapeamento**: mapeamento participativo das áreas de relevância ambiental, sociocultural e produtiva para os povos indígenas, a partir dos conhecimentos e saberes tradicionais dos índios (inciso I); (b) **Etnozoneamento**: instrumento de planejamento participativo que visa à categorização de áreas de relevância ambiental, sociocultural e produtiva para os povos indígenas, elaborado a partir do etnomapeamento (inciso II).

Os objetivos específicos do PNGATI estão estruturados em sete eixos (art. 4.º), sendo cinco relativos à tutela socioambiental das terras e atividades indígenas. Visa, portanto, o Plano Nacional a promover a proteção territorial indígena e dos recursos naturais (inciso I – eixo 1); a governança e participação indígena (inciso II – eixo 2); as unidades de conservação e terras indígenas (inciso III – eixo 3); a prevenção e recuperação de danos ambientais (inciso IV – eixo 4); o uso sustentável de recursos naturais e iniciativas produtivas indígenas (inciso V – eixo 5); a proteção da propriedade intelectual e patrimônio genético (inciso VI – eixo 6); e a capacitação, formação, intercâmbio e educação ambiental (inciso VII – eixo 7).

A Organização Internacional do Trabalho, em sua Convenção n.º 169⁵⁴ sobre povos indígenas e tribais, demonstra a preocupação internacional quanto à preservação dos direitos e cultura desses grupos sociais que se submetem, de certa maneira, à exploração econômica do meio ambiente. Os governos, portanto, ao aplicarem as disposições da Convenção, deverão “respeitar a importância especial que para as culturas e valores espirituais dos povos interessados possui a sua relação com as terras ou territórios, ou com ambos, segundo os casos, que eles ocupam ou utilizam de alguma maneira e, particularmente, os aspectos coletivos dessa relação” (art. 13, 1). Deve-se reconhecer o direito de propriedade e de posse sobre as terras que tradicionalmente ocupam (art. 14) e os recursos naturais existentes (art. 15, 1 e 2).

Em virtude da importância da proteção ambiental das terras indígenas, o novo Código Florestal deve se integrar ao sistema normativo referente aos direitos constitucionais dos índios quanto às terras que ocupam. Por isso, a exploração agroflorestal sustentável em terras indígenas, por equiparação às

⁵⁴ Promulgada pelo Decreto n.º 5.051, de 19 de abril de 2004.

pequenas propriedades ou às posses rurais familiares, é considerada de interesse social, nos termos do inciso IX do art. 3.º.

3.10 Povos e comunidades tradicionais e o acesso à terra

Ao tratamento jurídico dado pelo Código Florestal às pequenas propriedades ou posses rurais também se submetem as áreas tituladas de povos e comunidades tradicionais. Trata-se de “grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas e transmitidos pela tradição (art. 3.º, I, do Decreto n.º 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais – PNPCT).

A PNPCT é coordenada e implementada pela Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais – CNPCT, nos termos dos arts. 1.º e 4.º do Decreto de 13 de julho de 2006, à qual compete, entre outras atividades, identificar a necessidade e propor a criação ou modificação de instrumentos necessários para o desenvolvimento sustentável desses grupos sociais (art. 2.º, V).

Além dos indígenas, podem-se considerar povo tradicional os remanescentes das comunidades dos quilombos.

A Constituição Federal, em seu art. 216, § 5.º, determina o tombamento de todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos.⁵⁵ Também reconhece a propriedade das terras ocupadas pelos seus remanescentes, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos, nos termos do art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, regulamentado pelo Decreto n.º 4.887, de 20 de novembro de 2003.

Pelo referido Decreto, consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos “os grupos étnico-raciais, segundo critérios de autoatribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida” (art. 2.º).

Interessante notar que a caracterização dos remanescentes das comunidades quilombolas será atestada mediante autodefinição da própria comunidade interessada (art. 2.º, § 1.º), competindo ao Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, por meio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, a identificação, o reconhecimento, a delimitação, a

⁵⁵ Quilombo era um local de refúgio dos escravos no País, em sua maioria, africanos e afro-descendentes (negros e mestiços), havendo também minorias indígenas e brancas. O mais famoso e importante quilombo na história brasileira foi o de Palmares.

demarcação e a titulação das terras ocupadas, sem prejuízo da competência concorrente dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 3.º).

Cabe à Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial assistir e acompanhar o MDA e o INCRA nas ações de regularização fundiária, no intuito de garantir os direitos étnicos e territoriais dos remanescentes das comunidades dos quilombos (art. 4.º). Quanto à preservação da identidade cultural, compete ao Ministério da Cultura, por meio da Fundação Cultural Palmares – FCP, auxiliar e acompanhar estes órgãos também no processo de regularização, bem como subsidiar os trabalhos técnicos quando houver contestação ao procedimento de identificação e reconhecimento previsto no Decreto n.º 4.887/2003, conforme o art. 5.º.

A regularização fundiária poderá resultar em desapropriação, cujas hipóteses serão regulamentadas pelo INCRA, com obrigatória disposição de prévio estudo sobre a autenticidade e legitimidade do título de propriedade, mediante levantamento da cadeia dominial do imóvel até a sua origem (art. 13, § 2.º). Durante o processo de titulação, cabe ao próprio INCRA a defesa dos interesses dos remanescentes das comunidades dos quilombos (art. 15). À Fundação Cultural Palmares, após a expedição de título de reconhecimento de domínio, compete garantir assistência jurídica, em todos os graus, “para defesa da posse contra esbulhos e turbações, para a proteção da integridade territorial da área delimitada e sua utilização por terceiros, podendo firmar convênios com outras entidades ou órgãos que prestem esta assistência” (art. 16).

“Quando as terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos estiverem sobrepostas às unidades de conservação constituídas, às áreas de segurança nacional, à faixa de fronteira e às terras indígenas, o INCRA, o IBAMA, a Secretaria Executiva do Conselho de Defesa Nacional, a FUNAI e a Fundação Cultural Palmares tomarão as medidas cabíveis visando garantir a sustentabilidade destas comunidades, conciliando o interesse do Estado” (art. 11).

O Estatuto da Igualdade Racial, instituído pela Lei n.º 12.288, de 20 de julho de 2010, impõe ao Poder Público a elaboração e implementação de políticas públicas capazes de promover o acesso da população negra à terra e às atividades produtivas no campo (art. 27). Para tanto, promoverá ações para viabilizar e ampliar o acesso ao financiamento agrícola (art. 28). Dispositivos que encontram supedâneo na política agrícola determinada pela Constituição Federal (art. 187), a qual será planejada, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, como os dos setores de comercialização, armazenamento e de transportes.

As ações de política agrícola e destinação de terras públicas e devolutas serão compatibilizadas com as de reforma agrária, em plano nacional (arts. 187, § 2.º, e 188 da CF/1988). Para tanto, no âmbito infraconstitucional, a regulamentação da matéria encontra-se em três diplomas legislativos considerados mais importantes, não obstante o rol normativo sobre o tema. O primeiro é a Lei

n.º 4.504/1964 (Estatuto da Terra), que regula os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, para os fins de execução da reforma agrária e promoção da política agrícola (art. 1.º). O segundo, a Lei n.º 8.171/1991, dispõe sobre a política agrícola, fixando os fundamentos, objetivos e as competências institucionais, bem como a previsão dos recursos e estabelecimento das ações e instrumentos da política agrícola, relativamente às atividades agropecuárias, agroindustriais e de planejamento das atividades pesqueira e florestal (art. 1.º). O terceiro diploma é a Lei n.º 8.629/1993, que regulamenta e disciplina as disposições constitucionais relativas à reforma agrária.

Essas políticas e ações regulamentadas devem observar o Estatuto da Igualdade Racial quanto ao direito de acesso pela população negra à terra e às atividades produtivas no campo. No que se refere às atividades produtivas, embora o diploma legal não explicita o seu conteúdo, a Lei n.º 8.629/1993 traz parâmetro de análise quando conceitua propriedade produtiva em seu art. 6.º, considerando-a como aquela que, explorada econômica e racionalmente, alcança, simultaneamente, graus de utilização da terra e de eficiência na exploração, segundo índices fixados pelo órgão federal competente, qual seja, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA.⁵⁶

Nos termos do art. 28 do Estatuto, além de promover o acesso à terra, o Poder Público deve propor ações que ampliem os instrumentos de financiamento agrícola para a população negra. A tutela legal não se resume a simplesmente viabilizar o financiamento, mas sim ampliá-lo, levando-se em consideração as dificuldades que esse grupo social tem para efetivar o referido direito, em razão do processo histórico de discriminação.

À população negra também serão assegurados a assistência técnica rural, a simplificação do acesso ao crédito agrícola e o fortalecimento da infraestrutura para a comercialização da população (art. 29 do Estatuto). Cabe, neste caso, ressaltar a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária – PNATER e, como instrumento de sua implementação, o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária – PRONATER,⁵⁷ instituídos pela Lei n.º 12.188, de 11 de janeiro de 2010. De competência do Ministério do Desenvolvimento Agrário, a Política Nacional considera assistência técnica

⁵⁶ A explicitação dos índices apurados se faz por meio de Portaria conjunta do MAPA e Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, depois de ouvido o Conselho Nacional de Política Agrícola – CNPA sobre os critérios de aferição da eficiência de exploração da terra (SOUZA, José Carlos. Reforma agrária: competência para a fixação de parâmetros de produtividade. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 13, n. 1793, 29 maio 2008. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/11325>>. Acesso em: 6 abr. 2011).

⁵⁷ “A proposta contendo as diretrizes do PRONATER, a ser encaminhada pelo MDA para compor o Plano Plurianual, será elaborada tendo por base as deliberações de Conferência Nacional, a ser realizada sob a coordenação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CONDRAF” (art. 8.º da Lei n.º 12.188/2010).

e extensão rural “serviço de educação não formal, de caráter continuado, no meio rural, que promove processos de gestão, produção, beneficiamento e comercialização das atividades e dos serviços agropecuários e não agropecuários, inclusive das atividades agroextrativistas, florestais e artesanais” (art. 2.º, inciso I). São beneficiários da PNATER os assentados da reforma agrária, bem como os povos indígenas, os remanescentes de quilombos e os demais povos e comunidades tradicionais (art. 5.º, inciso I).

Os arts. 30 a 34 do Estatuto da Igualdade Racial referem-se ao direito de propriedade das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, como também à promoção pelo Poder Executivo federal de políticas públicas especiais para o seu desenvolvimento sustentável dessas terras e de seu tratamento especial diferenciado, assistência técnica e linhas especiais de financiamento público destinadas à realização de suas atividades produtivas e de infraestrutura. Corrobora, portanto, com a orientação constitucional prevista no art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, regulamentado pelo Decreto n.º 4.883/2003, que, em seu art. 20, assegura, para fins de política agrícola e agrária, aos remanescentes das comunidades dos quilombos, tratamento preferencial, assistência técnica e linhas especiais de financiamento por parte de órgãos competentes.

Nesse intuito, cabe mencionar o Programa Brasil Quilombola, que reúne ações do Governo Federal para as comunidades remanescentes de quilombos, principalmente quanto à regularização fundiária das famílias quilombolas. Gerenciado pela SEPPIR, tem como principais objetivos a garantia do acesso à terra, saúde e educação, construção de moradias, eletrificação, recuperação ambiental, incentivo ao desenvolvimento local, pleno atendimento das famílias quilombolas pelos programas sociais, como o Bolsa Família, e medidas de preservação e promoção das manifestações culturais desses grupos sociais.⁵⁸

3.11 Uso alternativo do solo

Trata-se da exploração socioeconômica do solo por meio de atividades agropecuárias, industriais, de geração e transmissão de energia, de mineração e de transporte, bem como por meio de assentamentos humanos ou outras formas de ocupação antrópica, substituindo a sua vegetação nativa e formações sucessoras (art. 3.º, VI).

Insta mencionar, novamente, a função social da propriedade e o desenvolvimento sustentável como princípios fundantes do uso alternativo do solo (observância obrigatória dos arts. 5.º, XXII e XXXIII, e 225 da Constituição Federal). O Código Civil que disciplina o direito de propriedade também

⁵⁸ SEPPIR. Programa Brasil Quilombola. *SEPPIR*. Disponível em: <<http://www.seppir.gov.br/acoes/pbq>>. Acesso em 08 abr. 2011.

submete o seu exercício às condicionantes ambientais, como a proteção da fauna, flora, belezas naturais e o equilíbrio ecológico (art. 1.228, § 1.º).

O solo é um recurso ambiental nos termos do art. 3.º, V, da Lei n.º 6.938/1981. Portanto, a sua restauração é uma finalidade da Política Nacional do Meio Ambiente, impondo ao Poder Público e à sociedade civil 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” (art. 4.º, VI).

A Política Agrícola brasileira considera o solo como patrimônio natural do País (art. 102 da Lei n.º 8.171/1991), devendo sua erosão ser combatida pelos proprietários rurais e pelo Poder Público (parágrafo único). Cabe ao Poder Público a fiscalização do uso racional do solo, da água, da fauna e da flora (art. 19, II), como também a implementação de um conjunto de ações, em âmbito da mecanização agrícola, que promovam a conservação desse recurso ambiental (art. 96).

A Lei de Gestão de Florestas Públicas também disciplina o uso alternativo do solo. As florestas públicas não destinadas a manejo florestal ou unidades de conservação ficam impossibilitadas de conversão para uso alternativo do solo, até que sua classificação, de acordo com o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE),⁵⁹ esteja oficializada e a conversão seja justificada (art. 72 da Lei n.º 11.284/2006). No caso de reflorestamento de áreas degradadas ou convertidas para o uso alternativo do solo, a concessão florestal para exploração de produtos e serviços florestais em unidade de manejo de floresta pública poderá ser incluído o direito de comercialização de crédito de carbono pelo seu titular (art. 16, § 2.º).

Quanto à ocupação antrópica, “somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, assim definidas pelo Plano Diretor ou aprovadas por lei municipal” (art. 3.º da Lei n.º 6.766, de 19 de dezembro de 1979, com redação dada pela Lei n.º 9.785, de 29 de janeiro de 1999). Dessa forma, não será permitido o parcelamento do solo, por exemplo, em “áreas de preservação ecológica ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até a sua correção” (parágrafo único do art. 3.º).

Em análise da referida Lei, observa-se a ausência da obrigatoriedade do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) quando dos pedidos de parcelamento do solo. Na verdade, “as regras de Direito Material Ambiental só têm sido

⁵⁹ Como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente (art. 9.º, II, da Lei n.º 6.938/1981), o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil – ZEE está regulamentado pelo Decreto n.º 4.297, de 10 de julho de 2002. Trata-se de “instrumento de organização do território a ser obrigatoriamente seguido na implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas, estabelece medidas e padrões de proteção ambiental destinados a assegurar a qualidade ambiental, dos recursos hídricos e do solo e a conservação da biodiversidade, garantindo o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população” (art. 2.º).

realmente eficazes quando coadjuvadas por normas de procedimento. Toda área em que se pretende fazer loteamento deveria, sem exceção, ser submetida a um Estudo Prévio, em que as condições ambientais favoráveis fossem constatadas”.⁶⁰ Somente no caso de reserva de faixa não edificável vinculada a dutovias exige-se, se necessário, licenciamento ambiental (§ 3.º do art. 4.º, incluído pela Lei n.º 10.932, de 3 de agosto de 2004).

No novo Código Florestal, a supressão da vegetação nativa para a exploração de atividades econômicas e ocupação antrópica tem tratamento específico no Capítulo V – Da Supressão de Vegetação para Uso Alternativo do Solo. Por exemplo, o uso alternativo do solo, tanto de domínio público como privado, dependerá do cadastramento do imóvel no Cadastro Ambiental Rural (CAR), nos termos do art. 29, bem como de prévia autorização do órgão ambiental integrante do SISNAMA (art. 26).

Sobre supressão de vegetação para uso alternativo do solo, portanto, recomenda-se a leitura dos comentários ao art. 26, itens 26.1 – Supressão de vegetação nativa e uso alternativo do solo; 26.2 – Cadastro ambiental rural; 26.3 – Autorização da supressão; 26.4 – Requerimento para a supressão da vegetação nativa; 26.5 – Necessidade de Estudo de Impacto Ambiental. Sobre Cadastro Ambiental Rural, vide art. 29, item 29.2 – Cadastro Ambiental Rural.

3.12 Manejo sustentável

O conceito de manejo sustentável trazido pelo Código Florestal (art. 3.º, VII) é equiparado ao já previsto na Lei de Gestão de Florestas Públicas (Lei n.º 11.284/2006), em seu art. 3.º, VI, *in litteris*: “administração da floresta para a obtenção de benefícios econômicos, sociais e ambientais, respeitando-se os mecanismos de sustentação do ecossistema objeto do manejo e considerando-se, cumulativa ou alternativamente, a utilização de múltiplas espécies madeireiras, de múltiplos produtos e subprodutos não madeireiros, bem como a utilização de outros bens e serviços de natureza florestal”.

Na gestão de florestas públicas, o manejo sustentável dos recursos florestais é um dos princípios que devem ser observados quando da utilização de produtos, subprodutos, bens e serviços ambientais decorrentes da exploração da vegetação nativa (art. 2.º, VII, da Lei n.º 11.284/2006). Ademais, nos casos em que, em razão da intensidade do manejo florestal e da peculiaridade dos recursos ambientais, houver potencialidade de causar significativa degradação ambiental, será exigido Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA) para a concessão de licença prévia para o uso sustentável de determinada unidade de manejo (art. 18, § 1.º).

⁶⁰ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*, op. cit. p. 603.

Édis Milaré, em seu Glossário Ambiental, considera manejo a “aplicação de programas de utilização dos ecossistemas, naturais ou artificiais, baseada em princípios ecológicos, de modo que mantenha da melhor forma possível as comunidades vegetais e/ou animais como fontes úteis de produtos biológicos para os humanos e também como fontes de conhecimento e de lazer”.⁶¹

Manejo florestal sustentável (art. 3.º, VII), portanto, é um conjunto de programas e ações para administrar a exploração da vegetação natural para obtenção de benefícios econômicos, sociais e ambientais à sociedade e ao Poder Público a partir da utilização, cumulativa ou alternativamente, de espécies madeireiras ou não, de produtos e subprodutos da flora, e de outros bens e serviços de natureza ambiental, com a manutenção do ecossistema objeto do manejo.

Para o manejo florestal, impõem-se padrões de qualidade ambiental e critérios técnicos, regulamentados por legislação específica e por atos administrativos de caráter normativo dos órgãos ambientais (art. 4.º, III, da Lei n.º 6.938/1981 – Política Nacional do Meio Ambiente). Fundamental, portanto, o exercício do poder de polícia administrativa para determinar, consoante a legislação ambiental pertinente, especialmente quanto à utilização de produtos e serviços florestais.

O bem-estar humano depende da utilização racional dos produtos e serviços florestais, os quais devem ser explorados a partir de um plano de manejo florestal sustentável – PMFS, que contemple “técnicas de condução, exploração, reposição florestal e manejo compatíveis com os variados ecossistemas que a cobertura arbórea forme” (art. 31 do Código Florestal).

Sobre os produtos e serviços florestais, recomenda-se à leitura do comentário ao art. 1.º-A, item 1-A.5 – Modelo de desenvolvimento ecologicamente sustentável a partir da conciliação do uso produtivo da terra e a contribuição de serviços coletivo das florestas e demais formas de vegetação nativas privadas, bem como dos arts. 35 a 37 (Capítulo VIII – Do controle da origem dos produtos florestais).

Sobre o Plano de Manejo Florestal Sustentável – PMFS, vide comentários aos arts. 31, itens 31.4 – Plano de Manejo Florestal Sustentável, 31.5 – Plano de Manejo Florestal Sustentável em hipóteses especiais e 31.6 – Aplicação do Plano de Manejo Florestal Sustentável.

3.13 Obras e atividades de utilidade pública e de interesse social: diferenças

O Código Florestal apresenta obras e atividades de utilidade pública (art. 3.º, inciso VIII) e de interesse social (inciso IX).

⁶¹ Op. cit. p. 1.321.

São *aparentes* sinônimos, pois “utilidade pública” e “interesse social” são termos com significados diferentes. Utilidade pública condiz com a conveniência e oportunidade da Administração Pública em qualificar determinadas atividades ou obras, dando-lhes, portanto, um regime de direito público, com todas as suas prerrogativas e sujeições decorrentes dos princípios da supremacia do interesse público sobre o privado e indisponibilidade do interesse público. Interesse social, por sua vez, compreende a melhora da vida em sociedade, buscando reduzir, por exemplo, as desigualdades sociais. São atividades que não se destinam ao interesse da Administração ou de seus delegados, mas sim à coletividade. Realçam a função social da propriedade.

“As expressões *utilidade pública* e *interesse social* espelham conceitos jurídicos indeterminados, porque despojados de precisão que permita identificá-los *a priori*. Em virtude desse fato, as hipóteses de utilidade pública e de interesse social serão *ex vi legis*, vale dizer, serão aquelas que as leis respectivas *consideram* como ostentando um ou outro dos pressupostos constitucionais”.⁶²

Nesse sentido, a enumeração apresentada nos incisos VII e IX do art. 3.º é meramente exemplificativa, por força das alíneas e dos respectivos dispositivos. Outras atividades similares podem ser consideradas de utilidade pública ou de interesse social, desde que “devidamente caracterizadas e motivadas em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto, definidas em ato do Chefe do Poder Executivo federal”. Caberá, por oportuno, ao Presidente da República declarar, após procedimento devidamente fundamentado, de utilidade pública ou de interesse social, atividade ou obra no intuito de lhes atribuir tratamento específico do Código Florestal.

Como exemplos, têm-se: (a) a possibilidade de intervenção ou supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente nas hipóteses de utilidade pública ou de interesse social (art. 8.º); (b) o manejo florestal sustentável e o exercício de atividades agrossilvipastoris em novas áreas de inclinação entre 25º e 45º, consideradas de uso restrito conforme o Capítulo III, quando se tratar de hipóteses de utilidade pública ou interesse social (art. 11); (c) a possibilidade de autorização para supressão de vegetação nativa protetora de nascentes, dunas e restingas quando se tratar de caso de utilidade pública; bem como (d) a atribuição da qualidade de Áreas de Preservação Permanente, quando declaradas de interesse social por ato do Chefe do Poder Executivo àquelas cobertas com florestas ou outras formas de vegetação destinadas a uma ou mais das seguintes finalidades: (d.1) conter a erosão do solo e mitigar riscos de enchentes e deslizamentos de terra e de rocha; (d.2) proteger as restingas ou veredas; (d.3)

⁶² CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 25. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2012. p. 810.

proteger várzeas; (d.4) abrigar exemplares da fauna ou da flora ameaçados de extinção; (d.5) proteger sítios de excepcional beleza ou de valor científico, cultural ou histórico; (d.6) formar faixas de proteção ao longo de rodovias e ferrovias; (d.7) assegurar condições de bem-estar público; (d.8) auxiliar a defesa do território nacional, a critério das autoridades militares; e (d.9) proteger áreas úmidas, especialmente as de importância internacional (art. 6.º).

A Resolução CONAMA nº 369, de 28 de março de 2006, sobre o tema, dispõe a respeito dos casos excepcionais de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente. As hipóteses de atividades e obras de utilidade pública e de interesse social (art. 2.º, incisos I e II) são, praticamente, as mesmas apresentadas pelo Código Florestal.

3.14 Obras e atividades de utilidade pública

São de utilidade pública, portanto, as atividades de segurança nacional e proteção sanitária (art. 3.º, VIII, alínea *a*); as obras de infraestrutura destinadas às concessões e aos serviços públicos, as instalações necessárias para a realização de competições esportivas estaduais, nacionais e internacionais, bem como a mineração (alínea “b”), exceto a extração de areia, argila, saibro e cascalho, pois considerada atividade de interesse social (art. 3.º, IX, alínea *f*); e as atividades e obras de defesa civil (art. 3.º, VIII, alínea *c*).

3.14.1 Atividades de segurança nacional

Destarte, em função do Estado Democrático de Direito, cabe buscar um novo conceito de segurança nacional, adaptado à defesa desses recursos ambientais como atividade diretamente relacionada à soberania (art. 1.º, IV, da CF/1988), à independência nacional (art. 4.º, I) e à manutenção do próprio regime democrático e ordem jurídica do Estado brasileiro (art. 1.º, *caput*). Nesse sentido, a Constituição Federal organizou importante dispositivo destinado a proteger os recursos naturais em face da agressão estrangeira, qual seja, o sistema nacional de mobilização. Nos termos do art. 84, XIX, da Lei Maior, compete privativamente ao Presidente da República “declarar guerra, no caso de agressão estrangeira, autorizado pelo Congresso Nacional ou referendado por ele, quando ocorrida no intervalo das sessões legislativas, e, nas mesmas condições, decretar, total ou parcialmente, a mobilização nacional”.

A mobilização nacional é um importante mecanismo de defesa dos bens ambientais, de uso comum do povo, em face de eventual agressão estrangeira. Disciplinada pela Lei nº 11.631, de 27 de dezembro de 2007, consiste no “conjunto de atividades planejadas, orientadas e empreendidas pelo Estado, complementando a Logística Nacional, destinadas a capacitar o País a realizar ações estratégicas, no campo da Defesa Nacional, diante de

agressão estrangeira” (art. 2.º, I). Terá a sua execução decretada por ato do Poder Executivo autorizado pelo Congresso Nacional ou referendado por ele, quando no intervalo das sessões legislativas, com a especificação do espaço geográfico do território nacional em que ela será realizada (art. 4.º, *caput* e parágrafo único). Dentre as medidas necessárias à execução da mobilização nacional, há reorientação da produção, da comercialização, da distribuição e do consumo de bens (inclusive os ambientais) e da utilização de serviços (art. 4.º, parágrafo único, II).

“Os bens ambientais passam, por via de consequência, a ter tutela jurídica ampla também no sentido de adequar a Política Nacional do Meio Ambiente ao conceito democrático de segurança nacional, adaptado aos fundamentos do Estado Democrático de Direito”.⁶³

Ademais, deverá opinar a respeito dessas atividades o Conselho de Defesa Nacional, pois a ele compete “propor os critérios e condições de utilização de áreas indispensáveis à segurança do território nacional e opinar sobre seu efetivo uso, especialmente na faixa de fronteira e nas relacionadas com a preservação e a exploração dos recursos naturais de qualquer tipo” (art. 91, § 1.º, da CF/1988). Trata-se de órgão consultivo da Presidência da República nos assuntos relacionados com a soberania nacional e a defesa do Estado democrático (art. 91, *caput*).

3.14.2 Atividades de proteção sanitária

Essas atividades visam a assegurar a saúde humana como direito fundamental (art. 186 da CF/1988). Compete ao Sistema Único de Saúde (SUS⁶⁴) executar as ações de vigilância sanitária e epidemiológica, bem como as de saúde do trabalhador, e proteger o meio ambiente, nele compreendido o do trabalho (art. 200, II e VII).

As diretrizes nacionais para o saneamento básico estão previstas na Lei n.º 11.445, de 5 de janeiro de 2007, em que os serviços básicos serão prestados com base nos seguintes princípios, dentre outros: (a) abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos realizados de formas adequadas à saúde pública e à proteção do meio ambiente (art. 2.º, III); (b) articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de

⁶³ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Bens ambientais e segurança nacional. *Artigos* – Direito Constitucional. Saraivajur, São Paulo: Saraiva, 24 jan. 2008. Disponível em: <<http://www.saraivajur.com.br/menuEsquerdo/doutrinaArtigosDetalhe.aspx?Doutrina=1022>>. Acesso em: 29 jun. 2012.

⁶⁴ Lei n.º 8.080, de 19 de setembro de 1990: Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências.

habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção da saúde e outras de relevante interesse social voltadas para a melhoria da qualidade de vida, para as quais o saneamento básico seja fator determinante (inciso VI); e (c) eficiência e sustentabilidade econômica (inciso VII).

A vigilância sanitária, por sua vez, é um conjunto de ações capaz de eliminar, diminuir ou prevenir riscos à saúde e de intervir nos problemas sanitários decorrentes do meio ambiente, da produção e circulação de bens e da prestação de serviços de interesse da saúde (art. 6.º, § 1.º, da Lei n.º 8.080, de 19 de setembro de 1990). Essas ações competem às entidades e aos órgãos da Administração Pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, integrantes do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, nos termos da Lei n.º 9.782, de 26 de janeiro de 1999, que, além de definir o referido sistema, também cria a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA).

3.14.3 *Obras de infraestrutura, serviços públicos e instalações para realização de competições esportivas*

O momento histórico e socioeconômico em que o Código Florestal se encontra demanda o incremento nas obras e instalações de infraestrutura, como também na universalização dos serviços públicos. Entretanto, essas atividades de utilidade pública submetem-se à tutela ambiental, especialmente pelos impactos e danos que podem proporcionar ao meio ambiente.

Não obstante à flexibilização dos processos de licitação para concessão e permissão dessas obras e serviços de interesse público, no intuito de agilizar a contratação pelo Poder Público e atender aos anseios sociais e à necessidade de crescimento econômico do País, o fator ambiental não pode ser suprimido das exigências administrativas para habilitação dos interessados, bem como do processo de execução do instrumento contratual.

Assim, a Lei de Licitações e Contratos (Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993) exige que o projeto básico de obras e serviços seja elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento (art. 6.º, IX). Nas concessões e permissões, por disposição legal, o poder concedente deve estimular o aumento da qualidade, produtividade, preservar o meio ambiente e conservá-lo quando da delegação da prestação de serviços públicos ou obras públicas (art. 29, X, da Lei n.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995). No caso de parcerias público-privadas, disciplinadas pela Lei n.º 11.079, de 30 de dezembro de 2004, as concessões patrocinadas e administrativas⁶⁵ serão precedidas de licita-

⁶⁵ “Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei n.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado” (art. 2.º, § 1.º, da Lei n.º 11.079/2004). “Concessão administrativa é o contrato de prestação

ção na modalidade de concorrência, estando a abertura do processo condicionada, dentre outras exigências, licença ambiental prévia ou expedição das diretrizes para o licenciamento ambiental do empreendimento (art. 10, VII). Quanto às instalações necessárias à realização de competições esportivas, insta salientar o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC, criado pela Lei n.º 12.462, de 4 de agosto de 2011, direcionado principalmente às licitações e contratos necessários à realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, da Copa das Confederações da Federação Internacional de Futebol – FIFA, em 2013, e da Copa do Mundo da FIFA, em 2014, e de obras de infraestrutura e de contratação de serviços para os aeroportos das capitais dos Estados distantes em até 350Km das cidades sedes dos referidos eventos mundiais (art. 1.º, I ao III). Assim, nas licitações e contratos públicos no RDC, deverão ser especialmente respeitadas: as normas relativas à disposição final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos gerados pelas obras contratadas; a mitigação por condicionantes e a compensação ambiental, que serão definidas no procedimento de licenciamento ambiental; e a utilização de produtos, equipamentos e serviços que, comprovadamente, reduzam o consumo de energia e recursos naturais (art. 4.º, § 1.º, I e III).

A qualificação, portanto, apresentada pelo Código Florestal de utilidade pública às instalações e serviços para realização de competições esportivas estaduais, nacionais ou internacionais, é resultado desta atual realidade brasileira, que sediará, nos próximos anos, eventos esportivos de grande porte, requerendo, por conseguinte, a sustentabilidade ambiental em função dos impactos que novas obras de infraestrutura e serviços públicos irão certamente provocar ao meio ambiente natural, artificial e cultural.

3.14.4 Atividades e obras de defesa civil

São ações de resposta e recuperação de áreas atingidas por desastres (deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos), gerando situações de emergência ou estado de calamidade pública.

Compete à União planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações (art. 21, XVIII, da CF/1988). A Lei n.º 12.340, de 1.º de dezembro de 2010, dispõe sobre as transferências de recursos da União aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução de ações de resposta e recuperação nas áreas atingidas por desastre, e sobre o Fundo Especial para Calamidades Públicas. Em 2012, foi publicada a Lei n.º 12.608, de 10 de abril, que institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC, o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil – SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção

de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens” (art. 2.º, § 2.º).

e Defesa Civil – CONPDEC. A PNPDEC abrange as ações de prevenção, mitigação, resposta e recuperação direcionadas à proteção e à defesa civil (art. 3.º). Objetiva o combate à ocupação de áreas ambientalmente vulneráveis e de risco e a realocação da população residente nessas áreas.

3.14.5 Mineração

São bens da União os recursos minerais, inclusive os do subsolo (art. 20, IX, da CF/1988). É também assegurada, nos termos da lei, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da Administração Pública Direta da União, participação no resultado da exploração de recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração (art. 20, § 1.º). É de competência comum aos entes federativos registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos minerais localizados em seus territórios (art. 23, XI). O Estado favorecerá a organização da atividade garimpeira em cooperativas, devendo levar em consideração a proteção do meio ambiente, sendo que elas terão prioridade na autorização ou concessão para pesquisa e lavra dos recursos e jazidas de minerais garimpáveis (art. 174, §§ 3.º e 4.º). Os recursos minerais são propriedades distintas da do solo, para efeito de exploração, e pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra (art. 176). No entanto, aquele que os explorar fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado (art. 225, § 2.º).

De acordo com o Decreto-lei n.º 227, de 28 de fevereiro de 1967, que deu nova redação ao Decreto-lei n.º 1.985, de 29 de janeiro de 1940 (Código de Minas), considera-se jazida toda massa individualizada de substância mineral ou fóssil, aflorando à superfície ou existente no interior da terra, com valor econômico; e mina, a jazida em lavra, ainda que suspensa (art. 3.º, § 2.º). Esses recursos são explorados e aproveitados por meio de concessão, autorização, licenciamento, permissão e regime de monopolização, este último em virtude de lei especial, quando depender de execução direta ou indireta do Governo Federal (art. 2.º, I ao V).

3.15 Obras e atividades de interesse social

São de interesse social: atividades imprescindíveis à proteção da integridade da vegetação nativa (prevenção, combate e controle do fogo e da erosão, erradicação de plantas e ervas daninhas e proteção de plantios com espécies nativas); exploração agroflorestal sustentável em pequena propriedade ou posse rural familiar ou por povos e comunidades tradicionais que não descaracterize a vegetação já existente, nem prejudique a função ecológica da referida área; obras de infraestrutura pública destinadas ao esporte, lazer, educação e cultura em áreas urbanas e rurais consolidadas; regularização fundiária de assentamentos humanos ocupados predominantemente por população de baixa renda em

áreas urbanas consolidadas; instalações para a captação e condução de água e de efluentes tratados; e atividades de pesquisa e extração de areia, argila, saibro e cascalho, desde que outorgadas por autoridade competente.

3.15.1 Regularização fundiária de assentamentos humanos

Para ser considerada como atividade de interesse social, a regularização fundiária de assentamentos humanos deve apresentar dois requisitos, quais sejam: (a) que a ocupação seja realizada, predominantemente, por população de baixa renda; e (b) em áreas urbanas consolidadas.

Trata-se, de acordo com a Lei n.º 11.977, de 7 de julho de 2009,⁶⁶ de regularização fundiária de interesse social, em área urbana consolidada, que, de acordo com o art. 47, II, é a que possui densidade demográfica superior a 50 habitantes por hectare e malha viária implantada e que tenha, no mínimo, dois dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados: (a) drenagem de águas pluviais urbanas; (b) esgotamento sanitário; (c) abastecimento de água potável; (d) distribuição de energia elétrica; ou (e) limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos.

Essa área de ocupação predominantemente por população de baixa renda denomina-se Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), uma vez instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, se sujeita a regras de parcelamento, uso e ocupação do solo (art. 47, V, da Lei n.º 11.977/2009).

Manifesta-se aqui o reconhecimento legal ou administrativo do direito à moradia. Contudo, para a regularização, nessas circunstâncias, imprescindível que a ocupação atenda a, pelo menos, uma das seguintes condições: (a) que a área esteja ocupada de forma mansa e pacífica por, no mínimo, cinco anos (usucapião); (b) que esteja situada em Zona Especial de Interesse Social (ZEIS); e (c) seja declarada de interesse para implantação de projeto de regularização fundiária social, no caso de áreas da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios (art. 47, VII, alíneas “a” a “c”).

O conceito de “população de baixa renda”, não obstante sua pluralidade de significados, é apresentado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Assim, a partir da Pesquisa Mensal de Emprego realizada pelo referido instituto, como indicador de baixa renda, tem-se a linha de até meio salário mínimo mensal de rendimento médio familiar *per capita*.⁶⁷

⁶⁶ A referida lei dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.

⁶⁷ IPEA. Trajetórias da população de baixa renda no mercado de trabalho metropolitano brasileiro. *Comunicados IPEA*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, n.º 114, p. 3, 27 set. 2011.

3.15.2 *Implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e de efluentes tratados para projetos cujos recursos hídricos são partes integrantes e essenciais da atividade*

Determinada pela alínea “e” do inciso IX do art. 3.º, a matéria inclui conteúdo já mencionado na alínea “b” do inciso VIII do mesmo dispositivo legal, que se refere às obras e atividades de utilidade pública. Tal fato pode gerar confusão quanto à caracterização de determinada instalação de saneamento ou de gestão de resíduos como de utilidade pública ou de interesse social. Acertadamente, seria definir se a referida matéria permanece como de interesse social, ou de conveniência e oportunidade da Administração Pública (utilidade pública).

3.16 Atividades eventuais ou de baixo impacto ambiental⁶⁸

A Resolução CONAMA n.º 369, de 28 de março de 2006, já trazia as atividades consideradas, pelo referido órgão do Ministério do Meio Ambiente, eventuais e de baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente (APP). O novo Código Florestal praticamente compila as hipóteses levantadas pela Resolução, dando abertura a outras que não foram mencionadas no texto legal, mas que por ato do Conselho Nacional de Meio Ambiente ou dos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente possam ser qualificadas como tal (art. 3.º, X, “k”).

O termo “baixo impacto ambiental”, em um primeiro momento, exsurge no § 3.º do art. 4.º do antigo Código Florestal (Lei n.º 4.771, de 15 de novembro de 1965), incluído pela Medida Provisória n.º 2.166-67, de 24 de agosto de 2001. Posteriormente, o Decreto Estadual n.º 49.566, de 25 de abril de 2005, de São Paulo, trouxe o referido fenômeno como forma de intervenção em áreas consideradas de preservação permanente pelo Código Florestal hodiernamente revogado.

Pelo Decreto, considera-se intervenção de baixo impacto ambiental “a execução de atividades ou empreendimentos que, considerados sua dimensão e localização e levando-se em conta a tipologia e a função ambiental da vegetação objeto de intervenção, bem como a sua situação do entorno, não acarretem alterações adversas, significativas e permanentes, nas condições ambientais da área onde se inserem” (art. 1.º).

Temerária a possibilidade de, por ato de órgão ambiental federal (CONAMA), ou estaduais (Conselhos Estaduais do Meio Ambiente), serem consideradas

⁶⁸ Pela análise sistêmica do Código Florestal e de outros diplomas legais e atos administrativo-normativos, os referidos termos são equivalentes. O tratamento jurídico atribuído a essas atividades é o mesmo. No entanto, o legislador poderia ter evitado dificuldade na interpretação do dispositivo, considerando apenas atividades de baixo impacto ambiental, termo já trabalhado em outras normas de proteção ambiental.

como de “baixo impacto ambiental” as novas intervenções no meio ambiente, especialmente em Áreas de Preservação Permanente (APP). Impõe-se que a supracitada qualificação seja determinada por lei consoante os princípios constitucionais da prevenção e do desenvolvimento socioambiental sustentável (art. 225, *caput*, e § 1.º, IV, da CF/1988). Cabe uma ampla discussão a respeito do tema, o que somente é possível em sede legislativa, já que órgãos e entidades da Administração Pública submetem-se a um código político-econômico que, por vezes, não demanda participação democrática em suas decisões.

“Na qualidade de bens ambientais, as Áreas de Preservação Permanente e seus componentes estão inseridos na dimensão dos espaços territoriais a serem especialmente protegidos, cuja alteração e a supressão somente podem ser permitidas através de lei, vedada, ainda assim, qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção (CR, art. 225, § 1.º, n. III). [...] Portanto, o uso previsto para os espaços territoriais especialmente protegidos é aquele prescrito na Lei Magna, ou seja: a) exige a edição de lei em sentido estrito, o que retrata caso de reserva absoluta de lei; e b) deve garantir a integridade e a perenidade do bem, o que retrata a existência de proibição de ordem constitucional de ocorrência de degradação ou de qualquer comprometimento da inteireza de seus preciosos atributos. Nesse sentido, diante da restrição imposta, nem mesmo lei complementar ou ordinária poderá admitir a prática de intervenções ou a realização de empreendimentos, obras, atividades ou serviços que atentem contra os limites constitucionalmente impostos”.⁶⁹

Há indícios, portanto, de inconstitucionalidade da alínea “k” do inciso X do art. 3.º do novo Código Florestal, pela abertura que se dá a uma exceção aos princípios ambientais constitucionalmente assegurados, como também à tutela jurídica aos bens ambientais de interesse comum. Considerar uma atividade como eventual ou de baixo impacto ambiental gera consequências jurídicas significativas, como: possibilidade de intervenção ou supressão de vegetação nativa em APP (art. 8.º, § 1.º, do Código Florestal); permissão de acesso de pessoas e animais às APPs para realização de atividades dessa natureza (art. 9.º); e intervenção e supressão de vegetação em APP e de Reserva Legal quando se tratar de pequena propriedade ou posse rural familiar, dependendo para tanto de simples declaração de órgão ambiental competente, desde que o imóvel esteja devidamente inscrito no Cadastro Ambiental Rural (CAR) (art. 52).

⁶⁹ ANDRADE, Filipe Augusto Vieira de; VARJABEDIAN, Roberto. “*Baixo impacto ambiental*”, frente aos deveres de defesa e preservação do meio ambiente. São Paulo: Ministério Público de São Paulo. Disponível em: <www.mp.sp.gov.br>. Acesso em: 30 jun. 2012.

3.16.1 Implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e efluentes tratados, desde que comprovada a outorga do direito de uso de água, quando couber

A alínea “b” do inciso X do art. 3.º repete o conteúdo da alínea “e” do inciso IX (interesse social), bem como pode ser incluído no disposto na alínea “b” do inciso VIII (utilidade pública). Novamente essa equivalência pode trazer dificuldades na caracterização da instalação, e consequentemente no tratamento jurídico a ela dispensado pelo Código Florestal. Portanto, seria mais adequado determinar se a referida matéria permanece como de utilidade pública, de interesse social ou como atividade de baixo impacto ambiental.

3.16.2 Exploração agroflorestal e manejo florestal sustentável, comunitário e familiar, incluindo a extração de produtos florestais não madeireiros, desde que não descaracterizem a cobertura da vegetação nativa existente nem prejudiquem a função ambiental

O disposto na alínea “j” do inciso X guarda semelhança com a alínea “b” do inciso IX (atividades de interesse social), *in verbis*: “a exploração agroflorestal sustentável praticada na pequena propriedade ou posse rural familiar ou por povos e comunidades tradicionais, desde que não descaracterize a cobertura vegetal existente e não prejudique a função ambiental da área”. Coerente seria, portanto, o legislador escolher um ou outro dispositivo, dando-lhe, portanto, qualidade de interesse social ou de baixo impacto ambiental.

3.17 Veto do inciso XI do art. 3.º: conceito de pousio

Texto vetado: “XI – Pousio: a prática de interrupção temporária de atividades agrícolas, pecuárias ou silviculturais, para possibilitar a recuperação da capacidade de uso do solo”.

Razões do Veto (Mensagem n.º 312/2012): “o conceito de pousio aprovado não estabelece limites temporais ou territoriais para sua prática, o que não é compatível com o avanço das técnicas disponíveis para a manutenção e a recuperação da fertilidade dos solos. Ademais, a ausência desses limites torna possível que um imóvel ou uma área rural permaneça em regime de pousio indefinidamente, o que impediria a efetiva fiscalização quanto ao cumprimento da legislação ambiental e da função social da propriedade”.

Algumas ausências foram corrigidas pela introdução do inciso XXIV ao art. 3.º, incluído pela Medida Provisória n.º 571/2012, depois convertida na Lei n.º 12.727/2012. Assim, a redação atual do referido dispositivo estabelece

limite temporal quanto à prática do pousio, sendo a interrupção de atividades ou usos agrícolas, pecuários ou silviculturais por no máximo cinco anos, para possibilitar a recuperação da capacidade de uso ou da estrutura física do solo.

Quanto à sua aplicação, vide comentários a respeito de área rural consolidada (item 3.6).

3.18 Área verde urbana

Tem por função a melhoria da qualidade de vida humana nos centros urbanos. A preservação das áreas verdes urbanas traz diversos benefícios, como purificação do ar, estética da paisagem urbana, mitigação da poluição sonora e sombreamento. A Organização das Nações Unidas (ONU), por sua vez, estipula uma área de 12m² de vegetação por pessoa nos centros urbanos para a melhoria da qualidade de vida.

“O direito urbanístico, diante disso, passou a se preocupar com os espaços verdes nas cidades, procurando preservar as áreas existentes em detrimento das eventuais construções. Por meio do zoneamento, tenta-se impedir ou reduzir as áreas edificantes, disciplinando os espaços e preservando o meio ambiente. É nos planos diretores das cidades que se procura disciplinar os espaços para cada tipo de ocupação, regulando o uso e o parcelamento do solo. Procura-se também ampliar esses espaços para a criação de jardins, praças e cinturões verdes com o intuito de minimizar ou separar as zonas industriais das zonas residenciais (arts. 2.º, § 1.º, III, e 3.º, parágrafo único, II, da Lei n.º 6.803, de 2-7-1980, que dispõe sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição)”.⁷⁰

Os instrumentos administrativos, portanto, que buscam preservar essas áreas, encontram-se nos planos diretores, bem como nas leis de zoneamento urbano e uso do solo dos municípios, respeitando a função ambiental que as áreas verdes possuem, quais sejam, *recreação, lazer*,⁷¹ melhoria da qualidade ambiental urbana, proteção dos recursos hídricos, manutenção ou melhoria paisagística e proteção dos bens e manifestações culturais (art. 3.º, XX, do Código Florestal). Por exemplo, se não houver áreas verdes urbanas suficientes para esses objetivos, tem o Poder Público municipal o direito de preempção

⁷⁰ SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de direito ambiental*, op. cit. p. 704.

⁷¹ Quanto à diferença entre lazer e recreação, o primeiro refere-se ao tempo livre, ao descanso, enquanto o segundo ao entretenimento, ao divertimento.

para aquisição de imóvel urbano de alienação onerosa entre particulares, nas áreas delimitadas em lei municipal baseada no plano diretor, para a criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes (arts. 25 e 26, VI, da Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001). O Município também poderá, para assegurar o mínimo de áreas verdes determinado pelo zoneamento urbano, promover a desapropriação de imóveis para destinação ambiental, como construção de praças, jardins, parques, bosques, campos para modalidades esportivas etc., garantindo o cumprimento da função socioambiental da propriedade urbana.

Nem toda área arborizada é considerada área verde. Para José Afonso da Silva, “o verde, a vegetação, destinada, em regra, à recreação e ao lazer, constitui o aspecto básico do conceito, o que significa que, onde isso não ocorrer, teremos arborização, mas não área verde, como é o caso de uma avenida ou uma alameda arborizada, porque, aqui, a vegetação é acessória, ainda que seja muito importante, visto que também cumpre aquela finalidade de equilíbrio ambiental, além de ornamentação da paisagem urbana e de sombreamento à via pública”.⁷²

Denota-se a necessidade de uma gestão ambiental urbana, cabendo ao Poder Público Municipal, principalmente em razão do art. 182 da CF/1988, fixar critérios normativos e administrativos para promover um processo de humanização das cidades, dando mais qualidade de vida aos munícipes, direito fundamental previsto no art. 5.º da Lei Maior.

Sob esse prisma, o novo Código Florestal, em seu art. 25, estipula o regime de proteção das áreas verdes urbanas, atribuindo ao Poder Público municipal: (a) o direito de preempção para aquisição de remanescentes florestais relevantes; (b) a possibilidade de transformação das Reservas Legais em áreas verdes, quando da expansão urbana; (c) a imposição aos loteamentos, empreendimentos comerciais e implantação de infraestrutura de áreas verdes; e (d) aplicação em áreas verdes de recursos oriundos da compensação ambiental.

Sob essas prerrogativas do Poder Público Municipal, recomenda-se a leitura do comentário ao art. 25, item 25.2 – Regime de proteção.

3.19 Área abandonada, subutilizada ou utilizada de forma inadequada

A Medida Provisória n.º 571, de 2012, incluindo o inciso XXV ao art. 3.º do Código Florestal, trazia o conceito de área abandonada, subutilizada ou utilizada de forma inadequada. Por exclusão, trata-se daquela que não se encontra efetivamente utilizada, nos termos da Lei da Reforma Agrária, ou que não atenda aos índices por ela previstos, ressalvadas as áreas em pousio.

⁷² SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 247-248.

Entretanto, essa disposição normativa não foi repetida no Projeto de Lei de Conversão da MP n.º 571/2012, atualmente Lei n.º 12.727, de 2012.

3.20 Área urbana consolidada

Sobre a Regularização fundiária de assentamentos humanos vide comentário no item 3.15 – Obras e atividades de interesse social.

3.21 Crédito de carbono

Sobre o tema, vide comentário realizado no item 41.2.1 – Atividades de sequestro, conservação, manutenção e aumento do estoque e diminuição do fluxo de carbono e a regulação do clima.

3.22 Parágrafo único do art. 3.º

Sobre o tema vide comentário realizado no item 3.8 – Propriedades e posses rurais com até quatro módulos fiscais.

Fundamento Constitucional

Meio ambiente ecologicamente equilibrado: art. 225, *caput* e parágrafos. Política econômica e defesa do meio ambiente: art. 170, *caput* e inciso VI. Direito à propriedade: art. 5.º, XXII. Função socioambiental da propriedade rural: arts. 5.º, XXIII; 170, II e III; 186 e incisos. Reforma Agrária: arts. 184, 187, 188 e 189. Competência ambiental (administrativa e legislativa): arts. 23, VI e VII, 24, V, VI, VII e parágrafos; e art. 30, II. Participação democrática na gestão ambiental: arts. 14, 5.º, LXXIII. Responsabilidade objetiva: arts. 225, § 3.º; 37, § 6.º; 21, XXIII, *d*. Responsabilidade das empresas estatais por atividade econômica: art. 173. Princípio da prevenção e Estudo de Impacto Ambiental: art. 225, § 1.º, IV. Criação dos Estados do Tocantins, Roraima e Amapá: arts. 13 e 14 do ADCT. Espaço territorial especialmente protegido: art. 225, § 1.º, III. Índios: art. 231, § 1.º. Comunidades e povos tradicionais: arts. 216, § 5.º; 68 do ADCT. Estado Democrático de Direito e independência nacional: art. 1.º, *caput*, IV; 4.º, I. Mobilização Nacional: art. 84, XIX. Direito à saúde: art. 186. Sistema Único de Saúde (SUS) e proteção sanitária: art. 200, II e VII. Defesa civil: art. 21, XVIII. Mineração: arts. 20, IX e § 1.º; 23, XI; 174, §§ 3.º e 4.º; 176; 225, § 2.º. Gestão ambiental urbana: art. 182.

Legislação Correlata

Lei n.º 9.983/2000 (Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza); Lei n.º 11.284/2006 (Gestão de Florestas Públicas); Lei n.º

9.985/2000 (Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC); Resolução n.º 10/1993 do CONAMA (conceitos de vegetação primária e secundária ou em recuperação); Lei n.º 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor); Lei n.º 10.406/2002 (Código Civil); Lei n.º 5.504/1964 (Estatuto da Terra); Lei n.º 8.171/1991 (Política Agrícola); Lei n.º 8.629/1993 (Reforma Agrária); Lei n.º 6.938/1981 (Política Nacional do Meio Ambiente); Lei n.º 9.433/1997 (Política Nacional de Recursos Hídricos); Lei n.º 12.187/2009 (Política Nacional sobre Mudanças Climáticas); Decreto n.º 4.339/2002 (Política Nacional da Biodiversidade); Lei n.º 9.795/1999 (Política Nacional de Educação Ambiental); Lei n.º 12.305/2010 (Política Nacional de Resíduos Sólidos); Lei Complementar n.º 140/2011 (Cooperação entre os entes federativos nas ações administrativas relativas à proteção ambiental); Lei n.º 9.709/1998 (Regulamenta o art. 14, I, II e III, da CF/1988); Lei n.º 4.717/1965 (Lei da Ação Popular); Lei n.º 5.869/1973 (Código de Processo Civil); Decreto-lei n.º 200/1967 (Administração Pública Direta e Indireta); Lei n.º 6.453/1977 (Responsabilidade civil por danos nucleares); Decreto n.º 6.514/2008 (Infrações e sanções administrativas ao meio ambiente); Lei n.º 9.605/1998 (Lei de Crimes Ambientais); Resolução CONAMA n.º 001/86; Lei n.º 5.173/1966 (SUDAM); Lei Complementar n.º 124/2007 (SUDAM como autarquia especial); Lei Complementar n.º 31/1977 (Criação do Estado do Mato Grosso); Decreto n.º 1.541/1995 (Conselho Nacional da Amazônia Legal – CONAMAZ); Instrução INCRA n.º 17-B/80 (Reserva Legal); Lei n.º 11.326/2006 (Política Nacional da Agricultura Familiar); Medida Provisória n.º 2.183-56/2001 (Critérios para Planos de Desenvolvimento de Assentamentos); Lei n.º 6.001/1973 (Estatuto do Índio); Lei n.º 5.371/1967 (FUNAI); Decreto n.º 1.775/1996 (Demarcação de terras indígenas); Decreto n.º 7.747/2012 (Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas); Decreto n.º 6.040/2007 (Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais – PNPCT); Decreto de 13 de julho de 2006 (Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais – CNPCT); Decreto n.º 4.887/2003 (Quilombos); Lei n.º 12.288/2010 (Estatuto da Igualdade Racial); Decreto n.º 4.297/2002 (Zoneamento Ecológico-Econômico); Lei n.º 6.766/1979 (Parcelamento do Solo Urbano, com redação dada pela Lei n.º 9.785/1999); Resolução CONAMA n.º 369/2006 (Atividades de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental); Lei n.º 11.631/2007 (Mobilização Nacional); Lei n.º 11.445/2007 (Saneamento básico); Lei n.º 8.080/1990 (Sistema Único de Saúde – SUS); Lei n.º 9.782/1999 (Sistema Nacional de Vigilância Sanitária e ANVISA); Lei n.º 8.666/1993 (Licitações e Contratos); Lei n.º 8.987/1995 (Concessões e Permissões); Lei n.º 11.079/2004 (Parcerias Público-Privadas); Lei n.º 12.462/2011 (Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC); Lei n.º 12.340/2010 (Defesa Civil); Decreto-lei n.º 227/1967 (Nova redação ao Código de Minas, Decreto-lei n.º 1.985/1940); Lei n.º 11.977/2009 (Regularização fundiária de assentamentos localizados

em áreas urbanas); Lei n.º 6.803/1980 (Zoneamento industrial); Lei n.º 10.257/2001 (Estatuto das Cidades); Resolução IBGE PR-51/89 (Microrregiões e mesorregiões geográficas).

Atos Internacionais

Convenção Internacional por Responsabilidade Civil em Danos Causados por Poluição por Óleo – 1969; Convenção n.º 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT); Declaração de Estocolmo sobre o Ambiente Humano produzida na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente – Estocolmo, 1972; Relatório Brundtland da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, criada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas (ONU) – 1983; Resolução 41/128 da Organização das Nações Unidas (ONU) – 1986; Convenção para a Proteção e Utilização dos Cursos de Água Transfronteiriços e dos Lagos Internacionais – Helsinki, 1992; Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (RIO 92) da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento – Rio de Janeiro, 1992; Convenção da Diversidade Biológica (CDB) assinada na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento – Rio de Janeiro, 1992; Conferência de Copenhague sobre o Desenvolvimento Social – 1995; Declaração de Nova Déli de Princípios de Direito Internacional Relativos ao Desenvolvimento Sustentável – 2002; Conferência Africana sobre Recursos Naturais, Meio Ambiente e Desenvolvimento – Maputo (Moçambique), 2003; Conferência de Berlim sobre Cursos de Água Internacional – 2004; Declaração do Rio de Janeiro da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável – Rio de Janeiro, 2012.

Jurisprudência

Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado: “Meio ambiente. Direito à preservação de sua integridade (CF, art. 225). Prerrogativa qualificada por seu caráter de metaindividualidade. Direito de terceira geração (ou de novíssima dimensão) que consagra o postulado da solidariedade. Necessidade de impedir que a transgressão a esse direito faça irromper, no seio da coletividade, conflitos intergeracionais. Espaços territoriais especialmente protegidos (CF, art. 225, § 1.º, III). Alteração e supressão do regime jurídico a eles pertinente. Medidas sujeitas ao princípio constitucional da reserva de lei. Supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente. Possibilidade de a Administração Pública, cumpridas as exigências legais, autorizar, licenciar ou permitir obras e/ou atividades nos espaços territoriais protegidos, desde que respeitada, quanto a estes, a integridade dos atributos justificadores do regime de proteção especial. Relações entre economia (CF, art. 3.º, II, c/c o art. 170, VI) e ecologia (CF, art. 225). Colisão de direitos fundamentais. Critérios de superação desse estado de tensão entre valores constitucionais relevantes. Os direitos básicos da pessoa humana e as su-

cessivas gerações (fases ou dimensões) de direitos (*RTJ* 164/158, 160-161). A questão da precedência do direito à preservação do meio ambiente: uma limitação constitucional explícita à atividade econômica (CF, art. 170, VI). Decisão não referendada. Consequente indeferimento do pedido de medida cautelar. A preservação da integridade do meio ambiente: expressão constitucional de um direito fundamental que assiste à generalidade das pessoas” (STF. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3.540-DF. Tribunal Pleno. Rel. Min. Celso de Mello, j. 1.º.09.2005, *DJ* 03.02.2006).

Desenvolvimento Sustentável: “Ambiental. Direito florestal. Ação Civil Pública. Cana-de-açúcar. Queimadas. Artigo 21, parágrafo único, da Lei n.º 4.771/1965 (Código Florestal) e Decreto Federal n.º 2.661/1998. Dano ao meio ambiente. Existência de regra expressa proibitiva da queima da palha de cana. Exceção existente somente para preservar peculiaridades locais ou regionais relacionadas à identidade cultural. Viabilidade de substituição das queimadas pelo uso de tecnologias modernas. Prevalência do interesse econômico no presente caso. Impossibilidade. 1. Os estudos acadêmicos ilustram que a queima da palha da cana-de-açúcar causa grandes danos ambientais e que, considerando o desenvolvimento sustentado, há instrumentos e tecnologias modernos que podem substituir tal prática sem inviabilizar a atividade econômica. 2. A exceção do parágrafo único do artigo 27 da Lei n.º 4.771/1965 deve ser interpretada com base nos postulados jurídicos e nos modernos instrumentos de linguística, inclusive com observância – na valoração dos signos (semiótica) – da semântica, da sintaxe e da pragmática. 3. A exceção apresentada (peculiaridades locais ou regionais) tem como objetivo a compatibilização de dois valores protegidos na Constituição Federal/1988: o meio ambiente e a cultura (modos de fazer). Assim, a sua interpretação não pode abranger atividades agroindustriais ou agrícolas organizadas, ante a impossibilidade de prevalência do interesse econômico sobre a proteção ambiental quando há formas menos lesivas de exploração. Agravo regimental improvido” (STJ. Agravo Regimental nos Embargos de Declaração no Recurso Especial n.º 1.094.873-SP. Rel. Min. Humberto Martins. j. 04.08.2009. *DJe* 17.08.2009).

Função Socioambiental da Propriedade: “Direito civil, ambiental e agrário. Apelação. Usucapião especial urbana. Irregularidade da planta do imóvel. Ausência de citação. Superação da questão. Exame do mérito. Efeito devolutivo em profundidade. Imóvel em área rural. Área de Preservação Permanente (manancial). Análise da posse segundo a corrente civilista (Savigny e Ihering): desdobramento da propriedade. Lei ambiental. Limitação a 10.000m² e uso de 10% para uma única unidade familiar. Fracionamento com área de 250m². Ausência do poder de uso. Posse não caracterizada. Prescrição aquisitiva não verificada. Análise da posse segundo a corrente funcionalista (Saleilles, Perozzi e Gil): fenômeno de utilidade social. Função social e função ambiental (socioambiental). Conflito com a manutenção do equilíbrio ecológico local. Função ambiental não atendida. Ausência de posse. Improcedência da

usucapião, por economia processual. Desnecessidade de anulação da sentença. Recurso acolhido” (TJPR. Apelação Cível n.º 0823150-9. Rel. Des. Francisco Jorge. j. 11.04.2012).

“Processual civil e ambiental. Natureza jurídica dos manguezais e marismas. Terrenos de marinha. Área de Preservação Permanente. Aterro ilegal de lixo. Dano ambiental. Responsabilidade civil objetiva. Obrigação *propter rem*. Nexo de causalidade. Ausência de prequestionamento. Papel do juiz na implementação da legislação ambiental. Ativismo judicial. Mudanças climáticas. Desafetação ou desclassificação jurídica tácita. Súmula 282/STF. Violação do art. 397 do CPC não configurada. Art. 14, 1.º, da Lei 6.938/1981” (STJ. Recurso Especial n.º 650.728-SC. Rel. Min. Herman Benjamin. j. 23.10.2007. DJ 02.12.2009).

“Agravos regimentais. Mandado de Segurança. Desapropriação. Reforma agrária. Controvérsia acerca da produtividade de imóvel rural. Necessidade de dilação probatória. Impossibilidade de produzir provas em mandado de segurança. Suposta turbação e esbulho ocorrida após a realização de vistoria do INCRA. Inexistência de óbice à desapropriação. Área de proteção ambiental. Existência de licença. Agravo desprovido. I – O entendimento pacífico desta Corte é no sentido da impossibilidade de se discutir em sede de mandado de segurança questões controversas sobre a correta classificação da produtividade do imóvel suscetível de desapropriação, por demandar dilação probatória. Precedentes. II – A jurisprudência desta Corte firmou-se no sentido de que a desapropriação somente é vedada nos casos em que o esbulho possessório ocorre anteriormente ou durante a realização da vistoria, o que não é o caso dos autos. Precedentes. III – É possível a realização de desapropriação para fins de reforma agrária em imóveis abrangidos por áreas de proteção ambiental, desde que cumprida a legislação pertinente. Precedentes. No caso, foi obtida licença prévia para assentamento de reforma agrária. IV – Agravo regimental a que se nega provimento” (STF. Tribunal Pleno. Mandado de Segurança em Agravo Regimental n.º 25.576. Rel. Min. Ricardo Lewandowski. DJe 05.08.2011).

Assentamento: “Administrativo. Responsabilidade civil. Assentamento irregular feito pelo INCRA em área de floresta nacional. Danos moral e material reconhecidos pelo acórdão. Valor de indenização. Pretensão de reexame de provas. 1. O cerne da controvérsia é o pedido de indenização por danos morais aforado contra o IBAMA e contra o INCRA, em razão de condutas praticadas nesses órgãos durante o assentamento de colonos em área florestal. 2. Concluiu a Corte de origem, ao adotar como razões de decidir caso idêntico ao dos autos, que o INCRA realizou assentamentos em local de floresta, com diversas peculiaridades, como, por exemplo, a proibição de ingresso, trânsito ou permanência de terceiros ou o exercício de qualquer atividade sem prévia autorização da FUNAI, e a impossibilidade de qualquer atividade produtiva. 3. Modificar o referido entendimento, a fim de reconhecer a inexistência de ato ilícito a ensejar a condenação a que foi imposta o recorrente, demandaria

nova análise do material fático-probatório dos autos, o que é vedado em sede de recurso especial, nos termos da Súmula 7/STJ. 4. Também no tocante ao valor da indenização incide o referido enunciado, visto que a Corte *a quo* analisou, cuidadosamente, requisitos como a proporcionalidade com a insegurança para a sobrevivência e a moradia, e o não enriquecimento. Assim, não há como aferir valor diverso a título de indenização sem que, para tanto, fosse necessário reanalisar as provas dos autos. Precedentes. Agravo regimental improvido” (STJ. Agravo Regimental no Agravo n.º 1.423.751-PR. Ministro Humberto Martins. *DJe* 23.02.2012).

Floresta e demais formas de vegetação nativa: “Criminal. Habeas Corpus. Poluição ambiental. Destruição ou dano a floresta de preservação permanente. Trancamento da ação penal. Inépcia da denúncia. Corrupção de água potável. Ab-rogação pela Lei n.º 9.605/1998. Ausência de indícios mínimos de autoria no delito de dano e de comprovação da materialidade no crime de poluição ambiental. Constrangimento ilegal evidenciado. Ordem concedida. I. O tipo penal, posterior, específico e mais brando, do art. 54 da Lei n.º 9.605/98 engloba completamente a conduta tipificada no art. 271 do Código Penal, provocando a ab-rogação do delito de corrupção ou poluição de água potável. II. Para a caracterização do tipo citado, mister a ocorrência de efetiva lesão ou perigo de dano, concreto, real e presente, à saúde humana, à flora ou à fauna. III. Mostra-se inepta a denúncia que carece de comprovação da possibilidade de danos à saúde humana pelo suposto fato de a paciente de ter deixado, em data específica, que seu rebanho bebesse em dique que abastece cidade, pela ausência de conclusão técnica sobre a salubridade da água. IV. A mera descrição de dano a floresta de preservação permanente é insuficiente para a configuração do delito do art. 38, *caput*, da Lei n.º 9.605/1998, sendo necessária a demonstração de indícios mínimos de autoria. V. A simples descrição do dano ambiental e consequente atribuição da responsabilidade à proprietária do imóvel rural, quanto mais se recentemente adquirido, consiste em responsabilização penal objetiva, inadmissível no ordenamento jurídico. VI. Ausentes da denúncia os elementos mínimos de autoria e materialidade, cabível o trancamento da ação penal. VII. Ordem concedida, nos termos do voto do Relator” (STJ. Habeas Corpus n.º 178.423-GO. Rel. Min. Gilson Dipp. j. 06.12.2011. *DJe* 19.12.2011).

“Habeas Corpus. Penal. Destruição de floresta de preservação permanente (art. 38 da Lei 9.605/1998). Pena aplicada: 1 ano de detenção, substituída por prestação pecuniária no valor de 50 salários mínimos. Inadmissibilidade da substituição da pena de detenção pela aplicação de multa. Estrita observância do princípio do livre convencimento fundamentado pelas instâncias ordinárias. Graves consequências para o meio ambiente (destruição de mais quinze mil metros quadrados de florestas). Pena de multa que se mostrou ineficaz para a reprovação e prevenção do delito, eis que fora aplicada ao paciente em outro processo por crime idêntico, sendo que, quando em gozo de suspensão condicional do processo, voltou a atentar contra o meio ambiente. Parecer

do MPF pela denegação da ordem. Ordem denegada. 1. Da exegese do art. 38 da Lei 9.605/1998, depreende-se que cabe ao Magistrado aplicar ao condenado por destruição ou danificação de floresta de preservação permanente, após à análise das peculiaridade do caso concreto, a pena de detenção de 1 a 3 anos ou de multa, facultada a cumulação de ambas as sanções. 2. No caso concreto, inexistente qualquer constrangimento ilegal, eis que as instâncias ordinárias elegeram a pena de detenção munindo-se de fundamentação concreta e vinculada, tal como exige o próprio princípio do livre convencimento fundamentado e o art. 6.º da Lei 9.605/1998. 3. Com efeito, as consequências para o meio ambiente (destruição de mais quinze mil metros quadrados de florestas) foram determinantes para a imposição da pena de detenção ao invés da aplicação de multa. Ademais, como bem consignou o acórdão impugnado, ao paciente fora aplicada a pena de multa em outro processo por crime idêntico, sendo que, quando em gozo de suspensão condicional do processo, voltou a atentar contra o meio ambiente, tudo a indicar que nova imposição de pena de multa, isoladamente, será ineficaz para a reprovação e para a prevenção do delito. 4. Parecer do MPF pela denegação da ordem. 5. Ordem denegada” (STJ. Quinta Turma. Habeas Corpus n.º 97.558-SC. Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho. j. 24.11.2008. *DJe* 19.12.2008).

“**Recurso Extraordinário.** Trata-se de recurso extraordinário contra acórdão que entendeu indevido o condicionamento, pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente – IBAMA, da emissão de Autorização de Transporte de Produtos Florestais – ATPF ao prévio pagamento da Taxa de Controle e Fiscalização – TCFA, sob o fundamento de que a Administração possui outros meios para a cobrança do que lhe supõe devido. Neste RE, fundado no art. 102, *III*, da Constituição, alegou-se, em suma, afronta aos arts. 37, 170, IV, e 225, § 1.º, VII e § 3.º, da mesma Carta. A Procuradoria-Geral da República manifestou-se pelo parcial conhecimento e, nesta parte, pelo improvimento do recurso. A pretensão recursal não merece acolhida. Isso porque o acórdão recorrido está em consonância com a orientação deste Tribunal, manifestada nas Súmulas 70, 323 e 547, no sentido de repelir formas oblíquas de cobrança de débitos fiscais que constituam ofensa à garantia constitucional do livre exercício de trabalho, ofício, profissão e de qualquer atividade econômica, considerando que o Fisco detém meio próprio para a cobrança de seus créditos, qual seja, a execução fiscal. No mesmo sentido, menciono as seguintes decisões, entre outras: AI 677.242-AgR/SP, Rel. Min. Cármen Lúcia; AI 529.106-AgR/MG, Rel. Min. Ellen Gracie; RE 413.782/SC, Rel. Min. Marco Aurélio. Isso posto, nego seguimento ao recurso (CPC, art. 557, *caput*)” (STF. Recurso Extraordinário n.º 601.434-MT. Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 25.04.2012, *DJe* 083, 20.04.2012).

“**Direito ambiental e administrativo.** Exploração de atividades potencialmente degradadoras do meio ambiente. Licenciamento ambiental. Exigência legal. Leis 6.938/1981 e 9.605/1998. Auto de infração. Competência do IBAMA. 1. O objeto da presente demanda consiste na invalidação do auto de infração, lavrado por agente do IBAMA, em 08.03.1999, pelo

exercício de atividade potencialmente degradadora do meio ambiente, sem o prévio licenciamento ambiental, que resultou na cominação de multa no valor de R\$ 4.960,00 (quatro mil, novecentos e sessenta reais), na apreensão de 1.415m³ de carvão vegetal e no embargo de suas atividades, com fundamento nos arts. 10 e 14, I e IV, § 1.º, da Lei n.º 6.938/1981; 34, IV, do Decreto n.º 99.274/1990; 60, 70, 72, IV e IX, da Lei n.º 9.605/1998. 2. Os preceitos estabelecidos no artigo 10 da Lei n.º 6.938/1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e no artigo 2.º da Resolução CONAMA n.º 237/1997, que regulamenta o Licenciamento Ambiental, definem que a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os empreendimentos capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dentre os quais se enquadram as indústrias siderúrgicas, necessitam de prévio licenciamento ambiental do órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, sem prejuízo de outras licenças exigíveis. 3. Os incisos VI e VII do art. 23 da Constituição Federal estabelecem a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para articularem políticas públicas ambientais e exercerem suas competências administrativas objetivando a proteção do meio ambiente, o combate à poluição e a preservação das florestas, da fauna e da flora. Saliente-se, ademais, a recepção pela nova ordem constitucional da Lei n.º 6.938/1981, que criou o Sistema Nacional do Meio Ambiente, caracterizado pela articulação e cooperação entre os órgãos ambientais atuantes em todas as esferas da Administração Pública, denotando a competência comum de todos os órgãos ambientais para o exercício do poder de polícia. 4. Na dicção dos arts. 6.º da Lei 6.938/1981 e 2.º da Lei 7.735/1989, o IBAMA, na qualidade de órgão responsável pelo controle e fiscalização de atividades lesivas ao meio ambiente, detém competência para fiscalizar, restringir e condicionar atividades de particulares, visando à prevenção de danos ambientais e conservação dos recursos naturais, bem como impor sanções administrativas. 5. Conquanto o art. 60 da Lei n.º 9.605/1998 se refira a um tipo penal, sua aplicação conjunta com o art. 70 da mesma Lei, que define a infração administrativa ambiental, confere toda a sustentação legal necessária à imposição de sanções administrativas. 6. Recurso não provido. Sentença confirmada” (TRF da 2.ª Região. Quinta Turma Especializada. Apelação Cível n.º 200050010059758-RJ. Rel. Des. Ricardo Perlingeiro. j. 18.10.2011. *E-DJF2R* 16.02.2012. p. 170).

Capítulo II

Das Áreas de Preservação Permanente

Seção I

Da Delimitação das Áreas de Preservação Permanente

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

I – as faixas marginais de qualquer curso d'água natural perene e intermitente, excluídos os efêmeros, desde a borda da calha do leito regular, em largura mínima de: (Incluído pela Lei n.º 12.727, de 2012).

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

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

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

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

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

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

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

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

III – as áreas no entorno dos reservatórios d'água artificiais, decorrentes de barramento ou represamento de cursos d'água naturais, na faixa definida na licença ambiental do empreendimento; (Incluído pela Lei n.º 12.727, de 2012).

IV – as áreas no entorno das nascentes e dos olhos d'água perenes, qualquer que seja sua situação topográfica, no raio mínimo de 50 (cinquenta) metros; (Redação dada pela Lei n.º 12.727, de 2012).

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

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

VII – os manguezais, em toda a sua extensão;

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

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

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

XI – em veredas, a faixa marginal, em projeção horizontal, com largura mínima de 50 (cinquenta) metros, a partir do espaço permanentemente brejoso e encharcado. (Redação dada pela Lei n.º 12.727, de 2012).

§ 1.º Não será exigida Área de Preservação Permanente no entorno de reservatórios artificiais de água que não decorram de barramento ou represamento de cursos d'água naturais. (Redação dada pela Lei n.º 12.727, de 2012).

§ 2.º (Revogado). (Redação dada pela Lei n.º 12.727, de 2012).

§ 3.º (VETADO).

§ 4.º 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 n.º 12.727, de 2012).

§ 5.º É admitido, para a pequena propriedade ou posse rural familiar, de que trata o inciso V do art. 3.º 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.

§ 6.º Nos imóveis rurais com até 15 (quinze) módulos fiscais, é admitida, nas áreas de que tratam os incisos I e II do *caput* deste artigo, a prática da aquicultura e a infraestrutura física diretamente a ela associada, desde que:

- I – sejam adotadas práticas sustentáveis de manejo de solo e água e de recursos hídricos, garantindo sua qualidade e quantidade, de acordo com norma dos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente;
 - II – esteja de acordo com os respectivos planos de bacia ou planos de gestão de recursos hídricos;
 - III – seja realizado o licenciamento pelo órgão ambiental competente;
 - IV – o imóvel esteja inscrito no Cadastro Ambiental Rural – CAR;
 - V – não implique novas supressões de vegetação nativa. (Incluído pela Lei n.º 12.727, de 2012).
- § 7.º (VETADO).
- § 8.º (VETADO).
- § 9.º (VETADO). (Incluído pela Lei n.º 12.727, de 2012).
- § 10. No caso de áreas urbanas, assim entendidas as compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, observar-se-á o disposto nos respectivos Planos Diretores e Leis Municipais de Uso do Solo, sem prejuízo do disposto nos incisos do *caput* (Incluído pela Medida Provisória nº 571, de 2012).

Doutrina

4.1 Áreas de Preservação Permanente (APPs) e sua função ambiental quanto aos elementos geomorfológicos

Conforme o art. 3.º, inciso II, do Código Florestal, Área de Preservação Permanente é “área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas”.

Trata-se de um espaço territorial especialmente protegido, nos termos do art. 225, § 1.º, III, da CF/1988. As APPs previstas no art. 4.º do Código Florestal possuem uma característica única em relação aos demais espaços protegidos, no que se refere ao ato de criação. O Código “estabelece a proteção dessas áreas pelo *só efeito da lei*, quer dizer, em função de sua localização, nos limites previstos no próprio Código e em seus regulamentos. Disso decorre que as APP podem incidir tanto sobre o patrimônio público como sobre o particular”.¹

¹ GRANZIERA, Maria Luiza Machado. *Direito ambiental*. São Paulo: Atlas, 2009. p. 329.

Quanto ao conceito de Áreas de Preservação Permanente, bem como sua tutela constitucional, sugere-se a leitura do comentário apresentado ao art. 3.º, item 3.3.

O art. 4º, por conseguinte, estabelece a restrição à propriedade rural e urbana balizada no respeito às Áreas de Preservação Permanente, bens ambientais de interesse comum, em virtude da função ambiental que exercem, qual seja, proteger elementos geomorfológicos como cursos d'água, lagos, lagoas naturais, reservatórios, nascentes, olhos d'água, encostas, manguezais, chapadas, morros, montes, montanhas, serras, e veredas. Novamente o Código Florestal retrata a necessária observância da função socioambiental da propriedade rural ou privada, nos termos dos arts. 5º, XXII, XIII; 170, II, III e VI; 182, *caput* e § 2º; 186 e 225 da Constituição Federal.

Sobre desenvolvimento sustentável e função socioambiental da propriedade, vide comentários ao art. 1.º-A, itens 1-A.1, 1-A.2 e 1-A.4.

Denota-se que a área que se submete à tutela do Código pode ser coberta ou não por vegetação nativa. A *mens legis*, portanto, não é exclusivamente a proteção de florestas e demais formas de vegetação nativa, mas sim dos locais ou formações geográficas em que as APPs estão inseridas funcionalmente, ou seja, “na ação recíproca entre a cobertura vegetal e sua preservação e manutenção das características ecológicas do domínio em que ela ocorre”.²

Essas áreas, portanto, em regra, não poderão ser exploradas, devendo a vegetação ali existente ser mantida pelo proprietário, possuidor ou ocupante a qualquer título, pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, promovendo a sua recomposição, ressalvados os usos autorizados previstos pelo Código Florestal, quando ocorrida a supressão (art. 7.º, *caput* e § 1.º). Somente ocorrerá a intervenção ou a supressão de vegetação nativa em APP nas hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental (art. 8.º, *caput*).

Sobre as atividades de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental, recomenda-se a leitura dos comentários ao art. 3.º, especialmente nos itens 3.14, 3.15 e 3.16. Quanto à possibilidade de intervenção ou supressão de vegetação nativa em APP, vide comentário ao art. 8.º.

Quanto aos limites das Áreas de Preservação Permanente, o atual Código Florestal aproxima-se ao que fora estabelecido pela antiga legislação (Lei n.º 4.771/1965), em seu art. 2.º com redação dada pela Lei n.º 7.803, de 18 de julho de 1989. Inovação deu-se quanto à aplicação da tutela às áreas urbanas, já que

² MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente*, op. cit. p. 741.

o antigo Código levantava divergência doutrinária pelo conteúdo trazido no parágrafo único do art. 2.º, qual seja: “No caso de áreas urbanas, assim entendidas as compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, em todo o território abrangido, observar-se-á o disposto nos respectivos planos diretores e leis de uso do solo, respeitados os princípios e limites a que se refere este artigo”.

Com a publicação do novo Código Florestal, tal dúvida restou solucionada pelo *caput* do art. 4.º, que considera APPs em zonas rurais ou urbanas as áreas protegidas de acordo com seus incisos.

A título de exemplo, pode-se trazer à baila o art. 4.º, III, da Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei 6.766/1979), com redação dada pela Lei n.º 10.932, de 3 de agosto de 2004, que exige dos loteamentos, por exemplo, a reserva de uma faixa não edificável de 15 metros de cada lado ao longo das águas correntes e dormentes e das faixas de domínio público das *rodovias e ferrovias*,³ salvo maiores exigências da legislação específica. Aplicam-se, nesse caso, o novo Código Florestal, que impõe limites mais rigorosos, já que para cursos d’água, por exemplo, determina como APP faixa marginal mínima de 30 metros (art. 4.º, I, *a*), em zona rural ou urbana? Certamente que sim.⁴

O Estatuto das Cidades, por oportuno, apresenta como um dos instrumentos da política urbana o planejamento municipal, em especial o zoneamento ambiental, em que se estabelecerão as Áreas de Preservação Permanente, as áreas verdes urbanas, os cursos d’água corrente, os lagos, os reservatórios em zona urbana etc. (art. 4.º, III, *c*, da Lei n.º 10.257/2001).

Em 2002, o CONAMA já havia editado Resolução n.º 303, de 20 de março de 2002 (que revogou a Resolução CONAMA n.º 004, de 18 de setembro de 1985), com o objetivo de estabelecer parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente, regulamentando o art. 2.º da Lei n.º 4.771/1965. Em virtude da publicação do novo Código Florestal, o referido ato administrativo torna-se praticamente inoperante, apenas sendo aplicável aquilo que não contraria o *standard* normativo determinado pela novel legislação. Alguns conceitos são apresentados como exemplo pelo art. 2.º da Resolução, eles complementam as definições previstas no art. 3.º do Código Florestal, como “duna”, “tabuleiro ou chapada”, “escarpa”, “morro”, “montanha”.

³ O Novo Código Florestal, em seu art. 6.º, VI, também trata das áreas de preservação permanente cobertas com florestas ou com outras formas de vegetação destinadas a formar faixas de proteção ao longo de rodovias e ferrovias, quando declaradas de interesse social por ato do Chefe do Poder Executivo.

⁴ Para fins de regularização fundiária de interesse específico dos assentados inseridos em área urbana consolidada e que ocupam áreas de preservação permanente não identificadas como áreas de risco, será mantida faixa não edificável com largura mínima de 15 metros de cada lado ao longo dos rios ou de qualquer curso d’água.

4.2 Áreas de Preservação Permanente com a função ambiental de proteção dos recursos hídricos

Em um primeiro momento, a proteção das APPs decorre de sua função ambiental de preservação dos recursos hídricos, decorrentes dos cursos d'água corrente (art. 4.º, incisos I e IV), e de água “parada”, como lagos, lagoas naturais (inciso II) e reservatórios artificiais (inciso III).

Nesse sentido, são Áreas de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, as faixas marginais de qualquer curso d'água natural, perene e intermitente, excluídos os efêmeros, desde a borda da calha do leito regular, em largura mínima de: 30 metros, para os cursos d'água de menos de 10 metros de largura; 50 para os que tenham de 10 a 50 metros de largura; 100 para os que tenham de 50 a 200 metros de largura; 200 para os que tenham de 200 a 600 metros de largura; e 500 metros para os que tenham largura superior a 600 metros (art. 4.º, I, alíneas “a” a “e”).

São APPs também as áreas no entorno das nascentes e os olhos d'água perenes, qualquer que seja sua situação topográfica, no raio mínimo de 50 metros (art. 4.º, IV). Nascente “é o afloramento natural do lençol freático que apresenta perenidade e dá início a um curso d'água” (art. 3.º, XVII), enquanto olho d'água consiste no “afloramento natural do lençol freático, mesmo que intermitente” (inciso XVIII).

A medição dessas áreas em cursos d'água orientava-se pelo Código de Águas (Decreto n.º 24.643, de 10 de julho de 1934), que, em seus arts. 13 a 15, estabelece “a regra de medição das áreas divisórias aos leitos de rios e reservatórios, principalmente como se estabelece o marco inicial da medição, conhecido como linha da preamar média ou linha das enchentes ordinárias”.⁵ No entanto, pelo texto do atual Código Florestal, passa-se a tomar como referência a borda da calha do leito regular, qual seja, por “onde correm regularmente as águas do curso d'água durante o ano” (art. 3.º, XIX, do Código Florestal). A opção implica redução considerável das áreas atualmente protegidas, com efeitos negativos do ponto de vista da biodiversidade, do controle de enchentes e processos erosivos etc.”.⁶

A função ambiental primordial das APPs ao longo dos cursos d'água relaciona-se diretamente com a manutenção do leito, prevenindo a sua extinção, a queda de barrancos e encostas, bem como o assoreamento. Nesse sentido, importante a preservação da vegetação que margeia os cursos d'água, lagos, lagoas e reservatórios naturais ou artificiais. A mata ciliar, portanto, tem significado ambiental relevante, merecendo especial proteção legal. Possui duas

⁵ MORAES, Luís Carlos Silva de. *Código Florestal comentado*: com as alterações da Lei de Crimes Ambientais – Lei n.º 9.605/98. São Paulo: Atlas, 1999. p. 46-47.

⁶ JURAS, Ilidia da Ascensão Garrido Martins; GANEM, Roseli Senna. *Código Florestal: tabela comparativa dos textos da Câmara, do Senado e Redação Final*. Brasília: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2012. p. 37.

funções, uma mecânica, e outra biológica. A primeira consiste em assegurar a estabilidade do solo, a partir da sua fixação, evitando desbarrancamentos e assoreamentos, bem como impedindo a lixiviação ou carreamento aos corpos d'água de certos poluentes e de material sólido. A função biológica refere-se à contribuição que promove para o estoque de nutrientes, graças às folhas e raízes que chegam às águas. Ademais, com a cobertura das copas ou mesmo com a vegetação rasteira e suas raízes na linha da água, ajuda na formação de espaços adequados para a multiplicação e proteção da fauna aquática. A mata ciliar, em alguns casos, pode formar um contínuo com as vegetações de várzea,⁷ que, segundo o art. 3.º, XXI, do Código Florestal, são áreas marginais a cursos d'água sujeitas a enchentes e inundações periódicas.

Lago consiste na massa de águas paradas, podendo variar em tamanho, extensão e profundidade. É uma depressão natural, sendo que a água pode ser proveniente de chuva, de uma nascente ou mesmo de um curso d'água. É muito sensível às agressões ambientais, já que suas águas são renovadas muito lentamente (por exemplo, a ocorrência do fenômeno da eutrofização). Lagoa é um lago de pequena dimensão. Reservatórios são construções para represamento de águas, com múltiplas finalidades, como irrigação, produção de energia, dessedentação de animais, abastecimento humano etc.⁸

Consideram-se, portanto, APPs as áreas no entorno dos lagos e lagoas naturais, em faixa com largura mínima de 100 metros, em zonas rurais, com exceção para o corpo d'água com até 20 hectares de superfície, cuja faixa marginal será de 50 metros (art. 4.º, II, *a*); e de 30 metros, em zonas urbanas (*alínea b*). São também APPs as áreas no entorno dos reservatórios d'água artificiais, decorrentes de barramento ou represamento de cursos d'água naturais, na faixa definida na licença ambiental do empreendimento (art. 4.º, III)

4.2.1 *Licença ambiental*

Em regra, os limites para as APPs no entorno de reservatórios artificiais de água serão fixados por licença ambiental, ato administrativo de caráter vinculado, cujo procedimento para a sua obtenção submete-se às normas gerais determinadas pela Lei n.º 6.938/1981⁹ e Resolução CONAMA n.º 237, de 19 de dezembro de 1997. Essa licença será expedida por órgão ambiental competente municipal, se houver, estadual ou federal integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA).¹⁰

⁷ MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente*. Glossário ambiental, op. cit. p. 1.323.

⁸ Id., *ibid.* p. 1.319 e 1.334.

⁹ “Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental.”

¹⁰ Art. 6.º da Lei n.º 6.938/1981. De acordo com o art. 4.º da Resolução n.º 237/1997, compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

Embora omissa o dispositivo, a licença ambiental com a definição da faixa de preservação permanente dependerá de prévio estudo de impacto ambiental (EIA) da construção do reservatório d'água artificial, por exigência do art. 3.º da Resolução CONAMA n.º 237/1997. Para a elaboração do referido estudo, bem como de seu relatório de impacto ao meio ambiente (RIMA), será observado o disposto na Resolução CONAMA n.º 001/1986, não obstante os órgãos executores ambientais, no âmbito federativo, possam também estabelecer outras exigências em razão da peculiaridade da área em que se encontra o reservatório.

Dúvida há em relação ao limite a ser considerado dessa Área de Preservação Permanente, já que, para reservatórios artificiais, essa delimitação não é fixada expressamente.

O revogado Código Florestal, por oportuno, também não estabeleceu, ao redor das lagoas, lagos ou reservatórios d'água naturais ou artificiais, limites a serem observados quanto às Áreas de Preservação Permanente (art. 2.º, “b”, da Lei n.º 4.771/1965).

Entretanto, por meio da Resolução n.º 302, de 20 de março de 2002, o CONAMA instituiu medidas às APPS em reservatórios artificiais, suprimindo a omissão legislativa. Assim, em seu art. 3.º: “Constitui Área de Preservação Permanente a área com largura mínima, em projeção horizontal, no entorno dos reservatórios artificiais, medida a partir do nível máximo normal de: I – trinta metros para os reservatórios artificiais situados em áreas urbanas consolidadas e cem metros para áreas rurais; II – quinze metros, no mínimo, para os reservatórios artificiais de geração de energia elétrica com até dez hectares, sem prejuízo da compensação ambiental; III – quinze metros, no mínimo, para reservatórios artificiais não utilizados em abastecimento público ou geração de energia elétrica, com até vinte hectares de superfície e localizados em área rural”.

Não obstante a inovação trazida à época pela Resolução, sujeita a críticas por extrapolar o *standard* normativo trazido pelo antigo Código Florestal, não fixando limites às APPs no entorno de reservatórios artificiais de águas, a pró-atividade do CONAMA pode ser considerada de boa-fé, pois apresenta parâmetros objetivos à matéria, sendo esteio também para as licenças ambientais exigidas agora pela nova legislação. Entretanto, impõe-se observar que, em

– IBAMA o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional, quando: (a) localizados ou desenvolvidos no País e em outros limites; no mar territorial; na plataforma continental; na zona econômica exclusiva; em terras indígenas ou em unidades de conservação do domínio da União; (b) localizados ou desenvolvidos em dois ou mais Estados; (c) cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais do País ou de um ou mais Estados; (d) destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo; e (e) relativos a bases ou construções militares. Cabe ressaltar que o IBAMA fará o licenciamento, nos casos supracitados, após considerar o exame técnico procedido pelos órgãos ambientais dos Estados e Municípios em que se localizar a atividade ou empreendimento (art. 4.º, § 1.º).

determinadas questões, poderá haver dificuldades quanto à aplicação da referida Resolução em razão de disposição, *contrario sensu*, do novo Código Florestal. Exemplo se dá quanto a reservatórios destinados à geração de energia ou abastecimento público, uma vez que seu art. 5.º, com redação dada pela Lei n.º 12.727/2012, exige a obrigatoriedade da aquisição, desapropriação ou instituição de servidão administrativa pelo empreendedor das APPs criadas em torno do reservatório, conforme estabelecido no licenciamento ambiental, observando-se a faixa mínima de 30 metros e máxima de 100 metros em área rural, e faixa mínima de 15 metros e máxima de 30 metros em área urbana.

Nesse sentido, não se aplicariam mais os incisos II e III do art. 3.º da Resolução CONAMA n.º 302/2002, devendo ser respeitados os limites estabelecidos agora pela nova legislação ambiental, bem como as exigências da licença ambiental obrigatória ao empreendimento.

4.3 Áreas de Preservação Permanente com a função ambiental de proteção da vegetação nativa e do solo

Em um segundo momento, o art. 4.º considera Áreas de Preservação Permanente aquelas com função ambiental de proteção não só da floresta ou demais formas de vegetação nativa, mas também o solo, no intuito de assegurar a estabilidade geológica de determinadas áreas.

Quanto à vegetação, são APPs as restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues (art. 4.º, VI); os manguezais (inciso VII); as veredas (faixa marginal, em projeção horizontal, com largura mínima de 50 metros a partir do limite do espaço brejoso e encharcado), conforme inciso XI. Restingas, pelo art. 3.º, XVI, do Código Florestal, é o “depósito arenoso paralelo à linha da costa, de forma geralmente alongada, produzido por processos de sedimentação, onde se encontram diferentes comunidades que recebem influência marinha, com cobertura vegetal em mosaico, encontrada em praias, cordões arenosos, dunas e depressões, apresentando, de acordo com o estágio sucessional, estrato herbáceo, arbustivo e arbóreo, este último mais interiorizado”. Manguezal consiste “no ecossistema litorâneo que ocorre em terrenos baixos, sujeitos à ação das marés, formado por vasas lodosas recentes ou arenosas, às quais se associa, predominantemente, a vegetação natural conhecida como mangue, com influência fluviomarinha, típica de solos limosos de regiões estuarinas e com dispersão descontínua ao longo da costa brasileira, entre os Estados do Amapá e de Santa Catarina” (inciso XIII). E vereda a “fitofisionomia de savana, encontrada em solos hidromórficos, usualmente com a palmeira arbórea *Mauritia flexuosa* – buriti emergente, sem formar dossel, em meio a agrupamentos de espécies arbustivo-herbáceas” (inciso XII).

Em relação ao solo, coberto ou não por vegetação, são Áreas de Preservação Permanente as encostas ou partes destas com declividade superior

a 45 graus, equivalente a 100% na linha de maior declive (inciso V do art. 4.º); as bordas dos tabuleiros ou chapadas, até a linha de ruptura do relevo, em faixa nunca inferior a 100 metros em projeções horizontais (inciso VIII); as delimitadas, no topo de morros, montes, montanhas e serras, com altura mínima de 100 metros e inclinação média maior que 25 graus, a partir da curva de nível correspondente a 2/3 da altura mínima da elevação sempre em relação à base, sendo esta definida pelo plano horizontal determinado por planície ou espelho d'água adjacente ou, nos relevos ondulados, pela cota do ponto de sela mais próximo da elevação (inciso IX); e as áreas em altitude superior a 1.800 metros, qualquer que seja a vegetação (inciso X).

O Código Florestal, no entanto, não apresenta conceitos legais sobre os elementos geomorfológicos supracitados, demandando o auxílio da Resolução CONAMA n.º 303/2002, que em seu art. 2.º esclarece: “[...] IV – morro: elevação do terreno com cota do topo em relação à base entre cinquenta e trezentos metros e encostas com declividade superior a trinta por cento (aproximadamente dezessete graus) na linha de maior declividade; V – montanha: elevação do terreno com cota em relação à base superior a trezentos metros; VI – base de morro ou montanha: plano horizontal definido por planície ou superfície de lençol d'água adjacente ou, nos relevos ondulados, pela cota da depressão mais baixa ao seu redor; VII – linha de cumeada: linha que une os pontos mais altos de uma sequência de morros ou de montanhas, constituindo-se no divisor de águas [...] XI – tabuleiro ou chapada: paisagem de topografia plana, com declividade média inferior a dez por cento, aproximadamente seis graus e superfície superior a dez hectares, terminada de forma abrupta em escarpa, caracterizando-se a chapada por grandes superfícies a mais de seiscentos metros de altitude; XII – escarpa: rampa de terrenos com inclinação igual ou superior a quarenta e cinco graus, que delimitam relevos de tabuleiros, chapadas e planalto, estando limitada no topo pela ruptura positiva de declividade (linha de escarpa) e no sopé por ruptura negativa de declividade, englobando os depósitos de colúvio que se localizam próximo ao sopé da escarpa”.

Portanto, a tutela aqui apresentada refere-se diretamente à função do solo como bem ambiental, independentemente da presença de florestas ou demais formas de vegetação. Por isso, mesmo não havendo cobertura do solo, impõe-se a proteção da área nos termos e limites determinados pelo Código Florestal.

4.3.1 *Revogação do § 2.º e veto do § 3.º do art. 4.º*

Texto revogado pela Lei n.º 12.727/2012: “§ 2.º No entorno dos reservatórios artificiais situados em áreas rurais com até 20 (vinte) hectares de superfície, a área de preservação permanente terá, no mínimo, 15 (quinze) metros”.

Texto vetado: “§ 3.º Não é considerada Área de Preservação Permanente a várzea fora dos limites previstos no inciso I do *caput*, exceto quando ato do poder público dispuser em contrário, nos termos do inciso III do art. 6.º, bem como salgados e apicuns em sua extensão”.

Razões do veto (Mensagem n.º 212, de 25 de maio de 2012): “O dispositivo deixa os apicuns e salgados sem qualquer proteção contra intervenções indevidas. Exclui, ainda, a proteção jurídica dos sistemas úmidos preservados por normas internacionais subscritas pelo Brasil, como a Convenção sobre Zonas Úmidas de Importância Internacional, especialmente como *Habitat* de Aves Aquáticas, conhecida como Convenção de Ramsar, de 2 de fevereiro de 1971, ratificada pelo Decreto n.º 1.905, de 16 de maio de 1996. Esses sistemas desempenham serviços ecossistêmicos insubstituíveis de proteção de criadouros de peixes marinhos ou estuarinos, bem como de crustáceos e outras espécies. Adicionalmente, tamponam a poluição das águas litorâneas pelos rios. Por sua relevância ambiental, merecem tratamento jurídico específico, que concilie eventuais intervenções com parâmetros que assegurem sua preservação”.

4.3.2 *Dispensa de faixas de APP no entorno das acumulações naturais ou artificiais de água, com superfície inferior a um hectare*

Por imposição legal, o proprietário ou possuidor rural ou urbano, pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, fica desobrigado a manter faixa de Área de Preservação Permanente prevista nos incisos II e III do *caput* do art. 4.º no entorno de acumulações naturais ou artificiais de água, com superfície inferior a um hectare (ou seja, que não caracterize lago, lagoa ou mesmo reservatório artificial de água, que possuem tratamento específico pelo Código quanto à preservação das APPs), desde que não implique nova supressão de vegetação nativa, salvo autorização de órgão ambiental.

Pelo sistema político-normativo de tutela ambiental, a isenção dada pelo dispositivo do Código Florestal, no entanto, não apresenta qualquer fundamento científico-jurídico, passível de críticas por contrariar princípios constitucionalmente assegurados em matéria ambiental.

4.4 **Pequena propriedade ou posse rural familiar e o plantio de culturas temporárias e sazonais de vazante de ciclo curto em Áreas de Preservação Permanente**

O art. 4.º, § 5.º, do Código Florestal admite o plantio, em propriedade ou posse rural familiar, 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 essa atividade não implique supressão de novas áreas de

vegetação nativa, bem como seja conservada a qualidade da água, do solo e protegida a fauna silvestre nesta área.

A exploração da Área de Preservação Permanente (faixa de terra que fica exposta no período de vazante dos rios ou lagos), nesta hipótese, submete-se a três requisitos legais: (a) a propriedade tem que ser considerada, para fins legais, “pequena propriedade ou posse rural familiar”, nos termos do inciso V do art. 3.º, ou quando se tratar de propriedades de até quatro módulos fiscais, por força do parágrafo único do art. 3.º (*Sobre propriedade ou posse rural familiar, vide comentário do art. 3.º do Código Florestal, item 3.7 – Pequena propriedade ou posse rural familiar. Quanto ao tratamento equiparado às propriedades de até quatro módulos fiscais, recomenda-se a leitura do item 3.8 – Propriedades e posses rurais com até quatro módulos fiscais*); (b) o plantio obrigatório de culturas temporárias e sazonais de vazante de ciclo curto; (c) não implicação de supressão de novas áreas de vegetação nativa, manutenção da qualidade da água do rio ou lago e proteção da fauna silvestre peculiar à área explorada.

Culturas temporárias e sazonais de ciclo curto são as que possuem um período de vida muito pequeno entre o plantio e a colheita (menor que um ano), realizadas em determinadas épocas do ano, mais propícias ao desenvolvimento do cultivo. Em vazantes dos rios ou lago, quando voltam ao seu nível normal na época de estiagem, pode-se dar o plantio de culturas como a do arroz, legumes, hortaliças etc.

4.5 Imóveis rurais com até 15 módulos fiscais e a prática da aquicultura em APPs

O § 6.º do art. 4.º do Código Florestal amplia a possibilidade de exploração econômica das APPs em torno dos cursos d’água e dos lagos e lagoas naturais (incisos I e II do art. 4.º). Assim, passa-se a admitir a prática nessas Áreas de Preservação Permanente da aquicultura, compreendendo as instalações físicas a ela diretamente relacionadas, quando: (a) tratar-se de imóveis rurais com até 15 módulos fiscais (*Sobre módulos fiscais, recomenda-se a leitura do comentário supracitado ao art. 3.º, item 3.8 – Propriedades e posses rurais com até quatro módulos fiscais*); (b) sejam adotadas práticas de manejo sustentável do solo e dos recursos hídricos quantitativa e qualitativamente, conforme norma dos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente (*A respeito de manejo sustentável, vide comentário ao art. 3.º, item 3.12 – Manejo Sustentável*); (c) esteja de acordo com os respectivos planos de bacia hidrográfica ou planos de gestão de recursos hídricos; (d) seja realizado o licenciamento pelo órgão ambiental competente (*Sobre licenciamento e licença ambientais, vide comentário ao art. 4.º, item 4.2.1 – Licença ambiental*); (e) inscrição do imóvel no Cadastro Ambiental Rural (CAR) (*Vide comentário ao art. 29,*

item 29.2 – Cadastro Ambiental Rural); e (f) que a prática da aquicultura não implique nova supressão de vegetação nativa.

A aquicultura, do ponto de vista biológico, “pode ser considerada como a tentativa do homem, através da manipulação e da introdução de energia num ecossistema aquático, de controlar as taxas de natalidade, crescimento e mortalidade, visando a obter maior taxa de extração, no menor tempo possível, do animal explorado. A aquicultura passou a ser, então, uma das fontes econômicas e ecológicas para a obtenção e produção de alimentos”.¹¹

4.5.1 *Conselhos Estaduais de Meio Ambiente*

As práticas de manejo sustentável do solo e dos recursos hídricos devem estar de acordo com as normas estipuladas pelos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente. Cabe às Constituições Estaduais (CE) criarem seus conselhos ou órgãos colegiados de atuação ambiental, bem como determinar as suas atribuições ou, no mínimo, delegarem ao legislativo estadual essa tarefa. Alguns exemplos: (a) no Amazonas, há o Conselho Estadual do Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia, responsável pelo parecer conclusivo nas hipóteses de implantação de unidades de grande porte geradoras de energia hidroelétrica (art. 235, § 1.º, da CE); (b) no Pará, a Constituição Estadual criou “conselho específico, com atuação colegiada” que inclui entre as suas atribuições a de “opinar, obrigatoriamente, sobre a política estadual do meio ambiente, oferecendo subsídios à definição de mecanismos e medidas que permitam a utilização atual e futura dos recursos hídricos, minerais, pedológicos, florestais e faunísticos, bem como o controle da qualidade da água, do ar e do solo, como suporte do desenvolvimento socioeconômico” (art. 255, VIII, “b”, da CE); e (c) em São Paulo, o Conselho Estadual do Meio Ambiente está previsto no art. 193, parágrafo único, “a” da Constituição Estadual. No entanto, o diploma constitucional não determina quais as suas competências, apenas mencionando que se trata de órgão recursal e normativo, cujas atribuições e composição serão definidas em lei ordinária (Lei n.º 13.507, de 23 de abril de 2009).

4.5.2 *Planos de recursos hídricos*

Quanto aos planos de recursos hídricos, conforme a Política Nacional de Recursos Hídricos, instituída pela Lei n.º 9.433, de 8 de janeiro de 1997, são verdadeiros planos diretores das bacias hidrográficas (arts. 6.º ao 8.º), estas consideradas unidades territoriais para implementação da política brasileira de recursos hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SNGRH). Compete aos Comitês de Bacias Hidrográficas

¹¹ MILARÉ, Édis. *Direito do ambiental*. Glossário ambiental, op. cit. p. 1.285.

a aprovação e o acompanhamento dos planos de recursos hídricos das bacias (art. 37). Esses comitês são compostos por representantes das unidades federativas, bem como da sociedade e de entidades civis de recursos hídricos com a atuação comprovada na bacia (art. 29).

A gestão dos recursos hídricos, portanto, deve ser descentralizada e contar com a Participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades (art. 1.º, VI). Cabe ao SNRGH a coordenação da gestão integrada das águas (art. 32, I) e compete às Agências de Águas a promoção dos estudos necessários para a gestão dos recursos hídricos, bem como a elaboração dos planos para apreciação do respectivo Comitê da Bacia Hidrográfica (art. 44, IX e X).

Vale ressaltar que mais adequado seria o § 6.º do art. 4.º do Código Florestal ter utilizado o termo técnico “plano de recursos hídricos”, definido como instrumento administrativo da Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei n.º 9.433/1997).

4.6 Veto dos §§ 7.º, 8.º e 9.º do art. 4.º: áreas de faixas de inundação, planos diretores e leis de uso do solo

Textos vetados: “§ 7.º Em áreas urbanas, as faixas marginais de qualquer curso d’água natural que delimitem as áreas da faixa de passagem de inundação terão sua largura determinada pelos respectivos Planos Diretores e Leis de Uso do Solo, ouvidos os Conselhos Estaduais e Municipais de Meio Ambiente”.

“§ 8.º No caso de áreas urbanas e regiões metropolitanas, observar-se-á o disposto nos respectivos Planos Diretores e Leis Municipais de Uso do Solo.”

Razões dos vetos (Mensagem n.º 212/2012): “Conforme aprovados pelo Congresso Nacional, tais dispositivos permitem que a definição da largura da faixa de passagem de inundação, em áreas urbanas e regiões metropolitanas, bem como as Áreas de Preservação Permanente, sejam estabelecidas pelos planos diretores e leis municipais de uso do solo, ouvidos os conselhos estaduais e municipais de meio ambiente. Trata-se de grave retrocesso à luz da legislação em vigor, ao dispensar, em regra, a necessidade da observância dos critérios mínimos de proteção, que são essenciais para a prevenção de desastres naturais e proteção da infraestrutura”.

Texto vetado: “§ 9.º Não se considera Área de Preservação Permanente a várzea fora dos limites previstos no inciso I do *caput*, exceto quando ato do poder público dispuser em contrário nos termos do inciso III do art. 6.º”.

Razões do veto (Mensagem n.º 484/2012): “A leitura sistêmica do texto provoca dúvidas sobre o alcance deste dispositivo, podendo gerar controvérsia jurídica acerca da aplicação da norma”.

Art. 5.º Na implantação de reservatório d'água artificial destinado a geração de energia ou abastecimento público, é obrigatória a aquisição, desapropriação ou instituição de servidão administrativa pelo empreendedor das Áreas de Preservação Permanente criadas em seu entorno, conforme estabelecido no licenciamento ambiental, observando-se a faixa mínima de 30 (trinta) metros e máxima de 100 (cem) metros em área rural, e a faixa mínima de 15 (quinze) metros e máxima de 30 (trinta) metros em área urbana. (Redação dada pela Lei n.º 12.727, de 2012).

§ 1.º Na implantação de reservatórios d'água artificiais de que trata o *caput*, o empreendedor, no âmbito do licenciamento ambiental, elaborará Plano Ambiental de Conservação e Uso do Entorno do Reservatório, em conformidade com termo de referência expedido pelo órgão competente do Sistema Nacional do Meio Ambiente – Sisnama, não podendo o uso exceder a 10% (dez por cento) do total da Área de Preservação Permanente. (Redação dada pela Lei n.º 12.727, de 2012).

§ 2.º O Plano Ambiental de Conservação e Uso do Entorno de Reservatório Artificial, para os empreendimentos licitados a partir da vigência desta Lei, deverá ser apresentado ao órgão ambiental concomitantemente com o Plano Básico Ambiental e aprovado até o início da operação do empreendimento, não constituindo a sua ausência impedimento para a expedição da licença de instalação.

§ 3.º (VETADO).

Doutrina

5.1 Reservatórios artificiais de água destinados à geração de energia ou abastecimento público

Conforme previsto no art. 4.º, III, as áreas no entorno dos reservatórios d'água artificiais, decorrentes de barramento ou represamento de cursos d'água naturais, na faixa definida em licença ambiental do empreendimento, são consideradas de preservação permanente.

Sobre o tema, recomenda-se a leitura dos comentários ao art. 4.º, especialmente dos itens 4.2 – Áreas de Preservação Permanente com a função ambiental de proteção dos recursos hídricos e 4.2.1 – Licença ambiental.

5.2 Geração de energia ou abastecimento público como serviços de interesse da coletividade

A geração de energia elétrica e o abastecimento são considerados serviços de interesse público, o que atribuiu aos seus prestadores (seja o Estado por meio de suas entidades, ou concessionários, permissionários ou autorizados) prerrogativas, como a possibilidade de intervenção no domínio privado para a execução das referidas atividades.

Compete à União explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água em articulação com os Estados onde se localizam os potenciais hidroenergéticos (art. 21, XII, *b*, CF/1988).

O abastecimento público faz parte da política de saneamento básico, cujas diretrizes são de competência da União (art. 21, XX, da CF/1988). A melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico é atribuição de todos os entes da Federação (art. 23, IX). Nesses termos, a prestação dos serviços a ele relacionados pode ser realizada pelas entidades da Administração Pública ou por particulares em colaboração com o Estado.

O art. 5.º refere-se tanto ao empreendedor público quanto ao privado (concessionário, permissionário ou autorizado), que em virtude da natureza pública dos serviços relacionados à geração de energia elétrica ou abastecimento público, têm a obrigação de adquirir, desapropriar ou instituir servidão administrativa das Áreas de Preservação Permanente criadas no entorno da instalação do reservatório d'água artificial destinado para tal mister, conforme estabelecido no licenciamento ambiental, observando-se a faixa mínima de 30 metros e máxima de 100 metros em área rural, e a faixa mínima de 15 metros e máxima de 30 metros em área urbana.

5.3 Obrigatoriedade na aquisição, desapropriação ou instituição de servidão administrativa pelo empreendedor das APPs criadas no entorno dos reservatórios artificiais de água

Está, portanto, obrigado o empreendedor a incluir, na aquisição, desapropriação ou mesmo na instituição de servidão administrativa da área em que se dará a implantação do reservatório, as Áreas de Preservação Permanente ali existentes. “Ao se fazer um reservatório de águas, especialmente para o funcionamento das hidrelétricas, surge a necessidade de que esse entorno hídrico tenha vegetação ou seja florestado”.¹² Nesse sentido, a obra e a APP passam a ficar unificados na sua implantação.

¹² MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*, op. cit. p. 870.

5.3.1 *Aquisição, desapropriação e servidão administrativa*

Aquisição, desapropriação e servidão administrativa são modalidades de intervenção do Estado na propriedade privada, seja ela rural ou urbana. São manifestações do poder de política da Administração Pública que, em razão de suas prerrogativas decorrentes do regime jurídico que a Constituição Federal e o sistema normativo infraconstitucional lhe atribuem, têm a faculdade de restringir direitos e bens do administrado em prol da coletividade. Trata-se da aplicação direta dos princípios da supremacia do interesse público sobre o particular e função socioambiental da propriedade.

Aquisição decorre de um dos instrumentos comuns do Direito Privado, como compra, permuta, doação ou dação em pagamento, podendo ocorrer de forma compulsória, por meio de desapropriação, e, ainda, por meio de usucapião em favor do Poder Público. Quanto à aquisição onerosa de bens imóveis, depende de prévia autorização legal, avaliação e licitação (na modalidade de concorrência em regra), nos termos da Lei de Licitações e Contratos (art. 23, § 3.º, da Lei n.º 8.666/1993).

Servidão administrativa é “o direito real público que autoriza o Poder Público a usar a propriedade imóvel para permitir a execução de obras e serviços de interesse coletivo”.¹³ Difere-se, portanto, da servidão de direito privado regulada pelo Código Civil (arts. 1.378 a 1.389). A servidão administrativa incide sobre a propriedade imóvel alheio, instituída geralmente sobre bens privados, mas nada impede que, em determinadas situações especiais, possa também incidir sobre bem de natureza pública.

A desapropriação, por oportuno, tem respaldo constitucional (art. 5.º, XXIV). São, portanto, requisitos que autorizam a desapropriação a necessidade pública, a utilidade pública e o interesse social. No presente caso, a desapropriação melhor se encaixa na hipótese de utilidade pública, levando-se em consideração, por oportuno, o disposto no art. 3.º, VIII, *b*.

Sobre obras e atividades de utilidade pública, vide comentário do art. 3.º, item 3.14 – Obras e atividades de utilidade pública.

“Desapropriação se define como o procedimento através do qual o Poder Público, fundado em necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, compulsoriamente despoja alguém de um bem certo, normalmente adquirindo-o para si, em caráter originário, mediante indenização prévia, justa e pagável em dinheiro, salvo no caso de certos imóveis urbanos ou rurais, em que, por estarem em desacordo com a função social legalmente caracterizada para eles, a indenização

¹³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*, op. cit. p. 777.

far-se-á em títulos da dívida pública, resgatáveis em parcelas anuais e sucessivas, preservado seu valor real”.¹⁴

Quanto à desapropriação por utilidade pública, qual seja, por conveniência e oportunidade da Administração Pública para atender interesse da coletividade, ela encontra-se regulamentada pelo Decreto n.º 3.365, de 21 de junho de 1941. Pelo seu art. 5.º, são casos de utilidade pública a criação e o melhoramento de centros de população, seu abastecimento regular de meios de subsistência (alínea “e”); aproveitamento industrial das águas e da energia hidráulica (alínea “f”); e a exploração e conservação de serviços públicos (alínea “h”). Poderão ser consideradas outras hipóteses de utilidade pública, desde que previstas em leis específicas (alínea “p”), como o novo Código Florestal.

Questiona-se sobre a possibilidade de a desapropriação ser realizada pelo concessionário de serviços públicos. Compete ao poder concedente declarar de utilidade pública os bens necessários à execução do serviço ou obra pública, promovendo as desapropriações, diretamente ou mediante outorga de poderes aos concessionários, caso em que serão destes as responsabilidades pelas indenizações cabíveis (art. 29, VIII, da Lei n.º 8.987/1995).

5.3.2 *Licenciamento ambiental*

As Áreas de Preservação Permanente criadas ao entorno do reservatório, objeto também de aquisição, desapropriação ou instituição de servidão administrativa pelo empreendedor, estarão estabelecidas no licenciamento ambiental.

Sobre licenciamento e licença ambientais, vide comentário ao art. 4.º, item 4.2.1 – Licença ambiental.

5.3.3 *Plano Ambiental de Conservação e Uso do Entorno do Reservatório (PACUERA)*

Na implantação de reservatório artificial de água destinado à geração de energia ou abastecimento público, nos termos do *caput* do art. 5.º, o empreendedor, como requisito do licenciamento ambiental, elaborará Plano Ambiental de Conservação e Uso do entorno do Reservatório, em conformidade com o termo de referência expedido pelo órgão competente do SISNAMA, não podendo exceder a 10% do total da APP.

Pelo art. 2.º, III, da Resolução CONAMA n.º 302/2002, o PACUERA é o “conjunto de diretrizes e proposições com o objetivo de disciplinar a con-

¹⁴ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 20. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 813-814.

servação, recuperação, o uso e ocupação do entorno do reservatório artificial, respeitados os parâmetros estabelecidos nesta Resolução e em outras normas aplicáveis”. A exigência, portanto, da elaboração do referido plano em âmbito de licenciamento ambiental não é nova (art. 4.º).

A aprovação do plano deverá ser precedida da realização de consulta pública, sob pena de nulidade do ato administrativo, conforme a Resolução CONAMA n.º 09, de 3 de dezembro de 1987, naquilo em que for aplicável, informando-se ao Ministério Público com antecedência de 30 dias da respectiva data (art. 4.º, § 2.º, da Resolução n.º 302/2002). Cabe ressaltar que a Resolução CONAMA n.º 09/1987 diz respeito às audiências públicas em âmbito do EIA-RIMA, o que não parece ser acertada a remissão à referida norma. O Decreto n.º 4.340, de 22 de agosto de 2002, por sua vez, regulamenta o procedimento das consultas públicas referentes às unidades de conservação (arts. 4.º e 5.º), diploma que pode ser utilizado como parâmetro no presente caso.

Na análise do plano, será ouvido também o respectivo comitê de bacia hidrográfica, quando houver (§ 3.º).

O termo de referência expedido pelo órgão ambiental competente (embora não haja previsão legal, entende-se que seja o mesmo responsável pela expedição da licença ambiental) tem por principal objetivo delimitar as Áreas de Preservação Permanente no entorno do reservatório e determinar as diretrizes para elaboração e execução do PACUERA.

O § 2.º do art. 5.º apresenta certa contradição. Há exigência, aos empreendimentos licitados a partir da vigência do Código Florestal, da apresentação ao órgão ambiental do PACUERA, concomitantemente com o Plano Básico Ambiental, aprovado até o início da operação do empreendimento. No entanto, a sua não aprovação não impede a expedição da licença de instalação do reservatório. Se criada a obrigação de aprovar o PACUERA até o início da operação, a sua apresentação deveria constituir requisito obrigatório para a licença de instalação.

5.3.4 *Licença de instalação*

As modalidades de licença em sede ambiental estão previstas na Resolução CONAMA n.º 237/1997, que dispõe sobre o licenciamento ambiental. Licença de instalação, portanto, “autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante” (art. 8.º, II).

5.3.5 *Projeto ou Plano Básico Ambiental*

Trata-se do detalhamento das medidas mitigadoras e compensatórias e dos programas ambientais propostos no Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto ao Meio Ambiente (EIA) e compõe o processo de Licença de

Instalação (LI) do empreendimento (Resolução CONAMA n.º 006, de 16 de setembro de 1987).

5.3.6 Órgão ambiental competente

O termo de referência a ser observado quando da elaboração do Plano Ambiental de Conservação e Uso do Entorno do Reservatório (PACUERA) pelo empreendedor, no âmbito do licenciamento ambiental, deve ser expedido por “órgão ambiental competente do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA” (art. 5.º, § 1.º, do Código Florestal). A partir da estrutura do referido Sistema, questiona-se, portanto, quem seria o órgão ambiental competente para apresentar o termo de referência, já que a matéria é comum aos entes federativos, nos termos do art. 23, VI e VII, da Constituição Federal. Em conformidade com a Resolução CONAMA n.º 302/2002, o termo de referência será elaborado pelo órgão ambiental licenciador. Nesse sentido, o licenciamento ambiental tem suas competências determinadas pela Resolução CONAMA n.º 237/1997, que decorrem em função do impacto ambiental e da localização do empreendimento. Assim, impactos significativos de âmbito regional serão licenciados pelo IBAMA (art. 4.º). Aqueles impactos que superam a área de um município, *ou mesmo que ocorram em APP*, entre outros, são de competência estadual, nos termos do art. 5.º, II. Nesses termos, o órgão ambiental competente para expedir o termo de referência a ser observado para a elaboração do PACUERA, em regra, será o estadual. Poderá ser federal quando se vislumbrar as hipóteses do art. 4.º, incisos I a IV, da Resolução n.º 237/1997.¹⁵

5.4 Veto do § 3.º do art. 5º: implantação de parques aquícolas e polos turísticos e de lazer no entorno de reservatório

Texto vetado: “§ 3.º O Plano Ambiental de Conservação e Uso do Entorno de Reservatório Artificial poderá indicar áreas para implantação de parques aquícolas e polos turísticos e de lazer no entorno do reservatório, de acordo com o que for definido nos termos do licenciamento ambiental, respeitadas as exigências previstas nesta Lei.”

¹⁵ “Art. 4.º Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, órgão executor do SISNAMA, o licenciamento ambiental, a que se refere o artigo 10 da Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981, de empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional, a saber: I – localizadas ou desenvolvidas conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; no mar territorial; na plataforma continental; na zona econômica exclusiva; em terras indígenas ou em unidades de conservação do domínio da União; II – localizadas ou desenvolvidas em dois ou mais Estados; III – cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais do País ou de um ou mais Estados; IV – destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear – CNEN; V – bases ou empreendimentos militares, quando couber, observada a legislação específica”.

Razões do Veto (Mensagem n.º 212/2012): “O texto traz para a lei disposições acerca do conteúdo do Plano Ambiental de Conservação e Uso do Entorno de Reservatório Artificial, atualmente disciplinado integralmente em nível infralegal, engessando sua aplicação. O veto não impede que o assunto seja regulado adequadamente pelos órgãos competentes.”

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

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

II – proteger as restingas ou veredas;

III – proteger várzeas;

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

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

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

VII – assegurar condições de bem-estar público;

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

IX – proteger áreas úmidas, especialmente as de importância internacional (Incluído pela Lei 12.727, de 2012).

Doutrina

6.1 Áreas de Preservação Permanente cobertas com florestas ou outras formas de vegetação por declaração de interesse social pelo Chefe do Poder Executivo: discricionariedade administrativa

Diferentemente do art. 4.º do Código Florestal, em que as Áreas de Preservação Permanente são consideradas por mandamento legal, nas hipóteses ali determinadas, o presente dispositivo atribui essa natureza e, conseqüentemente, todo o tratamento jurídico dispensado a áreas cobertas com florestas ou outras formas de vegetação, quando declaradas de interesse social, por ato do Chefe do Poder Executivo, em razão de uma ou mais finalidades ambientais determinadas nos incisos I a IX do art. 6.º.

A afetação da área com finalidade de preservação permanente, portanto, dá-se por *discricionariedade administrativa* e não pelo imperativo legal, considerando-a como bem ambiental de interesse comum, atribuindo o custo social de respeitá-

-la a todos os proprietários rurais e urbanos. Por conveniência e oportunidade, portanto, o Poder Público, por meio de um juízo de valor a respeito da realidade fática balizado pela lei, pode declarar de interesse social determinadas áreas cobertas com florestas ou demais formas de vegetação que: (a) contenham a erosão do solo, e mitiguem riscos de enchentes e deslizamentos de terra e de rocha; e/ou (b) protejam as restingas ou veredas; e/ou (c) protejam várzeas; e/ou (d) abriguem exemplares da fauna ou da flora ameaçados de extinção; e/ou (e) protejam sítios de excepcional beleza ou de valor científico, cultural ou histórico; e/ou (f) formem faixas de proteção ao longo de rodovias e ferrovias; e/ou (g) assegurem condições de bem-estar público; e/ou (h) auxiliem a defesa do território nacional, a critério das autoridades militares; e/ou (i) protejam áreas úmidas, especialmente as de importância internacional.

Alguns termos são abertos, imprecisos, dando ampla margem de discricionariedade para a Administração Pública. Por exemplo, áreas que possuem a finalidade de proteger sítios de excepcional beleza; ou as que assegurem condições de bem-estar público. Outros se encontram conceituados pelo próprio Código, como a proteção do solo, restingas, veredas e várzeas, áreas úmidas. Outros ainda se encaixam nas hipóteses de obras e atividades de interesse público, como as áreas que auxiliam a defesa do território nacional, ou mesmo as que formam faixas de proteção ao longo de rodovias e ferrovias.

Sobre os conceitos legais, bem como atividades de interesse social, recomenda-se a leitura dos comentários ao art. 3.º.

6.2 Ato do Chefe do Poder Executivo

Dúvida relevante se dá quanto à natureza jurídica do ato do Chefe do Poder Executivo que declarar de interesse social determinadas áreas, considerando-as, portanto, em razão de sua finalidade ambiental, APPs.

Pelo regime jurídico administrativo-constitucional, compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo expedir decretos no intuito de regulamentar lei para a sua fiel execução, conforme preceitua o art. 84, IV, da Constituição Federal. Exercício do poder regulamentar da Administração Pública, que, para Celso Antônio Bandeira de Mello, consiste mais em um dever do que propriamente em uma faculdade (poder). “Se uma lei depende de regulamentação para sua operatividade, o Chefe do Executivo não pode paralisar-lhe a eficácia, omitindo-se em expedir as medidas gerais indispensáveis para tanto. Admitir que dispõe de liberdade para frustrar-lhe a aplicação implicaria admitir que o Executivo tem titulação jurídica para sobrepor-se às decisões do Poder Legislativo”.¹⁶

¹⁶ BANDEIRA DE MELLO, Celso. *Curso de direito administrativo*, op. cit. p. 328.

Não obstante esse dever-poder do Presidente da República, dos Governadores de Estado, do Governador do Distrito Federal e dos Prefeitos, isso não descaracteriza, evidentemente, a discricionariedade em considerar como APPs, nas hipóteses legais apresentadas nos incisos I a IX do art. 6.º, áreas cobertas com florestas ou outras formas de vegetação.

A declaração de interesse social por meio de decreto encontra-se em outros diplomas legais. Por exemplo, para fins de desapropriação, nos termos da Lei n.º 4.132, de 10 de setembro de 1964, ou mesmo para qualificação de organizações sociais (Lei n.º 9.637, de 15 de maio de 1998).

Pela generalidade decorrente do uso do termo “ato do Chefe do Poder Executivo”, além do decreto como o ato administrativo adequado, não se pode olvidar de que a lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo também se mostra competente para atribuir a condição de APP. No entanto, fundamental o respeito às competências legislativas e administrativas dos entes da Federação. A legislação caracteriza-se, portanto, como norma geral, devendo ser observada pelos Estados e Municípios, que somente poderão aumentar as exigências federais, e não diminuí-las, por exigência dos arts. 23, VI e VII; e 24, VI e §.2.º, da CF/1988.¹⁷

Seção II

Do Regime de Proteção das Áreas de Preservação Permanente

Art. 7.º A vegetação situada em Área de Preservação Permanente deverá ser mantida pelo proprietário da área, possuidor ou ocupante a qualquer título, pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado.

§ 1.º Tendo ocorrido supressão de vegetação situada em Área de Preservação Permanente, o proprietário da área, possuidor ou ocupante a qualquer título é obrigado a promover a recomposição da vegetação, ressalvados os usos autorizados previstos nesta Lei.

§ 2.º A obrigação prevista no § 1.º tem natureza real e é transmitida ao sucessor no caso de transferência de domínio ou posse do imóvel rural.

§ 3.º No caso de supressão não autorizada de vegetação realizada após 22 de julho de 2008, é vedada a concessão de novas autorizações de supressão de vegetação enquanto não cumpridas as obrigações previstas no § 1.º.

¹⁷ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*, op. cit. p. 865.

Doutrina

7.1 Área de Preservação Permanente (APP) como bem de interesse comum: obrigatoriedade da tutela ambiental

As áreas consideradas APPs são bens ambientais de interesse comum, demandando uma responsabilidade solidária do Estado e sociedade na sua proteção. Por imposição legal, ou mesmo por declaração de interesse social pela função ambiental que exercem, essas áreas devem ser mantidas pelo proprietário ou possuidor, ou ocupante a qualquer título, seja pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado (art. 7.º, *caput*, do Código Florestal). Essa manutenção é ônus que decorre da natureza do bem juridicamente tutelado, qual seja, o meio ambiente ecologicamente equilibrado, e também por se tratar de espaços territoriais constitucionalmente protegidos (art. 225, *caput*, e § 1.º, III).

Sobre bens ambientais de interesse comum, vide comentário ao art. 1.º-A, item 1-A.3 – Florestas e demais formas de vegetação nativa como bens de interesse comum.

A obrigatoriedade de preservação das Áreas de Preservação Permanente também corrobora com a necessidade de a propriedade cumprir com a sua função socioambiental, em respeito aos arts. 5.º, XXII, XXIII; 170, VI; 182, § 2.º; 186, da Constituição Federal, e art. 1.228, § 1º, do Código Civil.

Sobre função socioambiental da propriedade, sugere-se a leitura do comentário ao art. 1.º-A, item 1-A.4 – A função estratégica da produção rural na recuperação e manutenção das florestas e demais formas de vegetação nativa.

7.2. Proprietário, possuidor e ocupante a qualquer título

A matéria está disciplinada no Código Civil. É proprietário aquele que tem a faculdade de usar (*jus utendi*), gozar (*jus fruendi*) e dispor (*jus disponendi*) do bem (coisa corpórea ou incorpórea), com o direito de revê-lo (*rei vindicatio*) do poder de quem quer que injustamente o possua ou detenha (art. 1.228). Usar da coisa é o direito de tirar dela todos os serviços que pode prestar, sem modificação em sua substância. Gozar da coisa é o direito de explorá-la economicamente, a partir da percepção de seus frutos e utilização de seus produtos. Dispor da coisa é a possibilidade de aliená-la a título oneroso ou gratuito, abrangendo o direito de consumi-la e o de gravá-la de ônus reais ou, ainda, de submetê-la ao serviço de outrem.¹⁸

“Possuidor é aquele que tem o pleno exercício de fato dos poderes constitutivos do domínio ou somente de alguns deles, como no caso dos direitos

¹⁸ DINIZ, Maria Helena. *Código Civil anotado*, op. cit. p. 831.

reais sobre coisa alheia, como o usufruto, a servidão etc.”.¹⁹ Nesse sentido, o possuidor, não proprietário, somente tem a faculdade de usar e gozar da coisa, não lhe cabendo o direito de dispor.

Dúvida resta quanto ao ocupante a qualquer título. A proposta da lei é compreender todo aquele que detenha o bem submetido à disciplina do Código pela presença de vegetação em Área de Preservação Permanente, a qualquer título (atribuição em relação ao bem dada por disposição legal ou contratual). Nesse sentido, o compromissário-comprador, locatário ou comodatário, por exemplo, também será responsável pela preservação da vegetação em APP, conforme dispõe o § 1.º do art. 7.º.

7.3 Da responsabilidade ambiental

Está obrigado a recompor a vegetação de Área de Preservação Permanente o proprietário, possuidor ou ocupante da área, ressalvados os casos autorizados pelo Código Florestal (*vide comentário ao art. 8.º, infra*). Assim, a supressão de vegetação, não abarcada nas hipóteses excepcionais, gera a responsabilização de recompô-la, independentemente de culpa ou dolo. Em matéria ambiental, a responsabilidade é, em regra, objetiva, por risco integral (não cabem, portanto, excludentes do nexo de causalidade).

A recomposição (compor novamente) da vegetação que ali se encontrava, com suas características físico-biológicas e função ambiental, é obrigação que decorre da própria Constituição, nos termos do seu art. 225, § 1.º, I (preservação e restauração dos processos ecológicos essenciais), III (espaços territoriais especialmente protegidos); e § 3.º (responsabilidade civil, penal e administrativa por condutas e atividades lesivas ao meio ambiente).

A Política Nacional do Meio Ambiente também apresenta como objetivos específicos a preservação e restauração dos recursos ambientais para manutenção do equilíbrio ecológico, bem como a imposição ao poluidor da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados ao meio ambiente (arts. 4.º, VI e VII; 14, § 1.º, da Lei n.º 6.938/1981).

O Código Florestal, por oportuno, também em seu art. 2.º, § 1.º, determina que, na utilização e exploração da vegetação, as ações ou omissões contrárias à lei sejam consideradas uso irregular da propriedade, sem prejuízo da responsabilidade civil, bem como das sanções administrativas, civis e penais.

Nesse sentido, recomenda-se a leitura do comentário ao art. 2.º, item 2.3 – Responsabilidade ambiental: aplicação dos princípios da prevenção e do poluidor-pagador.

¹⁹ Id., *ibid.* p. 802.

7.4 Da obrigação de recompor a vegetação suprimida de Área de Preservação Permanente

O § 2.º do art. 7.º do Código Florestal estabelece que a obrigação de preservação e recomposição da vegetação situada em APP tem natureza real e é transmitida ao sucessor quando se tratar de transferência de domínio ou posse do imóvel rural.

O dispositivo repete conteúdo normativo que já se encontra no art. 2.º, § 2.º, do Código. A recomposição da vegetação é obrigação *propter rem*, portanto, transmitida ao sucessor, de qualquer natureza, no caso de transferência de domínio ou posse do imóvel rural.

Sobre o tema sugere-se a leitura do comentário ao art. 2.º, item 2.5 – Obrigação real propter rem.

Por outro lado, o Código Florestal, em razão da importância da recuperação e manutenção das Áreas de Preservação Permanente, determina incentivos e benefícios voltados à sua proteção, como, por exemplo, a instituição de programa de apoio e incentivo à conservação do meio ambiente, principalmente para a manutenção de APP (art. 41, I, “h”); a dedução das APPs da base de cálculo do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR, com a geração de créditos tributários (art. 41, II, “c”); a destinação de parte dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso da água para a manutenção, recuperação ou recomposição das APPs (art. 41, II, “d”); a isenção de impostos para os principais insumos e equipamentos utilizados para os processos de recuperação e manutenção das APPs (inciso II, “f”); a dedução da base de cálculo do imposto de renda do proprietário ou possuidor de imóvel rural, pessoa física ou jurídica, de parte dos gastos efetuados com a recomposição das APPs (§ 1.º, II); utilização de fundos públicos para concessão de créditos reembolsáveis e não reembolsáveis destinados à compensação, recuperação ou recomposição das APPs cujo o desmatamento seja anterior a 22 de julho de 2008 (§ 1.º, III).

Sobre o tema, vide comentários ao art. 41, itens 41.1 – Pagamento por serviços ambientais; 41.2 – Retribuição dos serviços ambientais prestados mediante remuneração; 41.3 – Compensação mediante incentivos financeiros e tributários; 41.4 – Incentivos para a comercialização, inovação e aceleração de ações de recuperação, conservação e uso sustentável das florestas e 41.5 – Financiamento de atividades necessárias à regularização ambiental.

7.5 Supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente após 22 de julho de 2008

Enquanto não houver o cumprimento pelo proprietário, possuidor ou ocupante a qualquer título da obrigação de recompor as áreas de vegetação

consideradas APPs em imóvel rural, quando a supressão tenha sido realizada após o dia 22 de julho de 2008, não serão concedidas novas autorizações de supressão nas hipóteses permitidas pelo Código Florestal.

O inciso IV do art. 3.º do Código Florestal determina um marco temporal para a regularização das áreas rurais que não estão de acordo com as exigências legais, principalmente quanto às Áreas de Preservação Permanente e Reserva Legal. A data fixada diz respeito ao momento da publicação do Decreto n.º 6.514 (22 de julho de 2008), que dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente. Não há qualquer fundamento jurídico plausível para a fixação da referida data como limite para a regularização dos imóveis rurais. A regra deveria ser aplicada para todas as supressões irregulares em APPs.

“Nesse sentido dispõe, por exemplo, o art. 59 e seus parágrafos do Código Florestal. Uma vez inscrito o imóvel rural no Cadastro Ambiental Rural (CAR), poderá o proprietário ou possuidor rural aderir ao Programa de Regularização Ambiental (PRA) estabelecido pelo Estado em que se encontra o imóvel (ou Distrito Federal, se for o caso), e assinar termo de compromisso com órgão ambiental integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) (art. 59, §§ 2.º e 3.º). Enquanto estiver sendo cumprido o referido termo, ‘o proprietário ou possuidor não poderá ser autuado por infrações cometidas antes de 22 de julho de 2008, relativas à supressão irregular de vegetação em Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito’ (§ 4.º). Ademais, a partir da assinatura do termo de compromisso, as sanções decorrentes das infrações relativas à supressão irregular de vegetação em APPs, de Reserva Legal e de uso restrito serão suspensas e, cumpridas as obrigações determinadas no PRA ou no termo de compromisso assinado, as multas serão consideradas como convertidas em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente, regularizando o uso de áreas rurais consolidadas conforme definido no Programa de Regularização Ambiental (§ 5.º)” (*Comentário realizado ao art. 3.º, item 3.6 – Área rural consolidada*).

7.6 Supressão da vegetação não autorizada por órgão ambiental competente

A regra é a não supressão de vegetação em APP. Por isso, esse procedimento não pode ser facilitado. Os casos excepcionais, previstos no Código, devem ser interpretados, de forma restritiva, sendo necessária a autorização por órgão ambiental competente.

A supressão em APP somente poderá ser realizada quando se tratar de hipóteses de utilidade pública, interesse social ou de baixo impacto ambiental, conforme art. 8.º. Em seu § 4.º, veda o direito à regularização de futuras intervenções ou supressões de vegetação nativa.

Quanto à natureza jurídica e órgão ambiental competente para autorizações de supressão de vegetação, sugere-se a leitura dos comentários realizados ao art. 26, item 26.3 – Autorização da supressão.

7.7 Das áreas consolidadas em APPs

As regras sobre regularizações ambientais relacionadas às Áreas de Preservação Permanente encontram-se nas Disposições Transitórias, especialmente nos arts. 59, § 4.º, e 61 a 65 (Seção II – Das Áreas Consolidadas em Áreas de Preservação Permanente). Nesse sentido, *recomenda-se a leitura dos comentários aos referidos dispositivos legais.*

Art. 8.º 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.

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

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

§ 3.º 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.

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

Doutrina

8.1 Hipóteses excepcionais de intervenção e supressão nativa em APP

Veda-se a supressão de vegetação em Áreas de Preservação Permanente. O Código Florestal, no entanto, traz exceções à regra, apontando que poderá ocorrer a retirada da vegetação ou mesmo a intervenção em hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental, nos termos da referida Lei.

Para a interpretação, portanto, dessas hipóteses, fundamental a análise dos conceitos legais de obras ou atividades de utilidade pública, interesse social ou de baixo impacto ambiental, apresentados pelo Código em seu art. 3.º, incisos VIII, IX e X, respectivamente. São obras e atividades que permitem, portanto, a supressão da vegetação em APPs.

Sobre as obras e atividades consideradas pelo Código Florestal como de utilidade pública, interesse social e de baixo impacto ambiental, vide comentários ao art. 3.º, itens 3.13 – Obras e atividades de utilidade pública e de interesse social: diferenças; 3.14 – Obras e atividades de utilidade pública; 3.15 – Obras e atividades de interesse social; e 3.16 – Atividades eventuais ou de baixo impacto ambiental.

O CONAMA, por meio da Resolução CONAMA n.º 369, de 28 de março de 2006, definiu os casos excepcionais em que o órgão ambiental competente pode autorizar a intervenção ou supressão da vegetação em Área de Preservação Permanente para a implantação de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social, ou para a realização de ações consideradas eventuais e de baixo impacto ambiental (art. 1.º). Assim, o órgão ambiental competente somente poderá autorizar a intervenção ou supressão de vegetação em APP, devidamente caracterizada e motivada mediante procedimento administrativo autônomo e prévio, e atendidos os requisitos previstos na Resolução, bem como noutras normas federais, estaduais e municipais pertinentes à matéria, e também no Plano Diretor, no Zoneamento Ecológico-Econômico e no Plano de Manejo das Unidades de Conservação (art. 2.º).

Necessário, portanto, procedimento administrativo prévio para a autorização de intervenção ou supressão de vegetação em APP, realizado junto ao órgão ambiental competente.

Sobre o tema, recomenda-se a leitura dos comentários apresentados ao art. 26, itens 26.3.2 – Competência e 26.4 – Requerimento para a supressão da vegetação nativa.

Tratando-se de APP situada em área urbana, a supressão de vegetação dependerá de autorização do órgão ambiental municipal, desde que o Município possua Conselho de Meio Ambiente, com caráter deliberativo, e Plano Diretor mediante anuência prévia do órgão ambiental estadual competente, fundamentada em parecer técnico (art. 4.º, § 2.º, da Resolução CONAMA n.º 369/1998).

Quanto às hipóteses apresentadas pela referida Resolução de obras e atividades de utilidade pública, interesse social e de baixo impacto ambiental, estas foram compreendidas pelo Código Florestal, em seu art. 3.º, incisos VIII, IX e X.

8.1.1 *Tutela penal das Áreas de Preservação Permanente*

A Lei de Crimes Ambientais (Lei n.º 9.605, de 12 de fevereiro de 1998) também penaliza condutas que caracterizam intervenção ou supressão de APPs. Exemplos: “Art. 38. Destruir ou danificar floresta considerada de preservação permanente, mesmo que em formação, ou utilizá-la com infringência das normas de proteção: Pena – detenção, de um a três anos, ou multa, ou ambas as penas cumulativamente”; “Art. 39. Cortar árvores em floresta considerada de preservação permanente, sem permissão da autoridade competente: detenção, de um a três anos, ou multa, ou ambas as penas cumulativamente”; “Art. 44. Extrair de florestas de domínio público ou consideradas de preservação permanente, sem prévia autorização, pedra, areia, cal ou qualquer espécie de minerais: Pena – detenção, de seis meses a um ano, e multa”; “Art. 50. Destruir ou danificar florestas nativas ou plantadas ou vegetação fixadora de dunas, protetora de mangues, objeto de especial preservação: Pena – detenção, de três meses a um ano, e multa”.

8.2 **Intervenção ou supressão de vegetação em APP**

Pela redação do art. 8.º, nas hipóteses excepcionais, pode ocorrer a intervenção ou supressão da vegetação em Área de Preservação Permanente. Dúvida surge em diferenciar esses institutos, pois obrigatoriamente para suprimir a vegetação há intervenção na área protegida.

Assim, entende-se como mais adequada a interpretação de que intervenção é gênero, e supressão, espécie. A primeira diz respeito a qualquer ação antrópica na vegetação protegida, enquanto a segunda refere-se diretamente a sua retirada. Nos casos de utilidade pública, de interesse social e de baixo impacto ambiental, há obras e atividades que não necessariamente acarretam a retirada da vegetação, mas evidentemente resultam em intervenção no *status quo* da vegetação existente na APP.

8.3 **Supressão de vegetação nativa protetora de nascentes, dunas e restingas**

O § 1.º do art. 8.º determina que a supressão de vegetação de nascentes, dunas e restingas somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública. Regra já prevista na Resolução CONAMA n.º 369/2006, em seu art. 1.º, § 1.º.

Trata-se de flexibilização quanto à possibilidade de supressão de vegetação em Áreas de Preservação Permanente definidas no art. 3.º, IV e VI, do Código Florestal. Dependerá a intervenção, portanto, da discricionariedade da Administração Pública, manifesta em procedimento administrativo prévio e motivado, capitaneado por órgão ambiental competente integrante do SISNAMA.

De acordo com o § 3.º do art. 1.º da Resolução n.º 369/2006, a autorização para intervenção ou supressão de vegetação em APP de nascente fica

condicionada à outorga do direito de uso de recursos hídricos, conforme art. 12 da Lei n.º 9.433/1997.

8.4 A intervenção e supressão de vegetação nativa em restingas e manguezais cuja função ecológica esteja comprometida

A autorização para intervenção ou supressão de vegetação em APP, no presente caso, pressupõe: (a) áreas consideradas restingas ou manguezais; (b) que a função ecológica dessas áreas encontre-se prejudicada, ou seja, não mais se preservem os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, a fauna e flora, bem como se proteja o solo e garanta o bem-estar da população que desse bem se aproveita (art. 3.º, II, do Código Florestal. *Vide comentário ao art. 3.º, item 3.3 – Áreas de Preservação Permanente*); (c) discricionariedade da Administração que, por conveniência e oportunidade, considera necessária a urbanização da referida área; (d) a urbanização decorre da regularização fundiária de assentamentos humanos ocupados predominantemente por população de baixa renda em áreas urbanas consolidadas, nas condições da Lei n.º 11.977/2009 (art. 3.º, IX, d. *Vide comentário no item 3.15.1 – Regularização fundiária de assentamentos humanos*); (e) autorização, após prévio procedimento administrativo fundamentado por órgão ambiental competente integrante do SISNAMA (*vide comentário ao art. 26, item 26.3 – Autorização da supressão*).

8.5 Dispensa da autorização para execução em caráter de urgência de atividades de segurança nacional e obras de interesse da defesa civil

A dispensa da autorização para intervenção ou supressão da vegetação nativa em APP dá-se para a execução de atividades de segurança nacional e obras de interesse da defesa civil voltadas à prevenção e mitigação de acidentes em áreas urbanas.

São consideradas como atividades e obras de utilidade pública aquelas de segurança nacional e de defesa civil nos termos do art. 3.º, IX, do Código Florestal.

O texto, no entanto, não define a abrangência da expressão “segurança nacional”. No entanto, entende-se que deverá o Conselho de Defesa Nacional, portanto, opinar sobre essas atividades, nos termos do art. 91, § 1.º, III, da Constituição Federal. *Vide comentário ao art. 3.º, item 3.14.1 – Atividades de segurança nacional*.

A Resolução CONAMA n.º 369/2006 também traz como independente de autorização de órgão ambiental competente as atividades previstas na Lei Complementar n.º 97, de 9 de junho de 1999, de preparo e emprego das Forças Armadas para o cumprimento de sua missão constitucional, desenvolvidas em área militar (art. 4.º, § 3.º, II, da Resolução).

O Código Florestal não restringe as obras de interesse de defesa civil ao estado de calamidade pública ou à situação de emergência, declaradas de acordo com as Leis n.ºs 12.340/2010 e 12.608/2012. Sobre essas obras e atividades, *recomenda-se a leitura do comentário ao art. 3.º, item 3.14.4 – Atividades e obras de defesa civil.*

A dispensa da autorização, nessas hipóteses, ocorre em razão da necessidade imprescindível de se realizarem atividades destinadas à prevenção e mitigação de acidentes em áreas urbanas. Não se trata de conveniência e oportunidade da Administração, mas sim de necessidade pública, em razão da urgência na preservação do interesse público. Fundamental a motivação do ato administrativo de dispensa do órgão ambiental competente, pois consiste em medida excepcionalíssima à regra de não intervenção ou supressão de vegetação nativa em Áreas de Preservação Permanente.

8.6 Vedação à regularização de futuras intervenções ou supressões de vegetação nativa

Vide comentário ao art. 7.º, itens 7.5 – Supressão de vegetação de área permanente após 22 de julho de 2008 e 7.6 – Supressão da vegetação não autorizada por órgão ambiental competente.

Art. 9.º É permitido o acesso de pessoas e animais às Áreas de Preservação Permanente para obtenção de água e para realização de atividades de baixo impacto ambiental.

Doutrina

9.1 Acesso de pessoas e animais às APPs

O disposto no art. 9.º do Código Florestal já tinha previsão expressa no art. 4.º, § 7.º, do antigo Código Florestal, bem como no art. 1.º, § 1.º, da Resolução CONAMA n.º 369/2006.

Pela interpretação do artigo, o acesso, portanto, seria livre para a obtenção de água ou mesmo para a prática de atividades de baixo impacto ambiental. No entanto, tal permissão pode trazer problemas à preservação da vegetação das APPs, isso porque animais domésticos e selvagens, bem como o próprio homem, compartilham inúmeras enfermidades. O livre acesso desses três elementos às Áreas de Preservação Permanente facilitará a transmissão de doenças, podendo desarrumar o equilíbrio ecológico dessas áreas.²⁰

²⁰ GALETTI, Mauro *et. al.* Mudanças no Código Florestal e seu impacto na ecologia e diversidade dos mamíferos no Brasil. *Biotrófica Neotropical*, São Paulo: FAPESP/CNPq, v. 10, n. 4,

9.2 Atividades de baixo impacto ambiental

Vide comentário ao art. 3.º, item 3.16 – Atividades eventuais ou de baixo impacto ambiental.

Fundamento Constitucional

Espaços territoriais especialmente protegidos: art. 225, § 1.º, III. Função socioambiental da propriedade: arts. 5.º, XXII, XIII; 170, II, III e VI; 182, *caput* e § 2.º; 186 e 225. Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões: art. 25, § 3.º. Organização político-administrativa do Estado: art. 18. Autonomia dos Municípios: art. 29. Competência ambiental municipal: arts. 23, VI e VII; e 30, II. Competência da União para explorar serviços de energia elétrica: art. 21, XII, *b*. Saneamento básico: arts. 21, XX, e 23, IX. Desapropriação: art. 5.º, XXIV. Decreto: art. 84, IV. Competências legislativa e administrativa em matéria ambiental: arts. 23, VI e VII, e 24, VI e § 2.º. Preservação e restauração ambiental: art. 225, § 1.º, I. Responsabilidade ambiental: art. 225, § 3.º. Conselho de Defesa Nacional: art. 91, *caput* e § 1.º, III.

Legislação Correlata

Lei n.º 4.771/1965 (antigo Código Florestal, com redação dada pela Lei n.º 7.803/1989); Lei n.º 10.257/2001 (Estatuto das Cidades); Lei n.º 6.766/1979 (Parcelamento do Solo Urbano); Lei n.º 10.932/2004 (nova redação à Lei de Parcelamento do Solo Urbano); Resolução CONAMA n.º 303/2002 (Áreas de Preservação Permanente); Resolução CONAMA n.º 302/2002 (Reservatórios artificiais); Decreto n.º 24.643/1934 (Código de Águas); Resolução CONAMA n.º 237/1997 (Licenciamento ambiental); Resolução CONAMA n.º 001/1986 (Estudo de Impacto Ambiental); Lei n.º 6.938/1981 (Política Nacional do Meio Ambiente e Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos); Lei n.º 9.433/1997 (Política Nacional de Recursos Hídricos); Constituições Estaduais de São Paulo, Amazonas e Pará (Conselhos Estaduais do Meio Ambiente); Lei n.º 8.666/1993 (Licitações e Contratos); Lei n.º 8.987/1997 (Concessões e Permissões); Lei n.º 10.406/2002 (Código Civil); Decreto n.º 3.365/1941 (Lei Geral da Desapropriação); Resolução CONAMA n.º 09/1987 (Audiências Públicas em EIA-RIMA); Decreto n.º 4.340/2002 (Consultas Públicas em Unidades de Conservação); Resolução CONAMA n.º 237/1997 (Licenciamento ambiental); Resolução CONAMA n.º 006/1987 (Projeto Básico Ambiental); Lei n.º 4.132/1964 (Desapropriação por interesse social); Lei n.º 9.637/1998 (Organizações Sociais); Decreto n.º 6.514/2008 (Infrações e sanções administrativas ao meio ambiente); Resolução CONAMA n.º 369/2006 (casos

excepcionais de supressão de vegetação em APP); Lei n.º 9.605/1998 (Crimes ambientais); Lei n.º 11.977/2009 (Regularização fundiária de assentamentos humanos); Lei n.º 12.340/2010 (Sistema Nacional de Defesa Civil); Lei n.º 12.608/2012 (Política Nacional de Proteção e Defesa Civil); Lei Complementar n.º 9/1999 (Organização, preparo e emprego das Forças Armadas).

Atos Internacionais

Convenção sobre Zonas Úmidas de Importância Internacional, especialmente como *Habitat* de Aves Aquáticas (Convenção de Ramsar, de 2 de fevereiro de 1971); Convenção de Washington para a proteção da flora, fauna e das belezas cênicas dos países da América – 1940; Convenção da Diversidade Biológica (CDB) da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento – Rio de Janeiro, 1992; Organização Internacional de Madeiras Tropicais – Genebra, Suíça, 1994; Declaração de Princípios para o Desenvolvimento Sustentável das Florestas (Carta das Florestas) da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento – Rio de Janeiro, 1992; Convenção sobre Comércio Internacional das Espécies da Flora e Fauna Selvagem em Perigo de Extinção (CITES) – 1973.

Jurisprudência

Área de Preservação Permanente: “Ação Civil Pública. Ubatuba. Construção em Área de Preservação Permanente. Dano ambiental. Demolição. 1. Construção. Área de Preservação Permanente. A área de preservação deve ser conservada, não ocupada. Inviabilidade de manutenção de construção em Área de Preservação Permanente de restrição. Intervenção que exige prévia autorização dos órgãos competentes a teor do art. 4.º da LF n.º 4.771/1965. Na falta de apresentação das autorizações, as construções irregularmente erigidas devem ser desfeitas e a área deve ser recuperada. Procedência. Recurso do réu desprovido” (TJSP. Apelação n.º 1004520088260642-SP. Câmara Reservada ao Meio Ambiente. Rel. Des. Torres de Carvalho, j. 09.02.2012. Publicação 15.02.2012).

“Apelação Cível. Ação Civil Pública. Corte de árvores nativas e queimada. Área de preservação permanente. Danos ao meio ambiente. Responsabilidade objetiva. Comprovada a ocorrência do dano ambiental, decorrente de corte de árvores nativas e queimada em Área de Preservação Permanente, surge a obrigação de reparação, especialmente por se tratar de responsabilidade objetiva. Observância de dispositivos constitucionais e infraconstitucionais que buscam a preservação do meio ambiente. A cumulação do dever de recuperação da área e de compensação monetária apenas é cabível quando impossível recuperar-se o dano por inteiro. Havendo essa possibilidade, a reparação *in natura* deve ser preferida. Apelação parcialmente provida” (TJRS. Apelação Cível n.º 7004568071-RS. Segunda Câmara Cível. Rel. Des. Almir Porto da Rocha. j. 28.03.2012. DJ 13.04.2012).

“Ação Civil Pública. Imóvel. Área de Preservação Permanente. Ausência de autorização da administração federal. Apesar de ter ocorrido a construção de imóvel em Área de Preservação Permanente sem autorização da administração federal, a demolição do mesmo é medida desproporcional, diante da evidente urbanização da área, sendo caso apenas de medida compensatória em favor de projeto de recuperação ambiental” (TRF da 4.ª Região. Terceira Turma. Apelação Cível n.º 452-SC, 2006.72.04.000452-9. Rel. Des. Maria Lúcia Luz Leiria, j. 25.01.2011. *DE* 03.02.2011).

“Ambiental. Área de Preservação Permanente. Praia mole. Florianópolis. Vegetação de restinga. Art. 2.º, alínea f, do Código Florestal. Súmula 7/STJ. 1. Trata-se, originariamente, de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público Federal objetivando a preservação de área de vegetação de restinga, em virtude de degradação na localidade denominada Praia Mole, em Florianópolis. 2. O art. 2.º, alínea f, do Código Florestal considera como Área de Preservação Permanente a vegetação situada ‘nas restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues’. 3. Hipótese em que a instância ordinária aplicou o mencionado dispositivo na sua literalidade, ao mencionar – várias vezes – que a área degradada caracteriza-se não só como ‘restinga’, mas possui ‘vegetação fixadora de dunas’, o que é obviamente suficiente para caracterizar a área como de ‘preservação permanente’. 4. Inexiste ofensa ao dispositivo de lei apontado pelos recorrentes, que, em verdade, buscam alterar a conceituação fática da região objeto da medida protetiva do *parquet*, o que é incabível na presente via (Súmula 7/STJ). 5. Recurso especial não provido” (STJ. Segunda Turma. Recurso Especial n.º 945.898-SC. Rel. Min. Eliana Calmon. j. 24.11.2009. *DJe* 24.08.2010).

“Trata-se de agravo contra decisão que negou seguimento ao recurso extraordinário interposto de acórdão: ‘Danos ao meio ambiente. Destruição de Área de Preservação Permanente. Nulidade do auto de infração. Não ocorrência. Competência do IBAMA. Não se pode confundir a definição da competência para processar o licenciamento com a competência para fiscalizar e coibir danos ao meio ambiente. O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, em caráter supletivo à atuação do órgão estadual, possui competência para proceder o licenciamento ambiental de Área de Preservação Permanente, terras de marinha ou praias, devendo impedir a construção de obras nestes locais – Lei n.º 6.938/1981, na redação dada pela Lei n.º 7.804/1989. Ademais, a existência de licenças emitidas por órgãos estaduais ou municipais não têm o condão de afastar ou prejudicar a atuação do IBAMA’ (fl. 412). No RE, interposto com base no art. 102, III, *α*, da Constituição, alegou-se, em suma, violação aos arts. 23, VI e VII, e 225 da mesma Carta. A Procuradoria-Geral da República manifestou-se pelo desprovimento do agravo (fls. 485-488). A pretensão recursal não merece acolhida. Como tem consignado este Tribunal, por meio da Súmula 282, é inadmissível o recurso extraordinário se a questão constitucional suscitada

não tiver sido apreciada no acórdão recorrido. Ademais, não opostos embargos declaratórios para suprir a omissão, é inviável o recurso, nos termos da Súmula 356 do STF. Além disso, o acórdão recorrido decidiu a questão posta nos autos com fundamento na interpretação da legislação *infraconstitucional* aplicável à espécie (Leis 6.938/1981, 7.804/1989, 8.028/1990 e 9.605/1998). Dessa forma, o exame da alegada ofensa ao texto constitucional envolve a reanálise da interpretação dada àquelas normas pelo Juízo *a quo*. A afronta à Constituição, se ocorrente, seria indireta. Incabível, portanto, o recurso *extraordinário*. Isso posto, nego seguimento ao recurso. Publique-se” (STF. Agravo Regimental n.º 650.591-SC. Rel. Min. Ricardo Lewandowski. j. 15.05.2012. *DJe* 097, 18.05.2012).

Capítulo III

Das Áreas de Uso Restrito

Art. 10. Nos pantanais e planícies pantaneiras é permitida a exploração ecologicamente sustentável, devendo-se considerar as recomendações técnicas dos órgãos oficiais de pesquisa, ficando novas supressões de vegetação nativa para uso alternativo do solo condicionadas à autorização do órgão estadual do meio ambiente, com base nas recomendações mencionadas neste artigo (Redação dada pela Lei 12.727, de 2012).

Doutrina

10.1 Áreas de uso restrito

O Capítulo III do Código Florestal trata de áreas consideradas de uso restrito. Em razão de sua importância ambiental e função ecológica, são áreas que, embora passíveis de exploração econômica, não se submetem ao tratamento jurídico dado à exploração florestal (Capítulo VII), mas sim a um regime específico, teoricamente mais rigoroso quando da utilização de seus recursos ambientais.

10.2 Pantanais e planícies pantaneiras: patrimônio nacional

O Pantanal Mato-Grossense é considerado como um dos biomas qualificados como patrimônio nacional, sendo que sua utilização será feita, nos termos da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente (art. 225, § 4.º, da CF/1988).

A Constituição Federal criou um regime jurídico especial de proteção para determinados ecossistemas presentes no território nacional, como a Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal e a Zona Costeira. Nesse sentido, tem por finalidade “determinar ao legislador ordinário que, em sua produção legislativa, estabeleça critérios capazes de assegurar a sustentabilidade dos mencionados ecossistemas sem que, no entanto, sejam vedadas atividades econômicas, sociais e recreativas lícitas que, rotineiramente, venham sendo praticadas nas regiões especialmente protegidas pelo dispositivo inserido na Constituição Federal”.¹

¹ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 649.

Sob essa orientação constitucional, no entanto, o conteúdo normativo do art. 10 do Código Florestal parece de sobremaneira genérico para o cumprimento desse mister, qual seja, estabelecer verdadeiras condições que assegurem a preservação do meio ambiente e do uso dos recursos naturais desse bioma tão importante, com imensa diversidade biológica.

10.3 Pantanal Mato-Grossense

“O Pantanal nasceu, na verdade, há cerca de 60 milhões de anos, quando a elevação da Cordilheira dos Andes criou uma barreira para as águas. Dividido entre o Brasil, a Bolívia e o Paraguai, o Pantanal tem 210 mil km² [...]. Mais de dois terços deles ficam nos Estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. É um ecossistema de transição entre as formações típicas do Cerrado e a Hileia com sua exuberante floresta tropical. Seu mapa traz campos inundados, brejos permanentes, manchas de matas, cercados em grande extensão por vegetação seca. O clima é nitidamente tropical, úmido e quente”.²

10.4 Exploração ecologicamente sustentável

Por se tratar de uma área de uso restrito, o Código Florestal perdeu a oportunidade de estabelecer critérios mais objetivos para a exploração dos pantanais e planícies pantaneiras.

Além das exigências legais para a exploração florestal ecologicamente sustentável e supressão da vegetação nativa para uso alternativo do solo condicionada à autorização do órgão ambiental estadual, conforme o regime jurídico disposto nos Capítulos V e VII do Código, o art. 10 impõe que a referida exploração leve em consideração as recomendações técnicas de órgãos oficiais de pesquisa. Generalidade que provoca dúvidas quanto a competência para produção dessas recomendações, pois o referido bioma é objeto de estudo de diversos órgãos de pesquisa, nos âmbitos federal, estadual e municipal (v.g., IBGE, EMBRAPA, Serviço Geológico do Brasil (CPRM), Instituto Chico Mendes (ICMBio) etc.). Ademais, os estudos científicos nem sempre são consonantes, podendo haver recomendações contraditórias, o que gera maior dificuldade na tutela dessas áreas quanto à sua exploração.

Sobre exploração ecologicamente sustentável, sugere-se a leitura dos comentários aos arts. 31, item 31.1 Exploração Florestal; e 26, itens 26.1 – Supressão de vegetação nativa e uso alternativo do solo e 26.3 – Autorização da supressão.

Quanto ao conceito de uso alternativo do solo, vide comentário ao art. 3.º, item 3.11.

² MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente*, op. cit. p. 672.

Art. 11. Em áreas de inclinação entre 25° e 45°, serão permitidos o manejo florestal sustentável e o exercício de atividades agrossilvipastoris, bem como a manutenção da infraestrutura física associada ao desenvolvimento das atividades, observadas boas práticas agronômicas, sendo vedada a conversão de novas áreas, excetuadas as hipóteses de utilidade pública e interesse social.

Doutrina

11.1 Encostas

O Código Florestal, em seu art. 4.º, V, considera as encostas (morros, montanhas ou qualquer outra formação geográfica natural³) ou partes destas com declividade superior a 45° Áreas de Preservação Permanente (APPs), em que não poderá haver qualquer tipo de exploração ou supressão, a não ser quando se tratar de casos de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental (art. 8.º).

Sobre Áreas de Preservação Permanente, vide comentários ao arts. 4.º e 8.º.

Não obstante, o art. 11 abre a possibilidade de manejo florestal sustentável e o exercício de atividades agrossilvipastoris e infraestrutura física a elas associada, observadas as boas práticas agronômicas, em encostas cuja declividade seja entre 25° e 45°, sendo vedada a conversão de novas áreas, salvo nos casos de utilidade pública e interesse social, nos termos do Código Florestal.

11.2 Manejo florestal sustentável

Conceituado pelo Código Florestal em seu art. 3.º, VI, manejo florestal sustentável é um conjunto de programas e ações para administrar a exploração da vegetação natural para obtenção de benefícios econômicos, sociais e ambientais à sociedade e ao Poder Público a partir da utilização, cumulativa ou alternativamente, de espécies madeireiras ou não, de produtos e subprodutos da flora, e de outros bens e serviços de natureza ambiental, com a manutenção do ecossistema objeto do manejo. *Vide comentário ao art. 3.º, item 3.12 – Manejo sustentável.*

Para a realização do manejo, exige-se a aprovação de um Plano de Manejo Sustentável (PMFS) para a concessão da licença pelo órgão ambiental.

³ CARADORI, Rogério da Cruz. *O Código Florestal e a legislação extravagante*. A teoria e a prática da proteção florestal. São Paulo: Atlas, 2009. p. 104.

Sobre manejo florestal sustentável e PMFS, sugere-se a leitura dos comentários ao art. 31, itens 3.1 – Exploração Florestal e 31.4 – Plano de Manejo Sustentável.

11.3 Atividades agrossilvipastoris

Consistem em uma modalidade dos Sistemas Agroflorestais (SAF's), em que há combinação de árvores, cultura agrícola, forrageira e/ou animais numa determinada área, ao mesmo tempo, ou de forma sequencial, sendo manejados de forma integrada. *Vide comentário ao art. 3.º, item 3.6 – Área rural consolidada.*

11.3.1 Boas práticas agronômicas

O exercício de atividades agrossilvipastoris nas encostas deve observar as boas práticas agronômicas, consideradas aquelas que conciliem a produtividade agropecuária e florestal com a redução dos impactos ambientais, como forma de promoção do desenvolvimento ecologicamente sustentável.

Sobre programa de apoio e incentivo à preservação e recuperação do meio ambiente, vide comentário ao art. 41, itens 41.3 – Compensação mediante incentivos financeiros e tributários; e 41.4 – Incentivos para a comercialização, inovação e aceleração de ações de recuperação, conservação e uso sustentável das florestas.

Boas práticas agronômicas ou agrícolas decorrem da aplicação do conhecimento e de inovação tecnológica no uso sustentável dos recursos naturais para a produção agrícola, resultando na viabilidade econômica e social da atividade de baixo impacto ambiental, com a geração de produtos saudáveis e isentos de contaminação e resíduos. Estão fundamentadas em três práticas principais, quais sejam, segurança alimentar, preservação dos recursos naturais e desenvolvimento sustentável. São exemplos de boas práticas agronômicas: (a) seleção de variedades de cultivo mais resistentes a doenças; (b) rotação e consorciação de culturas adequadas às características do solo; (c) evitar monoculturas; (d) cultivo mínimo e plantio direto; (e) adubação orgânica; (f) cobertura morta e viva, no intuito de evitar exposição do solo; e (g) utilização de máquinas e implementos agrícolas leves e médios no intuito de evitar a compactação do solo e outros.

11.4 Manutenção das áreas de uso restrito

As áreas de uso restrito são objeto de programa de apoio e incentivo à conservação do meio ambiente, em razão de sua importância ecológica. O Código Florestal, em seu art. 41, estabelece ações que visam, portanto, incentivar ou mesmo retribuir aqueles que preservem essas áreas.

Vide comentário ao art. 41, itens 41.1 – Pagamento por serviços ambientais; 41.3 – Compensação mediante incentivos financeiros e tributários; e 41.4 – Incentivos para a comercialização, inovação e aceleração de ações de recuperação, conservação e uso sustentável das florestas.

Fundamento Constitucional

Espaços territoriais protegidos e especialmente protegidos: art. 225, § 1.º, III e § 4.º. Desenvolvimento sustentável: art. 225.

Legislação Correlata

Lei n.º 8.171/1991 (Política agrícola); Decreto n.º 5.975/2006 (Plano de manejo florestal sustentável).

Atos Internacionais

Convenção sobre Zonas Úmidas de Importância Internacional, especialmente como *Habitat* de Aves Aquáticas (Convenção de Ramsar, de 2 de fevereiro de 1971).

Jurisprudência

Pantanaís e planícies pantaneiras: “Ação Civil Pública. Projeto de assentamento de agricultores ‘sem-terras’. Área inserida na região do pantanal mato-grossense. Topografia incompatível com lavoura de subsistência. Dano ambiental. Patrimônio Nacional. Art. 225, § 4.º, da CF. Conforme foi apurado no Estudo de Impacto Ambiental – EIA (resumo às fls. 688/690), os agricultores a serem assentados têm baixo nível de instrução, estão completamente descapitalizados e menos de 5% (cinco por cento) têm experiência em manejo com animais de tração. Constatou também do referido documento que a topografia da área é de morros e, dos 1.301 hectares da Fazenda Piraputangas, na qual o INCRA pretende executar o projeto de assentamento de agricultores ‘sem-terras’, somente 3,3% (três vírgula três por cento) têm aptidão para lavoura de subsistência, significando que a Fazenda possui capacidade para suportar a força de trabalho de apenas duas famílias. De acordo com os relatos do perito judicial, nomeado para acompanhar e fiscalizar, mensalmente, os trabalhos relativos ao assentamento provisório na Fazenda Taquaral, inserida no mesmo projeto da Fazenda Piraputangas, as famílias de assentados estavam em situação de abandono, sendo que, em descumprimento da decisão judicial e com o conhecimento dos técnicos do INCRA, diversas áreas haviam sido desmatadas, evidenciando que não são suficientes, para promover a convivência harmônica com o ecossistema, os recursos ordinariamente postos à disposição dos assentados. Conquanto não se possa privilegiar a proteção do meio ambiente, em detrimento das famílias que sofrem a falta das condições

básicas de sobrevivência, como moradia e alimento, não é razoável que se promova a ocupação do solo, provocando inevitável lesão ao ecossistema, em local que não possui capacidade para fornecer os necessários meios de subsistência. A Constituição Federal adotou o princípio do desenvolvimento sustentável (art. 225, *caput*), segundo o qual a preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado é necessária à manutenção da capacidade produtiva e à própria sobrevivência do ser humano, implicando o estabelecimento de limites ao exercício das atividades econômicas que geram transformação ou degradação dos recursos naturais. Conforme a proposta da Convenção de Lugano (Conselho da Europa), o dano ambiental é caracterizado por qualquer perda ou prejuízo resultante da alteração do meio ambiente e não está vinculado à transgressão de normas nem tem eliminada a responsabilidade com a observância dos padrões oficiais. Sendo assim, é inviável o assentamento de agricultores na Fazenda Piraputangas, a qual possui características topográficas incompatíveis com o projeto, por se tratar da região dos recursos hídricos da Bacia do Lago Jacadigo e de morros, que servem de abrigo às várias espécies de aves e animais nativos nas épocas das cheias, estando a área inserida no Pantanal Mato-grossense, declarado patrimônio nacional no artigo 225, § 4.º, da Constituição Federal. Precedente. Recurso de apelação do INCRA improvido. Sentença mantida” (TRF da 3.ª Região. Apelação Cível n.º 39.132-MS. Rel. Des. Noemi Martins. j. 23.08.2007. DJU 04.10.2007. p. 767).

“**Agravo de instrumento.** Ação Civil Pública. Empreendimento siderúrgico na região do pantanal mato-grossense. Licenciamento ambiental concedido por órgão estadual. Compra de carvão vegetal para utilização como combustível. Impacto sobre o território de país vizinho de natureza indireta. Competência do IBAMA afastada. Deferimento da continuidade das obras como medida necessária para evitar danos que nesta fase podem revelar-se de difícil reversão. I – Licenciamento ambiental de empreendimento siderúrgico concedido por órgão estadual; II – Legitimidade e interesse do Ministério Público Federal na propositura da ação civil pública originária presentes. A primeira porque decorrencia direta da aplicação do disposto no art. 129, III, da Constituição Federal à hipótese concreta, que envolve proteção ao meio ambiente. O segundo porquanto não afetado pela simples existência de TAC firmado com o *Parquet* estadual com objetivos diversos daqueles perseguidos pelo ora agravado; III – Impacto ambiental sobre o território da Bolívia de natureza indireta, vez que decorrente da compra de combustível – carvão vegetal, para o desenvolvimento das atividades empresariais desenvolvidas pela agravante; III – Competência exclusiva do IBAMA para a análise do licenciamento objeto do feito principal afastada, pois esta teria lugar somente se impactos ambientais diretos ultrapassassem os limites territoriais do País ou de um ou mais Estados, ou no caso de inércia, omissão ou inépcia do órgão competente para atuar, o que não foi demonstrado pelo agravado; IV – Obras que já se iniciaram mediante licenciamento tido como regular pela agravante, sendo notórios os prejuízos resultantes de sua paralisação; V – Pe-

origem irregular, ato ilícito que deve ser coibido por meios diversos da mera negativa de licenciamento ambiental e que, ademais, não poderá ocorrer antes de finalizada a construção; VI – Deferimento da continuidade das obras como medida necessária para evitar danos que nesta fase podem revelar-se de difícil reversão, o que não impede que, uma vez concluída a montagem e instalação da siderúrgica, seu funcionamento possa ser obstado pelo reconhecimento de outras irregularidades no processo de licenciamento pelo MM. Juízo *a quo* ou por futura afronta à legislação ambiental; VII – Agravo de instrumento provido” (TRF da 3.^a Região. Agravo de Instrumento n.º 36.133-MS. Rel. Des. Cecília Marcondes. j. 19.09.2007. DJU 17.10.2007. p. 570).

Encostas: “Agravo de instrumento. Ação civil pública. Meio Ambiente. Deferimento de liminar consistente em determinação, à Municipalidade-ré, para que, no prazo de 30 (trinta) dias, promova a remoção e o alojamento, em outro local, das famílias residentes em áreas de risco (encosta de morros), bem como a demolição de todas as edificações ali existentes, procedendo, a partir de então, ao efetivo controle e fiscalização do uso e ocupação do imóvel, pena de multa diária. Necessidade de providências urgentes para que sejam evitados riscos aos moradores e maiores danos ao meio ambiente. Presença dos requisitos do ‘fumus boni iuris’ e do ‘periculum in mora’. Ampliação do prazo concedido para viabilizar a execução da medida. Recurso provido, em parte” (TJSP. Câmara Reservada ao Meio Ambiente. Agravo de Instrumento n.º 1503340320108260000-SP. Rel. Des. Zélia Maria Antunes Alves. j. 30.06.2011. Publicação 30.06.2011).

“Constitucional, ambiental e processual civil. Ação Civil Pública. Danos ao meio ambiente. Preservação de áreas de vegetação e realização de obras necessárias à contenção de encostas. Nulidade de citação, ilegitimidade passiva e cerceamento de defesa. Inocorrência. Possibilidade jurídica do pedido. 1. Afastadas as alegações de ilegitimidade passiva, nulidade de citação e cerceamento de defesa, visto que a citação foi recebida pelo representante legal da empresa, que constituiu advogado e apenas alegou ilegitimidade passiva. 2. Embora os princípios da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal desempenhem papel fundamental na ordem constitucional, num Estado Democrático de Direito, não se pode permitir que o apego ao formalismo vazio, às práticas levianas e a busca da eternização da demanda sejam utilizadas como meio para se esvaziar o cumprimento do direito e a própria instrumentalidade do processo como meio de realização de justiça. 3. Todos os réus foram devidamente citados, embora nem todos tenham contestado, não havendo qualquer nulidade que impedisse o julgamento do feito. 4. Afastada a preliminar de impossibilidade jurídica do pedido, pois, embora seja conferida ao administrador público uma margem de discricionariedade, cabendo-lhe definir as opções quanto aos programas prioritários para

investimento dos recursos públicos, já está há muito superada a tese de que o Judiciário não pode intervir, quando demonstrado que as opções não levaram em consideração o próprio interesse público. 5. Comprovado nos autos o grave dano ao meio ambiente, bem como a ação danosa da empresa ré e a inação do ente público, deve ser mantida a sentença que ampliou a área de reserva florestal, bem como impôs aos réus restrições a qualquer atividade que importe em supressão da vegetação na área em questão e determinou a realização de obras de contenção das encostas e drenagem pelo município réu. 6. Apelações e remessa necessária improvidas” (TRF da 2.^a Região. Quinta Turma Especializada. Apelação Cível n.º 19951065543299-RJ. Rel. Des. Luiz Paulo S. Araújo Filho. j. 11.11.2009. *DJU* 18.11.2009. p. 65).

“**Ubatuba.** Praia da Enseada. Construção em encosta. Embargo da obra. 1. Bom direito. O boletim de ocorrência mencionado na inicial esclarece que a construção em madeira foi aprovada pela Prefeitura e não se localiza em Área de Preservação Permanente ou em unidade de conservação; e não há qualquer indício de que a encosta em questão tenha mais de 45 graus, como mencionado no art. 2.º, ‘e’, da LF n.º 4.771/1965. Não se entrevê o bom direito alegado. 2. Perigo na demora. A obra está em fase inicial; é uma residência de tamanho médio e baixo impacto ambiental, passível de demolição e recomposição caso se chegue a outro resultado. A agravante prosseguirá, querendo, sob sua conta e risco” (TJSP. Câmara Reservada ao Meio Ambiente. Agravo de Instrumento n.º 990100349627-SP. Rel. Des. Torres de Carvalho. j. 29.07.2010. Publicação 05.08.2010).

CAPÍTULO III-A
DO USO ECOLÓGICAMENTE SUSTENTÁVEL DOS
APICUNS E SALGADOS
(Incluído pela Lei n.º 12.727, de 2012)

Art. 11-A. A Zona Costeira é patrimônio nacional, nos termos do § 4.º do art. 225 da Constituição Federal, devendo sua ocupação e exploração dar-se de modo ecologicamente sustentável. (Incluído pela Lei n.º 12.727, de 2012).

§ 1.º Os apicuns e salgados podem ser utilizados em atividades de carcinicultura e salinas, desde que observados os seguintes requisitos: (Incluído pela Lei n.º 12.727, de 2012).

I – área total ocupada em cada Estado não superior a 10% (dez por cento) dessa modalidade de fitofisionomia no bioma amazônico e a 35% (trinta e cinco por cento) no restante do País, excluídas as ocupações consolidadas que atendam ao disposto no § 6.º deste artigo; (Incluído pela Lei n.º 12.727, de 2012).

II – salvaguarda da absoluta integridade dos manguezais arbustivos e dos processos ecológicos essenciais a eles associados, bem como da sua produtividade biológica e condição de berçário de recursos pesqueiros; (Incluído pela Lei n.º 12.727, de 2012).

III – licenciamento da atividade e das instalações pelo órgão ambiental estadual, cientificado o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA e, no caso de uso de terrenos de marinha ou outros bens da União, realizada regularização prévia da titulação perante a União; (Incluído pela Lei n.º 12.727, de 2012).

IV – recolhimento, tratamento e disposição adequados dos efluentes e resíduos; (Incluído pela Lei n.º 12.727, de 2012).

V – garantia da manutenção da qualidade da água e do solo, respeitadas as Áreas de Preservação Permanente; e (Incluído pela Lei n.º 12.727, de 2012).

VI – respeito às atividades tradicionais de sobrevivência das comunidades locais. (Incluído pela Lei n.º 12.727, de 2012).

§ 2.º A licença ambiental, na hipótese deste artigo, será de 5 (cinco) anos, renovável apenas se o empreendedor cumprir as exigências da

legislação ambiental e do próprio licenciamento, mediante comprovação anual, inclusive por mídia fotográfica. (Incluído pela Lei n.º 12.727, de 2012).

§ 3.º São sujeitos à apresentação de Estudo Prévio de Impacto Ambiental – EPIA e Relatório de Impacto Ambiental – RIMA os novos empreendimentos: (Incluído pela Lei n.º 12.727, de 2012).

I – com área superior a 50 (cinquenta) hectares, vedada a fragmentação do projeto para ocultar ou camuflar seu porte; (Incluído pela Lei n.º 12.727, de 2012).

II – com área de até 50 (cinquenta) hectares, se potencialmente causadores de significativa degradação do meio ambiente; ou (Incluído pela Lei n.º 12.727, de 2012).

III – localizados em região com adensamento de empreendimentos de carcinicultura ou salinas cujo impacto afete áreas comuns. (Incluído pela Lei n.º 12.727, de 2012).

§ 4.º O órgão licenciador competente, mediante decisão motivada, poderá, sem prejuízo das sanções administrativas, cíveis e penais cabíveis, bem como do dever de recuperar os danos ambientais causados, alterar as condicionantes e as medidas de controle e adequação, quando ocorrer: (Incluído pela Lei n.º 12.727, de 2012).

I – descumprimento ou cumprimento inadequado das condicionantes ou medidas de controle previstas no licenciamento, ou desobediência às normas aplicáveis; (Incluído pela Lei n.º 12.727, de 2012).

II – fornecimento de informação falsa, dúbia ou enganosa, inclusive por omissão, em qualquer fase do licenciamento ou período de validade da licença; ou (Incluído pela Lei n.º 12.727, de 2012).

III – superveniência de informações sobre riscos ao meio ambiente ou à saúde pública. (Incluído pela Lei n.º 12.727, de 2012).

§ 5.º A ampliação da ocupação de apicuns e salgados respeitará o Zoneamento Ecológico-Econômico da Zona Costeira – ZEEZOC, com a individualização das áreas ainda passíveis de uso, em escala mínima de 1:10.000, que deverá ser concluído por cada Estado no prazo máximo de 1 (um) ano a partir da data da publicação desta Lei. (Incluído pela Lei n.º 12.727, de 2012).

§ 6.º É assegurada a regularização das atividades e empreendimentos de carcinicultura e salinas cuja ocupação e implantação tenham ocorrido antes de 22 de julho de 2008, desde que o empreendedor, pessoa física ou jurídica, comprove sua localização em apicum ou salgado e se obrigue, por termo de compromisso, a proteger a integridade dos manguezais arbustivos adjacentes. (Incluído pela Lei n.º 12.727, de 2012).

§ 7.º É vedada a manutenção, licenciamento ou regularização, em qualquer hipótese ou forma, de ocupação ou exploração irregular em apicum ou salgado, ressalvadas as exceções previstas neste artigo. (Incluído pela Lei n.º 12.727, de 2012).

Doutrina

11-A.1 Medida Provisória 571/2012

O referido artigo foi incluído pela Medida Provisória n.º 571/2012, convertida na Lei n.º 12.727, de 17 de outubro de 2012, após aprovação do Senado Federal e sanção da Presidenta Dilma Rousseff, dando tratamento jurídico aos salgados e apicuns, que, embora conceituados, respectivamente, nos incisos XIV e XV do art. 3.º do Código Florestal, não tinham tratamento jurídico específico no texto da Lei n.º 12.651/2012 em sua redação original, aprovada na Câmara dos Deputados.

11-A.2 Zona Costeira como bioma especialmente protegido

Juntamente com a Floresta Amazônica, Mata Atlântica, Serra do Mar e Pantanal Mato-Grossense, a Zona Costeira é bioma qualificado como patrimônio nacional, nos termos do art. 225, § 4.º, da Constituição Federal, razão pela qual possui proteção constitucional específica, sendo somente possível a sua exploração regulamentada por lei, respeitando condições que assegurem a preservação do meio ambiente e uso racional dos seus recursos naturais. “Justifica-se essa determinação constitucional, pois desde os primórdios da colonização portuguesa tem sido muito intensa a pressão exercida sobre os ecossistemas costeiros. Relembre-se que a maior parte da população brasileira está assentada ao longo do litoral; dos 17 Estados que são banhados pelo mar, 14 possuem suas capitais no litoral. A enorme extensão do litoral brasileiro (7.367 km) faz com que ali se encontre toda uma grande variedade de ecossistemas”.¹

A Zona Costeira apresenta variações na sua formação geológica, abrigando muitas formas de vegetais e animais. Localizam-se em seu entorno regiões com restingas, bancos de areia e lagunas, manguezais, matas paludosas e planícies arenosas.²

11-A.3 Zona Costeira e a presença de apicuns e salgados

Uma das características da Zona Costeira é a presença de solos salinos, conhecidos como apicuns e salgados. Apicuns³ são áreas de “solos hipersa-

¹ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*, op. cit. p. 280.

² MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente*, op. cit. p. 674.

³ Apicum é palavra de origem tupi, que significa brejo de água salgada à beira do mar. “Nas áreas onde a inundação pelas marés é o principal aporte de águas, as altas temperaturas e a

linos situadas nas regiões entremarés superiores, inundadas pelas marés de sizíguas, que apresentam salinidade superior a 150 (cento e cinquenta) partes por 1.000 (mil), desprovidas de vegetação vascular” (art. 3.º, XV, do Código Florestal). Já os salgados ou marismas tropicais hipersalinos são “áreas situadas em regiões com frequência de inundações intermediárias entre marés de sizíguas e de quadratura,⁴ com solos cuja salinidade varia entre 100 (cem) e 150 (cento e cinquenta) partes por 1.000 (mil), onde pode ocorrer a presença de vegetação herbácea específica” (art. 3.º, XIV).

11-A.4 Atividade de carcinicultura e salinas

Os apicuns e salgados podem ser utilizados em atividades de carcinicultura e salinas. A carcinicultura refere-se a um ramo da aquicultura que consiste na criação de crustáceos, especialmente camarões, em cativeiro. “Essa atividade se desenvolve preferencialmente no ecossistema manguezal, característico por ser um ecossistema costeiro de transição entre ambientes terrestre e marinho em regiões tropicais e subtropicais, sob ação diária das marés”.⁵

Salina é a área de produção de sal marinho em razão da evaporação do mar ou de lago constituído de água salgada.

11-A.4.1 Requisitos para o exercício das atividades de carcinicultura e salinas

De acordo com o § 1.º do art. 11-A do Código Florestal, a utilização dos apicuns e salgados para a exploração da carcinicultura e de produção de sal marinho deve observar os seguintes requisitos: (a) ocupação da área em

radiação solar resultam em altas taxas de evaporação, combinadas com uma menor entrada de água doce e uma reduzida frequência de inundação pelas marés, originar-se-ão condições hipersalinas. A concentração de sais no sedimento será maior que o grau de tolerância da maioria das espécies vegetais. Essas áreas, banhadas somente pelas marés de sizígia e sendo em grande parte desprovidas de vegetais vascularizados, são denominadas de planícies hipersalinas ou, segundo a língua indígena, apicuns” (PELLEGRINI, Júlio Augusto de Castro. Caracterização da planície hipersalina (APICUM) associada a um bosque de mangue em Guaratiba, Baía de Sepetiba, Rio de Janeiro – RJ. *Dissertação de mestrado em Ciências – Área de Oceanografia Biológica*. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000. p. 3).

⁴ As forças de atração da lua e do sol se somam duas vezes em cada lunação, ou seja, no intervalo de tempo entre duas conjunções ou oposições da Lua. Isso ocorre em razão da Lua Nova e da Lua Cheia, produzindo marés de águas vivas, ou de sizígia, com preamares muito altas e baixa-mares muito baixas. Por outro lado, as forças de atração do sol e da lua se opõem duas vezes em cada lunação, por ocasião do quarto crescente e do quarto minguante da lua, produzindo marés de águas mortas, ou de quadratura, com preamares mais baixas e baixa-mares mais altas. Preamar é a maior altura que alcançam as águas em uma oscilação. Baixa-mar, por sua vez, é a menor altura (Cf. MIGUENS, Alneu Pires. *Navegação: a ciência e a arte*. Rio de Janeiro: DHN, 1988. v. I).

⁵ VASCONCELOS, Eduardo Augusto Felipe de. Aspectos socioeconômicos da carcinicultura e caracterização de água: um estudo investigativo no distrito de Mundaú. *Dissertação de mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente*. Universidade Federal do Ceará, Programa Regional de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente, Fortaleza, 2012. p. 14.

cada Estado não superior a 10% dessa modalidade de fitofisionomia no bioma amazônico (*sobre Amazônia legal, vide comentário ao art. 3.º, item 3.2*), e a 35% no restante do País, excluídas as ocupações consolidadas antes de 22 de julho de 2008, as quais poderão ser regularizadas desde que o empreendedor, pessoa física ou jurídica, comprove sua localização em apicum ou salgado e se obrigue, por termo de compromisso, a proteger a integridade dos manguezais adjacentes (§ 6.º do art. 11-A) (*Sobre regularização de áreas consolidadas, vide arts. 3.º, item 3.6 – Área rural consolidada, e 59, item 59.1 – Os Programas de Recuperação Ambiental*); (b) salvaguardar a integridade dos manguezais arbustivos e dos seus processos ecológicos, bem como da sua produtividade biológica e condição de berçário de recursos pesqueiros; (c) licenciamento ambiental, cientificado o IBAMA; (d) no caso de uso de terrenos de marinha ou outros bens da União, regularização prévia da titulação perante a União; (d) recolhimento, tratamento e disposição adequados dos efluentes e resíduos; (e) manutenção da qualidade da água e do solo, respeitadas as Áreas de Preservação Permanente (APPs) (*Sobre APPs, vide comentários ao art. 4.º, itens 4.1 – Áreas de Preservação Permanente (APPs) e sua função ambiental quanto aos elementos geomorfológicos; e 4.2 – Áreas de Preservação Permanente com a função ambiental de proteção dos recursos hídricos; e ao art. 6.º, item 6.1 – Áreas de Preservação Permanente cobertas com florestas ou outras formas de vegetação por declaração de interesse social pelo Chefe do Poder Executivo: discricionariedade administrativa*); e (f) respeito às atividades tradicionais de sobrevivência das comunidades locais.

11-A.5 Manguezais

Os apicuns e salgados possuem uma relação muito próxima dos manguezais, pois são estágios evolutivos do ecossistema manguezal. Nesse sentido, a exploração dessas áreas deve resguardar a os manguezais principalmente pela sua função ecológica de manutenção e reprodução de espécies aquáticas. Ademais, os manguezais são considerados Áreas de Preservação Permanente (APPs), razão pela qual não podem, em regra, sofrer intervenção ou supressão de vegetação nos termos dos arts. 4.º, VII, e 7.º, do Código Florestal, salvo em hipóteses legais de utilidade pública, interesse social e de baixo impacto ambiental (art. 8.º).

Nos termos da Resolução CONAMA n.º 10, de 1.º de outubro de 1998, o manguezal é a “vegetação com influência fluviomarinha, típica de solos limosos de regiões estuarinas e dispersão descontínua ao longo da costa brasileira, entre os Estados do Amapá e Santa Catarina. Nesse ambiente halófito, desenvolve-se uma flora especializada, ora dominada por gramíneas (*Spartina*) e amarilidáceas (*Crinum*), que lhe conferem uma fisionomia herbácea, ora dominada por espécies arbóreas dos gêneros *Rhizophora*, *Laguncularia* e *Avicennia*. De acordo com a dominância de cada gênero, o manguezal pode ser classificado em mangue vermelho (*Rhizophora*), mangue branco (*Laguncularia*) e mangue siriúba (*Avicennia*), os dois primeiros colonizando os locais mais baixos e o

terceiro os locais mais altos e mais afastados da influência das marés. Quando o mangue penetra em locais arenosos, denomina-se mangue seco” (art. 5.º, I). O próprio Código Florestal o conceitua no art. 3.º, XIII.

11-A.6 Licenciamento ambiental e competência

A exploração da carcinicultura e de salinas somente ocorrerá após licenciamento ambiental, por se tratar de atividade de impacto ambiental, principalmente quanto aos processos ecológicos essenciais dos manguezais e a necessidade de uso racional dos recursos naturais presentes nos apicuns e salgados.

O licenciamento ambiental tem respaldo constitucional. Para instalação de obras ou atividades potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente, a Constituição Federal, em seu art. 225, § 1.º, IV, exige estudo prévio de impacto ambiental, um dos elementos constituintes essenciais do licenciamento. Ademais, o exercício de qualquer atividade econômica se submete ao princípio da defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado em função do impacto ambiental dos produtos e serviços, bem como de seus processos de elaboração e prestação (art. 170, VI, da CF/1988).

Como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n.º 6.938/1981, art. 9.º, IV), suas regras estão definidas na Resolução CONAMA n.º 237, de 19 de dezembro de 1997. Trata-se de “procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso” (art. 1.º, I).

A competência para a elaboração do licenciamento no presente caso é de órgão ambiental estadual integrante do SISNAMA, cientificado pelo IBAMA. O inciso III do art. 11-A mostra-se coerente com a Resolução CONAMA n.º 237/1997 (art. 5.º, II) e Lei Complementar n.º 140, de 8 de dezembro de 2011, que fixa normas para cooperação entre os entes federativos nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção do meio ambiente (arts. 7.º, XIV; 16, *caput* e parágrafo único).

A licença ambiental⁶ para as atividades de carcinicultura e salinas será de cinco anos, renovável apenas se o empreendedor, evidentemente, cumprir

⁶ As licenças, de acordo com o art. 8.º da Resolução CONAMA n.º 237/1997, são de três modalidades: (a) Licença prévia (LP) – concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação (inciso I); (b) Licença de Instalação (LI) – autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e

a legislação ambiental e as exigências do licenciamento, com comprovação anual perante o órgão ambiental estadual, inclusive por fotos do local em que se desenvolve a exploração dos recursos naturais (art. 11-A, § 2.º).

11-A.7 Terrenos de marinha e bens da União

Os bens da União estão previstos no art. 20 da Constituição Federal. Dentre eles, os terrenos de marinha e seus acrescidos (inciso VII).

De acordo com o Decreto-lei n.º 9.760, de 5 de setembro de 1946, terrenos de marinha são, em uma profundidade de 33 metros, medidos horizontalmente, para a parte da terra, da posição da linha da preamar-média de 1831, os situados no continente, na costa marítima e nas margens dos rios e lagoas, até onde se faça sentir a influência das marés; e os que contornam as ilhas situadas em zona onde se faça sentir a influência das marés (art. 2.º, *a* e *b*). Constituem bens públicos dominicais, pois são patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real (art. 99, III, do Código Civil). A noção, portanto, é residual, pois estão nessa categoria os bens que não se caracterizem como de uso comum do povo (que se destinam à utilização geral pelos indivíduos, como rios, mares, estradas, ruas e praças) ou de uso especial (aqueles que visam a execução dos serviços administrativos e públicos em geral). O parágrafo único do art. 99, por oportuno, considera também como dominicais, não dispondo lei em contrário, os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado. Não obstante à redação confusa, o referido parágrafo diz respeito a entidades da Administração Pública indireta que tenham estrutura de direito privado, como exemplo as fundações privadas instituídas pelo Poder Público.

Apesar de a propriedade do terreno de marinha ser exclusivamente da União, ela pode transferir seu domínio útil a terceiros, de forma onerosa ou gratuita, por meio de contrato escrito. Tal instrumento formal chama-se aforamento ou enfiteuse. Na realidade, trata-se de verdadeiro processo administrativo, pois é firmado, apenas, se satisfeitos os requisitos legais para a sua concessão, verificados pela Secretaria de Patrimônio da União (SPU) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Aforamento porque impõe ao beneficiário a obrigação de pagar um valor anual em dinheiro denominado “foro”.

demaís condicionantes, da qual constituem motivo determinante (inciso II); (c) Licença de Operação (LO) – autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação (inciso III). Cabe ressaltar que o CONAMA definirá, quando necessário, licenças ambientais específicas, “observadas a natureza, características e peculiaridades de atividade ou empreendimento e, ainda, a compatibilização do processo de licenciamento com as etapas de planejamento, implantação e operação” (art. 9.º). Entretanto, pelo silêncio do legislador, entende-se que o licenciamento aqui exigido segue as regras gerais estabelecidas pela Resolução n.º 237/1997.

A Lei n.º 9.636, de 15 de maio de 1998, dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, atribuindo à SPU competência para executar ações de identificação, demarcação, cadastramento, registro e fiscalização dos bens imóveis da União, bem como a regularização das ocupações nesses imóveis, podendo, para tanto, firmar convênios com os Estados, Distrito Federal e Municípios em cujos territórios se localizem, e celebrar contratos com a iniciativa privada, observados os procedimentos licitatórios previstos na Lei n.º 8.666/1993 (art. 1.º).

11-A.8 Recolhimento, tratamento e disposição adequados dos efluentes e resíduos e manutenção da qualidade da água e do solo

As atividades de carcinicultura e produção de sal nos apicuns e salgados submetem-se também às políticas nacionais de saneamento básico (Lei n.º 11.445, de 5 de janeiro de 2007), de recursos hídricos (Lei n.º 9.433, de 8 de janeiro de 1997) e de resíduos sólidos (Lei n.º 12.305, de 2 de agosto de 2010). Vislumbra-se também a observância da Resolução CONAMA n.º 357, de 17 de março de 2005, que dispõe sobre a classificação dos corpos de água e diretrizes ambientais para o seu enquadramento, bem como estabelece as condições e padrões de lançamento de efluentes; e Resolução CONAMA n.º 303, de 20 de março de 2002, especialmente em razão da proteção dos manguezais como Área de Preservação Permanente.

O impacto ambiental não se mostra apenas pela utilização dos recursos ambientais, mas principalmente pela geração de efluentes e resíduos, problema grave no País pelo pouco investimento que se realiza em seu tratamento, comprometendo a qualidade da água e do solo. Portanto, para a concessão da licença quanto às atividades produtivas nos apicuns e salgados, imprescindível a comprovação de instrumentos e instalações adequadas para o recolhimento, tratamento e disposição de efluentes e resíduos.

11-A.9 Atividades tradicionais de sobrevivência das comunidades locais

Por se tratar de áreas localizadas primordialmente na área costeira, importante que se respeitem, no processo produtivo, as atividades tradicionais das comunidades locais, como pescadores, comunidades indígenas etc. Esses grupos possuem uma relação (a) de dependência com a natureza, com os ciclos naturais e os recursos naturais renováveis; (b) de conhecimento aprofundado da natureza que se reflete na elaboração de estratégias de uso e de manejo dos recursos naturais; (c) de moradia e ocupação desse território por várias gerações; (d) de atividades de subsistência, ainda que a produção de mercadorias esteja relacionada ao mercado; e (e) de unidade familiar.⁷

⁷ IBAMA. Populações tradicionais. *Reservas extrativistas*, IBAMA. Disponível em: <<http://www.ibama.gov.br/resex/pop.htm>>. Acesso em: 7 jul. 2012.

11-A.10 Estudo Prévio de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental (EIA-RIMA)

O § 2.º do art. 11-A determina que os novos empreendimentos relacionados à exploração dos apicuns e salgados, para serem licenciados, devem ser objeto de estudo prévio de impacto ambiental (EIA), formalizado em relatório de impacto ao meio ambiente (RIMA), sob tutela do órgão ambiental estadual responsável pelo licenciamento.

Para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, submete-se, por imperativo constitucional, ao EIA-RIMA, nos termos do art. 225, § 1.º, IV. Ademais, o desenvolvimento de qualquer atividade econômica tem como princípio a defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação (art. 170, VI, da CF/1988). Trata-se também de instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n.º 6.938/1981, art. 9.º, III e IV).

As regras gerais sobre a elaboração do EIA-RIMA encontram-se na Resolução CONAMA n.º 001/1986, que considera impacto ambiental “qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam: [...] a qualidade dos recursos ambientais” (art. 1.º, *caput* e V).

O EIA obedece as seguintes diretrizes gerais, de acordo com o art. 5.º: (a) contemplar todas as alternativas tecnológicas e de localização de projeto, confrontando-as com a hipótese de não execução do projeto; (b) definir os limites da área geográfica a ser direta ou indiretamente afetada pelos impactos, denominada área de influência do projeto, considerando, em qualquer circunstância, a bacia hidrográfica na qual se localiza; e (c) considerar os planos e programas governamentais, propostos e em implantação na área de influência do projeto e sua compatibilidade (incisos I a IV). Ademais, o EIA desenvolverá no mínimo o diagnóstico ambiental da área de influência do projeto, análise dos impactos ambientais do projeto e de suas alternativas, definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos, e elaboração do programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos negativos e positivos (art. 6.º, I a IV).

O estudo deve ser realizado por equipe multidisciplinar, independente do proponente do projeto, sendo responsável pelos resultados apresentados (art. 7.º). As despesas e custos referentes ao EIA-RIMA correrão por conta do proponente do projeto (art. 8.º).

O relatório de impacto ambiental traz as conclusões do referido estudo, de forma objetiva e adequada a sua compreensão. Ou seja, a linguagem deve ser acessível, valendo-se, portanto, de ilustrações como mapas, cartas, quadros, gráficos e demais técnicas de comunicação visual. O objetivo é dar pronto conhecimento das vantagens e desvantagens do projeto, bem como todas as consequências ambientais de sua implementação (art. 9.º, parágrafo único).

Quanto ao conteúdo mínimo do Relatório de Impacto Ambiental, os incisos do art. 9.º indicam: “I – Os objetivos e justificativas do projeto, sua relação e compatibilidade com as políticas setoriais, planos e programas governamentais; II – A descrição do projeto e suas alternativas tecnológicas e locacionais, especificando para cada um deles, nas fases de construção e operação, a área de influência, as matérias-primas, e mão de obra, as fontes de energia, os processos e técnica operacionais, os prováveis efluentes, emissões, resíduos de energia, os empregos diretos e indiretos a serem gerados; III – A síntese dos resultados dos estudos de diagnósticos ambiental da área de influência do projeto; IV – A descrição dos prováveis impactos ambientais da implantação e operação da atividade, considerando o projeto, suas alternativas, os horizontes de tempo de incidência dos impactos e indicando os métodos, técnicas e critérios adotados para sua identificação, quantificação e interpretação; V – A caracterização da qualidade ambiental futura da área de influência, comparando as diferentes situações da adoção do projeto e suas alternativas, bem como com a hipótese de sua não realização; VI – A descrição do efeito esperado das medidas mitigadoras previstas em relação aos impactos negativos, mencionando aqueles que não puderam ser evitados, e o grau de alteração esperado; VII – O programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos; VIII – Recomendação quanto à alternativa mais favorável (conclusões e comentários de ordem geral)”.

11-A.10.1 Dispensa de EIA-RIMA

Pela leitura dos incisos do § 3.º do art. 11-A, estarão sujeitos ao EIA-RIMA os novos empreendimentos com área superior a 50 hectares, vedada a fragmentação do projeto para ocultar ou camuflar seu porte; os empreendimentos com área de até 50 hectares, *se potencialmente causadores de significativa degradação do meio ambiente*; e os localizados em região com adensamento de empreendimentos de carcinicultura ou salinas cujo impacto afete áreas comuns.

Leva-se à conclusão, portanto, de que em empreendimentos com área acima de 50 hectares obrigatoriamente há necessidade de EIA-RIMA. Entretanto, se até 50 hectares, somente seria exigido o referido estudo aos empreendimentos que forem potencialmente causadores de significativa degradação ao meio ambiente. Redação que dá abertura a possibilidade de dispensa do EIA-RIMA. Inadequado, portanto, o disposto do inciso II do § 3.º, pois contraria o sistema político-normativo de tutela ambiental previsto no País, que tem como um dos princípios mais importantes o da prevenção. Passível, nesse sentido, de controle de constitucionalidade, especialmente em razão do art. 225, § 1.º, IV, da CF/1988.

11-A.11 Licenciamento e responsabilidade ambiental

O § 4.º do art. 11-A atribuiu ao órgão licenciador competente a faculdade, mediante decisão motivada, independentemente das sanções administrativas,

civis e penais cabíveis, bem como do dever de recuperar os danos ambientais causados, alterar as condicionantes e as medidas de controle e adequação, quando ocorrer as hipóteses indicadas em seus incisos I a III.

Em razão da dinamicidade das relações biológicas, químicas e físicas que compõem o meio ambiente, especialmente em razão da ação antrópica, cujas consequências nem sempre são previsíveis, novos condicionamentos e exigências poderão ser exigidos de forma motivada pelo órgão ambiental para a obtenção e renovação da licença, que tem prazo de cinco anos, podendo ser renovada se o empreendedor cumprir a legislação ambiental e as exigências do licenciamento, conforme § 2.º do art. 11-A.

A responsabilidade civil extracontratual do empreendedor por dano ambiental é objetiva, por risco integral, independentemente da aplicação de sanções penais e administrativas (art. 225, § 3.º, da CF/1988). Trata-se do princípio do poluidor-pagador, nos termos do art. 14, § 1.º, da Lei n.º 6.938/1981 (Política Nacional do Meio Ambiente). O § 4.º repete o conteúdo normativo já previsto no art. 19 da Resolução CONAMA n.º 237/1997, sobre o licenciamento ambiental, *in litteris*: “O órgão ambiental competente, mediante decisão motivada, poderá modificar os condicionantes e as medidas de controle e adequação, suspender ou cancelar uma licença expedida, quando ocorrer: I – violação ou inadequação de quaisquer condicionantes ou normas legais; II – omissão ou falsa descrição de informações; e III – superveniência de graves riscos ambientais e de saúde”.

Sobre responsabilidade ambiental nas searas civil, penal e administrativa, e princípio do poluidor-pagador, recomenda-se a leitura do comentário ao art. 2.º, item 2.3 – Responsabilidade ambiental: aplicação dos princípios da prevenção e do poluidor-pagador.

11-A.12 Ampliação da ocupação de apicuns e salgados

Respeitará o Zoneamento Ecológico-Econômico da Zona Costeira (ZEEZOC).

O zoneamento é instrumento administrativo da Política Nacional do Meio Ambiente, de acordo com o art. 9.º, II. É fundamental para “subsidiar processos de planejamento e de ordenamento do uso e da ocupação do território, bem como da utilização de recursos ambientais”.⁸

Segundo o Decreto n.º 4.297, de 10 de julho de 2002, atualizado pelo Decreto n.º 6.288, de 6 de dezembro de 2007, o Zoneamento Ecológico-Econômico, “instrumento de organização de território a ser obrigatoriamente seguido na implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas, estabelece medidas e padrões de proteção ambiental destinados a assegurar

⁸ MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente*, op. cit. p. 361.

a qualidade ambiental, dos recursos hídricos e do solo e a conservação da biodiversidade, garantindo o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população” (art. 2.º).

Quanto ao ZEEZOC, a Lei n.º 7.661, de 16 de maio de 1988, regulamentada pelo Decreto n.º 5.300, de 7 de dezembro de 2004, instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC), que, em seu art. 2.º, estabelece que o PNGC, subordinado aos princípios e objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente (arts. 2.º e 4.º), visa orientar a utilização racional dos recursos na Zona Costeira, de forma a contribuir para elevar a qualidade de vida de sua população, a proteção do seu patrimônio natural, histórico, étnico e cultural.

“A Lei n.º 7.661/1988, portanto, é norma que busca dar racionalidade à utilização dos recursos existentes na *zona costeira*. Isso significa que a regra geral estabelecida pela lei é a utilização de tais recursos, desde que observados os critérios de racionalidade e sustentabilidade ambiental que são normativamente definidos no próprio texto legal. O PNGC, logo, não é uma norma com vistas ao congelamento dos recursos existentes no litoral; pelo contrário, o desiderato explícito da lei é o de possibilitar a plena utilização de recursos contidos em nosso litoral”.⁹

11-A.13 Ocupação ou exploração irregular

O § 7.º do art. 11-A veda manutenção, licenciamento ou regularização de ocupação ou exploração irregular em apicum ou salgado, ressalvadas as exceções previstas, como a possibilidade de regularização das atividades e empreendimentos de carcinicultura e salinas cuja ocupação e implantação tenham ocorrido antes de 22 de julho de 2008, nos termos do § 6.º.

O dispositivo é óbvio. A irregularidade na ocupação e exploração fere os princípios e regras do Código Florestal, não somente quanto aos apicuns ou salgados, mas em relação a todos os bens ambientais submetidos a sua proteção.

Sobre uso irregular da propriedade, vide comentário ao art. 2.º, item 2.2 – Uso irregular da propriedade.

Fundamento Constitucional

Biomassas como patrimônio nacional: art. 225, § 4.º. EIA-RIMA e Licenciamento ambiental: arts. 225, § 1.º, IV, e 170, VI. Bens da União: art. 20.

Legislação Correlata

Resolução CONAMA n.º 10/1998 (Manguezais); Lei n.º 6.938/1981 (Política Nacional do Meio Ambiente); Resolução CONAMA n.º 237/1997

⁹ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*, op. cit. p. 281.

(Licenciamento ambiental); Lei Complementar n.º 140/2011 (normas para cooperação entre os entes federativos em matéria ambiental); Decreto-lei n.º 9.760/1946 (Bens imóveis da União); Código Civil (bens públicos); Lei n.º 9.636/1998 (Secretaria de Patrimônio da União); Lei n.º 8.666/1993 (licitações e contratos); Lei n.º 11.445/2007 (Saneamento básico); Lei n.º 9.433/1997 (Política Nacional de Recursos Hídricos); Lei n.º 12.305/2010 (Política Nacional de Resíduos Sólidos); Resolução CONAMA n.º 357/2005 (Corpos de água e efluentes); Resolução CONAMA n.º 303/2002 (APPs); Resolução CONAMA n.º 001/1986 (EIA-RIMA); Decreto n.º 4.297/2002 (ZEE); Lei n.º 7.661/88 e Decreto n.º 5.300/2004 (ZEEZOC).

Atos Internacionais

Convenção sobre Zonas Úmidas de Importância Internacional, especialmente como *Habitat* de Aves Aquáticas (Convenção de Ramsar, de 2 de fevereiro de 1971).

Jurisprudência

Apicuns e salgados: “Administrativo. Projeto de carcinicultura. Licença Ambiental. Ação visando assegurar a exploração de atividade de carcinicultura, com base em licença expedida pelo órgão ambiental estadual – SUDEMA. É vedada a instalação de projeto de carcinicultura em área do domínio da União, salvo aforada antes de 1997, e em manguezais. Em ‘Zona Costeira’ depende de licenciamento pelo órgão competente (Curtis e Terence Trennephol, ‘Licenciamento Ambiental’ – Resolução CONAMA n.º 312/2002). Projeto instalado em ‘Zona Costeira’, mas em terreno próprio e não em manguezais. A ‘Zona Costeira’ (faixa marítima de 11,1km e faixa terrestre de 20Km) é patrimônio nacional, não quer dizer propriedade da União. Inexistência de impacto ambiental regional ou nacional” (TRF da 5.ª Região. Agravo de Instrumento n.º 75.561-PB. Rel. Des. Ridalvo Costa, j. 09.08.2007).

“Processual civil e ambiental. Ação Civil Pública. Antecipação dos efeitos da tutela. Projetos de carcinicultura. Implantação. Licença ambiental. Competência do IBAMA. Bens da união. Zona costeira. 1. A implantação de projetos de carcinicultura no Município de Laguna, assim como eventual ampliação dos empreendimentos já existentes, deve se dar mediante licenciamento do IBAMA e observadas os requisitos postos na Resolução n.º 312, do CONAMA, e a proposta de zoneamento ambiental elaborado pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. 2. Os empreendimentos de carcinicultura são realizados por meio da construção de tanques artificiais abastecidos com a água de lagoas que interagem com o mar, localizando-se em terrenos de marinha ou no mar territorial, os quais são bens da União, a teor do art. 20, incisos VI e VII, da Constituição Federal. 3. Tratando-se de condutas que atingem bens da União, fragiliza-se a ideia de que os danos em potencial (e, bem assim, os já causados) restringir-se-iam ao âmbito local para

fins de fixação da competência para o poder de polícia ambiental. Em casos tais, é precípua a atribuição do órgão de fiscalização federal (IBAMA) para a expedição de licenças de exploração, observando-se, de resto o disposto na Resolução CONAMA n.º 237/1997. 4. Ainda é de se considerar que os ambientes naturais localizam-se na chamada Zona Costeira, onde se insere o próprio Município de Laguna. É de rigor recordar que os ecossistemas da Zona Costeira foram elevados, pela dicção da Constituição da República, à condição de patrimônio nacional, na forma do art. 225, § 4.º. 5. A Lei 7.661, de 16.05.1988, que instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, estabeleceu a necessidade de que fosse feita previsão do zoneamento de usos e atividades nesse espaço, tendo em vista a priorização a conservação e proteção, entre outros, dos ‘sistemas fluviais, estuarinos e lagunares’ (art. 3.º, I), a fim de se controlar e manter a qualidade do meio ambiente. 6. Por outro lado, as águas do manguezal que, por sua salinidade, igualmente são utilizadas para a atividade de criação do camarão marinho em Laguna/SC, foram incluídas pela Resolução CONAMA n.º 303, de 20 de março de 2002, no rol das Áreas de Preservação Permanente (art. 3.º, inc. X). 7. Por se tratar de área de proteção especial e que sofre constante influência das marés, aliada ao fato de estar localizada igualmente na Zona Costeira, notório o interesse federal na sua preservação, exigindo a presença do órgão federal no respectivo licenciamento. 8. A consignar que a carcinicultura é cultivada no interior de Área de Proteção Ambiental Federal – APA da Baleia Franca, instituída pelo Decreto Presidencial de 14.09.2000, exarado em atenção à Lei 9.985/2000 e ao art. 225, II, da CRFB/1988. 9. Não se pode aceitar que a continuidade das atividades de carcinicultura, cujo potencial de prejudicialidade ao meio ambiente é notório, possa ser autorizada por razões de ordem econômica sem que se avalie a necessidade de prevenir futuros danos ambientais e, sem dúvida, econômicos, tendo em vista que tais práticas poderão, mais adiante, interferir em outros setores da economia do Município atingido” (TRF da 4.ª Região. Agravo de instrumento n.º 36.955-SC. Quarta Turma. Des. Rel. Marca Inge Barth Tessler. j. 03.10.2007. D.E 22.10.2007).

“Constitucional. Administrativo. Ambiental. Processual civil. Preliminar rejeitada. Competência da Justiça Federal. Interesse do IBAMA. Administração direta da união. Carcinicultura. Zona Costeira. Competência legislativa e material. Ente federal e estadual. Atuação administrativa. Localização. Natureza dos bens localizados. Âmbito do impacto dos efeitos resultantes. Processo administrativo de licenciamento ambiental. Atuação conjunta. Resoluções. CONAMA (312/2002). COEMA (02/2002). Constitucionalidade. Apresentação do estudo de impacto ambiental e relatório. Exceções. Extensão do empreendimento. Potencialidade de agressão significativa ao meio ambiente. Critérios objetivo e subjetivo. Possibilidade. 1. Recursos da Associação Brasileira de Criadores de Camarão – ABCC e da Superintendência Estadual do Meio Ambiente do Ceará – SEMACE contra decisão judicial singular, proferida nos autos de ação civil pública, que julgou procedente o pedido

para: a) declarar a inconstitucionalidade incidental da Resolução CONAMA n.º 312/2000, quanto à desnecessidade de apresentação de EIA/RIMA (arts. 4.º e 5.º), passando a ser exigido Estudo de Impacto Ambiental e o respectivo relatório (EIA/RIMA) como requisito para a concessão de licenças para a exploração da atividade de carcinicultura, independentemente do tamanho do empreendimento, na zona costeira e nos terrenos de marinha, inclusive para o licenciamento de laboratórios de larvas de camarão; b) reconhecer a competência do IBAMA para a concessão de licenças para a exploração da atividade de carcinicultura na zona costeira e em terrenos de marinha, mantidas as licenças concedidas pela SEMACE, com base em convênio com o IBAMA. 2. Rejeição de preliminar de incompetência da Justiça Federal suscitada pela Associação Brasileira de Criação de Camarão – ABCC, vez que refere-se a contenda judicial à regulamentação de empreendimentos de criação de camarão na zona costeira do Estado do Ceará. Há de se levar em consideração que o órgão vinculado à Administração Direta da União pode atuar no processo de licenciamento respectivo. A zona costeira, por sua vez, caracteriza-se como patrimônio nacional da área eventualmente atingida, nos termos do que dispõe o art. 225, § 4.º, da Constituição Federal” (TRF da 5.ª Região. Segunda Turma. Apelação Cível n.º 468.251-CE. Des. Rel. Francisco Barros Dias. j. 15.12.2009).

Capítulo IV

Da Área de Reserva Legal

Seção I

Da Delimitação da Área de Reserva Legal

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 de 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 n.º 12.727, de 2012).

I – localizado 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).

§ 1.º Em caso de fracionamento do imóvel rural, a qualquer título, inclusive para assentamentos pelo Programa de Reforma Agrária, será considerada, para fins do disposto do *caput*, a área do imóvel antes do fracionamento.

§ 2.º O percentual de Reserva Legal em imóvel situado em área de formações florestais, de cerrado ou de campos gerais na Amazônia Legal será definido considerando separadamente os índices contidos nas alíneas *a*, *b* e *c* do inciso I do *caput*.

§ 3.º Após a implantação do CAR, a supressão de novas áreas de floresta ou outras formas de vegetação nativa apenas será autorizada pelo órgão ambiental estadual integrante do SISNAMA se o imóvel estiver inserido no mencionado cadastro, ressalvado o previsto no art. 30.

§ 4.º Nos casos da alínea *a* do inciso I, o poder público poderá reduzir a Reserva Legal para até 50% (cinquenta por cento), para fins de recomposição, quando o Município tiver mais de 50% (cinquenta por cento) da área ocupada por unidades de conservação da natureza de domínio público e por terras indígenas homologadas.

§ 5.º Nos casos da alínea *a* do inciso I, o poder público estadual, ouvido o Conselho Estadual de Meio Ambiente, poderá reduzir a Reserva Legal para até 50% (cinquenta por cento), quando o Estado tiver Zoneamento Ecológico-Econômico aprovado e mais de 65% (sessenta e cinco por cento) do seu território ocupado por unidades de conservação da natureza de domínio público, devidamente regularizadas, e por terras indígenas homologadas.

§ 6.º Os empreendimentos de abastecimento público de água e tratamento de esgoto não estão sujeitos à constituição de Reserva Legal.

§ 7.º Não será exigido Reserva Legal relativa às áreas adquiridas ou desapropriadas por detentor de concessão, permissão ou autorização para exploração de potencial de energia hidráulica, nas quais funcionem empreendimentos de geração de energia elétrica, subestações ou sejam instaladas linhas de transmissão e de distribuição de energia elétrica.

§ 8.º Não será exigido Reserva Legal relativa às áreas adquiridas ou desapropriadas com o objetivo de implantação e ampliação de capacidade de rodovias e ferrovias.

Doutrina

12.1 Imóvel rural e obrigatoriedade da Reserva Legal (RL)

A Reserva Legal é um dos institutos jurídicos mais importantes para a efetivação de uma política de preservação florestal no país. Conforme o art. 3.º III, do Código Florestal, consiste em “área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, delimitada nos termos do art. 12, com a função de assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção da fauna silvestre e da flora nativa”.

Sobre o conceito de Reserva Legal, vide comentário ao art. 3.º, item 3.4 – Reserva Legal: conceito e sua natureza jurídica).

A Reserva Legal, portanto, será exigida de proprietário ou possuidor de imóvel rural (propriedade privada). No entanto, a inserção deste em perímetro urbano mediante lei municipal não desobriga a manutenção daquela nos percentuais definidos no art. 12. Área que somente será extinta concomitantemente com o parcelamento do solo para fins urbanos aprovado pela lei municipal de uso e ocupação do solo, observadas as diretrizes do plano diretor, nos termos do art. 182, § 1.º, da CF/1988 (art. 19 do Código Florestal).

A manutenção de área com cobertura de vegetação nativa a título de Reserva Legal não exclui a necessidade de preservação de APPs na propriedade

rural. Entretanto, o próprio Código Florestal admite o cômputo das Áreas de Preservação Permanente (APPs) no cálculo do percentual da Reserva Legal, nos termos do art. 15.

Vide comentário ao art. 15, item 15.1 – Cômputo das Áreas de Preservação Permanente (APPs) no cálculo do percentual da Reserva Legal.

O Código Florestal também admite exceção à obrigatoriedade do art. 12 quando os proprietários ou possuidores de imóveis rurais que realizaram supressão de vegetação nativa respeitaram os percentuais de Reserva Legal previstos pela legislação em vigor à época em que ocorreu a referida supressão. Neste caso, estarão dispensados de promover a recomposição, compensação ou regeneração para os percentuais exigidos pelo Novo Código Florestal, conforme dispõe o art. 68.

Vide comentário ao art. 68.

12.1.1 Área de cobertura de vegetação nativa: compreende tanto florestas como demais formas de vegetação nativa

Sobre o tema, sugere-se a leitura do comentário ao art. 1.º, item 1-A.3 – Florestas e demais formas de vegetação nativa como bens de interesse comum.

12.2 Percentuais mínimos de Reserva Legal em relação à área total do imóvel

O art. 12, incisos I e II, estabelecem percentuais mínimos em relação à área do imóvel rural para a Reserva Legal. Para os imóveis localizados na Amazônia Legal, 80% quando situado em área de florestas; 35% quando localizado em área de cerrado e 20% em área de campos gerais. Nas demais regiões do país, portanto, exige-se a título de Reserva Legal no mínimo 20% da área do imóvel rural.

O conceito de Amazônia Legal está expressamente previsto no art. 3.º, I, do Código Florestal. Compreende os Estados do Acre, Pará, Amazonas, Roraima, Rondônia, Amapá e Mato Grosso e as regiões situadas ao norte do paralelo 13°S, dos Estados de Tocantins e Goiás, e ao oeste do meridiano de 44° W, do Estado do Maranhão.

Sobre Amazônia Legal, vide comentário ao art. 3.º, item 3.2.

No ecossistema Amazônia Legal, encontram-se áreas de florestas, cerrado e campos gerais, sendo que o Código Florestal determinou percentuais mínimos em relação à área do imóvel rural localizado nessas regiões para fins de Reserva Legal. Floresta “evoca uma entidade fisionômica de vegetação que a nenhuma

outra se assemelha; as florestas oferecem uma extensa gama de comunidades vivas radicalmente diferentes, em função dos climas, dos solos e da repartição biogeográfica de seus diversos componentes florísticos ou faunísticos”¹.

Sobre florestas e demais formas de vegetação nativa, vide comentário ao art. 1.º, item 1.5.

Cerrado é o “tipo de vegetação que ocorre no Planalto Central Brasileiro, em certas áreas da Amazônia e do Nordeste, em terreno geralmente plano, caracterizado por árvores baixas e arbustos espaçados, associados a gramíneas, também denominado campo cerrado. É um dos grandes biomas brasileiros, que abrange vários Estados, além do Distrito Federal”.² Campos Gerais, por sua vez, são “terras planas ou quase planas, em regiões temperadas, tropicais ou subtropicais, de clima semiárido ou subúmido, cobertas de vegetação em que predominam as gramíneas, às vezes com presença de arbustos e espécies arbóreas esparsas, habitadas por animais corredores e pássaros de visão apurada e coloração protetora”.³

12.2.1 *Fracionamento do imóvel*

De acordo com o § 1.º do art. 12, em caso de fracionamento do imóvel rural, inclusive para assentamentos pelo Programa de Reforma Agrária, será considerada a área do imóvel antes do fracionamento para fins de manutenção de área com cobertura de vegetação nativa a título de Reserva Legal.

Mais adequado seria o “desmembramento” do imóvel, uma vez que se trata do termo utilizado pelo Código Florestal em outro dispositivo, art. 18, o qual estabelece que “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 nesta lei”.

Quanto ao desmembramento, ou transmissão de lotes do imóvel, devem-se observar as exigências estabelecidas pela Lei n.º 4.504/1964 (Estatuto da Terra) que impede a divisão do imóvel rural em áreas de dimensão inferior à constitutiva do módulo de propriedade rural (art. 65). Módulo rural é a área fixada para a chamada propriedade familiar, que, para o Estatuto da Terra, consiste no “imóvel rural que, direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família, lhes absorva toda a força de trabalho, garantindo-lhes a subsistência e o progresso social e econômico, com área máxima fixada para cada região e tipo de exploração, e eventualmente trabalho com a ajuda de terceiros” (art. 4.º, II e III).

¹ CHARBONNEAU, Jean Pierre et al. *Enciclopédia de ecologia*. São Paulo: EPU, 1979. p. 46.

² MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente*, op. cit., p. 1.295.

³ Idem, ibidem, p. 1.293.

Quanto ao “fracionamento” do imóvel rural para fins de Reforma Agrária, necessário o respeito à disciplina normativa estipulada pela Lei n.º 8.629/1993.

Sobre o tema, recomenda-se a leitura dos comentários ao art. 1.º, item I-A.4 – A função estratégica da produção rural na recuperação e manutenção das florestas e demais formas de vegetação nativa; e art. 3.º, item 3.7 – Pequena propriedade ou posse rural familiar.

12.3 Recomposição de Reserva Legal em propriedades e posses rurais com até quatro módulos fiscais

Não haverá necessidade de recompor a Reserva Legal nos imóveis rurais que detinham, em 22 de julho de 2008, área de até quatro módulos fiscais e que possuam remanescentes de vegetação nativa em percentuais inferiores ao previsto no art. 12. Nesse caso, a Reserva Legal será constituída com a área ocupada pela vegetação nativa existente em 22 de julho de 2008, vedadas as novas conversões para uso alternativo do solo (*vide comentário ao art. 67*). Sequer há necessidade de observar o Programa de Regularização Ambiental de que trata o art. 59.

Sobre o tema, vide comentários ao art. 59, item 59.1 – Os Programas de Recuperação Ambiental (PRAs); e ao art. 66, item 66.1 – Considerações gerais.

A essas áreas o Código Florestal estende o mesmo tratamento jurídico dado à pequena propriedade ou posse rural familiar (parágrafo único do art. 3.º). São consideradas, para fins de regularização, áreas rurais consolidadas, ou seja, com ocupação antrópica preexistente a 22 de julho de 2008, com edificações, benfeitorias ou atividades agrossilvipastoris (em regime de pousio), conforme o art. 3.º IV.

Sugere-se a leitura dos comentários ao art. 3.º, itens 3.6 – Área rural consolidada; 3.7 – Pequena propriedade ou posse rural familiar e 3.8 – Propriedades e posses rurais com até quatro módulos fiscais. Quanto à regularização de propriedades rurais em relação à Reserva Legal, vide comentário aos arts. 66 a 68.

12.4 Cadastro Ambiental Rural (CAR)

Novo instituto criado pelo Código Florestal, o Cadastro Ambiental Rural (CAR), criado no âmbito do Sistema Nacional de Informação sobre o Meio Ambiente – SINIMA, passa a ser o registro público nacional obrigatório para os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais. Tem por objetivo gerar uma base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento (art. 29 do Código Florestal).

Sobre o Cadastro Ambiental Rural, recomenda-se a leitura dos comentários ao art. 29, item 29.2 – Cadastro Ambiental Rural.

Nesse sentido, após a sua implantação, a supressão de novas áreas de floresta ou outras formas de vegetação nativa somente será autorizada pelo órgão ambiental estadual integrante do SISNAMA se o imóvel rural estiver inserido no CAR (art. 12, § 3.º), ressalvados os casos em que a Reserva Legal já tenha sido averbada na matrícula do imóvel, com a identificação de seu perímetro e localização (art. 30 do Código Florestal).

A exceção apresentada, no entanto, não surte qualquer efeito prático, já que o fato de a Reserva Legal estar averbada na matrícula do imóvel rural não isenta seu proprietário ou possuidor de respeitar as exigências legais do Código Florestal, quanto à supressão de novas áreas de floresta ou outras formas de vegetação nativa constituídas como Reserva Legal no registro junto ao Cartório de Imóveis.

Sobre a exceção à obrigatoriedade do registro no CAR, vide comentário ao art. 30, item 30.1 Dispensa de requisitos para o Cadastro Ambiental Rural.

12.5 Redução da Reserva Legal para fins de recomposição em imóveis rurais localizados em área de florestas na Amazônia Legal

Poderá o Poder Público Municipal reduzir a Reserva Legal em até 50%, para fins de recomposição, em imóvel localizado na área de florestas da Amazônia Legal, quando o município tiver mais de 50% da área ocupada por unidades de conservação da natureza de domínio público e por terras indígenas homologadas (art. 12, § 4.º).

Como a regra acima vale apenas “para fins de recomposição”, em tese não podem ser gerados, a partir da entrada em vigor do Código Florestal, novos desmatamentos. Ressalta-se que essa possibilidade de redução deveria ser vinculada ao Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) e à autorização prévia do CONAMA, como exigia o antigo Código Florestal (Lei n.º 4.771/1965), em seu art. 16, § 5.º.

O Poder Público estadual, ouvido o Conselho Estadual do Meio Ambiente, poderá também reduzir a Reserva Legal para até 50% de imóvel situado em área de florestas na Amazônia Legal, quando o Estado tiver zoneamento ecológico-econômico aprovado e mais de 65% do seu território ocupado por unidades de conservação da natureza de domínio público, devidamente regularizada e por terras indígenas homologadas (§ 5.º do art. 12 do novo Código Florestal).

Deveria, nesse caso, haver também autorização do CONAMA, como previa a Lei n.º 4.771/1965, e não apenas do Conselho Estadual de Meio Ambiente.

12.5.1 Faculdade do Poder Público

A redução dos limites percentuais é uma faculdade da Administração Pública. Por analogia ao tratamento jurídico dado às Áreas de Preservação

Permanente (APPs), entende-se que somente haverá possibilidade de alteração dos limites percentuais mínimos, desde que observadas as condições apresentadas nos §§ 4.º e 5.º, por meio de ato do Chefe do Poder Executivo, ou seja, decreto regulamentar.⁴

12.5.2 Unidades de Conservação da Natureza de domínio público

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 225, § 1.º, inciso III, incumbe ao Poder Público definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente por lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem a sua proteção. Entre esses espaços, encontra-se a categoria de Unidades de Conservação, cujo tratamento jurídico está disposto na Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC).

Assim, Unidade de Conservação (UC) “é o espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção” (art. 2.º, I, da Lei n.º 9.985/2000).

Para fazer valer a natureza jurídica da Unidade de Conservação é imprescindível a presença de alguns requisitos, apresentados em seu conceito legal: (a) *características relevantes*, ou seja, de destaque perante o ecossistema em que se encontra e os demais. Essa característica de destaque poderá ser vegetal, ou em virtude da presença animal (como espécies em processo de extinção), mineral (aquíferos, ou mananciais de importância para abastecimento, por exemplo), em função de condições e formações geográficas, pela função ecológica de todo o seu ecossistema, ou, ainda, pelo seu valor cênico; (b) *instituição legal pelo Poder Público*: embora silencie o art. 2.º, I, da Lei n.º 9.985/2000 qual a natureza do ato de criação das unidades de conservação, leva-se à conclusão de que seja por meio de decreto, ato do Chefe do Poder Executivo Federal, Estadual ou Municipal, conforme o caso. Essa instituição da UC será em terras públicas ou particulares quando necessário, utilizando-se do instituto da desapropriação em prol social. O particular pode desafetar sua área para a criação de uma unidade de conservação, criando uma Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN), ou mesmo transferir a propriedade de forma onerosa ou não ao Estado para a criação de uma unidade de conservação de domínio público; (c) *com objetivos de conservação e limites definidos*: o objetivo genérico é o de preservação do ecossistema. Entretanto, existirão também objetivos específicos, que deverão constar do instrumento legal de sua criação, bem como do Plano de Manejo que deverá normatizar e guiar a unidade de conservação para a finalidade da qual foi criada. Quanto à definição de seus limites, tem

⁴ Cf. art. 84, inciso IV, da CF/1988.

por finalidade o confronto e a separação física da UC de outras propriedades, buscando impedir o acesso de pessoas ao interior da unidade de conservação, que não pela entrada oficial, quando devidamente autorizadas; e (d) regime especial de administração: uma vez criada, a UC se submete a regime de administração com características próprias, razão pela qual o Poder Público, para a sua proteção, poderá exercer ações específicas, como práticas de cercamento do território protegido, fiscalização, zoneamento etc.⁵

De acordo com o art. 7.º da Lei n.º 9.985/2000, as unidades de conservação integrantes do SNUC dividem-se em dois grupos, quais sejam: (a) Unidades de Proteção Integral (inciso I), cujo objetivo básico é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais (§ 1.º); e (b) Unidades de Uso Sustentável (inciso II), cujo objetivo é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcelas dos seus recursos naturais (§ 2.º). No primeiro grupo, encontram-se as seguintes categorias de unidade de conservação: Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional, Monumento Natural e Refúgio de Vida Silvestre (art. 8.º, I ao V). Já no segundo, são categorias as Áreas de Proteção Ambiental, de Relevante Interesse Ecológico, a Floresta Nacional, Reservas Extrativista, de Fauna, de Desenvolvimento Sustentável, e Particular do Patrimônio Natural.

O conceito legal e as características dessas categorias de unidades de conservação do SNUC encontram-se disciplinados nos arts. 7.º a 21 da Lei n.º 9.985/2000 (Capítulo III – Das Categorias de Unidades de Conservação).

12.5.3 Terras indígenas homologadas

Sobre o tema, recomenda-se a leitura do comentário ao art. 3.º, item 3.9 – Áreas de Preservação Permanente (APPs).

12.5.4 Zoneamento Ecológico-Econômico

Como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente (art. 9.º, II, da Lei n.º 6.938/1981), o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil (ZEE) está regulamentado pelo Decreto n.º 4.297, de 10 de julho de 2002. Trata-se de “instrumento de organização do território a ser obrigatoriamente seguido na implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas, estabelece medidas e padrões de proteção ambiental destinados a assegurar a qualidade ambiental, dos recursos hídricos e do solo e a conservação da biodiversidade, garantindo o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população” (art. 2.º).

O ZEE estadual decorre da competência administrativa comum e legislativa concorrente em matéria ambiental atribuída pela Constituição Federal

⁵ CARADORI, Rogério da Cruz. *O Código Florestal e a legislação extravagante*. A teoria e a prática da proteção florestal, op. cit. p. 90-92.

aos entes federativo (arts. 23, VII; 24, VI ao VIII; e 30, II). Entretanto, deve levar em consideração a metodologia unificada estabelecida pela norma federal (Decreto n.º 4.297/2002).

Cabe ressaltar que o processo de elaboração do ZEE da Amazônia Legal pelo Poder Público Federal, sob a coordenação da Comissão Coordenadora do ZEE do Território Nacional, terá a participação de Estados e Municípios, das Comissões Estaduais do ZEE e de representações da sociedade (art. 6.º-C, *caput* e parágrafo único, do Decreto n.º 4.297/2002).

12.6 Obras e atividades de utilidade pública e Reserva Legal

Pela interpretação dos §§ 6.º a 7.º do art. 12 do Código Florestal, as obras e atividades de utilidade pública não estão sujeitas à constituição de Reserva Legal. Assim, empreendimentos de saneamento básico (abastecimento de água e tratamento de esgoto), bem como áreas adquiridas ou desapropriadas por detentor de concessão, permissão ou autorização para exploração de energia hidráulica, por meio de infraestrutura física necessária, não se submetem à exigência do art. 12 quanto à constituição de Reserva Legal. Mesmo tratamento é dado às áreas adquiridas ou desapropriadas com o objetivo de implantar e ampliar rodovias e ferrovias.

A demanda de constituição de Reserva Legal nos terrenos ocupados por esses empreendimentos, principalmente relacionados a saneamento básico (abastecimento e tratamento de esgoto), mostra-se injustificada pela natureza pública das obras e serviços prestados. Por outro lado, não se exclui da apreciação do Poder Público do princípio da eficiência na prestação dessas atividades, bem como a função socioambiental da propriedade, o que inclui evidentemente a utilização racional dos recursos naturais.

Sobre obras e atividades de utilidade pública, vide comentário ao art. 3.º, item 3.14 – Obras e atividades de utilidade pública.

Art. 13. Quando indicado pelo Zoneamento Ecológico-Econômico – ZEE estadual, realizado segundo metodologia unificada, o poder público federal poderá:

- I – reduzir, exclusivamente para fins de regularização, mediante recomposição, regeneração ou compensação da Reserva Legal de imóveis com área rural consolidada, situados em área de floresta localizada na Amazônia Legal, para até 50% (cinquenta por cento) da propriedade, excluídas as áreas prioritárias para conservação da biodiversidade e dos recursos hídricos e os corredores ecológicos;
- II – ampliar as áreas de Reserva Legal em até 50% (cinquenta por cento) dos percentuais previstos nesta Lei, para cumprimento de

metas nacionais de proteção à biodiversidade ou de redução de emissão de gases de efeito estufa.

§ 1.º No caso previsto no inciso I do *caput*, o proprietário ou possuidor de imóvel rural que mantiver Reserva Legal conservada e averbada em área superior aos percentuais exigidos no referido inciso poderá instituir servidão ambiental sobre a área excedente, nos termos da Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981, e Cota de Reserva Ambiental.

§ 2.º Os Estados que não possuem seus Zoneamentos Ecológico-Econômicos – ZEEs segundo a metodologia unificada, estabelecida em norma federal, terão o prazo de 5 (cinco) anos, a partir da data da publicação desta Lei, para a sua elaboração e aprovação.

Doutrina

13.1 Redução do percentual de Reserva Legal para fins de regularização de imóveis com área rural consolidada em área de florestas na Amazônia Legal

O Código Florestal faculta ao Poder Público reduzir o percentual mínimo de Reserva Legal exigido pelo art. 12, I, “a”, de 80%, para até 50% de imóveis com área rural consolidada, exclusivamente para fins de sua regularização por meio de recomposição, regeneração ou compensação da RL, excluídas as áreas prioritárias para conservação da biodiversidade, dos recursos hídricos, bem como dos corredores ecológicos.

De acordo com o art. 3.º, IV, área rural consolidada é a de imóvel rural com ocupação antrópica preexistente a 22 de julho de 2008, com edificações, benfeitorias ou atividades agrossilvipastoris.

■ *Sobre o tema, recomenda-se a leitura do comentário ao art. 3.º, item 3.6.*

Nesse sentido, o proprietário ou possuidor de imóvel rural que detinha, em 22 de julho de 2008, área de Reserva Legal em extensão inferior aos limites estabelecidos no art. 12, poderá regularizar sua situação independentemente da adesão ao Programa de Regularização Ambiental – PRA (arts. 59 e 60), adotando as seguintes alternativas, isolada ou cumulativamente: (a) recomposição da Reserva Legal; (b) regeneração natural da vegetação na área de Reserva Legal; (c) compensação da Reserva Legal (art. 66 do Código Florestal. *Vide comentário*).

A faculdade de redução do percentual mínimo da RL em área de florestas na Amazônia Legal diz respeito, portanto, à regularização daquelas

propriedades ou posses rurais em que já se tinha atividade antrópica anterior à data limite estabelecida pelo Código Florestal para consolidação das áreas de Reserva Legal.

13.1.1 *Amazônia Legal*

De acordo com o art. 3.º, I, do Código Florestal, compreende os “Estados do Acre, Pará, Amazonas, Roraima, Rondônia, Amapá e Mato Grosso e as regiões situadas ao norte do paralelo 13°S, dos Estados de Tocantins e Goiás, e ao oeste do meridiano de 44° W, do Estado do Maranhão”.

■ *Sobre Amazônia Legal, vide comentário ao art. 3.º, item 3.1.*

13.1.2 *Recomposição, regeneração e compensação da Reserva Legal*

São alternativas, isolada ou cumulativamente, para a regularização dos imóveis em área rural consolidada. Recomposição refere-se à restauração do ecossistema original, o que pode ser feito por meio de plantio de espécies nativas e exóticas. Na regeneração natural, a própria natureza determina o equilíbrio dinâmico em razão do próprio habitat, que é propício à germinação das sementes e ao desenvolvimento das mudas, favorecendo a regeneração principalmente das espécies adaptadas ao local. A compensação, por sua vez, dá-se pela inscrição da propriedade no Cadastro Ambiental Rural (CAR) (*vide comentários ao art. 29, item 29.2 – Cadastro Ambiental Rural*), e poderá ser feita mediante: (a) aquisição de Cota de Reserva Ambiental – CRA (*vide comentários aos art. 44, itens 44.1 – Cota de Reserva Ambiental e 44.2 – Hipóteses de emissão*); (b) arrendamento de área sob regime de servidão ambiental ou Reserva Legal (art. 9.º-A da Lei n.º 6.938/1981); (c) doação ao poder público de área localizada no interior de unidade de conservação de domínio público de regularização fundiária; e (d) cadastramento de outra área equivalente à Reserva Legal, em imóvel de mesma titularidade ou adquirida em imóvel de terceiro, com vegetação nativa estabelecida, em regeneração ou recomposição, desde que localizada no mesmo bioma. As áreas a serem utilizadas para compensação deverão: (a) ser equivalentes em extensão à área de Reserva Legal a ser compensada; (b) estar localizadas no mesmo bioma da área de Reserva Legal a ser compensada; e (c) se fora do Estado, estar localizadas em áreas identificadas como prioritárias pela União ou pelos Estados.

■ *Sobre os critérios legais para a recomposição, regeneração e compensação em imóvel em área rural consolidada, sugere-se a leitura dos comentários ao art. 66, itens 66.1 – Considerações gerais; e 66.2 – Alternativas à regularização da área de Reserva Legal.*

13.1.3 Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) estadual

Exigência que a indicação da redução esteja prevista no ZEE estadual.

Sobre Zoneamento, vide comentário ao art. 12, item 12.5.4 – Zoneamento Ecológico-Econômico.

No novo Código Florestal houve uma atenuação quanto às exigências para redução da Reserva Legal em relação ao antigo diploma que, além do ZEE, exigia também o Zoneamento Agrícola, bem como a autorização do CONAMA, do Ministério do Meio Ambiente e do Ministério da Agricultura e do Abastecimento (art. 16, § 5.º, I, da Lei n.º 4.771/1965).

13.1.4 Exclusão das áreas prioritárias para conservação da biodiversidade, dos recursos hídricos, bem como dos corredores ecológicos

São áreas que não poderão ser objeto da redução permitida nos termos do art. 13, I.

A conservação da biodiversidade diz respeito à preservação *in situ* e *ex situ* de variabilidade genética, de ecossistemas, incluindo os serviços ambientais, e de espécies, particularmente daquelas ameaçadas ou com potencial econômico (item 9 do Anexo do Decreto n.º 4.339, de 22 de agosto de 2002, que institui princípios e diretrizes para implementação da Política Nacional da Biodiversidade).

Quanto à conservação dos recursos hídricos, devem-se levar em consideração as bacias hidrográficas e seus Planos de Recursos Hídricos, nos termos da Lei n.º 9.433/1997 (Política Nacional de Recursos Hídricos).

Corredores ecológicos são “porções de ecossistemas naturais ou seminaturais, ligando unidades de conservação, que possibilitam entre elas o fluxo de genes e o movimento da biota, facilitando a dispersão de espécies e a recolonização de áreas degradadas, bem como a manutenção de populações que demandam para sua sobrevivência áreas com extensão maior do que aquela das unidades individuais” (art. 2.º, XIX, da Lei n.º 9.985/2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação).

Nesses casos, a Reserva Legal tem função ecológica de preservação. Fundamental, portanto, a sua manutenção.

13.2 Ampliação das áreas de Reserva Legal

Quando houver a necessidade de cumprimento de metas nacionais de proteção à biodiversidade ou de redução de emissão de gases de efeito estufa, poderá o Poder Público ampliar as áreas de Reserva Legal em até 50% dos percentuais previstos no art. 12, I e II.

A ampliação em até 50% poderá ocorrer não só na área de florestas da Amazônia Legal, mas em todas as suas localidades (áreas de cerrado e de campos gerais), bem como em outras regiões do país.

A finalidade da ampliação diz respeito ao cumprimento de metas internacionais assumidas pelo país na ratificação de acordos internacionais sobre meio ambiente, especialmente: (a) Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB),⁶ resultado da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Rio 92), realizada em junho de 1992 na cidade do Rio de Janeiro; (b) Protocolo de Quioto⁷ à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, para limitação e redução de emissões de gases de efeito estufa.

13.3 Área excedente de Reserva Legal

De acordo com o § 1.º do art. 13, no caso de redução de área de Reserva Legal para até 50% exclusivamente para fins de regularização de imóvel com área rural consolidada situado em área de floresta na Amazônia Legal, o proprietário ou possuidor desse imóvel que mantiver Reserva Legal conservada e averbada em área superior aos percentuais exigidos poderá instituir servidão ambiental sobre a área excedente, e Cota de Reserva Ambiental.

A servidão ambiental tem previsão no art. 9.º-A da Lei n.º 6.938/1981, com redação dada pela própria Lei n.º 12.651/2012 (art. 78). Assim, “o proprietário ou possuidor de imóvel, pessoa natural ou jurídica, pode, por instrumento público ou particular ou por termo administrativo firmado perante órgão integrante do SISNAMA, limitar o uso de toda a sua propriedade ou de parte dela para preservar, conservar ou recuperar os recursos ambientais existentes, instituindo servidão ambiental”. Poderá ser onerosa ou gratuita, perpétua ou temporária, neste caso, com prazo mínimo de 15 anos (art. 9.º-B, também incluído pela Lei n.º 12.651/2012, art. 79).

A servidão somente será possível em área excedente de Reserva Legal conservada e averbada na matrícula do imóvel rural. A redação dada ao § 1.º pode gerar dúvidas em razão da instituição do Cadastro Ambiental Rural (CAR) pelo novo Código Florestal que, em seu art. 18, § 4.º, desobriga a averbação da Reserva Legal, uma vez registrada no CAR.

No antigo Código Florestal, a servidão ambiental já era possível. Em seu art. 44-A, com a denominação “servidão florestal”, o proprietário poderia instituí-la, renunciando voluntariamente, em caráter permanente ou temporário,

⁶ Promulgada pelo Decreto n.º 2.519, de 16 de março de 1998.

⁷ Promulgado pelo Decreto n.º 5.445, de 12 de maio de 2005.

os direitos de supressão ou exploração da vegetação nativa localizada fora da Reserva Legal e da área com vegetação de preservação permanente.

Além da servidão ambiental, o § 1.º também inclui a Cota de Reserva Ambiental (*vide comentários aos art. 44, itens 44.1 – Cota de Reserva Ambiental e 44.2 – Hipóteses de emissão*). No entanto, a redação do dispositivo legal é equivocada, pois o proprietário ou o possuidor não “instituem” CRA, já que sua emissão será feita mediante “requerimento do proprietário, após a inclusão do imóvel no Cadastro Ambiental Rural e laudo comprobatório emitido pelo próprio órgão ambiental ou por entidade credenciada, assegurado o controle do órgão federal competente do SISNAMA, na forma de ato do Chefe do Poder Executivo” (art. 44, § 1.º, do Código Florestal). Ademais, como observado, o CRA não se aplica aos casos de posse, pois somente poderá ser requerido pelo proprietário.

13.4 Elaboração e aprovação dos Zoneamentos Ecológico-Econômicos

Os Estados que ainda não possuem os ZEEs, deverão elaborá-los e os aprovar no prazo de cinco anos a partir da publicação do Código Florestal, qual seja, 25 de maio de 2012. Procedimento que deverá observar as normas gerais estabelecidas pelo Decreto n.º 4.297/2002.

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 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.

§ 1.º 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.

§ 2.º 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. (Redação dada pela Lei n.º 12.727, de 2012).

Doutrina

14.1 Critérios para localização da área de Reserva Legal

A localização da área de Reserva Legal é aprovada pelo órgão ambiental estadual competente, ou por instituição por ele habilitada, após a inscrição do imóvel no Cadastro Ambiental Rural (CAR), levando-se em consideração, além da função socioambiental da propriedade, os seguintes critérios: (a) o plano de bacia hidrográfica; (b) o Zoneamento Ecológico-Econômico; (c) a formação de corredores ecológicos com outra Reserva Legal, com Área de Preservação Permanente, com Unidade de Conservação ou com outra área legalmente protegida; (d) as áreas de maior importância para a conservação da biodiversidade; e (e) as áreas de maior fragilidade ambiental (art. 14, I ao V, do Código Florestal).

Portanto, a delimitação da área de Reserva Legal não se dá por livre disposição do proprietário ou possuidor do imóvel rural, mas sim por aprovação de órgão ambiental, o qual deverá definir, por ato discricionário, os “limites de forma a garantir a preservação de uma área que contenha atributos de flora, fauna e minerais com relevância, em detrimento de outras áreas no interior da propriedade que não o possuam ou não o possuam em destaque”.⁸

Trata-se de limitação administrativa, e não desapropriação, razão pela qual não gera a obrigação de indenizar o proprietário ou possuidor pelo não uso da área delimitada, a qual poderá ser objeto de exploração por manejo florestal sustentável de acordo com o art. 17, § 1.º, nas modalidades do art. 20. (*Vide comentário ao art. 20, item 20.2 – Modalidades de manejo florestal sustentável da Reserva Legal*).

14.1.1 Plano de bacia hidrográfica⁹

De acordo com o inciso I do art. 5.º da Lei n.º 9.433/1997, consiste em instrumento da Política Nacional de Recursos Hídricos. É o plano diretor, de longo prazo, com horizonte de planejamento compatível com o período de implantação de seus programas e projetos e terá como conteúdo mínimo o diagnóstico da situação dos recursos hídricos; análise de alternativas de crescimento demográfico, de evolução de atividades produtivas e de modificações dos padrões de ocupação do solo; balanço entre disponibilidades e demandas futuras dos recursos hídricos, em quantidade e qualidade, com identificação de conflitos potenciais; metas de racionalização de uso, aumento da quantidade

⁸ CARADORI, Rogério da Cruz. *O Código Florestal e a legislação extravagante*. A teoria e a prática da proteção florestal, op. cit. p. 84.

⁹ A bacia hidrográfica “é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos” (art. 1.º, V, da Lei n.º 9.433/1997).

e melhoria da qualidade dos recursos hídricos disponíveis; medidas a serem tomadas para atendimento das metas previstas; prioridades para outorga de direitos de uso de recursos hídricos; diretrizes e critérios para a cobrança pelo uso dos recursos hídricos; e propostas para a criação de áreas sujeitas à restrição de uso, com vistas à proteção dos recursos hídricos (art. 7.º).

14.1.2 Zoneamento Ecológico-Econômico

Vide comentário ao art. 12, item 12.5.4 – *Zoneamento Ecológico-Econômico*.

14.1.3 Corredores ecológicos com outra Reserva Legal, com Área de Preservação Permanente, com Unidade de Conservação ou com outra área legalmente protegida

Os corredores ecológicos possuem área ecológica fundamental, pois são “porções de ecossistemas naturais ou seminaturais, ligando unidades de conservação, que possibilitam entre elas o fluxo de genes e o movimento da biota, facilitando a dispersão de espécies e a recolonização de áreas degradadas, bem como a manutenção de populações que demandam para sua sobrevivência áreas com extensão maior do que aquela das unidades individuais” (art. 2.º, XIX, da Lei n.º 9.985/2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação).

14.2 Registro do imóvel no Cadastro Ambiental Rural

Vide comentário aos arts. 29 e 30.

14.3 Protocolização da documentação para análise da localização de Reserva Legal

Pelo disposto no § 2.º do art. 14, protocolada a documentação exigida para análise da localização da área de Reserva Legal no órgão ambiental estadual, ou em instituição por ele habilitada, não poderá ser imputada ao proprietário ou possuidor rural sanção administrativa, inclusive restrição a direitos, por qualquer órgão ambiental em razão da não formalização da área de Reserva Legal.

Regra que carece de sustentação jurídica plausível em virtude do sistema político-normativo de tutela ambiental. O mero protocolo não pode fundamentar a não aplicação de sanções administrativas devidas ao proprietário ou possuidor rural quando descumpridas as exigências legais relativas à Reserva Legal.

Parece que a intenção da norma é viabilizar a obtenção de crédito agrícola com o mero protocolo, nos termos dos arts. 41, II, “a”, e 78-A, do Código Florestal (*vide comentários ao art. 41, item 41.3.1 – Obtenção de crédito agrícola com taxas menores e limites e prazos estendidos; e ao art. 78-A*).

A aprovação das áreas de Reserva Legal deveria ser tratada de forma mais rigorosa, atribuindo às autoridades ambientais responsabilidade administrativa pela demora em sua formalização. Conforme Paulo Affonso Leme Machado, “seria mais simples dar chance ao civismo ambiental do proprietário, determinando que este informe o órgão público de seu projeto de localização da Reserva (devendo o mesmo levar em conta os planos e zoneamentos referidos). A Administração teria um prazo para responder, e, findo esse prazo, o silêncio administrativo, neste caso, significaria a possibilidade de ser implantada a Reserva. A sugestão, para ser eficiente, requer a adoção da criminalização a não informação e da falsidade dos dados transmitidos”.¹⁰

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

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

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

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

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

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

§ 3.º O cômputo de que trata o *caput* aplica-se a todas as modalidades de cumprimento da Reserva Legal, abrangendo a regeneração, a recomposição e a compensação. (Redação dada pela Lei n.º 12.727, de 2012).

§ 4.º É dispensada a aplicação do inciso I do *caput* deste artigo, quando as Áreas de Preservação Permanente conservadas ou em processo de recuperação, somadas às demais florestas e outras formas de vegetação nativa existentes em imóvel, ultrapassarem: (Incluído pela Lei n.º 12.727, de 2012).

¹⁰ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*, op. cit. p. 887.

I – 80% (oitenta por cento) do imóvel rural localizado em áreas de floresta na Amazônia Legal; e (Incluído pela Lei n.º 12.727, de 2012).

II – (VETADO). (Incluído pela Lei n.º 12.727, de 2012).

Doutrina

15.1 Cômputo das Áreas de Preservação Permanente (APPs) no cálculo do percentual da Reserva Legal

O antigo Código Florestal somente admitia, pelo órgão ambiental competente, o cômputo das áreas relativas à vegetação nativa existente em Área de Preservação Permanente (APP) no cálculo do percentual de Reserva Legal (RL), desde que não implicasse conversão de novas áreas para o uso alternativo do solo, e quando a soma da vegetação em APP e RL excedesse a 80% da propriedade rural localizada na Amazônia Legal; 50% da propriedade rural localizada nas demais regiões do País; e 25% da pequena propriedade rural (art. 16, § 6.º, I a III, da Lei n.º 4.771/1965).

A atual legislação, neste sentido, para o cômputo das APPs no cálculo do percentual da Reserva Legal, dispensa essa obrigatoriedade quanto à não conversão de novas áreas para o uso alternativo do solo, quando as Áreas de Preservação Permanente conservadas ou em processo de recuperação, somadas às demais florestas ou outras formas de vegetação nativa existentes no imóvel localizado em áreas de floresta na Amazônia Legal ultrapassarem 80%, conforme dispõe o § 4.º, do inciso I, do art. 15, incluído pela Lei n.º 12.727, de 2012. O inciso II do supracitado dispositivo, que trazia o percentual de 50% do imóvel rural, nas demais situações foi vetado.

Sobre as razões do veto, vide item 15.5, infra.

Sobre Áreas de Preservação Permanente (APPs), vide comentários aos arts. 3.º, item 3.3 – Áreas de Preservação Permanente (APPs); e arts. 4.º ao 6.º.

15.2 Critérios para o cômputo de APPs no cálculo da Reserva Legal

Somente será admitido o cômputo se: (a) o benefício não implique a conversão de novas áreas para o uso alternativo do solo (busca-se aqui a redução do passivo ambiental, entretanto silenciou o legislador quanto ao marco temporal que deve ser observado, o que seria salutar); (b) a área a ser computada esteja conservada ou em processo de recuperação, conforme comprovação do proprietário ao órgão ambiental estadual; e (c) o proprietário ou possuidor tenha requerido inclusão do imóvel no Cadastro Ambiental Rural (CAR), nos termos dos arts. 29 e 30 do presente Código Florestal.

15.3 Regime de proteção das APPs

Mesmo computada a APP, seu regime jurídico de proteção não se altera, ou seja, deverão ser observadas todas as exigências legais, principalmente por se tratar de limitação administrativa compulsória, sendo vedada, em regra, a intervenção ou supressão de vegetação nativa nos termos do 7.º do Código Florestal, ressalvadas as hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental (art. 8.º).

Sobre o regime de proteção das APPs, sugere-se a leitura dos comentários aos arts. 7.º ao 9.º.

15.3.1 Área excedente para fins de constituição de servidão ambiental. Cota de Reserva Ambiental

O proprietário ou possuidor de imóvel com Reserva Legal conservada e inscrita no CAR, cuja área ultrapasse o mínimo exigido pelo Código Florestal, poderá utilizar a área excedente para fins de constituição de servidão ambiental, Cota de Reserva Ambiental e outros instrumentos congêneres (art. 15, § 2.º).

Dispositivo semelhante ao § 1.º do art. 13. Assim, sobre servidão ambiental, Cota de Reserva Ambiental (CRA), *vide comentários ao art. 13, item 13.1.2*. No entanto, cabe ressaltar que não deveria ser admitido, para fins de servidão ambiental, o cômputo das Áreas de Preservação Permanente, uma vez que a APP é uma limitação administrativa, ou seja, compulsória. A servidão, por sua vez, deve ocorrer apenas em relação a medidas protetivas voluntárias.

15.3.2 Outros instrumentos congêneres

Podem ser considerados, por exemplo, além da servidão ambiental e do CRA: (a) concessão de créditos; (b) taxas ambientais; (c) subsídios ambientais; e (d) seguros ambientais. Na área de preservação florestal, têm-se: (a) instrumentos de isenção ou incentivo fiscal (isenção de ITR, ICMS Ecológico); (b) instrumentos da concessão de florestas públicas; e (c) compensação ambiental por danos causados em obras de grande impacto.¹¹

15.4 Recomposição, regeneração e compensação da Reserva Legal

De acordo com o § 3.º do art. 15, o cômputo das APPs aplica-se a todas as modalidades de cumprimento da Reserva Legal, abrangendo a regeneração,

¹¹ CARADORI, Rogério da Cruz. *O Código Florestal e a legislação extravagante*. A teoria e a prática da proteção florestal, op. cit. p. 206-207.

a recomposição e a compensação, neste último caso quando a instituição da Reserva se der em regime de condomínio entre as propriedades rurais, nos termos do art. 16 do Código Florestal (*vide comentário ao artigo, item 16.1 – Reserva Legal em regime de condomínio*).

A redação parece equivocada, pois a recomposição, regeneração e compensação são modalidades aplicadas à Reserva Legal, e não à Área de Preservação Permanente.

Sobre recomposição, regeneração e compensação, vide comentário ao art. 13, item 13.1.2.

15.5 Veto do inciso II do § 4.º do art. 15

Texto Vetado: “§ 4.º 50% (cinquenta por cento) do imóvel rural nas demais situações, observada a legislação específica”.

Razões do veto (Mensagem n.º 484, de 2012): “Ao contrário do previsto no inciso I do mesmo artigo, que regula uma situação extrema e excepcional, este dispositivo impõe uma limitação desarrazoada às regras de proteção ambiental, não encontrando abrigo no equilíbrio entre preservação ambiental e garantia das condições para o pleno desenvolvimento do potencial social e econômico dos imóveis rurais que inspirou a redação do art. 15, § 4.º”.

Art. 16. Poderá ser instituído Reserva Legal em regime de condomínio ou coletiva entre propriedades rurais, respeitado o percentual previsto no art. 12 em relação a cada imóvel. (Incluído pela Lei n.º 12.727, de 2012).

Parágrafo único. No parcelamento de imóveis rurais, a área de Reserva Legal poderá ser agrupada em regime de condomínio entre os adquirentes.

Doutrina

16.1 Reserva Legal em regime de condomínio

Instituto já previsto no antigo Código Florestal, em seu art. 16, § 11. Para a configuração do condomínio, exigia-se a averbação dessa circunstância em relação a todos os imóveis envolvidos.

O novo Diploma também permite a instituição de Reserva Legal (RL) sob regime de condomínio. Ou seja, os proprietários que não possuem em seus imóveis rurais percentual mínimo de RL exigido pela lei poderão em

conjunto adquirir outro imóvel e destiná-lo a compensar as Reservas de suas propriedades, respeitando o percentual previsto no art. 12 do Código Florestal em relação a cada imóvel, inclusive o adquirido para este fim, mediante aprovação do órgão ambiental. Ressalta-se que o referido dispositivo não traz a exigência de averbação das referidas reservas, já que o Código cria novo instituto, qual seja, o Cadastro Ambiental Rural (CAR), que substitui, portanto, essa determinação anteriormente prevista.

Inovação criticável, no entanto, mesmo com a instituição do CAR. É um retrocesso no que diz respeito à eficácia do controle ambiental, isso porque a averbação da Reserva Legal na matrícula do imóvel, além de materializar o princípio da concentração dos dados, também leva a um controle mais rígido, principalmente quanto à obrigação *propter rem* de conservar esses espaços especialmente protegidos pela legislação ambiental.

Embora retirado do texto original, pela Lei n.º 12.727, de 2012, a exigência de aprovação do condomínio por órgão ambiental, entende-se que essa autorização seja necessária, por órgão estadual integrante do SISNAMA.¹²

Quando do parcelamento de imóveis rurais, a área de Reserva Legal também poderá ser agrupada em regime de condomínio entre os adquirentes (parágrafo único do art. 16).

Sobre Reserva Legal e seus percentuais mínimos, recomenda-se a leitura dos comentários ao art. 12, item 12.2.

Seção II

Do Regime de Proteção da Reserva Legal

Art. 17. A Reserva Legal deve ser conservada com cobertura de vegetação nativa pelo proprietário do imóvel rural, possuidor ou ocupante a qualquer título, pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado.

¹² A Lei Complementar n.º 140, de 8 de dezembro de 2011, determina em seu art. 8.º as ações administrativas dos Estados em matéria ambiental, como definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos (inciso X); exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida aos Estados (inciso XII); e aprovar o manejo e a supressão de vegetação, de florestas e formações sucessoras em: (a) florestas públicas estaduais ou unidades de conservação do Estado, exceto em Área de Proteção Ambiental (APAs); (b) imóveis rurais, observadas as atribuições previstas à União; e (c) atividades ou empreendimentos licenciados ou autorizados, ambientalmente, pelo Estado (inciso XVI).

§ 1.º Admite-se a exploração econômica da Reserva Legal mediante manejo sustentável, previamente aprovado pelo órgão competente do SISNAMA, de acordo com as modalidades previstas no art. 20.

§ 2.º Para fins de manejo de Reserva Legal na pequena propriedade ou posse rural familiar, os órgãos integrantes do SISNAMA deverão estabelecer procedimentos simplificados de elaboração, análise e aprovação de tais planos de manejo.

§ 3.º É obrigatória a suspensão imediata das atividades em área de Reserva Legal desmatada irregularmente após 22 de julho de 2008. (Redação dada pela Lei n.º 12.727, de 2012).

§ 4.º Sem prejuízo das sanções administrativas, cíveis e penais cabíveis, deverá ser iniciado, nas áreas de que trata o § 3.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 o art. 59. (Incluído pela Lei n.º 12.727, de 2012).

Doutrina

17.1 Obrigação *propter rem*

Por se tratar de um espaço especialmente protegido pela lei, está obrigado o proprietário, possuidor ou ocupante a qualquer título, pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado a sua conservação. Essa obrigação, portanto, é resultante da natureza do bem ambiental a ser tutelado, de interesse comum. A conservação da Reserva Legal diz respeito não ao proprietário ou possuidor do imóvel rural, mas sim à coletividade, a qual exige, por conseguinte, que a obrigação de preservar ou restaurar florestas e demais formas de vegetação nativa acompanhe a coisa. Trata-se de obrigação *propter rem*, ou seja, que recai sobre uma pessoa por força de determinado direito real.

Sobre obrigação propter rem, vide comentário ao art. 2.º, item 2.5.

Sobre proprietário, possuidor ou ocupante a qualquer título, vide comentário ao art. 7.º, item 7.2.

17.2 Exploração econômica da Reserva Legal

A instituição da Reserva Legal gera uma obrigação de não fazer ao proprietário, possuidor ou ocupante a qualquer título do imóvel rural, já que à referida área não poderá ser dada outra destinação que não de manejo sustentável, quando houver interesse em explorá-la economicamente (art. 17, *caput* e § 1.º).

17.2.1 “Manejo sustentável”

Segundo o art. 3.º, VII, do Código Florestal, trata-se da “administração da vegetação natural para a obtenção de benefícios econômicos, sociais e ambientais, respeitando-se os mecanismos de sustentação do ecossistema objeto do manejo e considerando-se, cumulativa ou alternativamente, a utilização de múltiplas espécies madeireiras ou não, de múltiplos produtos e subprodutos da flora, bem como a utilização de outros bens e serviços”.

A respeito do conceito legal de manejo sustentável, vide comentário ao art. 3.º, item 3.12.

A terminologia mais adequada no caso de exploração econômica de Reserva Legal seria “manejo florestal sustentável”, em razão do tratamento jurídico específico dado pelo Capítulo VII – Da Exploração Florestal (arts. 31 a 34).

A exploração da Reserva Florestal já era admitida pelo § 2.º do art. 16 da Lei n.º 4.771/1965. No atual Código, ela se dará por meio de manejo sustentável, nas seguintes modalidades de acordo com o art. 20: (a) manejo sem propósito comercial para consumo na propriedade (art. 23, *vide comentário*); e (b) manejo para exploração florestal com propósito comercial (art. 22, *vide comentário*).

Embora o dispositivo não mencione que a exploração econômica da Reserva Legal por meio de manejo sustentável será realizada mediante plano de manejo, o art. 31 determina que a exploração de florestas nativas e formações sucessoras, de domínio público ou privado, dependerá de licenciamento pelo órgão ambiental mediante aprovação de Plano de Manejo Florestal Sustentável – PMFS, quando se tratar da modalidade de manejo com propósito comercial.

Sobre conceito de manejo florestal sustentável, PMFS, licenciamento e competência do órgão ambiental, recomenda-se a leitura dos comentários ao art. 31, itens 31.1 – Exploração florestal; 31.2 – Licenciamento; 31.3 – Competência para o licenciamento; e 31.4 – Plano de Manejo Florestal Sustentável.

17.3 Procedimento simplificado para manejo florestal sustentável em pequena propriedade ou posse rural familiar

Pequena propriedade ou posse rural familiar, de acordo com o art. 3.º, V, do Código Florestal, consiste no imóvel rural explorado mediante o trabalho pessoal do agricultor familiar e empreendedor familiar rural, incluindo os assentamentos e projetos de reforma agrária, e que atenda os seguintes requisitos: (a) não detenha, a qualquer título, área maior do que quatro módulos fiscais; (b) utilize predominantemente mão de obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; (c) tenha

percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; e (d) dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família (art. 3.º da Lei n.º 11.326, de 24 de julho de 2006, que estabelece a Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais).

Sobre o tema, sugere-se a leitura dos arts. 3.º, item 3.7 – Pequena propriedade ou posse rural familiar; e 52 ao 58, Capítulo XII – Da Agricultura Familiar.

Insta lembrar que aos imóveis rurais com até quatro módulos fiscais se estende o tratamento jurídico dispensado para a pequena propriedade ou posse rural familiar, por força do parágrafo único do art. 3.º do Código Florestal.

Sobre o tema, vide comentário ao art. 3.º, item 3.8 – Propriedades e posses rurais com até quatro módulos fiscais.

O § 2.º do art. 17 determina que os órgãos ambientais deverão estabelecer procedimentos simplificados de elaboração, análise aprovação de tais planos de manejo. A redação é dúbia, pois não se refere ao manejo florestal sustentável especificamente, o que pode levar a interpretação de que o referido manejo pode ser simplesmente o agrícola.¹³

Ademais, entende-se que a competência para normatizar esses procedimentos deveria ser por meio de resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), a ser respeitada pelos demais órgãos ambientais.

17.4 Suspensão das atividades em Reserva Legal desmatada irregularmente

É obrigatória a suspensão imediata das atividades em área de Reserva Legal desmatada irregularmente após 22 de julho de 2008. Data utilizada como marco limite para a regularização de propriedades com ocupação antrópica preexistente em relação às novas exigências do Código Florestal. Levou-se em consideração a publicação do Decreto n.º 6.514, de 22 de julho de 2008, dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, bem como estabelece o processo administrativo federal para apuração dessas infrações. Polêmica escolha do legislador, que acabou por gerar verdadeira anistia a proprietários e possuidores de imóveis rurais irregulares.

¹³ O manejo agrícola envolve todas as operações de cultivo, práticas culturais, fertilização, correção e outros tratamentos aplicados à produção de plantas (Cf. MILARÉ, Édís. *Direito do meio ambiente*, op. cit. p. 1.321).

Sobre o tema, vide comentário ao art. 3.º, item 3.6 – Área rural consolidada.

É desnecessário o referido parágrafo, pois evidentemente que as atividades irregulares, como regra, devem ser suspensas imediatamente.

17.5 Prazo para recomposição da Reserva Legal

O § 4.º do art. 17 determina que o processo de recomposição da Reserva Legal, sem prejuízo das sanções cíveis e penais, deverá ser iniciado em até dois anos contados a partir da data da publicação do Código Florestal, devendo ser concluído nos prazos estabelecidos pelo Programa de Regularização Ambiental – PRA.

Sobre o PRA, recomenda-se a leitura dos comentários ao art. 59, item 59.1 – Os Programas de Recuperação Ambiental (PRAs).

Redação também confusa. Não há fundamento lógico em estabelecer prazo de até dois anos para o processo de recomposição, contado da publicação do Código, uma vez que, verificada a irregularidade da Reserva Legal, caberá aos proprietários, possuidores ou ocupantes a qualquer título promoverem ações efetivas de imediato para regularização da área, sob pena de responsabilização nas searas cível e penal.

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 nesta Lei.

§ 1.º 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.

§ 2.º Na posse, a área de Reserva Legal é assegurada por termo de compromisso firmado pelo possuidor com o órgão competente do SISNAMA, com 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.

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

§ 4.º 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 pela Lei n.º 12.727, de 2012).

Doutrina

18.1 Registro no órgão competente da área de Reserva Legal

A área de Reserva Legal será registrada por meio de inscrição no Cadastro Ambiental Rural (CAR), nos termos do art. 29 do Código Florestal.

Nesse sentido, vide comentários ao art. 29, item 29.2 – Cadastro Ambiental Rural.

O registro será realizado em órgão competente ambiental municipal ou estadual, de acordo com o § 1.º do art. 29 do Código Florestal, e o art. 7.º, VIII, da Lei Complementar n.º 140, de 8 de dezembro de 2011, que determina ser de competência da União organizar e manter, com a colaboração dos órgãos e entidades da administração pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente (SINIMA), fazendo-o por meio do IBAMA.

Sobre o tema, vide comentários ao art. 29, item 29.3.

18.2 Cadastro Ambiental Rural (CAR)

O registro em órgão ambiental competente dar-se-á por meio de inscrição no Cadastro Ambiental Rural, nos termos dos arts. 29 e 30 do Código Florestal.

Sobre o tema, recomenda-se a leitura dos referidos dispositivos.

18.3 Perpetuidade das áreas de Reserva Legal

O antigo Código Florestal, em seu art. 16, § 8.º, já estabelecia a obrigatoriedade de averbação da área de Reserva Legal à margem da inscrição de matrícula do imóvel, sendo vedada a alteração de sua destinação nos casos de transmissão a qualquer título e de desmembramento ou de retificação da área.

A *mens legis* do art. 18 é a mesma, embora não exija a averbação em razão da criação do instituto do Cadastro Ambiental Rural (CAR), o que denota um retrocesso quanto à eficácia do controle ambiental. A averbação garante a perpetuidade da destinação da área, bem como concentração das informações relacionadas ao imóvel e publicidade perante terceiros.

18.3.1 Transmissão ou desmembramento

Vide comentário ao art. 12, item 12.2.1 – Fracionamento do imóvel.

Quanto às exceções da perpetuidade da destinação da área de Reserva Legal aos adquirentes a qualquer título do imóvel, pode-se indicar, por exemplo, a redução dos limites percentuais das áreas de Reserva Legal nas hipóteses previstas no arts. 12, §§ 4.º e 5.º, e 13, I, do Código Florestal.

18.4 Inscrição da Reserva Legal no CAR mediante a apresentação de planta e memorial descritivo conforme ato do Chefe do Poder Executivo

O § 1.º do art. 18 remete ao art. 29, § 1.º, III, que exige do possuidor ou proprietário, para a inscrição do imóvel rural no CAR, a “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”.

Sobre CAR, vide comentário aos arts. 29 a 30 do Código.

O memorial descritivo, por força do art. 176, § 3.º, da Lei de Registros Públicos (Lei n.º 6.015, de 31 de dezembro de 1973), deverá ser assinado por profissional habilitado e com a devida Anotação de Responsabilidade Técnica (ART), contendo as coordenadas dos vértices definidores dos limites dos imóveis rurais, georreferenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro e com precisão posicional a ser fixada pelo INCRA.

O ato do Chefe do Poder Executivo, conforme orientação dada pelo art. 84, IV, da Constituição Federal, tem natureza jurídica de decreto regulamentar.

18.5 Área de Reserva Legal assegurada na posse do imóvel rural

Quando se tratar de posse do imóvel rural, a Reserva Legal é assegurada por termo de compromisso firmado pelo possuidor com o órgão ambiental competente que explicita no mínimo a localização da área de RL e as obrigações assumidas pelo possuidor. O referido termo tem natureza jurídica de título executivo extrajudicial (art. 18, § 2.º).

O termo de compromisso decorre do requerimento da adesão ao Programa de Regularização Ambiental pelo proprietário ou possuidor perante o órgão ambiental competente, nos termos do § 3.º do art. 59 do Código Florestal (*vide comentário ao referido artigo, item 59.2 – Efeitos da adesão aos Programas de Recuperação Ambiental (PRAs) e da assinatura dos termos de compromisso*

ambiental). Instrumento, portanto, de regularização da propriedade ou posse em face das novas exigências do novo Código Florestal.

Evidentemente que o termo de compromisso na posse seria justificável com a averbação da Reserva Legal na matrícula do imóvel, como previa o antigo Código Florestal, em seu art. 16, § 8.º. No entanto, como não se exige mais o referido procedimento junto ao Cartório de Registro de Imóveis, o instituto criado pela Lei n.º 12.651/2012 pode ser questionado em razão do regime jurídico (princípios e regras) que disciplina a propriedade e a posse no Direito pátrio.

18.6 Transferência da posse

Nos termos do art. 18, § 3.º, a transferência da posse implica a sub-rogação das obrigações assumidas no termo de compromisso que assegura a área de Reserva Legal quando da posse do imóvel rural. As obrigações decorrentes da proteção da Reserva Legal são consideradas *propter rem*, ou seja, vinculam-se à propriedade, independentemente de quem seja o proprietário ou possuidor.

Sobre a natureza jurídica das obrigações decorrentes do termo de compromisso, vide comentário ao art. 2.º, item 2.5 – Obrigação real propter rem.

18.7 Desobrigação quanto à averbação da Reserva Legal na matrícula do imóvel

Com a criação do Cadastro Ambiental Rural (CAR), o proprietário não está mais obrigado a averbar a Reserva Legal na matrícula do imóvel rural em Cartório, antes necessária pelo revogado Código Florestal (art. 16, § 8.º, da Lei n.º 4.771/1965).

Inscrito o imóvel rural no CAR junto ao órgão ambiental municipal ou estadual, com a sua identificação e localização da Reserva Legal, estará regular o proprietário perante as novas exigências do Código Florestal em vigor (art. 18, § 4.º).

Cabe ressaltar que o proprietário ou possuidor rural que desejar fazer a averbação na matrícula do imóvel rural da Reserva Legal, entre 25 de maio de 2012 até a sua inscrição no CAR, fará jus a gratuidade da averbação, conforme redação dada ao art. 18, § 4.º citado, pela Lei n.º 12.727, de 2012.

Caso a Reserva Legal já tenha sido averbada na matrícula do imóvel, com a identificação do perímetro e localização da área, o proprietário não será obrigado a fornecer ao órgão ambiental quando da inscrição do imóvel no CAR as informações relativas à Reserva Legal (art. 30).

Entretanto, a desobrigação instalada pela novel legislação não se mostra coerente com princípio de direito ambiental já consolidado, o do não retrocesso. O registro do imóvel rural em Cartório, com todos os dados a ele inerentes, especialmente as áreas ambientais protegidas, respeita os princípios da publicidade e concentração, trazendo ao seu proprietário a eficácia de seu direito perante terceiros e à sociedade, segurança jurídica quanto à identificação e destinação desses bens ambientais registrados. Desconsiderar a importância desse procedimento, tornando-o facultativo, é verdadeiramente retroceder.

O princípio do não retrocesso encontra-se de forma implícita nas convenções sobre direitos humanos. A não regressão dos direitos humanos, na realidade, é muito mais que implícita, mas ética, prática e, atualmente, com força normativa, resultando aos Estados, particularmente em matéria ambiental, numa obrigação positiva. Diversos diplomas internacionais evidenciam a característica progressiva dos direitos econômicos, sociais, culturais, os quais estão normalmente ligados ao direito ambiental. Desta progressividade, portanto, deduz-se uma obrigação de não retrocesso.

“O pacto internacional relativo aos direitos econômicos, sociais e culturais de 1966 visa ao progresso constante dos direitos ali protegidos; ele é interpretado como proibitivo de regressões. Ao elevar-se a categoria de direito humano, o direito ambiental pode se beneficiar desta teoria do progresso constante aplicada, em especial, em matéria de direitos sociais. O Comitê dos direitos econômicos, sociais e culturais das Nações Unidas, em sua observação geral n.º 3, de 14 de dezembro de 1990, condena ‘toda medida deliberadamente regressiva’. A observação geral n.º 13, de 8 de dezembro de 1999, declara: ‘o Pacto não autoriza nenhuma medida regressiva no que se refere ao direito à educação, nem de quaisquer outros direitos que estão enumerados’. A ideia de que uma vez um direito humano seja reconhecido ele não possa ser limitado, destruído ou suprimido, é comum aos grandes textos internacionais sobre os direitos humanos (art. 30, Declaração Universal; arts. 17 e 53 da Convenção Europeia dos Direitos do Homem; art. 5.º dos dois Pactos de 1966). A ‘destruição’ ou a ‘limitação’ de um direito fundamental pode ser considerada, pois, como um regresso”.¹⁴

Nesse sentido, passível de controle de constitucionalidade o dispositivo em análise do novo Código Florestal diante da tutela ambiental pela Lei Maior. Ademais, incoerente com os princípios previstos em atos internacionais sobre meio ambiente, direito fundamental da humanidade.

¹⁴ PRIEUR, Michel. O princípio da “não regressão” no coração do direito do homem e do meio ambiente. *Novos Estudos Jurídicos*, Univali, 2012. Disponível em: <www.univali.br/periodicos>. Acesso em: 10 jul. 2012.

Art. 19. A inserção do imóvel rural em perímetro urbano definido mediante lei municipal não desobriga o proprietário ou posseiro da manutenção da área de Reserva Legal, que só será extinta concomitantemente ao registro do parcelamento do solo para fins urbanos aprovado segundo a legislação específica e consoante as diretrizes do plano diretor de que trata o § 1.º do art. 182 da Constituição Federal.

Doutrina

19.1 Crescimento urbano e manutenção de Reservas Legais

A obrigação de conservar área de vegetação nativa como Reserva Legal, nos percentuais mínimos exigidos, em regra, pelo art. 12 do Código Florestal, vincula-se ao imóvel rural, mesmo quando inserido em perímetro urbano definido por Lei municipal. Trata-se de uma obrigação real *propter*.

Sobre o tema, vide comentários ao art. 12, item 12.1 – Imóvel rural e obrigatoriedade da Reserva Legal; e ao art. 2.º, item 2.5 – Obrigação real propter rem.

Somente será extinta a área de Reserva Legal com o registro do parcelamento do solo para fins urbanos segundo Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo municipal, consoante ao princípio da função socioambiental da propriedade urbana manifesto, de acordo com o art. 182, § 1.º, da Constituição Federal, no plano diretor.

Por oportuno, o Poder Público Municipal poderá transformar as Reservas Legais em áreas verdes nas expansões urbanas, conforme art. 25, II, do Código Florestal (*sobre o tema, vide comentário ao mencionado artigo*). É fundamental a preservação do verde nas cidades, em respeito ao meio ambiente urbano ecologicamente equilibrado (art. 225, *caput*, da Constituição Federal).

Art. 20. No manejo sustentável da vegetação florestal da Reserva Legal, serão adotadas práticas de exploração seletiva nas modalidades de manejo sustentável sem propósito comercial para consumo na propriedade e manejo sustentável para exploração florestal com propósito comercial.

Doutrina

20.1 Do manejo sustentável da Reserva Legal

O legislador optou em incluir na parte do regime jurídico protetivo da Reserva Legal as regras sobre o manejo sustentável. Diferentemente das Áreas de Preservação Permanente, que não podem ser exploradas, salvo a possibilidade de intervenção e supressão em casos excepcionais, como de

utilidade pública, interesse social e de baixo impacto ambiental (art. 8.º), as áreas de vegetação nativa instituídas como Reserva Legal (arts. 12 e 14) podem ser exploradas economicamente, ou não, por meio de manejo (práticas de exploração seletiva).

Manejo sustentável, nos termos do art. 3.º, VII, é “a administração da vegetação natural para a obtenção de benefícios econômicos, sociais e ambientais, respeitando-se os mecanismos de sustentação do ecossistema objeto do manejo e considerando-se, cumulativa ou alternativamente, a utilização de múltiplas espécies madeireiras ou não, de múltiplos produtos e subprodutos da flora, bem como a utilização de outros bens e serviços”.

Sobre o tema, vide comentário ao art. 3.º, item 3.12 – Manejo Sustentável.

Não obstante, ressalta que a utilização do termo “manejo sustentável” da Reserva Legal e não, mais acertadamente, “manejo florestal sustentável”, tem implicações sérias, com efeitos negativos, que não podem ser subestimadas. Exemplo disso é considerar a possibilidade de, na exploração da Reserva Legal, valer-se apenas do manejo agrícola (*sobre o conceito de manejo agrícola, vide nota de rodapé n. 120*).

O manejo florestal sustentável, por outro lado, demanda licenciamento ambiental pelo órgão competente integrante do SISNAMA, mediante aprovação prévia de Plano de Manejo Florestal Sustentável (PMFS), conforme determina o art. 31.

Sobre o tema, vide comentários aos arts. 31, itens 31.1 – Exploração Florestal; 31.2 – Licenciamento; 31.3 – Competência para o licenciamento; e 3.14 – Plano de Manejo Florestal Sustentável.

20.2 Modalidades de manejo florestal sustentável da Reserva Legal

O dispositivo legal apresenta duas modalidades: (a) manejo sustentável sem propósito comercial para consumo na propriedade; e (b) manejo sustentável para exploração florestal com propósito comercial.

A primeira modalidade independe de autorização do órgão ambiental competente, devendo apenas ser declarados previamente a motivação da exploração e o volume explorado limitado a 20 metros cúbicos anuais (art. 23). Consiste na produção de subsistência, de consumo próprio do imóvel rural.

A segunda tem tratamento específico no art. 22 do Código Florestal. Como a produção, neste caso, é em escala comercial, depende de autorização do órgão ambiental competente, devendo a exploração levar em consideração as seguintes determinações: (a) não descaracterizar a cobertura vegetal e não prejudicar a conservação da vegetação nativa da área; (b) assegurar a manutenção da biodiversidade; (c) conduzir o manejo de espécies exóticas

com a adoção de medidas que favoreçam o processo de regeneração de espécies nativas.

A Instrução Normativa do Ministério do Meio Ambiente n.º 4, de 8 de setembro de 2009, já estabelecia normas relativas à utilização da vegetação da Reserva Legal, exigindo procedimentos técnicos para execução do Manejo Florestal Sustentável. Em seu art. 2.º também estão previstas as duas modalidades indicadas pelo art. 20 do Código Florestal.

Art. 21. É livre a coleta de produtos florestais não madeireiros, tais como frutos, cipós, folhas e sementes, devendo-se observar:

I – os períodos de coleta e volumes fixados em regulamentos específicos, quando houver;

II – a época de maturação dos frutos e sementes;

III – técnicas que não coloquem em risco a sobrevivência de indivíduos e da espécie coletada no caso de coleta de flores, folhas, cascas, óleos, resinas, cipós, bulbos, bambus e raízes.

Doutrina

21.1 Coleta “livre”

A redação do referido dispositivo é controversa, pois, ao mesmo tempo em que considera ser livre a coleta de produtos florestais não madeireiros, o que afastaria a necessidade de manejo florestal, estabelece regras de planejamento das atividades relacionadas a essa modalidade de exploração da Reserva Legal, ou seja, de forma simplificada, um plano de manejo.

Ademais, importante avaliar se as orientações encartadas nos incisos I a III do art. 21, por si, sem qualquer tipo de controle, são suficientes para evitar a degradação ambiental ou mesmo a sobre-exploração das áreas de Reserva Legal, uma vez que não se submetem à autorização ou aprovação de órgão ambiental competente.

21.2 Produtos florestais

O conceito de produtos e subprodutos florestais é dado pela Instrução Normativa IBAMA n.º 112, de 21 de agosto de 2006, em seus art. 2.º, incisos I e parágrafo único, e II.

21.2.1 Produtos florestais não madeireiros

Pela redação do *caput* do art. 21, entende-se que o rol de produtos florestais não madeireiros apresentado – “tais como frutos, cipós, folhas e sementes” – é

meramente exemplificativo, o que toma ainda mais temerária essa forma de exploração, principalmente em função da biodiversidade e função ecológica desses produtos e outros ao equilíbrio ambiental de áreas de Reserva Legal, não obstante, de forma genérica, o dispositivo “exigir técnicas que não coloquem em risco a sobrevivência de indivíduos e das espécies coletadas no caso de coleta de flores, folhas, cascas, óleos, resinas, cipós, bulbos, bambus e raízes” (inciso III).

O conteúdo do dispositivo legal em análise é equivalente ao já previsto na Instrução Normativa do Ministério do Meio Ambiente n.º 4/2009, que institui normas para utilização da vegetação da Reserva Legal por meio de manejo florestal sustentável. Além das regras determinadas nos incisos I a III do art. 20, a referida Instrução, em seu art. 6.º, IV, exige que sejam observadas também as limitações legais específicas e, em particular, as relativas ao acesso ao patrimônio genético, à proteção e ao acesso ao conhecimento associado e de biossegurança quando houver.

Art. 22. O manejo florestal sustentável da vegetação da Reserva Legal com propósito comercial depende de autorização do órgão competente e deverá atender as seguintes diretrizes e orientações:

- I – não descaracterizar a cobertura vegetal e não prejudicar a conservação da vegetação nativa da área;
- II – assegurar a manutenção da diversidade das espécies;
- III – conduzir o manejo de espécies exóticas com a adoção de medidas que favoreçam a regeneração de espécies nativas.

Doutrina

22.1 Manejo florestal sustentável da vegetação da Reserva Legal com propósito comercial

Pelo art. 22, exige-se autorização do órgão ambiental competente para a exploração comercial da vegetação da Reserva Legal por meio de manejo florestal sustentável. Certa incoerência com o art. 31 do próprio Código Florestal que, ao tratar da exploração florestal, exige licenciamento mediante aprovação prévia de Plano de Manejo Florestal Sustentável (PMFS).

Seria, portanto, uma modalidade de manejo florestal sustentável especial? Entende-se, por interpretação sistêmica do Código, que não. Assim, o manejo florestal sustentável de vegetação da Reserva Legal com propósito comercial depende de licença, bem como de aprovação de PMFS, o qual deverá levar em consideração as orientações e diretrizes indicadas nos incisos I a III do art. 22, além de outros previstos na própria lei, como os §§ 1.º ao 6.º do

art. 31. Ademais, o próprio art. 24 determina que às modalidades de manejo sustentável de vegetação em Reserva Legal aplicam-se as regras para o realizado em áreas remanescentes. Ou seja, impõe-se à observância do *Capítulo VII – Da Exploração Florestal*, arts. 31 a 34 do Código Florestal.

Sobre o tema, vide comentários aos art. 31, itens 31.1 – Exploração Florestal; 31.2 – Licenciamento; 31.3 – Competência para o licenciamento; e 3.14 – Plano de Manejo Florestal Sustentável.

Art. 23. O manejo sustentável para exploração florestal eventual sem propósito comercial, para consumo no próprio imóvel, independe de autorização dos órgãos competentes, devendo apenas ser declarados previamente ao órgão ambiental a motivação da exploração e o volume explorado, limitada a exploração anual a 20 (vinte) metros cúbicos.

Doutrina

23.1 Vínculo com a Reserva Legal

O manejo sustentável para exploração florestal eventual sem propósito comercial, para consumo no próprio imóvel, está neste caso vinculado à exploração da área de Reserva Legal, não atingindo, portanto, às remanescentes (*vide Capítulo VII – Da Exploração Florestal*). Embora não colocado de forma expressa, a interpretação decorre da inserção do artigo na Seção II – Do Regime de Proteção da Reserva Legal, do Capítulo IV – Da Área de Reserva Legal.

23.2 Declaração ao órgão ambiental

Embora essa modalidade de manejo não dependa de autorização do órgão ambiental, exige-se a declaração de motivos e do volume explorado, o qual não poderá ser superior a 20 metros cúbicos.

Pelo art. 4.º da Instrução Normativa do Ministério do Meio Ambiente n.º 4, de 8 de setembro de 2009, a exploração florestal eventual para consumo na propriedade ou posse do agricultor familiar, do empreendedor familiar rural e dos povos e comunidades tradicionais, incluindo a Reserva Legal, independe de autorização dos órgãos competentes, quando se tratar de: (a) lenha para uso doméstico no limite de retirada não superior a 15 metros cúbicos por ano por propriedade ou posse (inciso I); e (b) madeira para construção de benfeitorias e utensílios na posse ou propriedade rural até 20 metros cúbicos a cada três anos (inciso II).

Como se observa, a modalidade de manejo sustentável sem propósito comercial, pela própria natureza, relaciona-se diretamente à pequena proprie-

dade ou posse rural familiar (art. 3.º, V, do Código Florestal), ou mesmo aos povos e comunidades tradicionais.

Sobre pequena propriedade ou posse rural familiar, vide comentário ao art. 3.º, itens 3.7 – Quanto a povos e comunidades tradicionais e 3.10 – Povos e comunidades tradicionais e o acesso a terra.

Art. 24. No manejo florestal nas áreas fora de Reserva Legal, aplica-se igualmente o disposto nos arts. 21, 22 e 23.

Doutrina

O dispositivo legal é autoexplicativo.

Seção III

Do Regime de Proteção das Áreas Verdes Urbanas

Art. 25. O poder público municipal contará, para o estabelecimento de áreas verdes urbanas, com os seguintes instrumentos:

I – o exercício do direito de preempção para aquisição de remanescentes florestais relevantes, conforme dispõe a Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001;

II – a transformação das Reservas Legais em áreas verdes nas expansões urbanas;

III – o estabelecimento de exigência de áreas verdes nos loteamentos, empreendimentos comerciais e na implantação de infraestrutura; e

IV – aplicação em áreas verdes de recursos oriundos da compensação ambiental.

Doutrina

25.1 Áreas verdes urbanas

O Código Florestal, em seu art. 33, XX, conceitua área verde urbana como “espaços, públicos ou privados, com predomínio de vegetação, preferencialmente nativa, natural ou recuperada, previstos no Plano Diretor, nas Leis de Zoneamento Urbano e Uso do Solo do Município, indisponíveis para construção de moradias, destinados aos propósitos de recreação, lazer, melhoria da qualidade ambiental urbana, proteção dos recursos hídricos, manutenção ou melhoria paisagística, proteção de bens e manifestações culturais”.

Sobre o instituto, recomenda-se a leitura do comentário ao art. 3.º, item 3.18.

25.2 Regime de proteção

São instrumentos do Poder Público para o estabelecimento e conservação de áreas verdes urbanas, segundo o art. 25, incisos I a IV, do Código Florestal: (a) direito de preempção para aquisição de remanescentes florestais relevantes, nos termos da Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto das Cidades); (b) transformação das Reservas Legais em áreas verdes nas expansões urbanas; (c) o estabelecimento de exigências de áreas verdes nos loteamentos, empreendimentos comerciais e na implantação de infraestrutura; e (d) aplicação em áreas verdes de recursos oriundos da compensação ambiental.

25.2.1 Direito de preempção para aquisição de remanescentes florestais

Preempção é o direito de preferência que o Poder Público municipal possui na aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares. Prerrogativa decorrente da supremacia do interesse público sobre o particular, especialmente em razão da natureza da destinação que se pretender dar ao bem adquirido (art. 25 da Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001, que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecendo diretrizes gerais da política urbana. Conhecida também como Estatuto das Cidades).

O exercício desse direito dependerá de lei, baseada no plano diretor, que delimitará as áreas em que incidirá o direito de preempção e fixará prazo de vigência, não superior a cinco anos, renovável a partir de um ano após o decurso do prazo inicial de vigência (art. 25, § 1.º, da Lei n.º 10.257/2001). Além disso, o Poder Público poderá exercê-lo em uma ou mais das finalidades enumeradas nos incisos I a VIII do art. 26, entre elas a criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes.

Nesse sentido, em alienação de áreas remanescentes florestais entre particulares, o Poder Público deverá ser notificado pelo alienante, devendo manifestar sua intenção de compra por escrito no prazo máximo de 30 dias (art. 27 do Estatuto das Cidades).

Essas áreas remanescentes de vegetação nativa, pelo art. 29, deverão ser identificadas quando da inscrição do imóvel rural no Cadastro Ambiental Rural (art. 29 do Código Florestal).

25.2.2 Transformação das Reservas Legais em áreas verdes

De acordo com o art. 19 do Código Florestal, *in litteris*: “A inserção do imóvel rural em perímetro urbano definido mediante lei municipal não desobriga o proprietário ou posseiro da manutenção da área de Reserva Legal, que só

será extinta concomitantemente ao registro do parcelamento do solo para fins urbanos aprovado segundo a legislação específica e consoante as diretrizes do plano diretor de que trata o § 1.º do art. 182 da Constituição Federal”. Assim, a transformação de Reservas Legais em áreas verdes, efetivamente, só ocorrerá com o parcelamento do solo para fins urbanos aprovado pela Lei de parcelamento, uso e ocupação do solo municipal, sob a orientação do princípio da função socioambiental da propriedade urbana assegurada no plano diretor do município, conforme mandamento constitucional.

As normas gerais sobre o parcelamento do solo urbano encontram-se na Lei n.º 6.766, de 19 de dezembro de 1979.

Sobre o tema, vide comentário ao art. 19 do Código Florestal, item 19.1 – Crescimento urbano e manutenção de Reservas Legais.

25.2.3 Exigência de áreas verdes nos loteamentos, empreendimentos comerciais e na implantação de infraestrutura

O direito de preempção para essa finalidade, além das diretrizes do plano diretor, deverá estar disciplinado também na Lei de parcelamento, uso e ocupação do solo do Município, respeitando as normas gerais da Lei n.º 6.766/1979, que, em seu art. 3.º, parágrafo único, “proíbe o parcelamento do solo em áreas de preservação ecológica ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até a sua correção”.

Por exemplo, no Município de São Paulo, os “projetos de loteamento e desmembramento de terras, em áreas revestidas, total ou parcialmente, por vegetação de porte arbóreo, deverão ser submetidos à apreciação do Departamento de Parques e Áreas Verdes – DEPAVE, da Secretaria de Serviços e Obras – SSO, antes da aprovação final pelo Departamento de Parcelamento do Solo e Intervenções Urbanas – Parsolo – Interurb, da Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano – Sehab” (art. 6.º da Lei n.º 10.365, de 22 de setembro de 1987). Além disso, a Secretaria Estadual do Meio Ambiente baixou a Resolução n.º 14, de 13 de março de 2008, dispondo sobre os procedimentos para supressão de vegetação nativa para parcelamento do solo ou qualquer edificação em área urbana.

25.2.4 Aplicação em áreas verdes de recursos oriundos da compensação ambiental

Sobre compensação da Reserva Legal, recomenda-se a leitura do comentário ao art. 66, item 66.2.3 – Compensação da Reserva Legal.

Fundamento Constitucional

Plano Diretor: art. 182, § 1.º. Espaços territoriais especialmente protegidos: art. 225, § 1.º, III. Competência para expedir decreto regulamentar: art. 84,

IV. Competência dos entes federativos em matéria ambiental: arts. 23, VII; 24, VI ao VII; e 30, II. Política Urbana: art. 182, *caput*, § 1.º; art. 183. Meio ambiente ecologicamente equilibrado: art. 225, *caput*.

Legislação Correlata

Lei n.º 4.504/1964 (Estatuto da Terra); Lei n.º 8.629/1993 (Reforma Agrária); Lei n.º 4.771/1965 (Código Florestal revogado); Lei n.º 9.985/2000 (Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza); Lei n.º 6.938/1981 (Política Nacional do Meio Ambiente); Decreto n.º 4.297/2002 (Zoneamento Ecológico-Econômico); Decreto n.º 4.339/2002 (Política Nacional da Biodiversidade); Lei n.º 9.433/1997 (Política Nacional de Recursos Hídricos); Lei Complementar n.º 140/2011 (institui normas sobre competência dos entes federativos em matéria ambiental); Lei n.º 11.326/2006 (Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais); Decreto n.º 6.514/2008 (Infrações e sanções administrativas ao meio ambiente); Lei n.º 6.015/1973 (Lei de Registros Públicos); Instrução Normativa do Ministério do Meio Ambiente n.º 4/2009 (Utilização da vegetação da Reserva Legal); Instrução Normativa IBAMA n.º 112/2006 (Produtos e subprodutos florestais); Lei n.º 10.257/2001 (Estatuto das Cidades); Lei n.º 6.766/1979 (Lei do parcelamento do solo urbano); Lei Municipal de São Paulo n.º 10.365/1987 (Parcelamento do solo); Resolução da Secretaria Estadual do Meio Ambiente de São Paulo n.º 14/2008 (Supressão de vegetação nativa para parcelamento do solo).

Atos Internacionais

Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) da Convenção das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento – Rio de Janeiro, 1992; Protocolo de Quioto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (Decreto n.º 5.445/2005); Pacto Internacional das Nações Unidas sobre Direitos Civis e Políticos e Pacto Internacional das Nações Unidas sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – 1966; Observação Geral n.º 3, de 14 de dezembro de 1990 das Nações Unidas; Declaração Universal dos Direitos Humanos – 1948; Convenção Europeia dos Direitos do Homem – 1950; Organização Internacional de Madeiras Tropicais – Genebra, Suíça, 1994; Declaração de Princípios para o Desenvolvimento Sustentável das Florestas (Carta das Florestas) da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento – Rio de Janeiro, 1992; Convenção sobre Comércio Internacional das Espécies da Flora e Fauna Selvagem em Perigo de Extinção (Cites) – 1973.

Jurisprudência

Reserva Legal: “Administrativo. Meio ambiente. Área de Reserva Legal em propriedades rurais: demarcação, averbação e restauração. Limitação

administrativa. Obrigação *ex lege* e *propter rem*, imediatamente exigível do proprietário atual. 1. Em nosso sistema normativo (Código Florestal – Lei 4.771/1965, art. 16 e parágrafos; Lei 8.171/1991, art. 99), a obrigação de demarcar, averbar e restaurar a área de Reserva Legal nas propriedades rurais constitui: (a) limitação administrativa ao uso da propriedade privada destinada a tutelar o meio ambiente, que deve ser defendido e preservado ‘para as presentes e futuras gerações’ (CF, art. 225). Por ter como fonte a própria lei e por incidir sobre as propriedades em si; (b) configura dever jurídico (obrigação *ex lege*) que se transfere automaticamente com a transferência do domínio (obrigação *propter rem*), podendo, em consequência, ser imediatamente exigível do proprietário atual, independentemente de qualquer indagação a respeito de boa-fé do adquirente ou de outro nexo causal que não o que se estabelece pela titularidade do domínio. 2. O percentual de Reserva Legal de que trata o art. 16 da Lei 4.771/1965 (Código Florestal) é calculado levando em consideração a totalidade da área rural. 3. Recurso parcialmente conhecido e, nessa parte, improvido” (STJ. Primeira Turma. Recurso Especial n.º 1.179.316-SP. Rel. Min. Teori Albino Zavascki. j. 15.06.2010. *DJe* 29.06.2010).

“Agravamento Regimental no Recurso Especial. Tributário. ITR. Isenção. Reserva Legal. Possibilidade de ampliação por ato voluntário a ser averbado junto ao registro do imóvel. Circunstância não verificada no caso. Conclusão alcançada pelas instâncias ordinárias que não pode ser revista nesta instância, por demandar análise do conjunto fático-probatório. Súmula 7/STJ. Precedente. Agravamento regimental desprovido. 1. Renovadas as reflexões a respeito da tese sustentada pela agravante, conclui-se que, inevitavelmente, cuida-se de um caso típico de incidência do enunciado 7 da Súmula de jurisprudência desta Corte, tal como assentado no *decisum* recorrido, cujo fundamentos por ora seguem mantidos. 2. No caso, a agravante insiste na tentativa de afastar a incidência do ITR em relação à parte do seu imóvel, ao argumento de que essa parte se constitui em área de Reserva Legal instituída por ato seu, voluntário, tal como autorizado pela legislação ambiental em vigor. 3. Entrementes, restou inequívoca a conclusão assumida nas instâncias ordinárias de que a área objeto da contenda, referente à averbação AV. 14-6-261, realizada em 03.06.1991, não se constitui em Reserva Legal e, portanto, não é beneficiada com a isenção do ITR. Sendo assim, para a reversão dessa conclusão seria necessário o revolvimento de fatos e provas, circunstância objetada pelo enunciado sumular antes citado. Nesse sentido: 2.ª Turma, REsp 1.220.746/SC, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, *DJe* 04.03.2011. 4. Agravamento Regimental de Dissenha S/A Indústria e Comércio desprovido” (STJ. Agravamento Regimental no Recurso Especial n.º 1.147.210-PR. Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho. j. 20.03.2012. *DJe* 26.03.2012).

“Processual civil. Embargos de Declaração. Art. 535 do CPC. Vício inexistente. Rediscussão da controvérsia. Impossibilidade. Prequestionamento para fins de interposição de recurso extraordinário. Inviabilidade. 1. Hipótese

em que o Tribunal *a quo* manteve a sentença que julgou procedente o pedido deduzido em Ação Civil Pública para condenar os réus, ora embargantes, a cessarem o desmatamento e a repararem o dano ambiental causado, além de providenciarem a averbação da Reserva Legal de, no mínimo, 20% da área. 2. Ao desprover o Recurso Especial, a Segunda Turma asseverou que a condenação dos recorrentes a averbarem a Reserva Legal da sua propriedade à margem na matrícula do imóvel atende aos preceitos da Lei n.º 4.771/1965, em vez de contrariá-los. 3. Ficou consignado, com base em precedentes jurisprudenciais, que a averbação da Reserva Legal não é faculdade, e sim obrigação legal, e que, caso o imóvel não possua vegetação nativa no percentual estabelecido pela lei, é do proprietário atual o dever de adotar as medidas legais de recomposição. Precedentes: AgRg no REsp 1.206.484/SP, Rel. Min. Humberto Martins, j. 17.03.2011; AgRg no EDcl no REsp 1.203.101/SP, Rel. Min. Hamilton Carvalhido, j. 08.02.2011; EDcl no Ag 1.224.056/SP, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, j. 22.06.2010; REsp 1.179.316/SP, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, j. 15.06.2010; REsp 865.309/MG, Rel. Min. Castro Meira, j. 23.09.2008; REsp 821.083/MG, Rel. Min. Luiz Fux, j. 25.03.2008; REsp 327.254/PR, Rel. Min. Eliana Calmon, j. 03.12.2002. 4. O acórdão embargado possui fundamento claro e suficiente, não contendo omissão, contradição ou obscuridade. Os argumentos dos embargantes denotam mero inconformismo e intuito de rediscutir a controvérsia, não se prestando os Aclaratórios a esse fim. 5. Sob pena de invasão da competência do STF, descabe analisar questão constitucional (arts. 5.º, XXXV, LIV e LV, e 93, IX da CF) em Recurso Especial, ainda que para viabilizar a interposição de Recurso Extraordinário. 6. Embargos de Declaração rejeitados” (STJ. Segunda Turma. Embargos de Declaração no Recurso Especial n.º 105822-SP. Rel. Min. Herman Benjamin. j. 22.11.2011. *DJe* 01.03.2012).

“Mandado de Segurança. Desapropriação. Dilação probatória. Impropriedade da via eleita. Média propriedade rural. Existência de outra propriedade rural. Ordem denegada. As discussões sobre a correção do cálculo do grau de utilização da terra (GUT), bem como sobre a desconsideração da Reserva Legal na totalização da área para efeito de cálculo do GUT e a inadequação da área para assentamento de famílias implicam análise de matéria de fato que se traduz em dilação probatória, incabível na via eleita. A Administração tem o ônus de demonstrar, com base em todo o acervo documental de que dispõe, a multiplicidade de propriedades rurais no patrimônio de determinada pessoa. Demonstração, no caso, da existência de outra propriedade rural em nome do impetrante. Segurança denegada” (STF. Mandado de Segurança n.º 25142-DF. Rel. Min. Joaquim Barbosa. j. 01.08.2008. *DJe* n.º 177, 19.11.2008).

“Ação Civil Pública. Cravinhos. LF n.º 4.771/1965, art. 2.º e 16. Recomposição em propriedade rural de cobertura florestal e averbação no Cartório Imobiliário da área de Reserva Legal. 1. Reserva Legal. Recomposição florestal. O art. 16 do Código Florestal, seguindo legislação mais antiga, reservou

20% das áreas privadas para preservação da cobertura florestal. A obrigação de recompor a cobertura decorre da LF n.º 7.803/1989, de 18.07.1989 que, ao acrescentar o § 2.º ao art. 16 do Código Florestal, desvinculou a Reserva Legal da preexistência de matas ao estabelecê-la em no mínimo 20% ‘de cada propriedade’ e ao determinar sua averbação no cartório imobiliário e criou condições para a recomposição florestal ao nela vedar o corte raso (que implica a não exploração e na recomposição da vegetação); e da LF n.º 8.171/1991 que, ao cuidar da política agrícola, determinou no art. 99 a recomposição das matas na Reserva Legal. Obrigação que decorre, ainda, do dever genérico de reparar o dano ambiental (CF, art. 225, § 3.º; LF n.º 6.938/1981, art. 14, § 1.º; CE, art. 194, § 1.º; LE n.º 9.989/1998, art. 1.º). 2. Reserva Legal. Averbação. A obrigação de averbar a Reserva Legal na matrícula do imóvel foi instituída pela LF n.º 7.803/1989. Seu cumprimento não implica em aplicação retroativa às propriedades adquiridas antes dela ou em que as matas já haviam sido derrubadas, mas simples aplicação imediata da lei nova. Jurisprudência pacificada. 3. Prazo. Os réus propõem a delimitação da reserva ao órgão ambiental, que decidirá sobre os detalhes do pedido e da reserva proposta. A recomposição florestal obedecerá ao projeto aprovado pelo órgão ambiental, no prazo estabelecido no art. 44 do Código Florestal e no decreto estadual regulamentador. 4. Multa. A multa fica reduzida a R\$ 1.000,00 por semana ou fração, conforme tem decidido a Câmara. Procedência parcial. Recurso da ré provido em parte” (TJSP. Câmara Reservada ao Meio Ambiente. Apelação n.º 68335120098260153-SP. Rel. Des. Torres de Carvalho. j. 09.02.2012. Publicação 15.02.2012).

Áreas Verdes Urbanas: “Pedido de Suspensão de Medida Liminar. Licenciamento ambiental. Em matéria de meio ambiente, vigora o princípio da precaução. A ampliação de uma avenida litorânea pode causar grave lesão ao meio ambiente, sendo recomendável a suspensão do procedimento de licenciamento ambiental até que sejam dirimidas as dúvidas acerca do possível impacto da obra. Agravo regimental não provido” (STJ. Agravo Regimental na Suspensão de Liminar e de Sentença n.º 1.524-MA. Rel. Min. Ari Pargendler. j. 02.05.2012. *DJe* 18.05.2012).

“Apelação. Mandado de Segurança. Área de preservação em lotes urbanos. Aplicação das normas dos arts. 31, § 1.º, da Lei Federal n.º 11.428/2006 e 3.º, inciso III, da Resolução SMA n.º 31/2009. Utilização da área verde do loteamento no cálculo e a possibilidade da edificação pretendida. Apelo provido em parte para tal finalidade” (TJSP. Câmara Reservada ao Meio Ambiente. Apelação n.º 412164120108260405-SP. Rel. Des. Otávio Henrique. j. 16.06.2011. Publicação 22.06.2011).

“Apelação. Ação destinada à remoção de antenas de rádio e emissoras de televisão de área verde, de preservação permanente, em Ubatuba Competência da Justiça Comum, de vez que nenhuma das pessoas indicadas no art. 109 da CF ocupa o polo passivo da presente ação. Prescrição afastada, por se tratar

de ação de natureza real (Dec. n.º 20.910/1932) Cerceamento de defesa não ocorrido. Deserção também afastada, pelo fato do município não estar sujeito a preparo (CPC, art. 511, § 2.º). Eventual insuficiência do recolhimento do porte não impede o conhecimento do recurso, mesmo porque o interposto por um dos litisconsortes a todos aproveita (CPC, art. 509). No mérito, improcedente a ação. É que o art. 180, VII, *b*, da Constituição Estadual permite alteração da destinação de áreas verdes, definidas em projetos de loteamento, desde que necessárias à implantação de equipamentos públicos e, o § 2.º, IV, *b*, do art. 1.º da Lei 4.771/1965 (Código Florestal), na redação dada pela MP n.º 2166-67/2001 e pela Lei n.º 11.934/2009, as obras essenciais de infraestrutura, destinadas aos serviços públicos de telecomunicações e radiodifusão são de utilidade pública. Assim, legais as permissões de uso outorgadas pelo município para instalação daquelas antenas. Ação improcedente. Recursos providos” (TJSP. 10.ª Câmara de Direito Público. Apelação n.º 21385220038260642-SP. Rel. Des. Urbano Ruiz. j. 18.04.2011. Publicação 27.04.2011).

Capítulo V

Da Supressão de Vegetação para Uso Alternativo do Solo

Art. 26. A supressão de vegetação nativa para uso alternativo do solo, tanto de domínio público como de domínio privado, dependerá do cadastramento do imóvel no CAR, de que trata o art. 29, e de prévia autorização do órgão estadual competente do SISNAMA.

§ 1.º (VETADO).

§ 2.º (VETADO).

§ 3.º No caso de reposição florestal, deverão ser priorizados projetos que contemplem a utilização de espécies nativas do mesmo bioma onde ocorreu a supressão.

§ 4.º O requerimento de autorização de supressão de que trata o *caput* conterà, no mínimo, as seguintes informações:

I – a localização do imóvel, das Áreas de Preservação Permanente, da Reserva Legal e das áreas de uso restrito, por coordenada geográfica, com pelo menos um ponto de amarração do perímetro do imóvel;

II – a reposição ou compensação florestal, nos termos do § 4.º do art. 33;

III – a utilização efetiva e sustentável das áreas já convertidas;

IV – o uso alternativo da área a ser desmatada.

Mensagem de Veto (n.º 212, de 25 de maio de 2012)

Texto Vetado: “Art. 26. (...) § 1.º Compete ao órgão federal de meio ambiente a aprovação de que trata o *caput* deste artigo:

I – nas florestas públicas de domínio da União;

II – nas unidades de conservação criadas pela União, exceto Áreas de Proteção Ambiental;

III – nos empreendimentos potencialmente causadores de impacto ambiental nacional ou regional.

§ 2.º Compete ao órgão ambiental municipal a aprovação de que trata o *caput* deste artigo:

I – nas florestas públicas de domínio do Município;

II – nas unidades de conservação criadas pelo Município, exceto Áreas de Proteção Ambiental;

III – nos casos que lhe forem delegados por convênio ou outro instrumento admissível, ouvidos, quando couber, os órgãos competentes da União, dos Estados e do Distrito Federal”.

Razões dos vetos: “As proposições tratam de forma parcial e incompleta matéria recentemente disciplinada pela Lei Complementar n.º 140, de 8 de dezembro de 2011”.

Doutrina

26.1 Supressão de vegetação nativa e uso alternativo do solo

O Código Florestal permite uma divisão do imóvel rural em três categorias: a Área de Preservação Permanente, a área de Reserva Legal e a área remanescente.

Considerando essa distinção o legislador regulamentou duas formas de intervenção antrópica: a supressão e a exploração.

A supressão implica corte das árvores agrupadas e seu sub-bosque, podendo implicar ainda corte raso, que é o corte total da árvore, de seu tronco por inteiro, impedindo sua revivificação.¹ A exploração, por outro lado, diz respeito ao manejo da floresta, seu uso sustentável, podendo, assim, ser mantida em regeneração.

Iniciando-se com a supressão de florestas e vegetações nativas, tal intervenção sofre diferente regulamentação conforme a área do imóvel rural envolvida: nas Áreas de Preservação Permanente é possível apenas nos casos de utilidade pública e interesse social, conforme dispõe o art. 8.º do Código Florestal; nas áreas de Reserva Legal, tratando-se de porcentagem do imóvel rural a ser preservada, não se fala em sua supressão, já que esta implicaria exigência de tutela de outra área como Reserva Legal; nas áreas remanescentes, por sua vez, o legislador possibilita a supressão de vegetações nativas com a finalidade de uso alternativo do solo, consagrando os requisitos exigidos para tanto a partir do art. 26 do diploma florestal.

Sobre o uso alternativo do solo, é ele conceituado no art. 3.º, VI, do diploma florestal como: a substituição da vegetação nativa e formações sucessoras por outras coberturas do solo, tais como atividades agropecuárias, industriais, de geração e transmissão de energia, de mineração, transporte, assentamentos urbanos ou outras formas de ocupação humana (*ver comentários ao art. 3.º, item 3.11*).

Pretendendo o proprietário ou possuidor promover a supressão da vegetação nativa com esta finalidade de uso alternativo, o art. 26 exige dois requisitos: (a) cadastramento ambiental rural; e (b) autorização do órgão estadual competente do SISNAMA.

¹ CARADORI, Rogério da Cruz. *O Código Florestal e a legislação extravagante*. São Paulo: Atlas, 2009. p. 107.

Tais requisitos, vale destacar, são exigidos – ao lado de outros – também para os excepcionais casos de supressão da vegetação em Área de Preservação Permanente (*ver comentários ao art. 8.º, item 8.1*).

26.2 Cadastro Ambiental Rural (CAR)

O Cadastro Ambiental Rural (CAR), tratado no art. 29 do texto legal, é “registro público de âmbito nacional”, que tem por objetivo reunir informações ambientais das propriedades rurais, para possibilitar a fiscalização e o controle do desmatamento.

Trata-se de instrumento fundamental para a pretensa fiscalização prevista no Código Florestal, mas que demanda uma atuação positiva do proprietário rural, que promoverá o cadastramento de seu imóvel no registro.

Visando a adesão ao cadastramento o legislador exige a medida como requisito em diversos momentos, entre os quais está o pedido de autorização para supressão da vegetação nativa.

Sobre o Cadastro Ambiental Rural, vide comentários ao art. 29, item 29.2.

26.3 Autorização da supressão

26.3.1 Natureza Jurídica

O dispositivo legal em análise usa, em sua redação, o termo “prévia autorização”, como requisito para a supressão de vegetações nativas.

Nesse ponto é importante destacar que as legislações ambientais por vezes carecem de um rigor técnico na definição dos instrumentos necessários à exploração de atividades potencialmente lesivas ao meio ambiente. Ora se utiliza o termo licença, ora fala-se em autorização, sem uma preocupação em precisar a expressão adequada.

Ao enfrentar o tema, José Afonso da Silva destaca que a licença envolve um direito preexistente ao exercício da atividade. Caso o pretendente atenda os requisitos necessários ao gozo desse direito, o poder público, em ato vinculado, apenas o reconhece e concede.²

A autorização, por seu turno, não pressupõe um direito a ser exercido. Na realidade, num momento inicial a atividade é tratada como proibida pelo ordenamento jurídico, atuando a autorização para remoção do obstáculo, possibilitando seu exercício. A autorização é ato precário e discricionário, devendo o poder público analisar no caso concreto a viabilidade da remoção da proibição imposta.³

² SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. São Paulo: Malheiros, 1995. p. 190.

³ Idem, *ibidem*, loc. cit.

Para a hipótese da supressão de vegetação nativa, parece adequada a segunda situação, tendo em vista que esta forma de intervenção foi tratada pelo Código Florestal como medida a ser estudada no caso concreto, não havendo requisitos objetivos e muito menos vinculação para sua concessão. Conclui-se, portanto, que o legislador foi preciso, sendo de fato a autorização, com a precariedade e discricionariedade que lhe são próprias, o instrumento que deve ser obtido por aquele que pretende o uso alternativo do solo.

26.3.2 Competência

A autorização para supressão da vegetação nativa, segundo estabelecido, deve ser concedida pelo órgão estadual do SISNAMA.

O *caput* do dispositivo revela a intenção do legislador de deixar a competência geral para a concessão da autorização aos Estados-membros. Não obstante, existem casos excepcionais em que a autorização deverá ser colhida do órgão do SISNAMA de âmbito federal ou municipal. Com efeito, apesar do veto aos §§ 1.º e 2.º, que tratavam das hipóteses excepcionais em que a autorização seria concedida por esses órgãos, a matéria é tratada pela Lei Complementar n.º 140/2011.

Determina a aludida lei, no seu art. 7.º, XV, que competirá à União aprovar o manejo e a supressão de vegetação, de florestas e formações sucessoras em: (a) florestas públicas federais, terras devolutas federais ou unidades de conservação instituídas pela União, exceto em APAs; e (b) atividades ou empreendimentos licenciados ou autorizados, ambientalmente, pela União.

Ao lado dessas hipóteses aponta-se uma terceira, que diz respeito à autorização de supressão da vegetação nativa em áreas que abriguem espécies migratórias ou de fauna e flora ameaçadas de extinção, conforme comentário ao art. 27 do Código.

O art. 9.º, XV, da LC n.º 140/2011, por seu turno, trata das hipóteses em que compete ao órgão Municipal a aprovação do manejo e supressão de vegetação, florestas e formações sucessoras, a saber: (a) florestas públicas municipais e unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs); e (b) empreendimentos licenciados ou autorizados, ambientalmente, pelo Município.

Sendo assim, para que se encontre o destinatário do requerimento da supressão de vegetação nativa para uso alternativo do solo é necessária a análise dos arts. 7.º, XV, e 9.º, XV, da Lei Complementar n.º 140/2011, que consagram as hipóteses de competência do órgão federal do meio ambiente e dos órgãos municipais, respectivamente. Não se apresentando nenhuma dessas hipóteses, entra-se na competência do órgão estadual do SISNAMA, conforme previsão do art. 26, *caput*, do Código Florestal.

26.4 Requerimento para a supressão da vegetação nativa

Atendendo às regras de competência para a autorização, o proprietário que pretender a supressão da vegetação nativa deverá, após regularização de seu Cadastro Ambiental Rural, elaborar requerimento de supressão ao órgão do SISNAMA, destacando-se alguns elementos obrigatórios.

I. O primeiro elemento que necessariamente constará do requerimento é a localização do imóvel, das Áreas de Preservação Permanente, da Área de Reserva Legal e das áreas de uso restrito, por coordenada geográfica, com pelo menos um ponto de amarração do perímetro do imóvel.

A autorização para uso alternativo do solo, por óbvio, não poderia atentar contra as áreas protegidas pelo próprio Código Florestal.

Sendo assim, pretendendo a aludida intervenção, o proprietário deverá demonstrar, por primeiro, que respeita as Áreas de Preservação Permanente, conforme definidas no art. 4.º e seguintes da Lei.

Deve demonstrar, ainda, que mantém sua área de Reserva Legal, nos moldes do art. 12, conservando a sua vegetação nativa.

Finalmente, deve apontar a tutela de eventuais áreas de uso restrito, na eventualidade de sua propriedade englobar pantanais ou planícies pantaneiras, ou áreas de inclinação entre 25º e 45º, hipóteses em que o uso do solo deve respeitar os limites impostos pelos arts. 10 e 11 do Código.

Nota-se que a autorização pelo órgão do SISNAMA, ao demandar a demonstração por parte do proprietário do atendimento às exigências legais, revela-se importante instrumento de fiscalização.

II. O segundo elemento a constar do requerimento de supressão da vegetação nativa é a reposição ou compensação florestal, nos termos do § 4.º do art. 33.

O conceito de reposição florestal é dado pelo art. 13 do Decreto n.º 5.975/2006, segundo o qual “A reposição florestal é a compensação do volume de matéria-prima extraído de vegetação natural pelo volume de matéria-prima resultante de plantio florestal para geração de estoque ou recuperação de cobertura florestal”.

O art. 33, § 1.º, do Código Florestal, impõe que as pessoas físicas ou jurídicas que utilizem de matéria-prima florestal oriunda da supressão de vegetação nativa ou que possuam autorização para tal atividade se obrigam à reposição (*ver comentários ao art. 33, item 33.3*), medida que deve constar no requerimento de supressão de vegetação nativa.

Para essa reposição, o § 3.º do art. 26 do Código Florestal prioriza os projetos que contemplem a utilização de espécies nativas do mesmo bioma onde ocorreu a supressão, demandando do proprietário a busca pela homogeneidade entre a área suprimida e a área a ser reposta.

III. Figura também como requisito do requerimento de supressão a utilização efetiva e sustentável das áreas já convertidas.

Na hipótese de o proprietário já possuir no imóvel rural áreas de vegetação nativa convertidas para uso alternativo do solo, apenas com a prova do uso efetivo e sustentável dessas é que será autorizada a conversão de outras.

Trata-se de elemento que permite ao órgão ambiental apurar se o imóvel possui áreas abandonadas, caso em que ficará impedida a autorização, conforme preceitua o art. 28 do Código.

IV. O último elemento que obrigatoriamente constará no requerimento é o uso alternativo da área a ser desmatada.

O proprietário deve informar, desde o início, o uso que pretende dar à área convertida, concedendo o legislador ao órgão competente, no uso da discricionariedade própria do instituto da autorização, o poder-dever de dosar o equilíbrio entre a supressão pretendida e o destino que será dado para conceder ou não o pleito.

26.5 Necessidade de Estudo Prévio de Impacto Ambiental (Epia)

O Código Florestal, ao tratar dos requisitos para a supressão de vegetação nativa, deixou de tratar do Estudo Prévio de Impacto Ambiental (Epia).

Trata-se de instrumento de proteção ambiental previsto no art. 225, § 1.º, IV, da Constituição Federal, que o impõe como incumbência do Poder Público para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente.

Estando previsto em norma constitucional, destaca Paulo Afonso Leme Machado ao tratar da autorização de supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente, que o Epia é medida obrigatória, não obstante o silêncio do legislador infraconstitucional a seu respeito.⁴

O entendimento deve se estender também às autorizações de supressão em vegetação nativa de áreas remanescentes. A supressão, seja em Área de Preservação Permanente ou nas áreas remanescentes do imóvel rural, pode se apresentar como potencial causadora de degradação significativa ao meio ambiente. Nesses casos, deverá o órgão ambiental competente, ao lado da necessidade de cadastramento rural ambiental e requerimento, exigir também do proprietário ou possuidor o devido Estudo Prévio de Impacto Ambiental.

Sobre o Estudo Prévio de Impacto Ambiental verificar comentários ao art. 11-A, item 11-A.10.

26.6 Consequências do descumprimento

A inobservância do procedimento exigido enquadra-se na abrangente conduta prevista no art. 70 da Lei n.º 9.605/1998, pelo qual será considerada

⁴ MACHADO, Paulo Afonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 868.

infração administrativa “toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente”.

O Decreto n.º 6.514/2008, que regulamenta a aludida lei, destaca em seu art. 53 a conduta de “Explorar ou danificar floresta ou qualquer tipo de vegetação nativa ou de espécies nativas plantadas, localizada fora de área de Reserva Legal averbada, de domínio público ou privado, sem aprovação prévia do órgão ambiental competente ou em desacordo com a concedida”, impondo como sanção a multa de R\$ 300,00 (trezentos reais), por hectare ou fração, ou por unidade, estêreo, quilo, mdc ou metro cúbico.

A conduta punida, vale observar, abrange as duas formas de intervenção antrópica regulamentadas, sendo punida tanto a supressão quanto a exploração irregular de florestas e outras formas de vegetação.

Art. 27. Nas áreas passíveis de uso alternativo do solo, a supressão de vegetação que abrigue espécie da flora ou da fauna ameaçada de extinção, segundo lista oficial publicada pelos órgãos federal ou estadual ou municipal do SISNAMA, ou espécies migratórias, dependerá da adoção de medidas compensatórias e mitigadoras que assegurem a conservação da espécie.

Doutrina

27.1 Proteção das espécies migratórias e ameaçadas de extinção

Aspecto relevante do meio ambiente brasileiro é a sua biodiversidade, sendo marcante na atuação do legislador a preocupação com a conservação das espécies da fauna e da flora. O Decreto n.º 4.339/2002 bem ilustra essa realidade, tratando dos princípios e diretrizes para uma Política Nacional da Biodiversidade, entre os quais está a elaboração e constante atualização de listas das espécies ameaçadas no país, com a elaboração de programas e instrumentos para sua proteção.⁵

Em atenção a esse quadro, quando a supressão de vegetação nativa para uso alternativo do solo de que trata o art. 26 do Código Florestal envolver área que abriga espécies em extinção ou migratórias, nasce para o proprietário um novo dever, o de adotar medidas compensatórias para assegurar a conservação da espécie.

A área que abriga exemplares de fauna e flora ameaçadas de extinção, conforme observado no art. 6.º, IV, do Código Florestal, pode inclusive ser declarada Área de Preservação Permanente por ato do Chefe do Poder Executivo (*ver comentários ao art. 6.º, item 6.1*).

⁵ Decreto n.º 4.339. Diretrizes 10.1.4 e 11.3.1.

As espécies em extinção, da fauna e da flora, são periodicamente levantadas pelo Ministério do Meio Ambiente e IBAMA, bem como por órgãos estaduais e municipais. Também o IBAMA, junto ao Centro Nacional de Pesquisa para Conservação das Aves Silvestres (Cemave), ligado ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), aponta as espécies migratórias frequentadoras do território nacional.

O Ministério do Meio Ambiente, nas Instruções Normativas n.ºs 6, de 23 de setembro de 2008, e 3, de 27 de maio de 2003, reconhece inúmeras espécies de flora e fauna, respectivamente, ameaçadas de extinção. Todavia, para verificação do risco de extinção das espécies, indica o legislador, será necessária a aferição não apenas das listas federais com suas atualizações, mas também das listas estaduais e municipais, criando-se uma tutela mais abrangente da biodiversidade.

Identificada uma espécie em extinção ou migratória na área a ser suprimida, impõe o legislador a adoção de medidas compensatórias e mitigadoras.

Entende-se por medida compensatória aquela relacionada à compensação, direta ou indireta, dos impactos físicos e bióticos causados pela intervenção em área ambiental, visando a melhoria ambiental.⁶ Por outro lado, a medida mitigadora relaciona-se com atividades técnicas que objetivam a minimização dos impactos físicos e bióticos provocados pela intervenção em área ambiental.⁷

A obrigação atribuída pela lei, contudo, não é de meio, mas de fim, devendo a medida compensatória ou mitigadora ser eficaz na conservação da espécie.

Importante destacar que o art. 7.º, XXI, da Lei Complementar n.º 140/2011, confere à União a competência para proteger a fauna migratória e as espécies de fauna e flora ameaçadas de extinção. Nesse sentido, o texto do Código Florestal aprovado pelo Senado Federal trazia um parágrafo único, suprimido na votação na Câmara dos Deputados, segundo o qual se a espécie ameaçada constasse de lista promulgada pela União, era obrigatória a oitiva do órgão ambiental federal.

Certo é que as regras de competência para autorização da supressão de vegetação para uso alternativo do solo são resolvidas pela Lei Complementar n.º 140/2011, razão pela qual é recomendável que o procedimento de autorização nas hipóteses arroladas no art. 27, mais do que a mera oitiva, como queria o dispositivo suprimido, seja capitaneado pelo órgão ambiental federal, figurando como mais uma hipótese de competência da União para a medida.

Na análise do requerimento de autorização deverá o órgão ambiental, considerando as peculiaridades do caso concreto, impor as medidas mitigadoras e compensatórias necessárias à conservação da espécie como condição para a supressão da vegetação nativa.

⁶ Deliberação Normativa COPAM n.º 76, de 25 de outubro de 2004. Estado de Minas Gerais. Art. 1.º, IV.

⁷ Idem, ibidem, art. 1.º, III.

Deixando de realizar o requerimento ou não atendendo as medidas impostas pelo órgão ambiental, o proprietário ou possuidor sujeita-se às penas da Lei n.º 9.605/1998, tanto na esfera administrativa, como também na criminal.

Art. 28. Não é permitida a conversão de vegetação nativa para uso alternativo do solo no imóvel rural que possuir área abandonada.

Doutrina

28.1 Área abandonada

A área abandonada é tratada pelo próprio Código Florestal, conforme observado no art. 3.º, XXV, com um conceito dado por exclusão, ou seja, toda área que não entrar nas situações comentadas de efetiva utilização, nos termos da Lei de Reforma Agrária (Lei n.º 8.629/1993), é considerada abandonada (*ver comentários ao art. 3.º, item 3.19*).

Para evitar a difusão de áreas abandonadas, ao lado da sanção maior de desapropriação, prevista nos arts. 184 e 186 da Constituição Federal, é furtado do proprietário o direito de suprimir vegetações nativas para uso alternativo do solo.

São, em verdade, sanções progressivas, ficando o proprietário do imóvel rural com a área abandonada impedido de utilizá-lo quando esse uso implicar supressão de vegetação nativa, limitação que perdura até que passe efetivamente a usar sua área ou, não o fazendo, perca em definitivo o direito de propriedade pela desapropriação.

O dispositivo acaba por complementar a exigência da demonstração da utilização efetiva das áreas convertidas já no requerimento de autorização de supressão de vegetações nativas, conforme destaca o art. 26, § 4.º, III (*vide comentários ao art. 26, item 26.4*), revelando ao órgão ambiental que o descumprimento do postulado impede a concessão de uma nova autorização.

Fundamento Constitucional

Meio ambiente ecologicamente equilibrado: art. 225, *caput* e parágrafos. Política econômica e defesa do meio ambiente: art. 170, *caput* e inciso VI. Direito à propriedade: art. 5.º, XXII. Função socioambiental da propriedade rural: art. 5.º, XXIII; art. 170, incisos II e III; arts. 184 e 186 e incisos. Reforma agrária: art. 184. Princípio da prevenção e Estudo de Impacto Ambiental: art. 225, § 1.º, IV. Competência ambiental (administrativa e legislativa): art. 23, VI e VII, art. 24, V, VI, VII e parágrafos.

Legislação Correlata

Lei Complementar n.º 140/2011 (Regras de Competência Ambiental); Lei n.º 9.605/1998 (Crimes Ambientais); Decreto n.º 5.975/2006 (Exploração de Florestas e Formações Sucessoras); Decreto n.º 6.514/2008 (Disciplina as infrações e sanções administrativas); Decreto n.º 4.339/2002 (Política Nacional da Biodiversidade). Instrução Normativa do Ministério do Meio Ambiente n.º 6, de 23 de setembro de 2008; Instrução Normativa do Ministério do Meio Ambiente n.º 3, de 27 de maio de 2003.

Atos Internacionais

Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (RIO 92) da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento – Rio de Janeiro, 1992; Convenção da Diversidade Biológica (CDB) assinada na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento – Rio de Janeiro, 1992; Conferência de Copenhague sobre o Desenvolvimento Social – 1995; Declaração de Nova Delhi de Princípios de Direito Internacional Relativos ao Desenvolvimento Sustentável – 2002; Conferência Africana sobre Recursos Naturais, Meio Ambiente e Desenvolvimento – Maputo (Moçambique), 2003; Declaração de Princípios para o Desenvolvimento Sustentável das Florestas (Carta das Florestas) da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento – Rio de Janeiro, 1992; Convenção sobre Comércio Internacional das Espécies da Flora e Fauna Selvagem em Perigo de Extinção (CITES) – 1973; Declaração do Rio de Janeiro da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável – Rio de Janeiro, 2012.

Jurisprudência

Autorização para Supressão de Vegetação Nativa: “Processual Civil. Apelação e Remessa Oficial. Preliminar de Nulidade da Sentença. Ação Popular. Dano Ambiental. Corte de Mangueiras. Autorização do IBAMA. Honorários Advocatícios. 1. No caso sob apreciação, entendeu o MM Juízo de 1.º Grau que a análise da documentação trazida aos autos era suficiente para a formação de seu convencimento, não havendo necessidade da produção de outras provas, sendo inaplicável à espécie o art. 7.º, V, da Lei n.º 4.717/1965, na medida em que, julgada antecipadamente a lide, não havia de se falar na prolação de despacho saneador (cf. STJ, 3.ª Turma, REsp 1102360, Rel. Min. Massami Uyeda, *DJe* 01.07.2010). Preliminar de nulidade rejeitada. 2. O C. STJ já teve a oportunidade de decidir que, havendo autorização do Ibama para a supressão da vegetação nativa do local, não há falar-se em dano ambiental nem em irregularidade da conduta da autoridade administrativa (cf. STJ, 1.ª Turma, EEAGMC 8577, Rel. Min. Luiz Fux, *DJ* 30.05.2005). 3. Essa é a situação vivida nestes autos, porquanto o Sr. Luiz Antônio Ferreira de Carvalho, chefe do 19.º DNER/MS, possuía autorização do Ibama para a

derrubada das cinco mangueiras existentes no pátio da Instituição, não indo aí, nenhum ato lesivo ao patrimônio público. 4. É de se manter a condenação do autor popular no décuplo das custas, incluindo honorários advocatícios, na medida em que manifestamente temerária a lide, incorrendo na previsão contida no art. 13 da Lei n.º 4.717/1965. 5. Preliminar rejeitada. Apelação e remessa oficial improvidas” (TRF da 3.ª Região. Turma D. Apelação/Reexame Necessário n.º 647.660. Rel. Juiz Convocado Leonel Ferreira. j. 22.10.2010. *E-DJF3* Judicial 1, 22.11.2010, p. 515).

“Ação de nulidade de multa administrativa ambiental. Supressão de vegetação arbórea sem autorização do órgão competente. Inexistência de prova inequívoca do alegado pela autora. Presunção de legitimidade do ato administrativo não afastada. Apelação não provida” (TJSP. Câmara Reservada ao Meio Ambiente. Apelação n.º 0193208-08.2007.8.26.0000. Relator Antonio Celso Aguilar Cortez. j. 01.12.2011).

Capítulo VI

Do Cadastro Ambiental Rural

Art. 29. É criado o Cadastro Ambiental Rural – CAR, no âmbito do Sistema Nacional de Informação sobre 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.

§ 1.º 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 n.º 12.727, de 2012).

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.

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

§ 3.º 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.

Doutrina

29.1 Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente (SINIMA)

O Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente (SINIMA) foi criado pelo art. 9.º, VII, da Lei n.º 6.938/1981, e regulamentado pelo

Decreto n.º 99.274/1990, em seu art. 11, II, com o objetivo de sistematizar as informações necessárias ao apoio dos órgãos ambientais para a tomada de decisões nas mais diversas áreas. O uso da informação serve a inúmeros objetivos, como a detecção do problema, o encontro de medidas para sua solução, bem como o monitoramento do cumprimento de tais medidas.¹

O SINIMA é, portanto, um instrumento de sistematização, armazenamento, e divulgação de informações ambientais, contando com as mais diversas ramificações para o exercício dessa importante função.

Pode-se citar como exemplo de braço do SINIMA o Centro Nacional de Informação, Tecnologias Ambientais e Editoração (CNIA), criado pela Portaria do IBAMA 1.066, de 1 de novembro de 1989 e integrante a estrutura do IBAMA, que tem por objetivo o gerenciamento e a difusão de informações ambientais diversas. Merece menção, nesse ponto, a Rede Nacional de Informação sobre Meio Ambiente (Renima), criada pela Portaria IBAMA 48-N, de 23 de abril de 1993, com o objetivo de distribuir de maneira eficiente as informações ambientais, coordenada pelo CNIA.²

Destaca-se, ainda, a Rede Nacional de Computadores do IBAMA (RNCI), que possibilita a comunicação de dados entre os mais diversos órgãos integrantes do SISNAMA.

No contexto desse aparato de manejo de informações, o Código Florestal criou um novo instrumento para o exercício dessa função denominado Cadastro Ambiental Rural (CAR), e seu respectivo Sistema de Cadastro Ambiental Rural, cujos objetivos estão relacionados ao controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico, bem como ao controle do desmatamento.

29.2 Cadastro Ambiental Rural (CAR)

O Cadastro Ambiental Rural (CAR) é definido pelo Código Florestal como um registro público eletrônico, obrigatório para todos os imóveis rurais.

Destaca o art. 5.º do Decreto n.º 7.830, de 17 de outubro de 2012, que o Cadastro contemplará os dados do proprietário, possuidor ou responsável direto pelo imóvel, a planta georreferenciada do perímetro do imóvel, das áreas de interesse social e de utilidade pública, com a informação da localização das áreas protegidas pelo Código, como as áreas de preservação permanente e de reserva legal.³

Esse conjunto de informações do CAR será reunido a partir de conduta ativa dos proprietários de imóveis rurais que deverão inscrevê-los, preferencialmente nos órgãos ambientais municipais ou estaduais, no prazo de um

¹ MILARÉ, Edis. *Direito do ambiente*. São Paulo: RT, 2009. p. 463-464.

² Idem, *ibidem*, p. 465.

³ Art. 5.º do Decreto n.º 7.830/2012.

ano contado de sua implantação, prazo prorrogável por uma única vez, por igual período, por ato do Chefe do Poder Executivo.

Muito embora tenha sido fixado prazo para que os proprietários de imóveis rurais promovessem o seu registro no CAR, o marco inicial desse prazo, que é a implantação do cadastro, não teve um momento definido pela lei, destacando o Decreto n.º 7.830/2012 apenas que ato do Ministro do Meio Ambiente definirá a data a partir da qual será considerado implantado o CAR.⁴

No CAR serão reunidas informações de cada imóvel rural cadastrado, constando, obrigatoriamente: a) a identificação do proprietário ou possuidor rural; b) a comprovação da propriedade ou posse; c) identificação do imóvel, por meio de planta e memorial descritivo, constando: c1) indicação das coordenadas geográficas; c2) localização dos remanescentes de vegetação nativa; c3) Áreas de Preservação Permanente; c4) Áreas de Uso Restrito; c5) áreas consolidadas; c6) localização da Reserva Legal, caso existente.

Havendo qualquer inconsistência nas informações declaradas ou nos documentos apresentados ao CAR pelo responsável pelo imóvel, este será notificado pelo órgão oficial para que preste informações complementares ou promova a correção das prestadas. A correção será feita em prazo a ser estabelecido pelo órgão competente, sob pena de cancelamento da inscrição no CAR.⁵

Destaca-se que a inércia do órgão competente em manifestar-se acerca da consistência ou mesmo da pendência de informações e documentos implica na efetivação da inscrição do imóvel rural junto ao CAR, podendo beneficiar-se o proprietário de todos os efeitos legais.⁶

Sendo as informações do CAR declaradas pelo responsável pelo imóvel, este se responsabiliza pela sua veracidade e legitimidade, podendo sofrer sanções em caso de informações falsas, enganosas ou omissas.⁷

Responsabiliza-se o proprietário, possuidor ou representante legalmente constituído, ainda, pela atualização das informações de maneira periódica ou sempre que houver qualquer alteração de natureza dominial ou possessória.⁸

Visando o controle da veracidade das informações, fica autorizado o órgão ambiental competente a realizar vistorias de campo quando julgar necessário. Ademais, a qualquer tempo o órgão competente poderá solicitar documentos para comprovar as informações prestadas, podendo o seu fornecimento ser realizado por meio digital.⁹

⁴ Art. 21 do Decreto n.º 7.830/2012.

⁵ Art. 7.º do Decreto n.º 7.830/2012.

⁶ Art. 7.º, § 2.º, do Decreto n.º 7.830/2012.

⁷ Art. 6.º, § 1.º, do Decreto n.º 7.830/2012.

⁸ Art. 6.º, §§ 3.º e 4.º, do Decreto n.º 7.830/2012.

⁹ Art. 7.º, §§ 3.º e 4.º, do Decreto n.º 7.830/2012.

Para os conceitos das áreas ora referidas remete-se o leitor aos comentários ao art. 3.º, itens 3.3, 3.4, 3.6, e comentários ao art. 10, item 10.1. Sobre o memorial descritivo, vide comentários ao art. 18, item 18.4.

Insta ressaltar que, nas pequenas propriedades ou posses rurais familiares, o registro no CAR é simplificado, exigindo-se apenas a apresentação dos documentos de identificação do proprietário ou possuidor e a comprovação da propriedade ou posse, somado a croqui indicativo do perímetro do imóvel, as Áreas de Preservação Permanente e os remanescentes que formam a Reserva Legal.

A facilitação da inscrição envolve, ainda, o auxílio do órgão competente do SISNAMA ao pequeno proprietário para a captação das respectivas coordenadas geográficas, com a prestação de apoio técnico e jurídico pelo poder público, podendo, contudo, o proprietário não se valer do apoio e realizar as medidas por seus próprios meios. Ademais, conforme destacado no art. 53, parágrafo único, do Código Florestal, o registro da Reserva Legal para tais imóveis será gratuito.

Para fins da simplificação no registro junto ao CAR, são consideradas pequenas propriedades ou posses rurais familiares aquelas com até quatro módulos fiscais que desenvolvam atividades agrossilvipastoris, e aos povos e comunidades indígenas e tradicionais que façam uso coletivo do território.¹⁰

Ao promover a regulamentação do CAR, o legislador deixou clara a intenção de não permitir uma confusão entre as obrigações registrárias e as ambientais.

Nesse sentido, para evitar o desvirtuamento das finalidades do cadastro, determina a lei que, não obstante a necessidade de comprovação da propriedade ou posse, o CAR não será considerado título para fins de seu reconhecimento.

Ademais, destaca-se que o cadastro não elimina a necessidade de o proprietário ou possuidor rural prestar informações junto ao Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR), criado pela Lei n.º 10.267/2001, que alterou o art. 1.º da Lei n.º 5.868/1972.

A intenção do legislador, com a criação do cadastro, é fundamentalmente acompanhar o cumprimento do regime de proteção das áreas protegidas, nos termos do Código Florestal, possibilitando a imposição de medidas de planejamento, bem como a fiscalização e o controle dos atos de proprietários rurais.

29.3 Sistema de Cadastro Ambiental Rural

Diante da maior facilidade de acesso aos entes estaduais e municipais, o art. 29, § 1.º, do Código determina que o Cadastro seja feito preferencialmente junto aos órgãos ambientais desses entes federativos.

¹⁰ Art. 8.º, § 3.º, do Decreto n.º 7.830/2012.

Aos Estados e Municípios compete, portanto, a implantação de sistemas de cadastros ambientais rurais locais, para a posterior prestação de informações à União para a formação e atualização do Sistema de Cadastro Ambiental Rural nacional, conforme preceituam os arts. 8.º, VIII, e 9.º, VIII, da LC n.º 140/2011.

Para instrumentalizar a integração dos dados do CAR, o Decreto n.º 7.830/2012 criou o Sistema Cadastro Ambiental Rural (SICAR), com a finalidade de receber e integrar as bases de dados de todos os sistemas de cadastro da federação.

Nesse sentido, destaca o aludido decreto que são objetivos fundamentais do Sistema: a) o recebimento, o gerenciamento e a integração dos dados do CAR de todos os entes federativos; b) a realização do cadastro e controle das informações dos imóveis rurais; c) o monitoramento das atividades ligadas à preservação e regeneração das áreas protegidas; d) promoção de planejamento nacional, no âmbito econômico e ambiental, do uso do solo; e) a disponibilização de informações de natureza pública sobre a regularização ambiental dos imóveis rurais em território nacional, na internet.¹¹

Para garantir a reunião das informações, impõe-se aos entes federativos que já dispõem de sistema de cadastramento de imóveis rurais que integrem sua base de dados ao SICAR, ao passo que aqueles que ainda não possuem esse sistema deverão utilizar módulo disponibilizado pelo Ministério do Meio Ambiente no Sistema de Cadastro Ambiental Rural.

A instituição do SICAR possibilita ao Poder Público o controle das áreas protegidas nos imóveis rurais, sendo possível o acompanhamento da recomposição e tutela de tais áreas, garantindo-se também a realização de um planejamento de proteção ambiental, dadas as informações reunidas no sistema.

29.4 Desafios para implementação do CAR

A criação do CAR passa por um desafio relevante, que é a falta de estrutura dos órgãos ambientais estaduais e municipais para tomar as inscrições, conforme exigido pelo art. 29, § 1.º, do Código Florestal.

As dimensões continentais do país, com o consequente alto número de propriedades rurais, em muito dificulta a criação ou operacionalização de um cadastro dessa magnitude, sobretudo pelo papel de destaque conferido aos órgãos municipais e estaduais.

A antecipação dessa dificuldade talvez tenha sido a motivação do legislador para deixar de estabelecer um prazo para implementação do cadastro, até porque, no período determinado de um ano, haveria intensa procura pelos órgãos ambientais para sua concretização.

¹¹ Art. 3.º do Decreto n.º 7.830/2012.

Somado a isso, destaca-se que o CAR demanda um comportamento positivo do proprietário ou possuidor de imóvel rural, que estará obrigado a promover o cadastramento.

Para garantir o cumprimento da medida, o Código Florestal determinou, em diferentes momentos, a sujeição ao gozo de benefícios ao prévio cadastramento, a exemplo da prática de aquicultura em Áreas de Preservação Permanente com até 15 (quinze) módulos fiscais (art. 4.º, § 6.º, IV); supressão de áreas de florestas ou de vegetação nativa (art. 12, § 3.º); o cômputo de Área de Preservação Permanente no cálculo do percentual de Reserva Legal do imóvel (art. 15, III); a supressão de vegetação nativa para uso alternativo do solo (art. 26); a adesão ao Programa de Regularização Ambiental (art. 59, § 2.º).

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 § 1.º 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.

Doutrina

30.1 Dispensa de requisitos para o Cadastro Ambiental Rural

Demonstrada a importância do CAR para a tutela ambiental, ao lado da estratégia de condicionar benefícios à medida, o legislador criou instrumentos de facilitação do cadastramento por parte do proprietário ou possuidor de imóvel rural.

Nesse sentido, determina o art. 30 do Código que na hipótese de a Reserva Legal encontrar-se já averbada na matrícula do imóvel, identificadas na averbação o perímetro e localização da reserva, ficará o proprietário ou possuidor dispensado da identificação do imóvel por meio de planta, com a informação da localização das áreas protegidas.

Não obstante o silêncio do legislador, a única interpretação admissível é que a averbação deverá constar também a localização dos remanescentes de vegetação nativa, das Áreas de Preservação Permanente, das Áreas de Uso Restrito e das áreas consolidadas, porquanto a finalidade do cadastro não se limita à tutela das Reservas Legais, mas das áreas protegidas como um todo.

Sendo assim, somente se justifica a dispensa do requisito para o cadastramento quando ele já foi inteiramente cumprido em averbação à matrícula do imóvel.

Atendido o disposto, para se desobrigar do requisito do cadastramento, o proprietário deverá apresentar ao órgão ambiental competente a certidão de registro de imóveis com a Reserva Legal devidamente averbada (juntamente com as demais informações exigidas). No cadastramento do possuidor a apresentação do termo de compromisso firmado autoriza a supressão do mesmo requisito.

Sobre o termo de compromisso, verificar comentários ao art. 18, item 18.5.

Vale destacar, por fim, que o art. 18, § 4.º, do Código Florestal indica que o registro da Reserva Legal no CAR desobriga a averbação no Cartório de Registro de Imóveis, o que implica inversão perigosa, conforme comentários ao aludido artigo (*vide comentário ao art. 18, item 18.7*).

Fundamento Constitucional

Meio ambiente ecologicamente equilibrado: art. 225, *caput e parágrafos*. Competência ambiental (administrativa e legislativa): art. 23, VI e VII, art. 24, V, VI, VII, e parágrafos; e art. 30, II.

Legislação Correlata

Lei Complementar 140/11 (Regras de Competência Ambiental); Lei n.º 6.938/1981 (Política Nacional do Meio Ambiente); Lei n.º 5.868/1972 (Sistema Nacional de Cadastro Rural); Decreto n.º 99.274/1990 (Política Nacional do Meio Ambiente); Decreto n.º 7.830/2012; Portaria IBAMA n.º 1.066/1989; Portaria IBAMA n.º 48-N/93.

Atos Internacionais

Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (RIO 92) da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento – Rio de Janeiro, 1992; Declaração de Princípios para o Desenvolvimento Sustentável das Florestas (Carta das Florestas) da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento – Rio de Janeiro, 1992; Conferência de Copenhague sobre o Desenvolvimento Social – 1995; Declaração de Nova Delhi de Princípios de Direito Internacional Relativos ao Desenvolvimento Sustentável – 2002; Declaração do Rio de Janeiro da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável – Rio de Janeiro, 2012.

Jurisprudência

Não há jurisprudência relacionada a este Capítulo.

Capítulo VII

Da Exploração Florestal

Art. 31. A exploração de florestas nativas e formações sucessoras, de domínio público ou privado, ressalvados os casos previstos nos arts. 21, 23 e 24, dependerá de licenciamento pelo órgão competente do SISNAMA, mediante aprovação prévia de Plano de Manejo Florestal Sustentável – PMFS que contemple técnicas de condução, exploração, reposição florestal e manejo compatíveis com os variados ecossistemas que a cobertura arbórea forme.

§ 1.º O PMFS atenderá os seguintes fundamentos técnicos e científicos:

- I – caracterização dos meios físico e biológico;
- II – determinação do estoque existente;
- III – intensidade de exploração compatível com a capacidade de suporte ambiental da floresta;
- IV – ciclo de corte compatível com o tempo de restabelecimento do volume de produto extraído da floresta;
- V – promoção da regeneração natural da floresta;
- VI – adoção de sistema silvicultural adequado;
- VII – adoção de sistema de exploração adequado;
- VIII – monitoramento do desenvolvimento da floresta remanescente;
- IX – adoção de medidas mitigadoras dos impactos ambientais e sociais.

§ 2.º A aprovação do PMFS pelo órgão competente do SISNAMA confere ao seu detentor a licença ambiental para a prática do manejo florestal sustentável, não se aplicando outras etapas de licenciamento ambiental.

§ 3.º O detentor do PMFS encaminhará relatório anual ao órgão ambiental competente com as informações sobre toda a área de manejo florestal sustentável e a descrição das atividades realizadas.

§ 4.º O PMFS será submetido a vistorias técnicas para fiscalizar as operações e atividades desenvolvidas na área de manejo.

§ 5.º Respeitado o disposto neste artigo, serão estabelecidas em ato do Chefe do Poder Executivo disposições diferenciadas sobre os PMFS em escala empresarial, de pequena escala e comunitário.

§ 6.º Para fins de manejo florestal na pequena propriedade ou posse rural familiar, os órgãos do SISNAMA deverão estabelecer procedimentos simplificados de elaboração, análise e aprovação dos referidos PMFS.

§ 7.º Compete ao órgão federal de meio ambiente a aprovação de PMFS incidentes em florestas públicas de domínio da União.

Doutrina

31.1 Exploração Florestal

Voltando-se às três categorias de áreas do imóvel rural – as Áreas de Preservação Permanente; as áreas de Reserva Legal; e as áreas remanescentes –, o Código Florestal, após regulamentar a supressão dessas diferentes áreas, trata também da possibilidade de manejo ou exploração.

Trata-se da utilização da floresta de forma sustentável, explorada de forma econômica ou de subsistência gradualmente, possibilitando a manutenção da regeneração.¹

Tais medidas são vedadas nas Áreas de Preservação Permanente que, como visto, devem ser preservadas; nas áreas de Reserva Legal, por outro lado, é possível, respeitadas as regras dos art. 20 a 23 do Código Florestal.

Sobre o manejo nas áreas de Reserva Legal, vide comentários aos arts. 20 a 23 do Código Florestal (Capítulo IV – Da Área de Reserva Legal).

Restam, assim, as demais áreas de florestas, que tem sua exploração tratada no art. 31 e seguintes do Código Florestal, como se passa a expor.

Determinou o art. 31 que a exploração de florestas nativas e formações sucessoras, seja de domínio público ou privado – excluídas as áreas de Reserva Legal e Preservação Permanente, conforme explicado – dependerá de licenciamento do órgão competente do SISNAMA, mediante aprovação de um Plano de Manejo Florestal Sustentável.

31.2 Licenciamento

Diferentemente da regra imposta para a supressão de vegetação nativa para uso alternativo do solo, em que o Código demandou autorização do órgão ambiental, na exploração de florestas nativas e formações sucessoras foi exigido um licenciamento.

¹ CARADORI, Rogério da Cruz. *O Código Florestal e a legislação extravagante*. São Paulo: Atlas, 2009. p. 106.

Retorna-se, portanto, ao conceito de José Afonso da Silva, para quem a licença envolve um direito preexistente sujeito a alguns requisitos e, preenchidos estes, competiria ao poder público apenas o reconhecimento do direito pelo ato de licenciamento.²

Muito embora haja discricionariedade do administrador na aprovação ou não do Plano de Manejo Florestal Sustentável, aprovado este, a licença é concedida em ato vinculado, justificando a opção do legislador pelo instituto. Em outros termos, a discricionariedade se limita ao Plano e, sendo este aprovado, o legislador deverá conceder ao interessado o direito de explorar – de forma sustentável, conforme o próprio Plano deve garantir – a área.

Trata-se, é verdade, de licenciamento peculiar, com regras próprias estabelecidas pelo Código. Com efeito, o legislador optou por um procedimento simplificado, exigindo apenas a aprovação do Plano de Manejo Florestal Sustentável (PMFS) para a concessão da licença pelo órgão ambiental, dispensando as demais etapas do licenciamento ambiental.

Sendo assim, com a análise e aprovação do PMFS a exploração florestal já poderá se operacionalizar, não se falando em etapas de licença prévia, licença de instalação e licença de operação, como usualmente exigido.

Sobre a necessidade de Estudo Prévio de Impacto Ambiental, tal como exposto na hipótese de supressão da vegetação nativa (*vide comentários ao art. 26, item 26.5*), havendo possibilidade de significativa degradação ambiental na atividade de exploração pretendida, o órgão ambiental deverá exigir também o Epia como requisito para a concessão da licença.

31.3 Competência para o licenciamento

Muito embora não haja uma previsão expressa de competência genérica dos Estados no licenciamento para exploração florestal – como fez o legislador na autorização para supressão da vegetação nativa – o cenário não recebe profundas alterações, devendo a competência, nesse caso, ser toda extraída da Lei Complementar n.º 140/2011, que a divide entre os entes da federação.

A regra de competência para o manejo é a mesma observada para a supressão da vegetação nativa para uso alternativo do solo, determinando o art. 7.º, XV, que competirá à União aprovar o manejo de florestas e formações sucessoras em florestas públicas federais (o art. 31, § 7.º, do Código Florestal reitera a competência do órgão federal para a aprovação do PMFS nas florestas públicas de domínio da União), terras devolutas federais ou unidades de conservação instituídas pela União, exceto em APAs, e atividades ou empreendimentos licenciados ou autorizados, ambientalmente, pela União.

Aos Estados caberá a aprovação do manejo de florestas e formações sucessoras em florestas públicas estaduais ou unidades de conservação do Estado,

² SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. São Paulo: Malheiros, 1995. p. 190.

exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs), imóveis rurais, observadas as atribuições da União, e atividades ou empreendimentos licenciados ou autorizados, ambientalmente, pelo Estado, nos termos do art. 8.º, XVI, da LC n.º 140/2011. Observa-se que a competência dos Estados, embora não expressamente residual, é bastante ampla, abrangendo os imóveis rurais em geral.

Aos Municípios restará, conforme o art. 9.º, XV, da LC n.º 140/2011, a aprovação do manejo de florestas e formações sucessoras em florestas públicas municipais e unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs), e empreendimentos licenciados ou autorizados, ambientalmente, pelo Município.

31.4 Plano de Manejo Florestal Sustentável

O Plano de Manejo Florestal Sustentável (PMFS) vinha tratado no Decreto n.º 5.975/2006, art. 2.º, sendo a maior parte desse regramento aproveitado pelo Código Florestal.

Trata-se de documento técnico que contempla as diretrizes e procedimentos para a administração da floresta, abrangendo técnicas de condução, exploração, reposição florestal e manejo compatíveis com os variados ecossistemas que a cobertura arbórea forme (art. 2.º, parágrafo único, Decreto n.º 5.975/2006 e art. 31, *caput*, do Código Florestal).

O § 1.º do art. 31 do Código trata dos fundamentos técnicos e científicos que deverão ser observados na elaboração do PMFS:

I. Caracterização dos meios físico e biológico: o Plano deverá, primeiramente, destacar os meios físicos (solo, rocha, águas etc.) e os meios biológicos (fauna e flora) que se apresentam na floresta.

II. Determinação do estoque existente: ao expor os meios físicos e biológicos constantes da floresta, o Plano tratará ainda do estoque de cada elemento.

III. Intensidade da exploração compatível com a capacidade de suporte ambiental de floresta: o PMFS deve demonstrar ao órgão ambiental a espécie e a intensidade de exploração que será promovida na floresta, relacionando-a com a capacidade de suporte ambiental dos recursos nela presentes. Trata-se de demonstração diretamente relacionada ao estoque ambiental anteriormente referido.

IV. Ciclo de corte compatível com o tempo de restabelecimento do volume de produto extraído da floresta: ao lado da demonstração da intensidade da exploração, o PMFS exporá também a sua periodicidade em comparação com o tempo de regeneração do produto explorado, demonstrando sustentabilidade no exercício das atividades extratoras.

V. Promoção da regeneração natural da floresta: destaca Milaré que a regeneração natural é a recuperação da cobertura florestal de área sem a in-

terferência do homem, com a finalidade de reconstituição.³ Esta realidade deve ser considerada e tratada no PMFS, para que se possa apurar a efetividade e velocidade do processo de regeneração e, conseqüentemente, concluir-se pelo grau de resiliência da floresta que se pretende explorar.

VI. Adoção de sistema silvicultural adequado: o Plano deve abordar, ainda, o sistema de regeneração e melhora da floresta a ser adotado, visando o auxílio da regeneração natural, por exemplo, com o plantio de mudas.

VII. Adoção de sistema de exploração adequado: além da necessária proporcionalidade entre a exploração pretendida e o estoque ambiental e período de regeneração da floresta, os meios eleitos devem ser adequados, provocando o mínimo prejuízo ambiental possível.

VIII. Monitoramento do desenvolvimento da floresta remanescente: o monitoramento é conceituado como uma aferição regular com o objetivo de determinar a ocorrência de desvios com relação a uma norma esperada.⁴ Trata-se de medida essencial para que eventuais riscos decorrentes da intervenção humana nas florestas possam ser corrigidos em tempo.

IX. Adoção de medidas mitigadoras dos impactos ambientais e sociais: figura como exigência mais abrangente, pela qual o PMFS tratará das medidas adotadas pelo explorador para minimizar quaisquer impactos no meio físico ou biológico provocados por sua intervenção.

Seguindo os fundamentos ora expostos, o Plano de Manejo Florestal sustentável estará apto à análise pelo órgão ambiental competente e, em caso de aprovação, propiciará a licença para exploração florestal.

31.5 Plano de Manejo Florestal Sustentável em hipóteses especiais

O Código Florestal cria ao Chefe do Poder Executivo um poder-dever de estabelecer disposições diferenciadas para os PMFS em três hipóteses especiais: manejo em escala empresarial, em pequena escala e comunitário.

A Instrução Normativa n.º 4, de 4 de março de 2002, do Ministério do Meio Ambiente, trata da classificação do plano de manejo quanto à participação social, dividindo-o nas hipóteses especiais supradescritas.

Quanto ao Plano de Manejo Florestal Sustentável em escala empresarial, a IN n.º 4/2002 determina, em seu art. 3.º e seguintes, as regras para sua aprovação e vigência.

O PMFS em pequena escala, assim consideradas as glebas rurais de proprietários ou possuidores com área de até quinhentos hectares, tem seu tratamento dado pelo art. 19 e seguintes da IN n.º 4/2002.

³ MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente*, op. cit. p. 758.

⁴ RODRIGUEZ, Luiz Carlos Estraviz. *Monitoramento florestal*: iniciativas, definições e recomendações. Disponível em: <<http://www.ipef.br/publicacoes/tecnica/nr31/capl.pdf>>. Acesso em: 4 jul. 2012.

Já o PMFS comunitário é observado no manejo por intermédio de associações ou cooperativas de legítimos possuidores ou concessionários de glebas rurais, respeitado o limite máximo de quinhentos hectares anualmente explorados, regulamentado pelo art. 34 e seguintes da Instrução Normativa.

Diante da previsão do Código Florestal, deverá o Chefe do Executivo analisar a compatibilidade entre a Instrução Normativa n.º 4/2002 do Ministério do Meio Ambiente e o novel diploma.

Ao lado das três situações narradas, destaca o § 6.º do art. 31 do Código Florestal que o manejo florestal nas pequenas propriedades ou posse rural familiar deverá receber um tratamento simplificado pelos órgãos do SISNAMA, no que diz respeito aos procedimentos de elaboração, análise e aprovação do PMFS.

A pequena propriedade e a posse rural familiar são conceituadas no art. 3.º, V, do próprio Código Florestal como “aquela explorada mediante o trabalho pessoal do agricultor familiar e empreendedor familiar rural, incluindo os assentamentos e projetos de reforma agrária, e que atenda ao disposto no art. 3.º da Lei n.º 11.326, de 24 de julho de 2006” (dispositivo que impõe os requisitos para a configuração do agricultor familiar ou empreendedor familiar rural).

Seguindo a tendência de todo o texto, também no Plano de Manejo Florestal Sustentável o Código, em aplicação ao princípio da isonomia, prevê um conjunto de exigências mais brando para o pequeno proprietário e possuidor, levando em consideração o menor risco que sua atividade envolve para o bem-estar ambiental.

Sobre o manejo nas pequenas propriedades e posses rurais familiares vide comentários ao art. 17, item 17.3.

31.6 Aplicação do Plano de Manejo Florestal Sustentável

Uma vez aprovado o PMFS e concedida a licença para manejo, o detentor do Plano ficará submetido a constante análise pelo órgão ambiental competente para fiscalização do cumprimento das medidas aprovadas.

Deverá o detentor do PMFS, para tanto, encaminhar relatório anual ao órgão ambiental com informações sobre a área de manejo florestal sustentável, descrevendo também todas as atividades realizadas no período.

Ao lado disso o órgão ambiental promoverá vistorias técnicas periódicas para fiscalizar as atividades desenvolvidas na área de manejo.

Quanto à competência para a realização das atividades de análise do relatório anual e vistorias e fiscalizações aos imóveis rurais sob PMFS, conclui-se que o mesmo órgão do SISNAMA que concedeu a licença deve acumular tais atribuições. Trata-se de entendimento compatível com o art. 50 da Lei n.º 11.284/2006, que trata da gestão de Florestas Públicas e determina que: “Caberá aos órgãos do SISNAMA responsáveis pelo controle e fiscalização ambiental das atividades florestais em suas respectivas jurisdições”.

Em caso de descumprimento do Plano, poderá o órgão ambiental suspender ou cancelar a licença de exploração florestal concedida, nos termos do art. 19 da Resolução 237/1997 do CONAMA, sem prejuízo de eventuais sanções penais, administrativas, civis ou coletivas pelas infrações eventualmente configuradas.

Sobre as sanções aplicadas pela exploração irregular, vide comentários ao art. 26, item 26.6.

Art. 32. São isentos de PMFS:

- I – a supressão de florestas e formações sucessoras para uso alternativo do solo;
- II – o manejo e a exploração de florestas plantadas localizadas fora das Áreas de Preservação Permanente e de Reserva Legal;
- III – a exploração florestal não comercial realizada nas propriedades rurais a que se refere o inciso V do art. 3.º ou por populações tradicionais.

Doutrina

32.1 Isenção de Plano de Manejo Florestal Sustentável

O Código Florestal, visando a homogeneidade entre seus dispositivos, dispensa o Plano de Manejo Florestal sustentável em três hipóteses.

A primeira é a supressão de florestas e formações sucessoras para uso alternativo do solo, tendo em vista que quando a atividade pretendida pelo proprietário ou possuidor do imóvel rural for a supressão, seja de florestas ou quaisquer outras formas de vegetação nativa, a regra é dada pelo art. 26, que demanda autorização do órgão ambiental e cadastramento ambiental rural. Logo, atendidos os requisitos específicos da supressão, torna-se desnecessário o PMFS, requisito específico da hipótese de exploração florestal.

Corroborando o entendimento, o Decreto n.º 5.975/2006, que serviu de modelo para a elaboração dos artigos em comento do Código Florestal, ao tratar das hipóteses de isenção do PMFS em seu art. 9.º, destaca no inciso I que ficará isenta “a supressão de florestas e formações sucessoras para uso alternativo do solo, devidamente autorizada”. Reforça o dispositivo que os requisitos são distintos: autorização para a supressão, e licença para o manejo.

A segunda hipótese de isenção do PMFS diz respeito ao manejo de florestas plantadas, fora das Áreas de Preservação Permanente e das Reservas Legais.

Conforme destacado nos comentários ao art. 1.º, as florestas, quanto ao primitivismo, classificam-se em: primitivas, que são aquelas intocadas, nati-

vas, possuidora de suas características originais; e secundárias, que, por sua vez, subdividem-se em regeneradas e plantadas⁵ (*vide comentários ao art. 1.º, item 1.3*).

As florestas secundárias regeneradas são as revivificadas por ação da própria floresta primitiva, sem ação do ser humano. As plantadas, por sua vez, também chamadas de artificiais, são criadas a partir da intervenção humana.⁶

As florestas plantadas podem possuir espécies nativas, presentes em sua formação originária, ou exóticas, quando destinadas a fins industriais ou comerciais, por exemplo, com a plantação de eucalipto.⁷

O Código Florestal isenta a floresta plantada de PMFS, não diferenciando a possuidora de espécies nativas ou a de espécies exóticas, mas apenas ressaltando as localizadas em Área de Preservação Permanente ou em Reserva Legal. A exceção apontada é óbvia, pois se o reflorestamento se deu para reconstituição de uma Área de Preservação Permanente a exploração será vedada; e se teve por escopo garantir a área de Reserva Legal, o regimento é dado pelo art. 20 e seguintes do Código Florestal.

Questiona-se, contudo, a opção do legislador em deixar de diferenciar as florestas plantadas com espécies nativas ou exóticas, pois enquanto as últimas fogem do Plano de Manejo Florestal Sustentável por estarem sujeitas a regras próprias, as primeiras em muito se aproximam das florestas primitivas, parecendo merecedoras de proteção, estejam ou não em Área de Preservação Permanente ou Reserva Legal.

Por fim, a terceira isenção de PMFS é para a exploração não comercial realizada em pequena propriedade rural ou posse rural familiar ou por populações tradicionais.

Já destacava o art. 31, § 6.º, do Código Florestal que os órgãos do SISNAMA deveriam estabelecer procedimentos simplificados para o Plano de Manejo Florestal Sustentável para as pequenas propriedades rurais ou posses rurais familiares (*vide item 31.5*). O art. 32, indo além, destacou que se o manejo nessas propriedades tiver fim não comercial, mais do que a simplificação do procedimento haverá a dispensa de Plano.

A isenção acaba atingindo também as populações tradicionais, conceituadas pelo art. 3.º, I, do Decreto n.º 6.040/2007 como “grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica,

⁵ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 162.

⁶ Idem, *ibidem*, loc. cit.

⁷ MILARÉ, Édís. *Direito do ambiente*, op. cit. p. 1.313.

utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição”.

O Decreto n.º 6.040/2007, diga-se, cria a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, orientada por inúmeros princípios que destacam a importância dessas comunidades e postula a sua tutela.

Pelo próprio conceito de populações tradicionais, que já demonstra o uso adequado e sustentável das florestas por parte de seus integrantes, justifica-se a isenção de Plano de Manejo Florestal Sustentável para as áreas por elas manejadas.

Art. 33. As pessoas físicas ou jurídicas que utilizam matéria-prima florestal em suas atividades devem suprir-se de recursos oriundos de:

- I – florestas plantadas;
- II – PMFS de floresta nativa aprovado pelo órgão competente do SISNAMA;
- III – supressão de vegetação nativa autorizada pelo órgão competente do SISNAMA;
- IV – outras formas de biomassa florestal definidas pelo órgão competente do SISNAMA.

§ 1.º São obrigadas à reposição florestal as pessoas físicas ou jurídicas que utilizam matéria-prima florestal oriunda de supressão de vegetação nativa ou que detenham autorização para supressão de vegetação nativa.

§ 2.º É isento da obrigatoriedade da reposição florestal aquele que utilize:

- I – costaneiras, aparas, cavacos ou outros resíduos provenientes da atividade industrial;
- II – matéria-prima florestal:
 - a) oriunda de PMFS;
 - b) oriunda de floresta plantada;
 - c) não madeireira.

§ 3.º A isenção da obrigatoriedade da reposição florestal não desobriga o interessado da comprovação perante a autoridade competente da origem do recurso florestal utilizado.

§ 4.º A reposição florestal será efetivada no Estado de origem da matéria-prima utilizada, mediante o plantio de espécies preferencialmente nativas, conforme determinações do órgão competente do SISNAMA.

Doutrina

33.1 Suprimento por matéria-prima florestal

Uma das principais diretrizes do Código Florestal é o desenvolvimento sustentável, exigindo-se uma proporcionalidade entre a evolução da economia e o respeito ao meio ambiente.

Nesse sentido destacou-se nos comentários ao art. 1.º (*vide item 1.4*), que a função socioambiental da propriedade impõe a sustentabilidade no uso dos recursos naturais quando do processo produtivo.

Visando a instrumentalização desse princípio, o Código Florestal passa a regulamentar a exploração de florestas por pessoas físicas ou jurídicas que possuem o objetivo de extrair matéria-prima para o exercício de suas atividades.

33.2 Origem dos recursos

O art. 33 do Código Florestal determina que os produtores deverão buscar a matéria-prima para o exercício de suas atividades em fontes específicas. A redação revela a intenção do legislador em excluir a possibilidade de o processo produtivo valer-se de matérias-primas não oriundas das fontes arroladas, reforçando a proteção às florestas e formas de vegetação nativa cuja supressão ou manejo não foi autorizada ou licenciada pelo órgão ambiental.

A primeira fonte passível de exploração para a oferta de matéria-prima são as florestas plantadas. Mais uma vez o legislador não diferenciou as florestas plantadas com espécies nativas daquelas plantadas com espécies exóticas, deixando de tutelar áreas próximas à situação originária, que constituem importante objeto de proteção (*ver item 32.1*).

A segunda hipótese em que poderá o produtor dispor de matéria prima de florestas nativas se dá quando o Plano de Manejo Florestal Sustentável receber aprovação do órgão ambiental.

A exploração florestal exige um PMFS, que necessariamente revelará a forma e intensidade da intervenção do produtor. Nesse sentido o art. 31, § 1.º, que trata dos fundamentos do Plano, destaca a exigência, v.g., de demonstração da intensidade da exploração compatível com a capacidade de suporte ambiental da floresta, a adoção de sistema de exploração adequado, entre outros requisitos (*vide item 31.4*).

Ao analisar o Plano, o órgão ambiental competente deverá verificar a natureza das atividades, comparando-as com as diretrizes do Código, sobretudo no que se refere à sustentabilidade. Entendendo adequada a exploração, aprovará o Plano e concederá licença para o produtor exercer as atividades nele previstas, inclusive a extração de matéria-prima.

Pelo mesmo fundamento, a terceira origem de recursos florestais possível é o uso de matéria-prima decorrente da supressão de vegetação nativa

autorizada pelo órgão competente do SISNAMA. Com efeito, o art. 26 do Código, ao tratar da autorização para supressão da vegetação nativa, exige do proprietário ou possuidor requerimento que aponte a reposição ou compensação florestal, bem como o uso que dará à área a ser desmatada (*vide item 26.4*). O órgão ambiental, ao analisar o requerimento, atentará para o uso alternativo da área e para a reposição ou compensação a ser promovida pelo produtor e, entendendo adequados, concederá a autorização para que suprima a vegetação e utilize as matérias-primas extraídas da área.

O rol do art. 33 determina, por fim, que a quarta fonte de origem de recursos florestais é a matéria-prima extraída de outras formas de biomassa definidas por órgão competente do SISNAMA.

Considera-se biomassa todo recurso renovável que provém de matéria orgânica – de origem vegetal ou animal – tendo por objetivo principal a produção de energia.⁸ São exemplos de biomassa florestal a lenha resultante do abate de árvores, os matos, os desperdícios resultantes da indústria transformadora da madeira.

Reconhecendo o potencial de uso da biomassa para o processo produtivo como um caminho economicamente e ambientalmente interessante, o legislador destacou a possibilidade de uso daquelas que os órgãos do SISNAMA definirem como fontes de matéria-prima.

33.3 Reposição florestal

Visando a manutenção dos recursos florestais explorados, o legislador estabeleceu uma obrigação ao proprietário ou possuidor autorizado à supressão e também ao produtor que se utiliza da matéria-prima dela decorrente, ficando ambos obrigados à reposição florestal.

A reposição florestal é definida no art. 13 do Decreto n.º 5.975/2006, como “a compensação do volume de matéria-prima extraído de vegetação natural pelo volume de matéria-prima resultante de plantio florestal para geração de estoque ou recuperação de cobertura florestal”.

O responsável pela reposição fica sujeito a um requisito territorial, qual seja, a promoção da medida no Estado de origem da matéria-prima utilizada, preferencialmente com o plantio das espécies nativas, conforme determinação do órgão competente do SISNAMA.

O Decreto n.º 5.975/2006, em seu art. 14, § 2.º, desobriga o detentor da autorização de supressão de vegetação do cumprimento da reposição florestal, quando ela já foi efetuada por aquele que utilizou a matéria-prima florestal. A regra não promove a mesma isenção em sentido inverso, ou seja, não desobriga o produtor que utilizou a matéria-prima caso a reposição tenha sido

⁸ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Biomassa*. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/clima/energia/energias-renovaveis/biomassa>>. Acesso em: 5 jul. 2012.

realizada pelo proprietário ou possuidor da área suprimida. Nessa hipótese, adotando-se a interpretação mais favorável ao meio ambiente, tem-se que ambos deverão cumprir a obrigação.

33.4 Isenção da obrigação

Após destacar o dever de reposição florestal ao proprietário ou possuidor do imóvel rural, o Código trata de isenções dessa mesma obrigação.

Isenta-se, em primeiro lugar, aquele que utiliza costaneiras,⁹ aparas,¹⁰ cavacos¹¹ ou outros resíduos provenientes da atividade industrial. Tratando-se de resíduos de matéria-prima já utilizada no processo produtivo, a reposição florestal será obrigatória àquele que a suprimiu ou àquele que utilizou a madeira em sua forma originária, nos termos do item anterior, justificando-se essa primeira hipótese de isenção.

Também é isento da reposição aquele que se utiliza de matéria-prima florestal oriunda de Plano de Manejo Florestal Sustentável, tendo em vista que o Plano, conforme o art. 31, *caput*, do Código, já contempla as técnicas de reposição florestal necessárias (*vide comentários ao art. 31. Item 31.4*).

A utilização de matéria-prima de floresta plantada também isenta o produtor de reposição florestal, tendo em vista que tais áreas se destinam a fins comerciais ou industriais, sendo a reposição própria da atividade econômica.

Por fim, o uso de matéria-prima não madeireira é isento de reposição, faltando no legislador uma preocupação com a coleta de produtos não madeireiros, o que se revela temerário, por ser possível que essa atividade provoque significativos impactos ambientais, por exemplo, no caso de plantas medicinais.

Para garantir a isenção de reposição florestal, compete ao produtor interessado a comprovação à autoridade competente (órgão do SISNAMA) da origem do recurso florestal utilizado.

Art. 34. As empresas industriais que utilizam grande quantidade de matéria-prima florestal são obrigadas a elaborar e implementar Plano de Suprimento Sustentável – PSS, a ser submetido à aprovação do órgão competente do SISNAMA.

§ 1.º O PSS assegurará produção equivalente ao consumo de matéria-prima florestal pela atividade industrial.

§ 2.º O PSS incluirá, no mínimo:

⁹ Tábua feita da primeira e última parte de um tronco serrado, que geralmente se apresenta com falhas, e mais estreita que as demais (Dicionário *Houaiss*).

¹⁰ Sobra de madeira que foi cortada (Dicionário *Houaiss*).

¹¹ Lasca de madeira (Dicionário *Houaiss*).

- I – programação de suprimento de matéria-prima florestal;
- II – indicação das áreas de origem da matéria-prima florestal georreferenciadas;
- III – cópia do contrato entre os particulares envolvidos, quando o PSS incluir suprimento de matéria-prima florestal oriunda de terras pertencentes a terceiros.

§ 3.º Admite-se o suprimento mediante matéria-prima em oferta no mercado:

I – na fase inicial de instalação da atividade industrial, nas condições e durante o período, não superior a 10 (dez) anos, previstos no PSS, ressalvados os contratos de suprimento mencionados no inciso III do § 2.º;

II – no caso de aquisição de produtos provenientes do plantio de florestas exóticas, licenciadas por órgão competente do SISNAMA, o suprimento será comprovado posteriormente mediante relatório anual em que conste a localização da floresta e as quantidades produzidas.

§ 4.º O PSS de empresas siderúrgicas, metalúrgicas ou outras que consumam grandes quantidades de carvão vegetal ou lenha estabelecerá a utilização exclusiva de matéria-prima oriunda de florestas plantadas ou de PMFS e será parte integrante do processo de licenciamento ambiental do empreendimento.

§ 5.º Serão estabelecidos, em ato do Chefe do Poder Executivo, os parâmetros de utilização de matéria-prima florestal para fins de enquadramento das empresas industriais no disposto no *caput*.

Doutrina

34.1 Uso de matéria-prima florestal em grande quantidade

O art. 34 do Código Florestal consagra mais um instrumento de materialização da diretriz do desenvolvimento sustentável, orientadora do direito ambiental.

Destaca o dispositivo que as empresas industriais que consumam grande quantidade de matéria-prima florestal deverão elaborar e implementar um Plano de Suprimento Sustentável (PSS), que será submetido à aprovação do órgão competente do SISNAMA.

O conceito de “grande quantidade” deve ser definido, segundo o § 5.º do dispositivo, por ato do Chefe do Poder Executivo. O Decreto n.º 5.975/2006, regulamentador de regra semelhante no antigo Código Florestal, em seu art. 12, estabeleceu como de grande quantidade o consumo anual superior a: (a) cinquenta mil metros cúbicos de toras; (b) cem mil metros cúbicos de lenha; ou (c) cinquenta mil metros de carvão vegetal.

Nessas hipóteses, sem prejuízo da autorização para supressão de vegetação nativa, do Plano de Manejo Florestal sustentável para a exploração florestal, ou mesmo do licenciamento para o exercício de suas atividades, a empresa industrial deverá submeter à aprovação do órgão competente do SISNAMA o Plano de Suprimento Sustentável.

Sobre o órgão do SISNAMA competente para a aprovação do PSS, aplica-se a regra prevista na Lei Complementar n.º 140/2011, conforme exposto no item 31.4.

34.2 Plano de Suprimento Sustentável (PSS)

O Plano de Suprimento Sustentável é documento que deve ser elaborado e, após aprovação pelo órgão do SISNAMA, aplicado pela empresa industrial utilizadora de grande quantidade de matéria-prima florestal, consagrando um conjunto de informações acerca do uso dos recursos.

Vale destacar que o regulamento trazido pelo Código Florestal acerca do Plano de Suprimento Sustentável, já estava, em grande parte, positivado no Decreto n.º 5.975/2006, bem como na Instrução Normativa 6, de 15 de dezembro de 2006 do Ministério do Meio Ambiente, sendo grande parte dessas regras aproveitadas.

Antes de tratar do conteúdo do PSS, o legislador revelou a principal diretriz para a elaboração do Plano, que é a garantia de produção equivalente ao consumo de matéria-prima florestal pela atividade industrial. Exige-se, portanto, um perfeito equilíbrio entre o consumo da empresa e sua produção.

Partindo dessa premissa, o PSS deverá incluir a programação de suprimento de matéria-prima florestal, indicando sua produção anual, consumo anual estimado, as áreas previstas para plantio, manejo e supressão, pelo prazo de cinco anos, georreferenciadas, conforme estipulado no art. 4.º e Anexo IV da IN 06/2006 do Ministério do Meio Ambiente.

O georreferenciamento consiste numa “técnica aprimorada de descrição de imóveis rurais e urbanos, voltada para o controle tanto do cadastro de imóveis rurais e urbanos como dos direitos a eles relativos; visando a identificação de lotes urbanos e terras devolutas Federais e Estaduais, com finalidade de combater a superposição de áreas e as fraudes decorrentes”.¹²

O art. 176, § 2.º, da Lei n.º 6.015, de 31 de dezembro de 1973, com redação dada pela Lei n.º 10.267, de 28 de agosto de 2001, determinou que, em casos de parcelamento, desmembramento ou remembramento do imóvel rural, a identificação do imóvel em sua escritura deverá conter as coordenadas

¹² ABRAGEO. Estatuto da Associação Brasileira de Georreferenciamento e Geomática. Art. 2.º. Disponível em: <<http://www.abrageo.com.br/estatuto.php>>. Acesso em: 20 ago. 2012.

dos vértices definidores dos limites dos imóveis rurais, georreferenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro.

Nesse contexto, vale esclarecer que “georreferenciar ao Sistema Geodésico Brasileiro – SGB significa identificar inequivocamente o imóvel, descrevendo-o através de coordenadas do sistema de referência do mapeamento oficial adotado no país, que é de responsabilidade do IBGE”.¹³ Trata-se de procedimento de extrema relevância para a fiscalização do cumprimento das exigências legais sobre o imóvel rural.

Destaca-se, por fim, que, visando o controle do suprimento florestal e das exigências dele decorrentes, determinou o legislador uma providência complementar caso esteja envolvida na atividade industrial matéria-prima oriunda de terras de terceiros. Nessa hipótese deverá o PSS incluir também cópia do contrato entre os particulares envolvidos para que o órgão ambiental não perca de vista aquele cuja propriedade rural está sendo explorada.

34.3 Suprimento por matéria-prima em oferta no mercado

A obrigatoriedade da indicação das áreas e programação de suprimento em PSS pelas empresas industriais com grande consumo é excepcionada pelo Código Florestal em duas hipóteses.

Considerou o legislador que em casos especiais a empresa pode necessitar de suprimento sem que fosse possível a previsão no Plano, como no caso de início das atividades, em que se revela mais difícil uma previsão precisa da produção e conseqüentemente do consumo, ou num eventual aumento de produção inesperado.

Ressalva, por primeiro, a lei que, na fase inicial de instalação da atividade industrial, é possível que a empresa adquira sua matéria-prima no mercado, contanto que respeitadas as condições e durante o período previsto no PSS, que não poderá superar o prazo de dez anos.

Trata-se, portanto, de medida temporária, concedendo o legislador um período para que a empresa industrial possa se adaptar às suas próprias necessidades de matéria-prima, conforme as demandas do mercado. Vale notar que a lei não isenta a empresa da elaboração e aprovação do PSS em sua fase inicial, permitindo apenas que no Plano haja a previsão das condições e do prazo (não superior a dez anos) desse período excepcional, em que poderá ser adquirida a matéria-prima fora da programação de suprimento prevista.

Esta primeira hipótese não abrange, por expressa previsão legal, os casos em que o PSS inclui o suprimento regular de matéria-prima florestal oriunda

¹³ PEREIRA, Kátia Duarte; AUGUSTO, Moema José de Carvalho. O Sistema Geodésico Brasileiro e a Lei de Georreferenciamento de Imóveis Rurais. Disponível em: <<http://www.ufpe.br/cgtg/ISIMGEO/CD/html/geodesia/Artigos/G026.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2012.

de terras pertencentes a terceiros. Isso porque tal situação é regulamentada pelo art. 34, § 2.º, III, do Código, que possibilita a prática a qualquer tempo, exigindo apenas que seja juntada cópia do contrato entre os particulares envolvidos, conforme supra-analisado.

A segunda hipótese excepcional de aquisição de matéria-prima no mercado se configura quando os produtos forem provenientes do plantio de florestas exóticas, licenciadas por órgão competente do SISNAMA. Trata-se de medida que parece buscar atender às empresas industriais que passam por uma necessidade temporária e imprevista de matéria-prima florestal podendo, diante da falta de programação do PSS, adquiri-la no mercado, contanto que oriundo de florestas exóticas (não nativas) e com licenciamento pelo órgão competente.

Permite o Código, nesse caso, que o suprimento seja comprovado *a posteriori* pela empresa, mediante a elaboração de um relatório anual em que conste a localização da floresta e as quantidades produzidas, ficando esta demonstração posterior sujeita à aprovação do órgão competente.

34.4 Consumidoras de carvão vegetal ou lenha

Como observado (*vide item 33.2*), a origem dos recursos florestais para atividades comerciais ou industriais pode decorrer de florestas plantadas, PMFS, supressão de vegetação nativa autorizada ou outras formas de biomassa.

Para as empresas siderúrgicas, metalúrgicas, ou outras que consumam grande quantidade de carvão vegetal ou lenha, impôs o legislador um tratamento ainda mais restrito.

Tais empresas deverão, necessariamente, com a devida previsão do PSS, utilizar matéria-prima exclusivamente de florestas plantadas ou PMFS, sendo vedada, portanto, a supressão desses materiais em vegetação nativa. Nas florestas plantadas, vale dizer, o art. 35, § 2.º, do Código diz ser livre a extração de lenha e demais produtos (*vide comentários ao art. 35, item 35.2.3*).

Para garantir a observância do preceito destaca-se que o PSS com a devida previsão de origem da matéria-prima integrará já o processo de licenciamento ambiental do empreendimento, figurando, portanto, como mais um requisito para a concessão da licença.

Fundamento Constitucional

Meio ambiente ecologicamente equilibrado: art. 225, *caput* e parágrafos. Política econômica e defesa do meio ambiente: art. 170, *caput*, e inciso VI. Direito à propriedade: art. 5.º, XXII. Função socioambiental da propriedade rural: art. 5.º, XXIII; art. 170, incisos II e III; art. 186 e incisos. Competência ambiental (administrativa e legislativa): art. 23, VI e VII, art. 24, V, VI, VII, e parágrafos; e art. 30, II.

Legislação Correlata

Lei Complementar n.º 140/2011 (Regras de Competência Ambiental); Lei n.º 11.326/2006 (Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais); Lei n.º 11.284/2006 (Gestão de florestas públicas para a produção sustentável); Decreto n.º 5.975/2006 (Exploração de Florestas e Formações Sucessoras); Decreto n.º 6.514/2008 (Disciplina as infrações e sanções administrativas); Decreto n.º 6.040/2007 (Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais); Instrução Normativa n.º 4, de 4 de março de 2002, do Ministério do Meio Ambiente; Instrução Normativa n.º 6, de 15 de dezembro de 2006, do Ministério do Meio Ambiente.

Atos Internacionais

Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (RIO 92) da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento – Rio de Janeiro, 1992; Declaração de Princípios para o Desenvolvimento Sustentável das Florestas (Carta das Florestas) da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento – Rio de Janeiro, 1992; Convenção da Diversidade Biológica (CDB) assinada na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento – Rio de Janeiro, 1992; Conferência de Copenhague sobre o Desenvolvimento Social – 1995; Declaração de Nova Delhi de Princípios de Direito Internacional Relativos ao Desenvolvimento Sustentável – 2002; Conferência Africana sobre Recursos Naturais, Meio Ambiente e Desenvolvimento – Maputo (Moçambique), 2003; Declaração do Rio de Janeiro da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável – Rio de Janeiro, 2012.

Jurisprudência

Plano de Manejo Florestal Sustentável: “Administrativo. Ambiental. Plano de Manejo Florestal Sustentável. Propriedade Rural. Exigência de Ampliação da Área de Reserva Legal. MP n.º 2.166-65. Lei n.º 4.771/1965, art. 16, I. 1. A MP n.º 2.166-67/2001, que alterou o art. 16, I, da Lei n.º 4.771/1965, aumentou o percentual de constituição da Reserva Legal em oitenta por cento da propriedade rural. 2. Não se mostra ilegal ou abusivo o ato da autoridade impetrada que informa a necessidade de adequação à supracitada norma, para obtenção da aprovação do Projeto de Manejo em Regime Florestal Sustentado de imóvel rural. 3. O fato de o Impetrante ter averbado 50% de sua propriedade, como Reserva Legal, não o isenta de atender dispositivo legal posterior que estabeleceu novo percentual. Precedentes desta Corte. 4. Apelação desprovida” (TRF da 1.ª Região. Quinta Turma. Apelação Cível n.º 0000765-83.2004.4.01.4100/RO. Rel. Des. Fagundes de Deus. j. 10.02.2010. e-DJF1 12.03.2010. p. 304).

“Mandado de Segurança. Suspensão Provisória de Autorização de Atividades Madeireiras em Decorrência da Resolução CONAMA n.º 240/1998. Legalidade. 1. Segundo estabelece o art. 19 da Lei n.º 4.771/1965, ‘a exploração de florestas e de formações sucessoras, tanto de domínio público como de domínio privado, dependerá de aprovação prévia do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, bem como da adoção de técnicas de condução, exploração, reposição florestal e manejo compatíveis com os variados ecossistemas que a cobertura arbórea forme.’ 2. Assim, é lícita a suspensão provisória de atividade madeireira imposta pela Resolução CONAMA n.º 240/1998 visto que em consonância com o art. 19, da Lei n.º 4.771/1965. 3. O ato impugnado no presente *mandamus* que, em cumprimento à Resolução CONAMA n.º 240/1998, suspende temporariamente atividades madeireiras que utilizam como matéria-prima árvores nativas da Mata Atlântica, não ofende a ordem jurídica uma vez que decorrente da própria situação instável que encerra a autorização para o exercício da atividade paralisada provisoriamente. 4. Apelação desprovida” (TRF da 1.ª Região. Sexta Turma. Apelação Cível n.º 0000765-83.2004.4.01.4100/RO. Rel. Des. Daniel Paes Ribeiro. j. 06.07.2007. DJ 13.08.2007. p. 48).

Capítulo VIII

Do Controle da Origem dos Produtos Florestais

Art. 35. O controle da origem da madeira, do carvão e de outros produtos ou subprodutos florestais incluirá sistema nacional que integre os dados dos diferentes entes federativos, coordenado, fiscalizado e regulamentado pelo órgão federal competente do SISNAMA. (Redação dada pela Lei nº 12.727, de 2012).

§ 1.º O plantio ou reflorestamento com espécies florestais nativas ou exóticas independem de autorização prévia, desde que observadas as limitações e condições previstas nesta Lei, devendo ser informados ao órgão competente, no prazo de até 1 (um) ano, para fins de controle de origem.

§ 2.º É livre a extração de lenha e demais produtos de florestas plantadas nas áreas não consideradas Áreas de Preservação Permanente e Reserva Legal.

§ 3.º O corte ou a exploração de espécies nativas plantadas em área de uso alternativo do solo serão permitidos independentemente de autorização prévia, devendo o plantio ou reflorestamento estar previamente cadastrado no órgão ambiental competente e a exploração ser previamente declarada nele para fins de controle de origem.

§ 4.º Os dados do sistema referido no *caput* serão disponibilizados para acesso público por meio da rede mundial de computadores, cabendo ao órgão federal coordenador do sistema fornecer os programas de informática a serem utilizados e definir o prazo para integração dos dados e as informações que deverão ser aportadas ao sistema nacional.

§ 5.º O órgão federal coordenador do sistema nacional poderá bloquear a emissão de Documento de Origem Florestal – DOF dos entes federativos não integrados ao sistema e fiscalizar os dados e relatórios respectivos. (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012).

Doutrina

35.1 Instrumentos de Controle da Origem dos Produtos Florestais

Após regulamentar a supressão e a exploração das florestas e outras formas de vegetações nativas, o legislador aponta alguns instrumentos de controle e fiscalização de seus produtos.

Para esta atuação é prevista, em primeiro lugar, a criação de um sistema nacional de controle de origem dos produtos e subprodutos florestais, destacando-se a madeira e o carvão. Tal sistema, de âmbito nacional, ainda pendente de criação, deverá integrar os dados dos diferentes entes federativos, sendo controlado pelo órgão federal competente do SISNAMA.

O sistema nacional proposto, não obstante o silêncio do legislador, deverá integrar o Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente (SINIMA), sendo competente para sua organização e manutenção o IBAMA (*vide comentários ao art. 29, item 29.1*).

Os dados constantes no sistema serão públicos, disponibilizados por meio da rede mundial de computadores, cabendo ao IBAMA adotar as medidas de instrumentalização, quais sejam, o fornecimento dos programas de informática a serem utilizados, a definição do prazo para integração dos dados e das informações que deverão ser aportadas ao sistema nacional.

Sobre a competência para organização e manutenção do sistema, aplicam-se as mesmas regras apontadas para o Cadastro Ambiental Rural (*verificar comentários ao art. 29, item 29.3*).

35.2 Medidas de controle de origem dos produtos florestais

Partindo da implantação do sistema nacional de controle de origem dos produtos florestais, são consagradas no diploma florestal diferentes medidas, aplicáveis apenas às áreas remanescentes do imóvel rural, uma vez que as Áreas de Preservação Permanente não admitem exploração e as áreas de Reserva Legal possuem regras específicas para tanto.

Destaca, nesse sentido, o Código que as atividades de plantio e reflorestamento, bem como o corte ou exploração de espécies nativas, devem atender a algumas regras com o objetivo de possibilitar o controle desses produtos.

35.2.1 Comunicação do plantio ou reflorestamento

O art. 35, § 1.º, ao estabelecer de um lado a liberdade no plantio e reflorestamento com espécies nativas ou exóticas, independentemente de autorização prévia, impõe de outro um dever àquele que promoveu a medida.

Para os conceitos de espécies nativas e exóticas verificar comentários ao art. 32, item 32.1 – Isenção de Plano de Manejo Florestal Sustentável.

Trata-se do dever de informação do plantio ou do reflorestamento, que deve ser comunicado ao órgão competente para fins de controle de origem dos produtos. Fala a lei num prazo de um ano para o cumprimento desse dever, permitindo concluir a interpretação do dispositivo que o termo inicial para contagem é a data do plantio ou reflorestamento.

Diante das regras de competência para manutenção dos sistemas de informações destacadas (*vide item 29.3*) aplicáveis ao tema em comento, tem-se que a comunicação poderá ser feita perante os órgãos dos diferentes entes federativos. Sendo feita perante o Estado ou o Município caberá a estes informar o órgão federal responsável pelo sistema (IBAMA).

35.2.2 *Declaração prévia para exploração*

Feito o plantio ou reflorestamento, o posterior corte ou exploração das espécies nativas plantadas na área também independerá de autorização prévia, contanto que aquelas medidas tenham atendido ao dever de informação ao órgão ambiental e estejam previamente cadastrados junto ao órgão ambiental, conforme supraexplicitado.

Não obstante prescindir de autorização, o interessado fica obrigado a, antes de promover a exploração, declará-la ao órgão competente para fins de controle da origem dos produtos.

Tem-se, portanto, um ciclo de comunicação previsto na lei: (a) a informação do plantio ou do reflorestamento ao órgão ambiental, para que o produto seja cadastrado no sistema nacional; (b) a prévia declaração da exploração ou corte desses produtos ao mesmo órgão, para que haja um controle de seu uso.

Com isso, o sistema possuirá um registro de “entradas e saídas” do produto florestal, garantindo o controle.

35.2.3 *Extração de lenha e demais produtos florestais*

O art. 35, § 2.º, destaca que a extração de lenha e demais produtos de florestas plantadas nas áreas não consideradas de Preservação Permanente ou de Reserva Legal é livre.

Trata-se de dispositivo enganoso, tendo em vista que tais atividades deverão atender o mesmo ciclo de comunicação, com a informação do plantio ou reflorestamento e a prévia declaração da extração ou corte, o que revela não haver a declarada liberdade.

35.3 **Bloqueio de emissão do Documento de Origem Florestal**

A efetividade do sistema de comunicação previsto exige uma atuação ativa dos exploradores de produtos florestais, bem como dos Estados e Municípios que, após efetivarem sua adesão ao sistema, deverão promover rigorosa fiscalização para controle dos imóveis rurais cadastrados.

Nesse cenário, importante medida para assegurar o sucesso do sistema é a prevista no art. 35, § 5.º, do Código. Trata-se do bloqueio da emissão do Documento de Origem Florestal (DOF) pelos entes federativos que não se integrarem ao sistema e fiscalizarem os dados e relatórios respectivos.

O Documento de Origem Florestal (DOF), emitido pelo órgão competente do SISNAMA, é essencial para a licença necessária para transporte e armazenamento de produtos florestais. Dessa forma, o bloqueio da emissão do DOF na negligência dos entes federativos na adesão ao sistema, bem como na sua fiscalização e controle de dados, impossibilita que no território do ente omissão se operem atividades comerciais envolvendo recursos florestais. A medida, pelas sérias consequências dela decorrentes, parece eficaz para assegurar a participação adequada dos entes federativos no sistema.

Para um tratamento mais detalhado do Documento de Origem Florestal, verificar comentários ao art. 36, item 36.1.

A adequação na criação do sistema, bem como na previsão da medida adotada para assegurar a plena adesão dos entes federativos, contrasta com a falta de estipulação de prazos para que os diferentes órgãos ambientais efetivem todo o aparato previsto, o que pode levar à omissão do poder público no cumprimento desse dever.

Art. 36. O transporte, por qualquer meio, e o armazenamento de madeira, lenha, carvão e outros produtos ou subprodutos florestais oriundos de florestas de espécies nativas, para fins comerciais ou industriais, requerem licença do órgão competente do SISNAMA, observado o disposto no art. 35.

§ 1.º A licença prevista no *caput* será formalizada por meio da emissão do DOF, que deverá acompanhar o material até o beneficiamento final.

§ 2.º Para a emissão do DOF, a pessoa física ou jurídica responsável deverá estar registrada no Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais, previsto no art. 17 da Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981.

§ 3.º Todo aquele que recebe ou adquire, para fins comerciais ou industriais, madeira, lenha, carvão e outros produtos ou subprodutos de florestas de espécies nativas é obrigado a exigir a apresentação do DOF e munir-se da via que deverá acompanhar o material até o beneficiamento final.

§ 4.º No DOF deverão constar a especificação do material, sua volumetria e dados sobre sua origem e destino.

§ 5.º O órgão ambiental federal do SISNAMA regulamentará os casos de dispensa da licença prevista no *caput*. (Redação dada pela Lei n.º 12.727, de 2012).

Doutrina

36.1 Documento de Origem Florestal

O Documento de Origem Florestal foi criado pela Portaria do Ministério do Meio Ambiente n.º 253, de 18 de agosto de 2006, substituindo a antiga Autorização para Transporte de Produtos Florestais.

Nos termos do art. 1.º, § 1.º, da Portaria, “Entende-se por DOF a licença obrigatória para o transporte e armazenamento de produtos e subprodutos florestais de origem nativa, contendo as informações sobre a procedência desses produtos, gerado pelo sistema eletrônico denominado Sistema-DOF”.

O conceito de produtos e subprodutos florestais é dado pela Instrução Normativa IBAMA n.º 112, de 21 de agosto de 2006.

Para fins de exigência de DOF serão considerados produtos florestais, segundo o art. 2.º, I, da Instrução Normativa n.º 112/2006, aqueles que se encontram em estado bruto ou *in natura* na forma de: (a) madeira em toras; (b) toretes; (c) postes não imunizados; (d) escoramentos; (e) palanques roliços; (f) dormentes nas fases de extração/fornecimento; (g) estacas e moirões; (h) achas e lascas; (i) pranchões desdobrados com motosserra; (j) bloco ou filé, tora em formato poligonal, obtida a partir da retirada de costaneiras; (k) lenha; (l) palmito; (m) xaxim; (n) óleos essenciais. Estende-se o conceito de produto florestal para as plantas ornamentais, medicinais e aromáticas, mudas, raízes, bulbos, cipós e folhas de origem nativa ou plantada das espécies constantes da lista oficial de flora brasileira ameaçada de extinção e dos anexos da Cites.

Quanto aos subprodutos florestais, determina o art. 2.º, II, do mesmo diploma tratar-se daqueles que passaram por processos de beneficiamento na seguinte forma: (a) madeira serrada sob qualquer forma, laminada e faqueada; (b) resíduos da indústria madeireira (aparas, costaneiras, cavacos e demais restos de beneficiamento e de industrialização de madeira) quando destinados para fabricação de carvão; (c) dormentes e postes na fase de saída da indústria; (d) carvão de resíduos da indústria madeireira; (e) carvão vegetal nativo empacotado, na fase posterior à exploração e produção; e (f) xaxim e seus artefatos na fase de saída da indústria.

Para esse amplo rol de espécies, quando oriundos de florestas de espécies nativas, será exigida licença para transporte – rodoviário, aéreo, ferroviário, fluvial ou marítimo – ou armazenamento, formalizada por meio da emissão do DOF.

36.2 Emissão do DOF

A emissão do DOF exigirá da pessoa física ou jurídica responsável pelo transporte ou armazenamento dos produtos ou subprodutos florestais registro no Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais, tratado no art. 17 da Lei n.º 6.938/1981 e regulamentado pela Instrução Normativa IBAMA 31, de 3 de dezembro de 2009.

O Cadastro Técnico é instrumento que visa informar a Administração Pública no controle de atividades passíveis de comprometer a qualidade do patrimônio ambiental, contribuindo para a estruturação do Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente (SINIMA).¹

A inscrição no Cadastro será obrigatória para todas as pessoas físicas ou jurídicas que se dediquem a atividades potencialmente poluidoras ou extração, produção, transporte ou comercialização de produtos potencialmente perigosos e de produtos ou subprodutos de fauna ou flora.²

Determina o art. 14 da IN n.º 31/2009 que a falta de registro no Cadastro implica pena de multa. Com a previsão do Código Florestal também será sancionada a pessoa física ou jurídica com a impossibilidade de emissão de DOF.

Ao lado do Cadastro Técnico, determina a IN n.º 112/2006, em seu art. 3.º, § 7.º, que o DOF somente será emitido pela pessoa física ou jurídica, quando esta estiver em situação regular com relação à obrigação da reposição florestal, nas hipóteses em que esta for exigível.

36.3 Conteúdo do DOF

O Documento de Origem Florestal deverá apontar a especificação do material transportado ou armazenado, indicar sua volumetria, além de destacar tanto a origem quanto o destino do produto a ser transportado.

Deve-se indicar, ainda, o veículo a ser utilizado para o transporte, bem como a descrição do trajeto da carga.³ Caso uma mesma carga venha a ser transportada por diferentes meios, será exigido um DOF para cada trecho e veículo.⁴

Estas informações vinculam o transporte ou armazenamento, que somente será autorizado nos limites especificados no Documento.

36.4 Recebimento do produto florestal

A exigência do DOF perdura desde a origem do material até o seu beneficiamento final, devendo todo aquele que, no trânsito do produto, o recebe ou

¹ MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente*, op. cit., p. 473.

² Idem, *ibidem*, p. 474.

³ Art. 3.º, § 5.º, da Instrução Normativa IBAMA n.º 112/2006.

⁴ Art. 14 da Instrução Normativa IBAMA n.º 112/2006.

adquire, para fins comerciais ou industriais, exigir a apresentação do Documento e munir-se da via para seu acompanhamento até o destino final.

Recebido o produto florestal pelo destinatário final, este deverá informar ao Sistema eletrônico o fim do transporte, sob pena de suspensão da emissão e recebimento de novos DOFs.⁵

36.5 Isenção de licença para transporte e armazenamento

Garante o art. 36, § 5.º, do Código Florestal que o órgão competente do SISNAMA regulamente casos de dispensa do Documento de Origem Florestal.

Tal medida encontra-se atualmente tratada também na Instrução Normativa IBAMA 112/2006, que dispensa o uso do DOF para transporte de produtos ou subprodutos florestais nas seguintes hipóteses: (a) material lenhoso proveniente de erradicação de culturas, pomares ou de poda de arborização urbana; (b) subprodutos que, por sua natureza, já se apresentam acabados, embalados, manufaturados e para uso final, tais como: porta, janela, móveis, cabos de madeira para diversos fins, lambri, taco, esquadria, portais, alisar, rodapé, assoalho, forros, acabamentos de forros e caixas, chapas aglomeradas, prensadas, compensadas e de fibras ou outros objetos similares com denominações regionais; (c) celulose, goma-resina e demais pastas de madeira; (d) aparas, costaneiras, cavacos e demais restos de beneficiamento e de industrialização de madeira, serragem, paletes e briquetes de madeiras e de castanha em geral, folhas de essências plantadas, folhas, palhas e fibras de palmáceas, casca e carvão produzido da casca de coco, moinha e briquetes de carvão vegetal, escoramentos e madeira beneficiada entre canteiros de obra de construção civil, madeira usada em geral, reaproveitamento de madeira de cercas, currais e casas; (e) carvão vegetal empacotado do comércio varejista; (f) bambu (*Bambusa* vulgares) e espécies afins; (g) vegetação arbustiva de origem plantada para qualquer finalidade; (h) plantas ornamentais, medicinais e aromáticas, mudas, raízes, bulbos, cipós e folhas de origem nativa das espécies não constantes da lista oficial de tipos ameaçados de extinção e dos anexos da Cites.⁶

Art. 37. O comércio de plantas vivas e outros produtos oriundos da flora nativa dependerá de licença do órgão estadual competente do SISNAMA e de registro no Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais, previsto no art. 17 da Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981, sem prejuízo de outras exigências cabíveis.

⁵ Art. 25 da Instrução Normativa IBAMA n.º 112/2006.

⁶ Art. 9.º da Instrução Normativa IBAMA n.º 112/2006.

Parágrafo único. A exportação de plantas vivas e outros produtos da flora dependerá de licença do órgão federal competente do SISNAMA, observadas as condições estabelecidas no *caput*.

Doutrina

37.1 Comércio de produtos oriundos da flora nativa

Tal como o transporte e armazenamento de produtos e subprodutos florestais, o comércio de produtos oriundos da flora nativa demandarão registro no Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais (*vide item 36.2*).

A Instrução Normativa IBAMA n.º 11, de 29 de setembro de 2011, ao tratar da licença para comércio das famílias *Bromeliaceae*, *Cactaceae* e *Orchidaceae* constantes em listas oficiais da flora ameaçada de extinção e/ou nos anexos da Cites, determinou que os comerciantes (bem como os produtores e colecionadores) dessas plantas deverão solicitar sua inclusão no Sistema DOF para que possam promover qualquer transporte.

Estabeleceu-se, portanto, que na falta de um procedimento próprio de licença para o comércio de plantas da flora nativa, deveria ser feita sua adesão ao já existente Sistema DOF.

Não obstante a medida não alcance o comércio da flora nativa como um todo, na falta de procedimento específico pode-se pensar nessa mesma solução para plena aplicação da regra contida no art. 37 do Código Florestal.

37.2 Exportação de produtos oriundos da flora

O art. 37, parágrafo único, do diploma florestal determinou que a exportação de produtos oriundos da flora dependerá de licença do órgão federal competente do SISNAMA.

Destaca-se, em primeiro lugar, a não restrição do legislador às espécies da flora nativa, mostrando que também a exportação de espécies exóticas dependerá de licença do órgão federal.

A previsão se amolda à Lei Complementar n.º 140/2011, que em seu art. 7.º, XIX, diz competir à União “controlar a exportação de componentes da biodiversidade brasileira na forma de espécimes silvestres da flora, micro-organismos e da fauna, partes ou produtos deles derivados”.

Fundamento Constitucional

Meio ambiente ecologicamente equilibrado: art. 225, *caput* e parágrafos. Política econômica e defesa do meio ambiente: art. 170, *caput*, e inciso VI. Proteção da fauna e da flora: art. 225, VII. Competência ambiental (administrativa e legislativa): art. 23, VI e VII, art. 24, V, VI, VII e parágrafos; e art. 30, II.

Legislação Correlata

Lei Complementar n.º 140/2011 (Regras de Competência Ambiental); Lei n.º 6.938/1981 (Política Nacional do Meio Ambiente); Portaria Ministério do Meio Ambiente n.º 253, de 18 de agosto de 2006; Instrução Normativa IBAMA 112, de 21 de agosto de 2006; Instrução Normativa IBAMA 31, de 3 de dezembro de 2009; Instrução Normativa IBAMA n.º 11, de 29 de setembro de 2011.

Atos Internacionais

Relatório Brundtland da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento criada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (ONU) – 1983; Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (RIO 92) da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento – Rio de Janeiro, 1992; Conferência de Copenhague sobre o Desenvolvimento Social – 1995; Declaração de Nova Delhi de Princípios de Direito Internacional Relativos ao Desenvolvimento Sustentável – 2002; Conferência Africana sobre Recursos Naturais, Meio Ambiente e Desenvolvimento – Maputo (Moçambique), 2003; Convenção sobre Comércio Internacional das Espécies da Flora e Fauna Selvagem em Perigo de Extinção (Cites) – 1973; Declaração do Rio de Janeiro da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável – Rio de Janeiro, 2012.

Jurisprudência

Exigência de Cadastro dos Produtos Florestais: “Ambiental. Atividades Madeireiras. Cadastro em Sistema Próprio de Controle e Proteção. Requisitos para o Cadastro. Descumprimento. Eventual Ocorrência de Fraude na Operação do Sistema. Suspensão do Cadastro e da Licença Ambiental sem Manifestação da Empresa Afetada. Contraditório e Ampla Defesa Diferidos. Possibilidade. Busca pela Preservação Ambiental” (STJ. 2ª Turma. Recurso Ordinário em Mandado de Segurança 2007/0251505-8. Rel. Min. Mauro Campbell Marques. j. 01.02.2009. DJe 16.09.2009).

Documento de Origem Florestal: “Agravado Legal. IBAMA. Certificado de Regularidade. Documento de Origem Florestal. Infração Ambiental. Multa. Recurso Administrativo. Agravado não provido. 1. Presentes os requisitos estabelecidos no art. 557 do CPC, ante a jurisprudência consolidada no âmbito deste E. Tribunal, cumpre ao Relator desde logo julgar o feito com acerto no aludido dispositivo processual. 2. A resolução da controvérsia limita-se à verificação da possibilidade do IBAMA obstar o exercício da atividade profissional do impetrante com base na existência de débito pendente, ainda que este ainda esteja em discussão na esfera administrativa. 3. A IN IBAMA n.º 112/2006 estabelece que o Documento de Origem Florestal (DOF) é uma licença obrigatória para o controle do transporte e armazenamento de produtos e subprodutos florestais de origem nativa (art. 1.º). Dispõe, ainda, em seu art. 11, que o acesso ao

sistema DOF será feito pela pessoa física ou jurídica cadastrada na categoria correspondente junto ao Cadastro Técnico Florestal (CTF) e em situação regular perante o IBAMA, bem como que a regularidade perante o referido órgão será verificada por meio do Certificado de Regularidade no CTF (art. 11, § 2.º). 4. Conclui-se que, para o exercício da sua atividade, necessita o impetrante da emissão do DOF, que, por sua vez, para ser emitido, depende do certificado de regularidade no CTF. 5. Na forma do § 1.º do art. 8.º da IN n.º 96/2006, 'o Certificado de Regularidade será disponibilizado para impressão, via internet, desde que verificado o cumprimento das exigências ambientais previstas em Leis, Resoluções do CONAMA, Portarias e Instruções Normativas do IBAMA e a ausência de débitos provenientes de taxas e multas administrativas por infrações ambientais'. 6. No presente caso, a não obtenção do Certificado de Regularidade e, conseqüentemente, do DOF, acarretaria sérios prejuízos ao impetrante, que se veria impedido de desempenhar a sua atividade profissional, não se afigurando, portanto, razoável tal penalidade. 7. Assim, em que pese a legitimidade do IBAMA para exercer o seu poder de polícia ambiental, protegendo o meio ambiente de danos causados por empresas que exerçam suas atividades irregularmente, o desempenho de tal função não deve chegar ao extremo de coibir o exercício da atividade profissional do impetrante. 8. Compulsando-se os autos, verifica-se que o impedimento à obtenção do certificado de regularidade em questão é a pendência de autos de infração, sendo certo que o status dos consequentes processos é 'aguardando pagamento/recurso'. 9. Logo, coagir o particular a pagar a multa antes do julgamento do recurso administrativo por ele interposto, seria o mesmo que tomar nulo o direito ao exame do recurso hierárquico no processo administrativo. 10. Precedente: TRF3, 3ª Turma, Rel. Des. Federal Cecília Marcondes, AMS 2006.61.02.012200-0, DJF3 25.11.2009. 11. Agravo não provido" (TRF – 3ª Região. Terceira Turma. Apelação Cível n.º 320.176. Rel. Des. Cecília Marcondes. j. 08.03.2012. e-DJF3 Judicial 1 16.03.2012).

Capítulo IX

Da Proibição do Uso de Fogo e do Controle dos Incêndios

Art. 38. É proibido o uso de fogo na vegetação, exceto nas seguintes situações:

I – em locais ou regiões cujas peculiaridades justifiquem o emprego do fogo em práticas agropastoris ou florestais, mediante prévia aprovação do órgão estadual ambiental competente do SISNAMA, para cada imóvel rural ou de forma regionalizada, que estabelecerá os critérios de monitoramento e controle;

II – emprego da queima controlada em Unidades de Conservação, em conformidade com o respectivo plano de manejo e mediante prévia aprovação do órgão gestor da Unidade de Conservação, visando ao manejo conservacionista da vegetação nativa, cujas características ecológicas estejam associadas evolutivamente à ocorrência do fogo;

III – atividades de pesquisa científica vinculada a projeto de pesquisa devidamente aprovado pelos órgãos competentes e realizada por instituição de pesquisa reconhecida, mediante prévia aprovação do órgão ambiental competente do SISNAMA.

§ 1.º Na situação prevista no inciso I, o órgão estadual ambiental competente do SISNAMA exigirá que os estudos demandados para o licenciamento da atividade rural contenham planejamento específico sobre o emprego do fogo e o controle dos incêndios.

§ 2.º Excetuam-se da proibição constante no *caput* as práticas de prevenção e combate aos incêndios e as de agricultura de subsistência exercidas pelas populações tradicionais e indígenas.

§ 3.º Na apuração da responsabilidade pelo uso irregular do fogo em terras públicas ou particulares, a autoridade competente para fiscalização e autuação deverá comprovar o nexo de causalidade entre a ação do proprietário ou qualquer preposto e o dano efetivamente causado.

§ 4.º É necessário o estabelecimento de nexo causal na verificação das responsabilidades por infração pelo uso irregular do fogo em terras públicas ou particulares.

Doutrina

38.1 Uso de fogo na vegetação

A regra imposta pelo Código Florestal é da proibição do uso de fogo em florestas, abrindo exceções pontuais em que a medida poderá ser adotada, desde que autorizadas pelo Poder Público.

São hipóteses autorizadoras do uso do fogo, conforme o art. 38, *caput*:

I. A queima realizada em locais cujas peculiaridades justifiquem a prática: a hipótese deve ser vista com reservas, tendo em vista que o subjetivismo da expressão pode levar a interpretações demasiado extensivas. Indica o legislador que as peculiaridades da região devem justificar o emprego do fogo, não bastando tratar-se de método economicamente mais vantajoso ou tradicional no local. Pode-se apontar como exemplo as regiões de plantação de cana-de-açúcar em que, pela inclinação do terreno, seja inviável o uso de máquinas para a colheita.

II. A queima controlada em Unidades de Conservação visando ao manejo conservacionista da vegetação nativa, cujas características ecológicas estejam associadas evolutivamente à ocorrência do fogo: as Unidades de Conservação são conceituadas pelo art. 2.º, I, da Lei n.º 9.985/2000 como o “espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção”.

Trata-se, em síntese, de área de relevância natural, delimitada pelo Poder Público que estabelece um regime especial de proteção e administração, para fins de conservação.

O uso da área localizada em Unidade de Conservação demanda um plano de manejo, que deve levar em consideração os objetivos gerais da unidade, sobretudo o de conservação. Entre as possibilidades de uso está o emprego de fogo em caráter excepcional, tão somente nos casos em que a queima revelar-se importante à evolução da floresta.

Sobre as Unidades de Conservação vide comentários ao art. 12, item 12.5.2.

III. Atividades de pesquisa científica vinculada a projeto de pesquisa devidamente aprovado pelos órgãos competentes e realizada por instituição de pesquisa reconhecida: para fins de pesquisa poderá ser autorizado o uso do fogo em florestas, devendo ser demonstrado no pedido de autorização o valor científico ou tecnológico da prática.

Ao lado das três hipóteses tratadas, estende-se a possibilidade de uso do fogo para as práticas de prevenção e combate aos incêndios e as de agricultura de subsistência exercidas pelas populações tradicionais e indígenas, nos termos do art. 37, § 2.º, do Código.

Sobre a exigência de Estudo Prévio de Impacto Ambiental para uso do fogo, ver comentários ao art. 26, item 26.5.

A agricultura de subsistência demanda um tratamento diferenciado, liberando-se o uso do fogo nessas atividades quando promovidas por populações indígenas e tradicionais (*estas últimas tratadas no item 32.1*).

Ademais, práticas utilizadas para prevenção e combate ao incêndio promovidas pelo poder público, quando demandarem o uso do fogo para treinamentos e simulações, dispensarão autorização do órgão ambiental competente.

38.2 Competência para a aprovação

O art. 38 do Código Florestal concede ao órgão ambiental estadual do SISNAMA a competência para aprovar o uso do fogo em locais ou regiões cujas peculiaridades justifiquem a queima em práticas agropastoris ou florestais.

No caso do emprego de fogo em Unidades de Conservação, a aprovação será atribuição do órgão gestor da unidade.

Já no caso da aprovação para uso do fogo em pesquisas científicas o legislador foi silente, deixando dúvidas com relação ao órgão competente para tanto.

A Lei Complementar n.º 140/2011 não confere solução à questão, pois aponta que a competência para 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 ambiente¹ é comum aos entes federativos, cabendo ao legislador determinar o órgão competente.

Não obstante a falta de previsão expressa, parece se tratar de mero esquecimento do legislador, sendo coerente entender competente o órgão estadual do SISNAMA, tendo em vista que o mesmo procedimento e aparelhamento exigido para o uso de fogo em pesquisas científicas também será adotado nas hipóteses em que as peculiaridades regionais justificarem a medida, conforme se verá, concretizando-se com a Autorização para a Queima Controlada (*vide item 38.3*).

38.3 Aprovação do uso do fogo

Diante de uma das hipóteses do art. 38, *caput*, deverá o interessado receber aprovação do órgão competente do SISNAMA para afastar a proibição genérica do uso do fogo.

Para as hipóteses de queima em locais cujas peculiaridades justifiquem a prática ou no uso do fogo para pesquisa científica, a atividade está regulamentada pelo Decreto n.º 2.661, de 8 de julho de 1998, que institui a chamada “queima controlada”.

¹ Arts. 7.º, XII, 8.º, XII, e 9.º, XII, da LC 140/2011.

A queima controlada é conceituada pelo art. 2.º, parágrafo único, do Decreto, como “o emprego do fogo como fator de produção e manejo em atividades agropastoris ou florestais, e para fins de pesquisa científica e tecnológica, em áreas com limites físicos previamente definidos”.

O interessado no uso do fogo, para obtenção da autorização junto ao órgão competente do SISNAMA, deverá atender a diferentes requisitos, arrolados no art. 4.º do Decreto n.º 2.661/1998:

I. Definir as técnicas, os equipamentos e a mão de obra a serem utilizados.

II. Fazer o reconhecimento da área e avaliar o material a ser queimado: a queima controlada é permitida em área delimitada, que deve ser apontada e reconhecida pelo interessado. A aprovação da queima ficará limitada à área apontada.

III. Promover o enleiramento dos resíduos de vegetação, de forma a limitar a ação do fogo: os resíduos, como galhos, raízes e arbustos, devem ser dispostos em leiras,² para evitar a expansão indesejada do fogo.

IV. Preparar aceiros de no mínimo três metros de largura, ampliando esta faixa quando as condições ambientais, topográficas, climáticas e o material combustível a determinarem: a queima controlada envolve necessariamente o desbaste, corte do terreno em volta do local a ser queimado, formando aceiros que impeçam o fogo de se dissipar. Tais aceiros deverão ser de no mínimo três metros de largura, medida que será ampliada na eventualidade das condições ambientais, topográficas e climáticas ou o material combustível a ser utilizado assim exigirem.

Complementando o requisito com mais uma exigência de aumento da largura do aceiro, o art. 4.º, § 1.º, do Decreto n.º 2.661/1998 determina que se a queima puder atingir áreas de florestas e de vegetação natural, de preservação permanente, de Reserva Legal, aquelas especialmente protegidas em ato do poder público e de imóveis confrontantes pertencentes a terceiros, a largura do aceiro deve ser dobrada para seis metros.

V. Providenciar pessoal treinado para atuar no local da operação, com equipamentos apropriados ao redor da área, e evitar propagação do fogo fora dos limites estabelecidos: ao lado das medidas tomadas para evitar a expansão do fogo, como o enleiramento e os aceiros, o interessado deverá contratar pessoal treinado para promover a queimada, ficando responsável por eventual prejuízo fora dos limites autorizados.

VI. Comunicar formalmente aos confrontantes a intenção de realizar a Queima Controlada, com o esclarecimento de que, oportunamente, e com a antecedência necessária, a operação será confirmada com a indicação da data, hora do início e do local onde será realizada a queima.

² Qualquer saliência de terra entre dois sulcos (Dicionário Houaiss).

VII. Prever a realização da queima em dia e horário apropriados, evitando-se os períodos de temperatura mais elevada e respeitando-se as condições dos ventos predominantes no momento da operação.

VIII. Providenciar o oportuno acompanhamento de toda a operação de queima, até sua extinção, com vistas à adoção de medidas adequadas de contenção do fogo na área definida para o emprego do fogo.

Atendidos todos os requisitos, deverá o interessado na queima fazer requerimento ao órgão competente do SISNAMA, constando:³ o comprovante de propriedade ou de justa posse do imóvel onde se realizará a queima; cópia da autorização de desmatamento, quando legalmente exigida; Comunicação de Queima Controlada (documento subscrito pelo interessado no emprego do fogo, mediante o qual ele dá ciência ao órgão do SISNAMA de que cumpriu os requisitos e as exigências previstas no artigo anterior e requer a Autorização de Queima Controlada⁴).

Analisado o requerimento, comprovando o cumprimento dos requisitos, o órgão ambiental emitirá Autorização para a Queima Controlada.

A autorização será emitida com finalidade específica e com prazo de validade suficiente à realização da operação de emprego do fogo, dela constando, expressamente, o compromisso formal do requerente – sob pena de incorrer em infração legal – de que comunicará aos confrontantes a área e a hora de realização da queima, nos termos em que foi autorizado, bem como deverá conter orientações técnicas adicionais, relativas às peculiaridades locais, aos horários e dias com condições climáticas mais adequadas para a realização da operação, a serem obrigatoriamente observadas pelo interessado.⁵

Importante destacar, por fim, que o Decreto n.º 3.010, de 30 de março de 1999, inserindo comando no art. 1.º, § 3.º, do Decreto n.º 2.661/1998, vedou de maneira absoluta o uso do fogo, mesmo sob a forma de queima controlada, para queima de vegetação contida numa faixa de mil metros de aglomerado urbano de qualquer porte, delimitado a partir do seu centro urbanizado, ou de quinhentos metros a partir do seu perímetro urbano, se superior.

38.4 Suspensão ou cancelamento da queima controlada

Concedida a Autorização de Queima Controlada, poderá o interessado, observados os requisitos e limites nela impostos, promover o uso do fogo na vegetação.

Existem, contudo, hipóteses em que o órgão ambiental poderá determinar a suspensão ou o cancelamento da autorização.

³ Art. 5.º, § 1.º, do Decreto n.º 2.661/1998.

⁴ Art. 5.º, § 2.º, do Decreto n.º 2.661/1998.

⁵ Arts. 8.º e 10 do Decreto n.º 2.661/1998.

Poderá ser suspensa a autorização nas hipóteses do art. 14 do Decreto n.º 2.661/1998, a saber: (a) constatados risco de vida, danos ambientais ou condições meteorológicas desfavoráveis; (b) a qualidade do ar atingir índices prejudiciais à saúde humana, constatados por equipamentos e meios adequados, oficialmente reconhecidos como parâmetros; (c) os níveis de fumaça, originados de queimadas, atingirem limites mínimos de visibilidade, comprometendo e colocando em risco as operações aeronáuticas, rodoviárias e de outros meios de transporte.

Por outro lado, o órgão ambiental poderá determinar tanto a suspensão quanto o posterior cancelamento da autorização nos casos previstos no art. 15 do aludido decreto: (a) em que se registrarem risco de vida, danos ambientais ou condições meteorológicas desfavoráveis; (b) de interesse e segurança pública; (c) de descumprimento das normas vigentes.

38.5 Planejamento para o uso do fogo no licenciamento ambiental

O art. 38, § 1.º, do Código Florestal dispõe que, para as queimadas em locais ou regiões cujas peculiaridades justifiquem o emprego do fogo em práticas agropastoris ou florestais, o órgão competente do SISNAMA deve exigir que os estudos anteriores ao licenciamento contenham um planejamento específico sobre o emprego do fogo e o controle de incêndios.

Trata-se de mais um requisito imposto ao Plano de Manejo Florestal Sustentável, que deve ser acrescido àqueles já exigidos no art. 31 (*vide comentários ao art. 31, item 31.4*). Logo, se a exploração florestal envolver uso de fogo, o conteúdo do requerimento feito para obtenção da autorização da atividade, conforme tratado no item 38.3, já deverá constar do PMFS.

38.6 O uso do fogo em Unidades de Conservação

Nas Unidades de Conservação o uso do fogo encontra regramento específico, diante da maior proteção conferida a estas áreas.

Por apresentarem características naturais relevantes, as Unidades de Conservação são instituídas por ato do Poder Público com o objetivo de passar por um regime especial de administração, visando sua conservação e proteção.

Será ela administrada por um órgão gestor do ente federativo que a instituiu que, nos termos do art. 6.º, III, da Lei n.º 9.985/2000 são, no âmbito federal, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade e, subsidiariamente, o IBAMA, e no âmbito estadual e municipal os respectivos órgãos e entidades ambientais.

O órgão gestor será responsável pela elaboração de um plano de manejo, tratando das características da área e as principais atividades nela desenvolvidas, conforme descrito no art. 27 da Lei n.º 9.985/2000.

Entre as atribuições do órgão gestor da Unidade de Conservação está a de analisar e aprovar o uso de fogo nas áreas protegidas, contanto que esteja de acordo com o plano de manejo.

A medida é exigida, por óbvio, sem prejuízo das providências da queima controlada, às quais se acresce a submissão do uso do fogo à aprovação do órgão gestor, pelo maior controle e contato que este possui com as características e necessidades da Unidade de Conservação.

38.7 Responsabilidade pelo uso irregular do fogo

O uso irregular do fogo é tipificado pelo ordenamento jurídico como infração penal. Nesse sentido a Lei n.º 9.605/1998, em seu art. 41, consagra a conduta de provocar incêndio em mata ou floresta, impondo pena de dois a quatro anos de reclusão, e multa, se a conduta for dolosa; e de seis meses a um ano de detenção e multa, se a conduta for culposa. Trata-se de conduta que foge às hipóteses de queima controlada, porquanto a autorização do Poder Público afasta a ilicitude da conduta.

Se, todavia, o detentor da autorização se afasta dos limites nela impostos, poderá incorrer no delito previsto no art. 54 da Lei n.º 9.605/1998, que pune com pena de reclusão de um a quatro anos – se a conduta for dolosa –, ou com detenção de seis meses a um ano – para a conduta culposa – aquele que: “Causar poluição de qualquer natureza em níveis tais que resultem ou possam resultar em danos à saúde humana, ou que provoquem a mortandade de animais ou a destruição significativa da flora”; ou que “deixar de adotar, quando assim o exigir a autoridade competente, medidas de precaução em caso de risco de dano ambiental grave ou irreversível”.

Ao lado da responsabilização penal, é possível também a punição do autor do uso irregular do fogo nas esferas administrativa, civil e coletiva.

Sobre a responsabilidade pelo uso irregular do fogo, o legislador, nos §§ 3.º e 4.º do art. 38 do Código Florestal, consagrou regramento claramente equivocado.

Os dispositivos tratam do mesmo tema, sendo que o § 4.º, mais abrangente, acaba abraçando a hipótese do § 3.º.

Ao lado da repetição desnecessária, também o conteúdo dos dispositivos se revela injustificado, tendo em vista a regra imposta da necessidade de comprovação do nexos causal entre a atuação do proprietário ou de seus prepostos e o dano causado pelo uso irregular do fogo.

O dano ambiental é regulamentado pelo art. 14, § 1.º, da Lei n.º 6.938/1981, que impõe a responsabilidade objetiva, ou seja, independente de dolo ou culpa, ao causador do dano ambiental. Contudo, a apuração de dano pela teoria da responsabilidade objetiva jamais dispensa a comprovação do nexos causal, afastando tão somente a necessidade de apuração do elemento subjetivo, razão pela qual a regra dos aludidos parágrafos carece de utilidade.

Art. 39. Os órgãos ambientais do SISNAMA, bem como todo e qualquer órgão público ou privado responsável pela gestão de áreas com vegetação nativa ou plantios florestais, deverão elaborar, atualizar e implantar planos de contingência para o combate aos incêndios florestais.

Doutrina

39.1 Planos de contingência para combate de incêndios florestais

O Decreto n.º 2.661/1998, art. 18, criou, no âmbito do IBAMA, o Sistema Nacional de Prevenção e Combate a Incêndios Florestais – PREVFOGO. Trata-se de sistema que tem por finalidade “o desenvolvimento de programas, integrados pelos diversos níveis de governo, destinados a ordenar, monitorar, prevenir e combater incêndios florestais, cabendo-lhe, ainda, desenvolver e difundir técnicas de manejo controlado do fogo, capacitar recursos humanos para difusão das respectivas técnicas e para conscientizar a população sobre os riscos do emprego inadequado do fogo”.

O Código Florestal estendeu o dever de elaboração de planos de contingência para combate aos incêndios florestais, não apenas ao PREVFOGO, de âmbito federal, mas a todos os órgãos do SISNAMA e a qualquer órgão público ou privado responsável pela gestão de áreas com vegetação nativa ou plantios florestais.

Dessa forma, o legislador procurou uma descentralização da medida, para que as técnicas de controle e combate a incêndios florestais sejam difundidas pelas mais diversas regiões do país.

Art. 40. O Governo Federal deverá estabelecer uma Política Nacional de Manejo e Controle de Queimadas, Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais, que promova a articulação institucional com vistas na substituição do uso do fogo no meio rural, no controle de queimadas, na prevenção e no combate aos incêndios florestais e no manejo do fogo em áreas naturais protegidas.

§ 1.º A Política mencionada neste artigo deverá prever instrumentos para a análise dos impactos das queimadas sobre mudanças climáticas e mudanças no uso da terra, conservação dos ecossistemas, saúde pública e fauna, para subsidiar planos estratégicos de prevenção de incêndios florestais.

§ 2.º A Política mencionada neste artigo deverá observar cenários de mudanças climáticas e potenciais aumentos de risco de ocorrência de incêndios florestais.

Doutrina

40.1 Política Nacional de Manejo e Controle de Queimadas, Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais

Ampliando a proteção às florestas e demais formas de vegetação dos riscos do fogo, o Código Florestal exigiu do governo federal a elaboração de uma nova política ligada ao meio ambiente.

Sobre as políticas públicas ambientais vide comentário ao art. 1.º, item 1.6.

Busca-se, com isso, que o governo fixe e siga rumos determinados com relação ao uso do fogo em florestas, apontando já o legislador as diretrizes que deverão ser seguidas na elaboração desta política: (a) a substituição do uso do fogo no meio rural; (b) o controle de queimadas; (c) a prevenção e o combate aos incêndios florestais; e (d) o manejo do fogo em áreas naturais protegidas.

Sobre a substituição do fogo no meio rural, o Decreto n.º 2.661/1998, em seu art. 16, ilustra a intenção do legislador ao determinar que o “emprego do fogo, como método despalhador e facilitador do corte de cana-de-açúcar em áreas passíveis de mecanização da colheita, será eliminado de forma gradativa”.

Não obstante o reconhecimento do uso do fogo como técnica necessária à exploração florestal em determinadas atividades, certo é que as consequências, ainda que a queimada atenda aos limites fixados, podem provocar sérios danos ou risco de danos ao meio.

Atento ao desenvolvimento da tecnologia como aliado à solução desse problema, o legislador criou a regra do Decreto, visando o uso das alternativas tecnológicas como um substitutivo do emprego do fogo, medida que deverá ser ampliada na Política Nacional de Manejo e Controle de Queimadas, Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais.

Tratando-se de uma substituição gradativa e não absoluta, atentou o Código Florestal para a necessidade de se regulamentar o uso do fogo também na política nacional, devendo ser fixadas as diretrizes de controle de queimadas, prevenção e combate de incêndios florestais e manejo do fogo em áreas protegidas.

Nessa atividade de delineamento das medidas de manejo do fogo, exigiu o legislador que seja considerado o impacto do fogo sobre mudanças no clima, no uso da terra, conservação dos ecossistemas, saúde pública e fauna.

Deverá, portanto, o governo federal valer-se dos instrumentos e institutos criados em lei, a exemplo do Sistema Nacional de Prevenção e Combate a Incêndios Florestais (PREVFOGO), aproveitando-se de dados, estatísticas e estudos científicos para fixar regras de controle e fiscalização dos incêndios florestais, para orientar as políticas públicas e a atuação dos particulares, sempre visando a proteção do bem ambiental.

40.2 Mudanças climáticas

Ao ratificar o Protocolo de Kyoto por meio do Decreto Legislativo n.º 144, de 20 de junho de 2002, o Brasil se comprometeu perante a comunidade internacional a agir pelo controle da mudança climática.

Atento ao compromisso firmado e aos sérios problemas ambientais ligados à mudança do clima, o Código Florestal tratou do tema, exigindo que a Política Nacional de Manejo e Controle de Queimadas, Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais consagre instrumentos de análise das queimadas florestais na mudança do clima.

Ademais, de maneira atenta o legislador exigiu ainda que fosse observada na política governamental os efeitos que os fenômenos da mudança climática poderão provocar na incidência de incêndios florestais (por exemplo, em razão de fortes secas), exigindo do poder público atenção para o fator na elaboração dos instrumentos de prevenção.

Fundamento Constitucional

Meio ambiente ecologicamente equilibrado: art. 225, *caput* e parágrafos. Política econômica e defesa do meio ambiente: art. 170, *caput*, e inciso VI. Controle de técnicas que envolvam risco ao meio ambiente: art. 225, VII. Competência ambiental (administrativa e legislativa): art. 23, VI e VII, art. 24, V, VI, VII, e parágrafos; e art. 30, II.

Legislação Correlata

Lei Complementar n.º 140/2011 (Regras de Competência Ambiental); Lei n.º 9.985/2000 (Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza); Lei n.º 6.938/1981 (Política Nacional do Meio Ambiente); Lei n.º 9.605/1998 (Crimes Ambientais) Decreto n.º 2.661/1998 (Normas de precaução relativas ao emprego do fogo em práticas agropastoris e florestais).

Atos Internacionais

Protocolo de Quioto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (Decreto n.º 5.445/2005); Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (RIO 92) da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento – Rio de Janeiro, 1992; Conferência de Copenhague sobre o Desenvolvimento Social – 1995; Declaração de Nova Delhi de Princípios de Direito Internacional Relativos ao Desenvolvimento Sustentável – 2002; Conferência Africana sobre Recursos Naturais, Meio Ambiente e Desenvolvimento – Maputo (Moçambique), 2003; Declaração do Rio de Janeiro da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável – Rio de Janeiro, 2012.

Jurisprudência

Uso do fogo: “Ação Civil Pública. Queima da palha de cana-de-açúcar. Sentença de improcedência reformada, a fim de condenar a requerida a se abster da utilização do fogo para limpeza do solo, preparo do plantio e para colheita de cana-de-açúcar na área por ela cultivada, sob pena de multa diária. Poderá fazê-lo, todavia, somente com prévia autorização do órgão ambiental competente. Apelação Parcialmente Provida, vencido este relator, em relação à indenização (Reparação do Dano)” (TJSP. Câmara Reservada ao Meio Ambiente. Apelação Cível c/ Revisão n.º 0236328-96.2010.8.26.0000. Rel. Eduardo Braga. j. 14.06.2012. Data de registro: 11.07.2012).

Responsabilidade pelo uso do fogo: “Processual Civil e Ambiental. Queimada. Multa Administrativa. Responsabilidade Objetiva. Art. 14, § 1.º, da Lei n.º 6.398/1981. Dano ao Meio Ambiente. Nexos Causais. Verificação. Reexame de Prova. Súmula n. 7/STJ. 1. A responsabilidade é objetiva; dispensa-se portanto a comprovação de culpa, entretanto há de se constatar o nexo causal entre a ação ou omissão e o dano causado, para configurar a responsabilidade. 2. A Corte de origem, com espeque no contexto fático dos autos, afastou a multa administrativa. Incidência da Súmula 7/STJ. Agravo regimental improvido” (STJ. Segunda Turma. Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial n.º 2012/0073300-3. Rel. Min. Humberto Martins. j. 19.06.2012. *DJe* 22.06.2012).

Capítulo X

Do Programa de Apoio e Incentivo à Preservação e Recuperação do Meio Ambiente

Art. 41. É o Poder Executivo federal autorizado a instituir, sem prejuízo do cumprimento da legislação ambiental, programa de apoio e incentivo à conservação do meio ambiente, bem como para adoção de tecnologias e boas práticas que conciliem a produtividade agropecuária e florestal, com redução dos impactos ambientais, como forma de promoção do desenvolvimento ecologicamente sustentável, observados sempre os critérios de progressividade, abrangendo as seguintes categorias e linhas de ação: (Redação dada pela Lei n.º 12.727, de 2012).

I – pagamento ou incentivo a serviços ambientais como retribuição, monetária ou não, às atividades de conservação e melhoria dos ecossistemas e que gerem serviços ambientais, tais como, isolada ou cumulativamente:

- a) o sequestro, a conservação, a manutenção e o aumento do estoque e a diminuição do fluxo de carbono;
- b) a conservação da beleza cênica natural;
- c) a conservação da biodiversidade;
- d) a conservação das águas e dos serviços hídricos;
- e) a regulação do clima;
- f) a valorização cultural e do conhecimento tradicional ecossistêmico;
- g) a conservação e o melhoramento do solo;
- h) a manutenção de Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito;

II – compensação pelas medidas de conservação ambiental necessárias para o cumprimento dos objetivos desta Lei, utilizando-se dos seguintes instrumentos, dentre outros:

- a) obtenção de crédito agrícola, em todas as suas modalidades, com taxas de juros menores, bem como limites e prazos maiores que os praticados no mercado;
- b) contratação do seguro agrícola em condições melhores que as praticadas no mercado;

c) dedução das Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito da base de cálculo do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR, gerando créditos tributários;

d) destinação de parte dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso da água, na forma da Lei n.º 9.433, de 8 de janeiro de 1997, para a manutenção, recuperação ou recomposição das Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito na bacia de geração da receita;

e) linhas de financiamento para atender iniciativas de preservação voluntária de vegetação nativa, proteção de espécies da flora nativa ameaçadas de extinção, manejo florestal e agroflorestal sustentável realizados na propriedade ou posse rural, ou recuperação de áreas degradadas;

f) isenção de impostos para os principais insumos e equipamentos, tais como: fios de arame, postes de madeira tratada, bombas d'água, trado de perfuração de solo, dentre outros utilizados para os processos de recuperação e manutenção das Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito;

III – incentivos para comercialização, inovação e aceleração das ações de recuperação, conservação e uso sustentável das florestas e demais formas de vegetação nativa, tais como:

a) participação preferencial nos programas de apoio à comercialização da produção agrícola;

b) destinação de recursos para a pesquisa científica e tecnológica e a extensão rural relacionadas à melhoria da qualidade ambiental.

§ 1.º Para financiar as atividades necessárias à regularização ambiental das propriedades rurais, o programa poderá prever:

I – destinação de recursos para a pesquisa científica e tecnológica e a extensão rural relacionadas à melhoria da qualidade ambiental;

II – dedução da base de cálculo do imposto de renda do proprietário ou possuidor de imóvel rural, pessoa física ou jurídica, de parte dos gastos efetuados com a recomposição das Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito cujo desmatamento seja anterior a 22 de julho de 2008;

III – utilização de fundos públicos para concessão de créditos reembolsáveis e não reembolsáveis destinados à compensação, recuperação ou recomposição das Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito cujo desmatamento seja anterior a 22 de julho de 2008.

§ 2.º O programa previsto no *caput* poderá, ainda, estabelecer diferenciação tributária para empresas que industrializem ou comercializem produtos originários de propriedades ou posses rurais que cumpram os padrões e limites estabelecidos nos arts. 4.º, 6.º, 11 e 12 desta Lei, ou que estejam em processo de cumpri-los.

§ 3.º Os proprietários ou possuidores de imóveis rurais inscritos no CAR, inadimplentes em relação ao cumprimento do termo de compromisso ou PRA ou que estejam sujeitos a sanções por infrações ao disposto nesta Lei, exceto aquelas suspensas em virtude do disposto no Capítulo XIII, não são elegíveis para os incentivos previstos nas alíneas *a* a *e* do inciso II do *caput* deste artigo até que as referidas sanções sejam extintas.

§ 4.º As atividades de manutenção das Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito são elegíveis para quaisquer pagamentos ou incentivos por serviços ambientais, configurando adicionalidade para fins de mercados nacionais e internacionais de reduções de emissões certificadas de gases de efeito estufa.

§ 5.º O programa relativo a serviços ambientais previsto no inciso I do *caput* deste artigo deverá integrar os sistemas em âmbito nacional e estadual, objetivando a criação de um mercado de serviços ambientais.

§ 6.º Os proprietários localizados nas zonas de amortecimento de Unidades de Conservação de Proteção Integral são elegíveis para receber apoio técnico-financeiro da compensação prevista no art. 36 da Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000, com a finalidade de recuperação e manutenção de áreas prioritárias para a gestão da unidade.

§ 7.º O pagamento ou incentivo a serviços ambientais a que se refere o inciso I deste artigo serão prioritariamente destinados aos agricultores familiares como definidos no inciso V do art. 3.º desta Lei. (Incluído pela Lei n.º 12.727, de 2012).

Doutrina

41.1 Pagamento por serviços ambientais

Os serviços ambientais são conceituados como “fluxo de materiais, energia e informação que provêm dos estoques de capital natural e são combinados ao capital de serviços humanos para produzir bem-estar aos seres humanos”.¹

¹ COSTANZA, Robert; d'ARGE, Ralph. The value of the world's ecosystem services and natural capital. *Nature*, v. 387, n.º 6.630, 1997. p. 254. Apud NUSDEO, Ana Maria de

Segundo Ana Maria de Oliveira Nusdeo, podem se dividir em duas categorias distintas: de um lado os produtos utilizados diretamente pelo ser humano, como a água, frutos, madeira etc.; de outro os serviços relacionados ao suporte da natureza, como a manutenção do volume e qualidade dos recursos hídricos, o sequestro de carbono que permite a estabilização climática, entre outros, sempre relacionados aos processos ecológicos de reprodução e manutenção das condições ambientais necessárias ao bem-estar das espécies.²

Diante da insuficiência dos comandos legais constantes nas políticas ambientais para proporcionar uma real conservação das florestas públicas, seja por resistência de determinados grupos sociais ou por insuficiência de uma estrutura de fiscalização,³ entendeu por bem o legislador consagrar instrumentos econômicos, apoios financeiros, para se chegar a uma tutela ambiental efetiva. Consagrou o legislador, portanto, incentivos aos serviços ambientais prestados pelos seres humanos.

O fundamento para o instrumento proposto está no fato de os produtos e serviços ambientais terem por beneficiários uma parcela da sociedade que não contribuiu para a melhora da natureza, sendo razoável que aqueles que efetivamente trabalharam para tanto sejam compensados pelo esforço empregado na atividade.

Percebendo a importância de um fomento especial aos pequenos proprietários que atuem em prol do bem estar ambiental, o § 7.º do art. 41, incluído pela Lei 12.727/2012, prevê que “o pagamento ou incentivo a serviços ambientais a que se refere o inciso I deste artigo serão prioritariamente destinados aos agricultores familiares, de pequenas propriedades rurais e posses rurais familiares.

Pretende o legislador a criação de um verdadeiro mercado de serviços ambientais, conforme declara expressamente no § 5.º do art. 41, ao exigir integração dos sistemas nacional e estaduais. Tal mercado será regido pelo princípio do protetor-recebedor, que seria uma contraposição ao poluidor-pagador, implicando ressarcimento àquele que protege a natureza (contrastando com o último, que responsabiliza aquele que prejudica o meio ambiente).⁴

Foi autorizado, então, o Poder Executivo federal a instituir programas de apoio e incentivo à conservação do meio ambiente, prevendo o legislador diferentes instrumentos para remunerar os serviços ambientais prestados, que podem ser divididos em três grupos: (a) retribuição mediante remuneração; (b) compensação mediante incentivos financeiros e tributários; (c) incentivos para a comercialização, inovação e aceleração de ações de recuperação, conservação e uso sustentável das florestas.

Oliveira. *Pagamento por serviços ambientais*. São Paulo: Atlas, 2012. p. 16.

² NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. Op. cit., p. 16.

³ Idem, ibidem, p. 73.

⁴ Idem, p. 137.

41.2 Retribuição dos serviços ambientais prestados mediante remuneração

O art. 41, I, do Código Florestal traz importante instrumento econômico para a tutela ambiental, que é a retribuição por serviços ambientais mediante a remuneração do protetor, monetária ou não, pelas atividades de conservação e melhorias dos ecossistemas.

Arrola o dispositivo, de forma exemplificativa, atividades de conservação e tutela ambiental passíveis de enquadramento nesse programa de apoio, que podem ser agrupadas em diferentes espécies.

41.2.1 *Atividades de sequestro, conservação, manutenção e aumento do estoque e diminuição do fluxo de carbono e a regulação do clima*

Diante das mudanças climáticas decorrentes, principalmente, da queima de combustíveis fósseis e a emissão excessiva de gases intensificadores do efeito estufa, a exemplo do dióxido de carbono, foi necessária a elaboração de estratégias de combate a esse mal.

As soluções encontradas passaram tanto pela redução das emissões desses gases por indústrias, usinas etc., bem como pela preservação de florestas, dado o serviço por elas prestado de sequestro e estocagem do carbono emitido. Assim é que as florestas, através da fotossíntese, captam carbono da atmosfera, que fica estocado na vegetação e no solo. Pode ocorrer, contudo, de o conteúdo estocado ser lançado à atmosfera, em caso de destruição das florestas.

Diante da importância da redução de emissões de gases que contribuem para o efeito estufa, bem como do serviço de sequestro e estocagem de carbono, compete ao poder público exigir a atuação nesse sentido, e fomentar aqueles que promovem tais atividades.

Esta realidade já é amplamente observada no cenário internacional. De fato, na 15.^a Conferência da ONU sobre o clima, em 2009, foi elaborado o chamado Acordo de Copenhague que, embora não vinculativo, propõe o pagamento de contribuição anual pelos Estados Unidos, Japão e diferentes países europeus, para que os países mais vulneráveis combatam os efeitos da mudança climática.

Nesse mesmo contexto surgiram propostas cada vez mais frequentes de inclusão pelo Protocolo de Quioto de mecanismos de redução de emissões decorrentes de desmatamento e degradação, chamado de REDD+.⁵

Insta esclarecer que no Protocolo de Quioto foi consagrado instrumento econômico visando a redução de emissão de carbono, denominado Crédito de Carbono ou Redução Certificada das Emissões (RCE).

⁵ Idem, ibidem, p. 45-46.

O Protocolo impôs aos países desenvolvidos metas de redução de emissão de dióxido de carbono, isentando os países em desenvolvimento da mesma obrigação.

Nesse cenário criou-se o crédito de carbono, conceituado pelo Código Florestal, em seu art. 3.º, XXVII, como título de direito sobre bem intangível e incorpóreo transacionável, que será concedido para cada tonelada de dióxido de carbono que deixou de ser emitida pelos países não obrigados ao cumprimento de metas de redução, idealizando-se um mercado internacional para a negociação desses créditos. Assim, aquele que não cumpriu com as metas de redução de emissão de carbono poderá adquirir os créditos daquele que reduziu a sua emissão sem estar obrigado pelo Protocolo a fazê-lo.

Diante dos exemplos constantes no cenário internacional, compete ao poder público pátrio elaborar políticas internas e instrumentos de controle de emissão dos gases do efeito estufa.

Merece menção o Projeto de Lei n.º 195/2011,⁶ que tramita no Congresso Nacional, criando no Brasil o sistema nacional de redução de emissões por desmatamento e degradação, conservação, manejo florestal sustentável, manutenção e aumento dos estoques de carbono florestal (REDD+), prevendo instrumentos econômicos, como a emissão de um certificado de redução de emissões, que poderá ser transacionado no mercado (art. 2.º, VII).

41.2.2 *Conservação da beleza cênica natural*

O serviço ambiental de conservação da beleza cênica natural implica o “oferecimento da conservação de locais considerados belos e o acesso a eles”.⁷

Implica, portanto, remunerar o proprietário de imóvel rural dotado de beleza natural que conserva esse ambiente e concede acesso ao público, o que pode ser feito com a cobrança de taxas de ingresso ou mediante a remuneração com pacotes de ecoturismo.

A Lei n.º 9.985/2000 bem ilustra o proposto, tratando das taxas de visitação das Unidades de Conservação de Proteção Integral no seu art. 35.

41.2.3 *Conservação da biodiversidade*

O Decreto n.º 4.339, de 22 de agosto de 2002, institui as diretrizes da Política Nacional da Biodiversidade.

Entre os componentes dessa política, prevê o ponto 9 do anexo ao Decreto uma Utilização Sustentável dos Componentes da Biodiversida-

⁶ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projetos de Leis e outras proposições. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichade tramitacao?idProposicao=491311>>. Acesso em: 11 jul. 2012.

⁷ NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. *Pagamento por serviços ambientais*. São Paulo: Atlas, 2012. p. 49.

de, incluindo o fortalecimento da gestão pública, o estabelecimento de mecanismos e instrumentos econômicos, e o apoio a práticas e negócios sustentáveis que garantam a manutenção da biodiversidade e da funcionalidade dos ecossistemas.

O Código Florestal destacou, nesse sentido, a possibilidade de remuneração àquele que mantém a biodiversidade, o que pode ser feito de diferentes formas.

Destaca-se a licença para pesquisa e direitos de prospecção, que envolve a coleta de material genético de uma região para fins de pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico ou bioprospecção, que é a utilização do material para aplicação industrial ou comercial.⁸ A licença, disciplinada pela Medida Provisória n.º 2.186-16/2001, envolve a remuneração do proprietário ou possuidor da área, motivada pela conservação da biodiversidade no local.

Compete ao poder público, diante da possibilidade aberta pelo Código Florestal, consagrar outras formas de remuneração daquele que presta serviço ambiental ligado à manutenção da biodiversidade.

41.2.4 Conservação das águas e dos recursos hídricos e do solo

Levando-se em consideração os serviços ambientais de suporte à natureza, tema tratado no início deste capítulo, pode-se concluir que a relação entre a água, o solo e a floresta é direta.

Com efeito, a manutenção da qualidade da água e do solo no imóvel rural é de fundamental importância para a conservação de toda a floresta, razão pela qual ambos recebem proteção do ordenamento jurídico.

Pelo mesmo raciocínio de que a concessão de incentivos parece mais eficaz à tutela ambiental, o legislador possibilitou o poder público de remunerar o proprietário ou possuidor que prestem serviços ambientais referentes à conservação das águas e do solo.

Bem ilustra essa espécie de serviços a plantação de produtos orgânicos que, dispensando o uso de agrotóxicos, protegem o solo e os recursos hídricos de poluição. Como forma de reconhecimento da importância da medida são concedidos selos de certificação aos produtores, o que garante um ganho econômico na comercialização desses produtos.

Ao lado desse benefício outras formas de remuneração devem ser tratadas pelo poder público como forma de garantir a conservação desses elementos.

41.2.5 Valorização cultural e do conhecimento tradicional ecossistêmico

O Decreto n.º 6.040/2007 trata da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais.

⁸ Idem, ibidem, p. 26.

Ao destacar a remuneração dos serviços ambientais de valorização cultural e do conhecimento tradicional sistêmico, o legislador exige do poder público o reconhecimento da importância dos conhecimentos tradicionais para a tutela ambiental.

A valorização cultural e do saber tradicional ecossistêmico implica reconhecimento da cultura e dos conhecimentos de manejo das florestas pelas populações tradicionais, que são colocadas como merecedoras de remuneração em decorrência da sustentabilidade e conservação florestal inerentes às suas atividades.

■ *Sobre as populações tradicionais vide comentários ao art. 3.º, item 3.10.*

41.2.6 *Manutenção de Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito*

Deve-se destacar, em princípio, que as áreas tratadas pelo art. 41, I, h, do Código Florestal são objeto de limitação administrativa, não gerando obrigação de indenizar (*nesse sentido, vide comentários ao art. 14, item 14.1*).

Não havendo direito à indenização na simples manutenção dessas áreas, é possível concluir que a intenção do legislador foi conceder a remuneração para tais serviços ambientais em hipóteses excepcionais apenas, como na manutenção de área de Reserva Legal acima do percentual legalmente exigido, ou a adoção de outras medidas de conservação excepcionais.

Outra interpretação possível é que de fato o legislador pretende remunerar o simples cumprimento do dever legal, o que atenderia ao raciocínio da efetividade atingida com essa medida. Em outros termos, diante da falta de um aparato de fiscalização de cumprimento da manutenção das áreas legalmente exigidas, criar-se-ia um incentivo para que os proprietários e possuidores de terra promovessem a conservação.⁹

A regulamentação do dispositivo na adoção do programa pelo Poder Executivo federal permitirá a solução da dúvida apontada.

41.2.7 *Forma da remuneração*

Não obstante o termo remuneração indicar o pagamento monetário, o próprio legislador esclareceu que outras formas de remuneração poderão ser adotadas.

A remuneração em dinheiro parece sempre ser a mais eficiente. Contudo, os gastos públicos, de acordo com o art. 165 da Constituição Federal, demandam previsão orçamentária, entrando os incentivos nas despesas destinadas à tutela do meio ambiente, área que já sofre com escassez de recursos.

Sendo assim, parece relevante também o estudo de outras formas de remuneração, a exemplo do favorecimento para a obtenção de crédito, linhas

⁹ Idem, *ibidem*, p. 155.

especiais de financiamento para aquisição de produtos, isenção de tributos, entre outras. Tais formas já estão previstas no inciso II do art. 41 do Código Florestal, visando a compensação das medidas necessárias ao atendimento das regras da lei. Nada impede, contudo, a sua extensão àqueles que, já adaptados, incidem num dos casos do rol exemplificativo do primeiro inciso do dispositivo.

Em síntese, deverá o governo combinar formas monetárias e alternativas para a remuneração pelos serviços ambientais prestados na elaboração dos programas previstos no art. 41.

41.3 Compensação mediante incentivos financeiros e tributários

Ao lado dos incentivos na forma de remuneração àqueles que prestam serviços ambientais, o art. 41 do Código Florestal, no inciso II, trata de outros instrumentos econômicos de fomento à tutela do meio ambiente.

Trata-se da compensação pelas medidas de conservação necessárias para o cumprimento dos objetivos do Código, ou seja, diante dos recursos necessários para que os proprietários e possuidores rurais adaptem seus imóveis às exigências da lei, o poder público oferecerá diferentes instrumentos de compensação desses gastos.

Também em caráter exemplificativo são arroladas seis medidas de compensação, que passam a ser analisadas.

41.3.1 *Obtenção de crédito agrícola com taxas menores e limites e prazos estendidos*

O crédito rural foi instituído pela Lei n.º 4.829, de 5 de novembro de 1965, que o conceitua em seu art. 2.º como o “suprimento de recursos financeiros por entidades públicas e estabelecimentos de crédito particulares a produtores rurais ou a suas cooperativas para aplicação exclusiva em atividades que se enquadrem nos objetivos indicados na legislação em vigor”.

O instrumento foi criado para conceder vantagens maiores na concessão de crédito aos produtores rurais, visando estimular a produção rural, incentivar métodos racionais de produção, fortalecer os produtores.¹⁰

Dispõe o art. 14 da mesma Lei que os “termos, prazos, juros e demais condições das operações de crédito rural, sob quaisquer de suas modalidades, serão estabelecidos pelo Conselho Monetário Nacional, observadas as disposições legais específicas”.

O Conselho Monetário Nacional (CMN) deverá, portanto, atribuir condições especiais para a concessão de crédito rural para os proprietários que visem a obtenção de recursos para cumprimento dos requisitos do Código Florestal, em atenção ao programa tratado pelo mesmo diploma.

¹⁰ Art. 2.º da Lei n.º 4.829/1965.

41.3.2 *Obtenção do seguro agrícola em condições mais vantajosas*

O seguro agrícola possui previsão constitucional, determinando a Carta Magna que a política agrícola nacional leve em conta esse instrumento.

Diante da exigência constitucional foi instituído pela Lei n.º 8.171, de 17 de janeiro de 1991 o instrumento que, segundo o art. 56 deste diploma, visa cobrir prejuízos decorrentes de sinistros que atinjam bens fixos e semifixos ou semoventes, cobrir prejuízos decorrentes de fenômenos naturais, pragas, doenças e outros que atinjam plantações, bem como tutelar as atividades florestais e pesqueiras.

O tema é tratado também pela Lei n.º 10.823, de 19 de dezembro de 2003, que determina em seu art. 1.º, § 1.º, que o seguro rural deverá ser contratado junto a sociedades autorizadas a operar em seguros pela Superintendência de Seguros Privados – Susep, na forma da legislação em vigor. A mesma lei autoriza o poder público a conceder subvenções em percentual ou valor do prêmio do seguro rural (art. 1.º, *caput*).

A mesma ideia de subvenção prevista na Lei n.º 10.823/2003 é tratada no Código Florestal, devendo o poder público concedê-la na contratação dos seguros rurais por proprietários que os utilizam para atividades ligadas ao atendimento das exigências legais de seu imóvel.

41.3.3 *Dedução das Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito na base de cálculo do Imposto Territorial Rural*

O Código Florestal, visando desonerar o proprietário rural pelas obrigações impostas, permite a dedução das Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito do imposto territorial rural.

O imposto é regulamentado pela Lei n.º 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e incide sobre a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel por natureza, localizado fora da zona urbana do município.¹¹

A área tributável corresponde à área total do imóvel rural, excluídas, nos termos do art. 10, § 1.º, II, da Lei n.º 9.393/1996, as áreas “de preservação permanente e de Reserva Legal”. Nota-se, portanto, que as duas primeiras hipóteses do Código Florestal de dedução de áreas protegidas do ITR correspondem à mera repetição do que já estava previsto na lei regulamentadora do tributo.

Quanto às áreas de uso restrito – os pantanais e planícies pantaneiras –, deixou de esclarecer o legislador se a dedução atingiria todos os imóveis rurais situados na região. Sendo esse o entendimento pareceria se tratar de benefício excessivo, dado o montante de tributo que deixaria de ser arrecadado pela União nessas áreas.

Sendo assim, para plena aplicação do dispositivo é necessário que a lei esclareça o montante da área de uso restrito beneficiário da dedução prevista.

¹¹ Art. 1.º da Lei n.º 9.393/1996.

Importante destacar, ainda, que o Código Florestal fala na geração de créditos tributários como decorrência da dedução prevista, previsão que não possui correspondência na Lei n.º 9.393/1996, exigindo a alteração da última para que seja plenamente aplicável.

41.3.4 Destinação de recursos arrecadados com a cobrança pelo uso da água para a manutenção, recuperação ou recomposição de Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito

A cobrança pelo uso da água é instrumento da Política Nacional de Recursos Hídricos, previsto no art. 5.º, IV, da Lei n.º 9.433, de 8 de janeiro de 1997.

Os objetivos dessa cobrança são declarados pelo art. 19 da Lei como o reconhecimento do valor da água como bem econômico, o incentivo da racionalização do uso da água, a obtenção de recursos financeiros para o financiamento dos programas e intervenções contemplados nos planos de recursos hídricos.

O Código Florestal, nesse contexto, estende o uso de parte dos recursos obtidos com a cobrança pelo uso da água à manutenção, recuperação ou recomposição das Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito. Exige-se apenas que essa aplicação seja feita na região da bacia hidrográfica em que foi gerado o recurso.

41.3.5 Linhas de financiamento para atender a iniciativas favoráveis ao meio ambiente

Diante de iniciativas dos proprietários rurais no sentido de preservar voluntariamente a vegetação nativa, proteger espécies da flora nativa ameaçadas de extinção, realizar manejo florestal e agroflorestal sustentável na propriedade ou na posse rural, ou recuperar áreas degradadas, deverá o poder público conceder linhas especiais de financiamento para o custeio dessas atividades.

Mais uma vez o legislador aponta benefícios pelo cumprimento de deveres, sendo importante, vale dizer, que o poder público propicie ao interessado em atender as exigências da lei os instrumentos necessários para fazê-lo, entre os quais destaca-se a linha de financiamento para custeio dessas atividades.

41.3.6 Isenção de impostos para os principais insumos e equipamentos utilizados no cumprimento das exigências da lei

Complementando a referida compensação pelo atendimento das medidas exigidas pelo Código Florestal, o legislador demanda a isenção de impostos sobre os produtos mais utilizados no cumprimento desse dever, falando, exemplificativamente, em: fios de arame, postes de madeira tratada, bombas d'água, trado de perfuração de solo.

Diante da impossibilidade de se definir o uso que será dado a esses produtos, parece que a isenção deverá alcançá-los de forma indistinta.

41.3.7 Inelegibilidade dos incentivos

A lei excluiu expressamente como beneficiários da compensação com incentivos financeiros e tributários prevista no art. 41, II, do Código Florestal, os proprietários ou possuidores de imóveis rurais que: (a) inscritos no Cadastro Ambiental Rural, estiverem inadimplentes em relação ao cumprimento do termo de compromisso ou Programa de Regularização Ambiental; (b) que estejam sujeitos de maneira geral às sanções por infrações aos dispositivos da lei florestal, salvo quando estiverem suspensas em decorrência da adesão e cumprimento do referido termo de compromisso.

O legislador optou pela inelegibilidade apenas para os benefícios previstos no art. 41, II, do Código Florestal, garantindo que os proprietários ou possuidores, ainda que omissos quanto ao PRA, façam jus à remuneração pelos serviços ambientais prestados, bem como aos incentivos pela comercialização, inovação ou aceleração de ações ambientais.

Sobre o Programa de Regularização Ambiental e o termo de compromisso, ver comentários ao art. 3.º, item 3.6, e art. 59, itens 59.1 e 59.2. Quanto à suspensão da aplicação de sanções pelo cumprimento do termo de compromisso, ver comentários ao art. 59, item 59.2.

41.4 Incentivos para a comercialização, inovação e aceleração de ações de recuperação, conservação e uso sustentável das florestas

As ações de recuperação, conservação e uso sustentável das florestas e demais formas de vegetação nativa são fundamentais para a tutela ambiental. Logo, todo aquele que comercializar tais ações, ou encontrar métodos de inovação ou aceleração para as medidas protetivas ambientais, receberá fomento por parte do poder público.

O incentivo será oferecido, por exemplo, pela participação preferencial nos programas de apoio à comercialização da produção agrícola ou com a destinação de recursos para pesquisa científica e tecnológica e a extensão rural relacionadas com a melhoria da qualidade ambiental, o que viabiliza sobremaneira a descoberta de novas técnicas de inovação e aceleração, entre outros benefícios.

41.5 Financiamento de atividades necessárias à regularização ambiental

As regras consagradas no Código Florestal, sobretudo as que se referem às Áreas de Preservação Permanente ou de Reserva Legal, demandarão do proprietário rural que se encontra fora das exigências uma série de atividades para que possa promover a sua regularização.

Em atenção à necessidade de recursos por parte dos proprietários rurais para a promoção dessa adequação aos requisitos legais, o programa de incentivos previsto no art. 41 poderá consagrar instrumentos para auxiliar essas atividades.

O primeiro instrumento, também previsto para incentivar a comercialização, inovação ou aceleração de ações ambientais, é a destinação de recursos para pesquisa científica e tecnológica e a extensão rural relacionadas com a melhoria da qualidade ambiental. Trata-se de medida que, como visto, proporciona descobertas que aceleram ou inovam na proteção ambiental, facilitando e difundindo a regularização ambiental.

O segundo instrumento previsto é a dedução da base de cálculo do imposto de renda do proprietário ou possuidor do imóvel rural, pessoa física ou jurídica, de parte dos gastos efetuados com a recomposição das Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal ou de uso restrito, cujo desmatamento seja anterior a 22 de julho de 2008.

Nos termos do art. 150, § 6.º, da Constituição Federal, o instrumento previsto dependerá de lei específica, que deve consagrar o montante do gasto efetuado que poderá ser deduzido da base de cálculo do IR.

Ainda, o terceiro instrumento consagrado é a utilização de fundos públicos para concessão de créditos reembolsáveis e não reembolsáveis destinados à compensação, recuperação ou recomposição das Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal ou de uso restrito, cujo desmatamento seja anterior a 22 de julho de 2008.

A Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964, trata dos fundos especiais em seu art. 71, conceituando-os como “o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação”.

Poderá, assim, o programa do Poder Executivo federal regulamentar fundo de proteção das Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal ou de uso restrito para conceder créditos aos proprietários e possuidores rurais.

Os créditos não reembolsáveis, vale dizer, devem se limitar às hipóteses legais, como para a realização de pesquisas científicas, conforme previsão da Lei n.º 10.973, de 2 de dezembro de 2004.

41.6 Diferenciação tributária para empresas que utilizam produtos de propriedades regularizadas na sua produção ou comercialização

O legislador possibilita que o programa de incentivos consagre benefícios tributários não apenas ao proprietário ou possuidor que atendeu às exigências do diploma florestal referentes às Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal ou de uso restrito, mas também daquele que utiliza dos seus produtos em atividade industrial ou comercial.

O benefício busca restringir o comércio de produtos florestais com aqueles que atendem às regras do Código, obrigando os demais proprietários e possuidores a buscar a regularização de seus imóveis.

41.7 Manutenção das áreas protegidas como adicionalidade de reduções de emissões certificadas de gases de efeito estufa

O art. 41, § 4.º, do Código Florestal destaca que as atividades de manutenção de Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal ou de uso restrito são elegíveis para recebimento de pagamento ou incentivos por serviços ambientais, configurando adicionalidade para fins de mercados nacionais ou internacionais de redução de emissão certificada de gases de efeito estufa.

A adicionalidade é critério tratado no art. 12, ponto 5, alínea c, do Protocolo de Quioto, pelo qual uma atividade deve, comprovadamente, resultar na redução de emissões de gases de forma adicional ao que ocorreria na ausência dela. No contexto do mercado de serviços ambientais destacado no item 41.1, a atividade de manutenção das áreas protegidas ganha, portanto, uma presunção de adicionalidade para fins de eventual negociação de serviços ambientais nesses mercados.

Sobre a remuneração e incentivo dos serviços ambientais de manutenção das áreas protegidas, vide comentário ao art. 41, item 41.2.6.

41.8 Apoio aos proprietários de zonas de amortecimento de Unidades de Conservação de Proteção Integral

O Sistema Nacional de Unidades de Conservação, como visto, é tratado pela Lei n.º 9.985/2000, que confere proteção especial a tais áreas em decorrência das relevantes características naturais que possuem.

Sobre as Unidades de Conservação, vide comentários ao art. 12, item 12.5.1.

“As Unidades de Conservação dividem-se em dois grupos, quais sejam: (a) Unidades de Proteção Integral (inciso I), cujo objetivo básico é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais (§ 1.º); e (b) Unidades de Uso Sustentável (inciso II), cujo objetivo é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcelas dos seus recursos naturais (§ 2.º). No primeiro grupo, encontram-se as seguintes categorias de unidade de conservação: Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional, Monumento Natural e Refúgio de Vida Silvestre (art. 8.º, I ao V). Já no segundo, são categorias as Áreas de Proteção Ambiental, de Relevante Interesse Ecológico, a Floresta Nacional, Reservas Extrativista, de Fauna, de Desenvolvimento Sustentável, e Particular do Patrimônio Natural”.

Segundo o art. 25 da Lei n.º 9.985/2000, as Unidades de Conservação, exceto Área de Proteção Ambiental e Reserva Particular do Patrimônio Natural, devem possuir uma zona de amortecimento, que são “o entorno de uma unidade de conser-

vação, onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas, com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a unidade”.¹²

Nas Unidades de Conservação de Proteção Integral, o art. 36 da Lei n.º 9.985/2000, determina que “Nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente, com fundamento em estudo de impacto ambiental e respectivo relatório – EIA/Rima, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral, de acordo com o disposto neste artigo e no regulamento desta Lei”.

Antes de entrar na análise do dispositivo, interessante destacar classificação do dano ambiental feita por Paulo de Bessa Antunes, ressaltando o autor que poderá o dano ser: (a) reparável, quando permite a reversibilidade; (b) mitigável, quando podem ser reduzidos, mediante intervenção humana, a níveis desprezíveis; (c) compensável, quando, consideradas suas dimensões, não pode ser reparado e nem mitigado, possível apenas quando provocarem benefícios que justificarem sua ocorrência.¹³

A partir da classificação destacada, voltando-se ao disposto no art. 36 da Lei n.º 9.985/2000, é possível concluir que o Estudo Prévio de Impacto Ambiental de empreendimentos deverá aferir o dano ambiental a ser causado. Sendo o dano reparável ou mitigável, estas serão as medidas exigidas do empreendedor. Se, contudo, o dano for apenas compensável, nascerá para o empreendedor um dever de apoiar a implantação e a manutenção de Unidade de Conservação de Proteção Integral, como forma de compensar o prejuízo ambiental que causou.¹⁴

Em suma, o empreendimento causador de dano não passível de reparação ou mitigação deverá destinar recursos às Unidades de Conservação de Proteção Integral, como medida legalmente estabelecida de compensar os danos ambientais causados.

A definição da Unidade de Conservação a ser beneficiada, nos termos do art. 36, § 2.º, da Lei n.º 9.985/2000, compete ao órgão ambiental licenciador, que poderá inclusive exigir a criação de uma nova Unidade de Conservação. Será mister a aplicação dos recursos em Unidade de Conservação ou zona de amortecimento específica, contudo, nos casos em que o empreendimento a afetar diretamente (art. 36, § 3.º).

Nesse contexto, o art. 41, § 6.º, do Código Florestal estendeu aos proprietários de áreas localizadas nas zonas de amortecimento de Unidades de Conservação de Proteção Integral, a destinação dos recursos da compensação ambiental prevista aos empreendedores causadores de danos não reparáveis

¹² Art. 2.º, XVIII, da Lei n.º 9.985/2000.

¹³ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. São Paulo: Atlas, 2012. p. 714.

¹⁴ Idem, *ibidem*, p. 727.

ou mitigáveis, visando a aplicação em manutenção e recuperação de áreas prioritárias para a gestão da unidade.

Pretendeu o legislador valer-se da exigência de investimento feita pela lei junto ao empreendedor para garantir outro incentivo econômico, nesse caso ao proprietário rural de zona de amortecimento de Unidade de Conservação de Proteção Integral na manutenção de suas áreas ambientalmente relevantes.

Art. 42. O Governo Federal implantará programa para conversão da multa prevista no art. 50 do Decreto n.º 6.514, de 22 de julho de 2008, destinado a imóveis rurais, referente a autuações vinculadas a desmatamentos em áreas onde não era vedada a supressão, que foram promovidos sem autorização ou licença, em data anterior a 22 de julho de 2008. (Incluído pela Lei n.º 12.727, de 2012).

Doutrina

42.1 Programa de conversão de multa em serviços ambientais

O art. 50 do Decreto n.º 6.514, de 22 de julho de 2008 tipifica como infração administrativa a conduta de “Destruir ou danificar florestas ou qualquer tipo de vegetação nativa ou de espécies nativas plantadas, objeto de especial preservação, sem autorização ou licença da autoridade ambiental competente”, impondo como sanção multa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) por hectare ou fração.

Diante da previsão, nota-se a possibilidade de sujeitar os que desmataram anteriormente à publicação do Decreto a um programa de conversão da multa.

Sobre o tema, vide comentários ao art. 3.º, item 3.6.

Não revela o dispositivo uma anistia, autorizando apenas a conversão da multa. Trata-se de medida já prevista no ordenamento, destacando, nesse sentido, o art. 74, § 4.º, da Lei n.º 9.605/1998, que “A multa simples pode ser convertida em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente”.

Esses serviços são tratados pelo art. 140 do Decreto n.º 6.514/1998 como (a) execução de obras ou atividades de recuperação de danos decorrentes da própria infração; (b) implementação de obras ou atividades de recuperação de áreas degradadas, bem como de preservação e melhoria da qualidade do meio ambiente; (c) custeio ou execução de programas e de projetos ambientais desenvolvidos por entidades públicas de proteção e conservação do meio ambiente; e (d) manutenção de espaços públicos que tenham como objetivo a preservação do meio ambiente.

Destaca Milaré que a conversão da multa em serviços de prestação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental é discricionariedade da Administração, devendo partir de requerimento do infrator.¹⁵

Conclui-se, assim, que, para aqueles que desmataram irregularmente após o dia 22 de julho de 2008, é imposta a pena de multa que, mediante requerimento e em decisão discricionária da Administração Pública, pode ser convertida em serviços ambientais, nos moldes do art. 74, § 4.º, da Lei n.º 9.605/1998.

Por outro lado, para aqueles que incidiram no desmatamento irregular anteriormente à data referida, impõe o art. 42 do Código Florestal uma difusão dessa medida, que terá lugar em programa do Governo Federal de conversão da multa em serviços.

Deve-se reiterar, contudo, não tratar o dispositivo de anistia, mas tão somente da possibilidade mais ampla de conversão da multa em serviços ambientais como já autorizava a lei ambiental.

Art. 43. (VETADO)

Texto Vetado: “Art. 43. As empresas concessionárias de serviços de abastecimento de água e de geração de energia hidrelétrica, públicas e privadas, deverão investir na recuperação e na manutenção de vegetação nativa em Áreas de Preservação Permanente existentes na bacia hidrográfica em que ocorrer a exploração.

§ 1.º Aplica-se o disposto no *caput*, no caso de concessionárias de geração de energia hidrelétrica, apenas às novas concessões outorgadas a partir da data da publicação desta Lei, ou àquelas prorrogadas, devendo constar no edital de licitação, quando houver, a exigência dessa obrigação.

§ 2.º A empresa deverá disponibilizar em seu sítio na internet, ou mediante publicação em jornal de grande circulação, prestação de contas anual dos gastos efetivados com a recuperação e a manutenção de Áreas de Preservação Permanente, sendo facultado ao Ministério Público, em qualquer hipótese, fiscalizar a adequada destinação desses recursos.

§ 3.º A empresa concessionária de serviço de abastecimento de água disporá de 180 (cento e oitenta) dias, contados da data da publicação desta Lei, para realizar as adaptações necessárias ao cumprimento do disposto neste artigo”.

Razões do veto (Mensagem n.º 212, de 35 de maio de 2012): “O dispositivo impõe aos concessionários de serviços de abastecimento

¹⁵ MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente*. São Paulo: RT, 2009. p. 906.

de água e de geração de energia elétrica o dever de recuperar, manter e preservar as Áreas de Preservação Permanente de toda a bacia hidrográfica em que se localiza o empreendimento e não apenas da área na qual este está instalado. Trata-se de obrigação desproporcional e desarrazoada, particularmente em virtude das dimensões das bacias hidrográficas brasileiras, que muitas vezes perpassam várias unidades da federação. A manutenção do dispositivo contraria o interesse público, uma vez que ocasionaria um enorme custo adicional às atividades de abastecimento de água e geração de energia elétrica no País, impactando diretamente os valores das tarifas cobradas por esses serviços”.

Art. 44. É instituída a Cota de Reserva Ambiental – CRA, título nominativo representativo de área com vegetação nativa, existente ou em processo de recuperação:

I – sob regime de servidão ambiental, instituída na forma do art. 9.º -A da Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981;

II – correspondente à área de Reserva Legal instituída voluntariamente sobre a vegetação que exceder os percentuais exigidos no art. 12 desta Lei;

III – protegida na forma de Reserva Particular do Patrimônio Natural – RPPN, nos termos do art. 21 da Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000;

IV – existente em propriedade rural localizada no interior de Unidade de Conservação de domínio público que ainda não tenha sido desapropriada.

§ 1.º A emissão de CRA será feita mediante requerimento do proprietário, após inclusão do imóvel no CAR e laudo comprobatório emitido pelo próprio órgão ambiental ou por entidade credenciada, assegurado o controle do órgão federal competente do SISNAMA, na forma de ato do Chefe do Poder Executivo.

§ 2.º A CRA não pode ser emitida com base em vegetação nativa localizada em área de RPPN instituída em sobreposição à Reserva Legal do imóvel.

§ 3.º A Cota de Reserva Florestal – CRF emitida nos termos do art. 44-B da Lei n.º 4.771, de 15 de setembro de 1965, passa a ser considerada, pelo efeito desta Lei, como Cota de Reserva Ambiental.

§ 4.º Poderá ser instituída CRA da vegetação nativa que integra a Reserva Legal dos imóveis a que se refere o inciso V do art. 3.º desta Lei.

Doutrina

44.1 Cota de Reserva Ambiental

O Código Florestal instituiu, em seu art. 44, a Cota de Reserva Ambiental (CRA), título representativo de áreas de vegetação nativa existente ou em processo de recuperação que, como declara expressamente o § 3.º, substituiu a antiga Cota de Reserva Florestal, criada pelo diploma florestal revogado.

O objetivo da CRA é servir como título que poderá ser negociado no mercado, para atender a compensações exigidas em lei. O raciocínio é simples: aquele que, não sendo obrigado por lei, optar por um benefício ao meio ambiente, recebe um título que lhe reconhece um “crédito ambiental”; por outro lado, o proprietário ou possuidor rural, ou mesmo o empreendedor, quando incorrerem em algum “débito ambiental”, por exemplo por não atenderem ao mínimo exigido de área de Reserva Legal em seus imóveis, adquirem o título daquele para compensarem o prejuízo causado.

Explica, em outros termos, Caradori que a Cota permite com que a compensação a que se obriga o proprietário de determinada gleba de terra seja realizada pela aquisição de título obtido por medidas ambientais tomadas em outra área particular, de terceiro, que o disponibilizou em mercado negociável.¹⁶

44.2 Hipóteses de emissão

Diante do valor e da importância da CRA, o legislador consagrou hipóteses específicas em que ela poderá ser emitida.

Importante observar que em qualquer um dos casos é necessário que a área possua vegetação nativa, que o legislador destacou poder ser já existente ou estar em processo de recuperação (sendo omissos quanto ao estágio desse processo necessário para a emissão da cota).

44.2.1 Área sob regime de servidão ambiental

A primeira hipótese é da área sob regime de servidão ambiental, conforme regulamentação dada pela Lei n.º 6.938/1981, em seu art. 9.º-A, com redação dada pelo próprio Código Florestal.

Pela servidão ambiental o proprietário ou possuidor do imóvel rural limita o uso de toda a sua propriedade ou de parte dela para preservar, conservar ou recuperar os recursos ambientais existentes.

¹⁶ CARADORI, Rogério da Cruz. *O Código Florestal e a legislação extravagante*. São Paulo: Atlas, 2009. p. 204.

O proprietário ou possuidor, instituindo a servidão, abre mão da exploração da área total ou parcial do imóvel, ficando impedido de explorar economicamente seus recursos florestais.

Por óbvio, o instituto não se aplica às Áreas de Preservação Permanente ou ao mínimo de Reserva Legal exigido,¹⁷ tendo em vista que nessas hipóteses a limitação não decorre de vontade do proprietário ou possuidor do imóvel rural, mas do legislador.

Ademais, por expressa exigência legal, a área de servidão ambiental não poderá ser inferior à área exigida para a Reserva Legal do imóvel.¹⁸

Atendidos os requisitos legais, o proprietário ou possuidor da área poderá instituir a servidão ambiental, valendo-se, para tanto, de instrumento público ou particular, ou ainda de termo administrativo firmado perante órgão integrante do SISNAMA, constando: (a) memorial descritivo da área da servidão ambiental, contendo pelo menos um ponto de amarração georreferenciado; (b) objeto da servidão ambiental; (c) direitos e deveres do proprietário ou possuidor instituidor; (d) prazo durante o qual a área permanecerá como servidão ambiental (mínimo de 15 anos e podendo ser perpétua, conforme o art. 9.º-B, *caput* e § 1.º, da Lei n.º 6.938/1981).¹⁹

Feito o instrumento ou o termo administrativo, deverá ser ele averbado na matrícula do imóvel, assim como deverá ser averbado eventual contrato de alienação, cessão ou transferência da servidão ambiental (a possibilidade de negociação da servidão ambiental é regulamentada pelos arts. 9.º-B, § 3.º, e 9.º-C da Lei n.º 6.938/1981). Ademais, deve-se destacar que sendo negociada para fins de compensação de Reserva Legal, a servidão ambiental deve ser averbada na matrícula de todos os imóveis envolvidos.²⁰

Sendo a servidão perpétua, destaca o art. 9.º-B da Lei n.º 6.938/1981, em seu § 2.º, que para fins creditícios, tributários e de acesso aos recursos de fundos públicos, ela equivalerá à Reserva Particular do Patrimônio Natural – RPPN, definida no art. 21 da Lei n.º 9.985/2000 (*vide item 44.2.2*).

Havendo prazo determinado, na sua vigência é vedada a alteração da destinação da área, nos casos de transmissão do imóvel a qualquer título, de desmembramento ou de retificação dos limites do imóvel.²¹

A servidão ambiental, portanto, implica serviço ambiental de preservação, recuperação ou conservação dos bens ambientais pelo proprietário do imóvel rural, além dos limites exigidos pela lei. Em decorrência disso, poderá aquele (apenas o proprietário, não o possuidor, *vide comentários ao art. 45, item*

¹⁷ Art. 9.º-A, § 2.º, da Lei n.º 6.938/1981.

¹⁸ Art. 9.º-A, § 3.º, da Lei n.º 6.938/1981.

¹⁹ Art. 9.º-A, § 1.º, da Lei n.º 6.938/1981.

²⁰ Art. 9.º-A, §§ 4.º e 5.º, da Lei n.º 6.938/1981.

²¹ Art. 9.º-A, § 6.º, da Lei n.º 6.938/1981.

45.1) requerer a emissão de uma Cota de Reserva Ambiental para negociar esse o título representativo do serviço prestado com outros proprietários ou possuidores que estejam em débito com suas obrigações ambientais.

44.2.2 *Áreas de Reserva Legal acima do limite legal*

A segunda situação passível de gerar a emissão de uma Cota de Reserva Ambiental é na área com vegetação nativa correspondente à área de Reserva Legal instituída voluntariamente pelo proprietário, no montante que exceda, por óbvio, os percentuais exigidos pelo art. 12 do diploma florestal.

Impõe o legislador que o proprietário de imóvel rural destine uma porcentagem específica de suas áreas ao regime de Reserva Legal, para fins de proteção do meio ambiente.

Caso o proprietário, voluntariamente, submeta a esse regime porcentagem do imóvel superior ao limite exigido em lei, terá direito à emissão de uma CRA sobre essa área excedente.

Sobre as áreas de Reserva Legal, vide comentários ao art. 12, item 12.1 e 12.2, e ao art. 13, item 13.3.

44.2.3 *Áreas protegidas na forma de Reserva Particular do Patrimônio Natural*

Conceitua o art. 21 da Lei n.º 9.985/2000 a Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN) como uma área privada, gravada com perpetuidade, com o objetivo de conservar a diversidade biológica, que somente poderá ser utilizada para a pesquisa científica ou a visitação com objetivos turísticos, recreativos e educacionais.

Destaca Milaré que a RPPN “suruiu da ideia de engajar o cidadão no processo efetivo de proteção dos ecossistemas, dando-se incentivo à sua criação, mediante isenção de impostos”.²²

Nesse sentido, a criação da RPPN parte do proprietário do imóvel, como se verifica na redação do art. 3.º, *caput*, do Decreto n.º 5.746, de 5 de abril de 2006, que regulamenta o instituto. Aquele, interessado nos benefícios concedidos que, além dos tributários (isenção de ITR), abrangem também a prioridade na análise de concessão de recursos do Fundo Nacional do Meio Ambiente e preferência na análise do pedido de concessão de crédito agrícola,²³ postula a criação da RPPN na totalidade ou em parte de seu imóvel.

A RPPN beneficia claramente o meio ambiente, diante da conservação da propriedade rural, já havendo a previsão de benefícios para fomentar a adesão ao regime. Nessa esteira, visando uma difusão ainda maior do instituto, o

²² MILARÉ, Édís, *Direito do ambiente*. São Paulo: RT, 2009. p. 715.

²³ Idem, *ibidem*, p. 717.

Código Florestal consagrou outro incentivo, de natureza econômica, que é a possibilidade de emissão de Cota de Reserva Ambiental para tais áreas.

Deve-se destacar que o benefício da CRA é destinado ao proprietário da área da RPPN em razão do benefício ambiental por ele escolhido, no sentido de conservação do local. Na área de Reserva Legal do imóvel, por outro lado, a tutela ambiental decorrerá de lei, e não de escolha do proprietário. Logo, determina o art. 44, § 2.º, do Código Florestal que as vegetações nativas localizadas em áreas de RPPN instituídas em sobreposição à área de Reserva Legal não farão jus à CRA.

44.2.4 Áreas no interior de Unidade de Conservação de domínio público ainda não desapropriadas

O grupo das Unidades de Conservação de Proteção Integral, conforme destacado, divide-se em cinco categorias: Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional, Monumento Natural e Refúgio da Vida Silvestre.

Conforme previsão nos arts. 9.º, § 1.º, 10, § 1.º e 11, § 1.º, da Lei n.º 9.985/2000, a Estação Ecológica, a Reserva Biológica e o Parque Nacional, são de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei.

Quanto ao Monumento Natural e o Refúgio da Vida Silvestre, é possível sua constituição por áreas particulares, contanto que isso seja compatível com a tutela dirigida a tais áreas. Havendo incompatibilidade, destacam os arts. 12, § 2.º, e 13, § 2.º, da Lei n.º 9.985/2000, que a área deve ser desapropriada, de acordo com o que dispõe a lei.

O grupo de Unidades de Conservação de Uso Sustentável, por sua vez, possui sete categorias: Área de Proteção Ambiental; Área de Relevante Interesse Ecológico; Floresta Nacional; Reserva Extrativista; Reserva de Fauna; Reserva de Desenvolvimento Sustentável; e Reserva Particular do Patrimônio Natural.

Na sua regulamentação, os arts. 17, § 1.º, 18, § 1.º, 19, § 1.º e 20, § 2.º, destacam, da mesma forma, que a Floresta Nacional, a Reserva Extrativista, e a Reserva de Fauna são de posse e domínio público, sendo necessária a desapropriação das áreas particulares incluídas em seus limites, mesmo regime aplicado à Reserva de Desenvolvimento Sustentável, mas nesse último caso apenas quando isso for necessário aos objetivos da conservação.

Para as Áreas de Proteção Ambiental, de Relevante Interesse Ecológico e a Reserva Particular do Patrimônio Natural, por outro lado, não há a mesma exigência de desapropriação, podendo conter em seus limites áreas particulares.

Diante do quadro apresentado, havendo uma propriedade particular dentro de uma Unidade de Conservação que exija a sua desapropriação, enquanto esta não se efetivar o proprietário estará sujeito aos limites impostos pela Lei n.º 9.985/2000.

Por tal motivo, em razão da conservação que promoverá em seu imóvel até que o poder público concretize o necessário ato de desapropriação, poderá o proprietário postular a emissão de CRA.

44.2.5 *Áreas de Reserva Legal em pequena propriedade ou posse rural familiar*

O art. 44, § 4.º, estende a possibilidade de emissão de CRA para a vegetação nativa das Áreas de Reserva Legal, nas hipóteses em que o imóvel rural for conceituado como pequena propriedade ou posse rural familiar.

Não obstante o tratamento mais brando que o Código Florestal confere a esses imóveis, certo é que estarão sujeitos à manutenção de área de Reserva Legal.

Sendo assim, a regra em comento denota conflito entre a tutela ao meio ambiente e a dirigida às propriedades familiares, entendendo por bem o legislador resolver o conflito em favor dos últimos. Para tanto, vale dizer, abriu-se uma exceção em que a CRA, normalmente emitida para compensação de Reservas Legais inexistentes em outras propriedades, como se verá, será emitida pelo cumprimento da obrigação de conservação de área de Reserva Legal no próprio imóvel.

Sobre a pequena propriedade e a posse rural familiar, vide comentários ao art. 3.º, item 3.7.

44.3 Requisitos para a emissão de CRA

O proprietário que incide numa das hipóteses de concessão da CRA, pretendendo o título, deverá requerer a sua emissão na forma do art. 45, § 1.º, do Código Florestal (*vide comentários ao dispositivo, item 45.1*).

A emissão da CRA exigirá, antes mesmo da formulação do requerimento, dois requisitos: a inclusão do imóvel no Cadastro Ambiental Rural (CAR) e o laudo comprobatório emitido por órgão ambiental ou entidade credenciada.

Será necessário, portanto, em primeiro lugar, que o proprietário cadastre seu imóvel no CAR, criando o legislador mais uma medida que objetiva a adesão a tal Cadastro.

Sobre o Cadastro Ambiental Rural, vide comentários ao art. 29, item 29.2.

Ademais, é preciso um laudo comprobatório do próprio órgão ambiental destinatário do requerimento ou de entidade credenciada, mostrando a real incidência numa das hipóteses autorizadoras da emissão da CRA, na forma de ato do Chefe do Poder Executivo. Garante o legislador que o órgão federal competente do SISNAMA controle a ocorrência dos requisitos.

Art. 45. A CRA será emitida pelo órgão competente do SISNAMA em favor de proprietário de imóvel incluído no CAR que mantenha área nas condições previstas no art. 44.

§ 1.º O proprietário interessado na emissão da CRA deve apresentar ao órgão referido no *caput* proposta acompanhada de:

I – certidão atualizada da matrícula do imóvel expedida pelo registro de imóveis competente;

II – cédula de identidade do proprietário, quando se tratar de pessoa física;

III – ato de designação de responsável, quando se tratar de pessoa jurídica;

IV – certidão negativa de débitos do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR;

V – memorial descritivo do imóvel, com a indicação da área a ser vinculada ao título, contendo pelo menos um ponto de amarração georreferenciado relativo ao perímetro do imóvel e um ponto de amarração georreferenciado relativo à Reserva Legal.

§ 2.º Aprovada a proposta, o órgão referido no *caput* emitirá a CRA correspondente, identificando:

I – o número da CRA no sistema único de controle;

II – o nome do proprietário rural da área vinculada ao título;

III – a dimensão e a localização exata da área vinculada ao título, com memorial descritivo contendo pelo menos um ponto de amarração georreferenciado;

IV – o bioma correspondente à área vinculada ao título;

V – a classificação da área em uma das condições previstas no art. 46.

§ 3.º O vínculo de área à CRA será averbado na matrícula do respectivo imóvel no registro de imóveis competente.

§ 4.º O órgão federal referido no *caput* pode delegar ao órgão estadual competente atribuições para emissão, cancelamento e transferência da CRA, assegurada a implementação de sistema único de controle.

Doutrina

45.1 Procedimento de emissão da CRA

Em princípio, vale destacar que o art. 45 do Código Florestal, dispõe como destinatário de CRA apenas o proprietário do imóvel, não o possuidor, por questões de segurança jurídica.

O proprietário, pretendendo o título, deverá apresentar proposta contendo os seguintes documentos: (a) certidão atualizada da matrícula do imóvel expedida pelo registro de imóveis competente; (b) cédula de identidade do proprietário, se pessoa física ou ato de designação de responsável, se o proprietário do imóvel for pessoa jurídica; (c) certidão negativa de débitos do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural; (d) memorial descritivo do imóvel, com a indicação da área a ser vinculada ao título, contendo pelo menos um ponto de amarração georreferenciado relativo ao perímetro do imóvel e um ponto de amarração georreferenciado relativo à Reserva Legal.

Sobre o memorial descritivo, vide comentários ao art. 18, item 18.4.

O órgão competente destinatário da proposta é o órgão federal do SISNAMA (IBAMA), podendo este delegar ao órgão estadual do SISNAMA atribuições de emissão, cancelamento e transferência da CRA, nos termos do art. 45, § 4.º, do diploma florestal.

Não obstante a possibilidade de delegação de atos para a formalização da CRA do órgão ambiental federal para os estaduais, exige a lei a criação de um sistema único de controle, que reunirá as informações sobre todas as Cotas emitidas, possibilitando a fiscalização e controle do uso do instrumento.

Aprovando a proposta, o órgão ambiental emitirá a Cota de Reserva Ambiental identificando: (a) o número da CRA no sistema único de controle; (b) o nome do proprietário rural da área vinculada ao título; (c) a dimensão e a localização exata da área vinculada ao título, com memorial descritivo contendo pelo menos um ponto de amarração georreferenciado (*vide comentários ao art. 18, item 18.4*); (d) o bioma correspondente à área do título; (e) a classificação da área em uma das condições previstas no art. 46 (*vide comentários ao dispositivo, item 46.1*).

Emitida a CRA, seu vínculo com a área deverá ser averbado na matrícula do respectivo imóvel no registro de imóveis competente. Nesse ponto o legislador não se contentou com o Cadastro Ambiental Rural do imóvel, exigindo também a averbação do título na matrícula, visando garantir a segurança e o bom uso do título.

Art. 46. Cada CRA corresponderá a 1 (um) hectare:

- I – de área com vegetação nativa primária ou com vegetação secundária em qualquer estágio de regeneração ou recomposição;
- II – de áreas de recomposição mediante reflorestamento com espécies nativas.

§ 1.º O estágio sucessional ou o tempo de recomposição ou regeneração da vegetação nativa será avaliado pelo órgão ambiental estadual competente com base em declaração do proprietário e vistoria de campo.

§ 2.º A CRA não poderá ser emitida pelo órgão ambiental competente quando a regeneração ou recomposição da área forem improváveis ou inviáveis.

Doutrina

46.1 Áreas passíveis de CRA

A Cota de Reserva Ambiental poderá reconhecer: (a) área com vegetação nativa primária; (b) área com vegetação nativa secundária, em qualquer estágio de regeneração ou recomposição; (c) área de recomposição mediante reflorestamento com espécies nativas.

Sobre o reflorestamento e suas modalidades, ver comentários ao art. 1.º, item 1.3.

Declara o legislador que para as áreas em recomposição ou regeneração, será necessária uma avaliação do estágio sucessional ou tempo de recomposição pelo órgão ambiental estadual, que terá por base declarações do proprietário e vistoria de campo.

A medida, contudo, não parece relevante, tendo em vista que não se exigiu determinado estágio de regeneração ou recomposição, deixando o legislador demasiado abrangente o cabimento da CRA. Com efeito, pode acontecer de o proprietário receber a CRA com qualquer tipo de medida de recomposição, sem que ainda se saiba o seu resultado efetivo.

Para tentar mitigar o problema, estabeleceu o Código que não será emitida a CRA caso a regeneração ou recomposição da área forem improváveis ou inviáveis, o que também deverá ser avaliado pelo órgão ambiental. A decisão, contudo, parece demasiado subjetiva, sendo incapaz de decretar de maneira segura se a recomposição inicial da área atenderá aos interesses ambientais.

46.2 Limite de abrangência da CRA

Visando padronizar e facilitar o controle das Cotas de Reserva Ambiental, o legislador estabeleceu um limite para sua abrangência, correspondendo o título sempre a um hectare de área. A medida facilita, ainda, a comercialização do título, que poderá incidir também numa padronização de valores.

Art. 47. É obrigatório o registro da CRA pelo órgão emitente, no prazo de 30 (trinta) dias, contado da data da sua emissão, em bolsas de mercadorias de âmbito nacional ou em sistemas de registro e de liquidação financeira de ativos autorizados pelo Banco Central do Brasil.

Doutrina

47.1 Medida posterior à emissão da CRA

Visando fomentar a comercialização da CRA e criar um mercado para o título, o legislador criou um dever ao órgão ambiental que o emitir, qual seja, promover seu registro, no prazo de 30 dias da emissão, em bolsas de mercadorias ou sistemas de registro e liquidação financeira de ativos autorizados pelo Banco Central do Brasil.

Diante da intenção de tomar a CRA um título negociável entre proprietários rurais, é necessário que se instrumentalize sua negociação, que poderá ser realizada em bolsa de mercadorias ou mediante liquidação financeira de ativos, já se antecipando o legislador na exigência de registro do título nas entidades competentes para controlar a sua comercialização.

Art. 48. A CRA pode ser transferida, onerosa ou gratuitamente, a pessoa física ou a pessoa jurídica de direito público ou privado, mediante termo assinado pelo titular da CRA e pelo adquirente.

§ 1.º A transferência da CRA só produz efeito uma vez registrado o termo previsto no *caput* no sistema único de controle.

§ 2.º A CRA só pode ser utilizada para compensar Reserva Legal de imóvel rural situado no mesmo bioma da área à qual o título está vinculado.

§ 3.º A CRA só pode ser utilizada para fins de compensação de Reserva Legal se respeitados os requisitos estabelecidos no § 6.º do art. 66.

§ 4.º A utilização de CRA para compensação da Reserva Legal será averbada na matrícula do imóvel no qual se situa a área vinculada ao título e na do imóvel beneficiário da compensação.

Doutrina

48.1 Transferência da CRA

A Cota de Reserva Ambiental, como visto, é instrumento econômico que possibilita a comercialização de atividades favoráveis ao meio ambiente, visando, em última instância, fomentar essa tutela.

Garante, portanto, o legislador, que a CRA seja transferida, gratuita ou onerosamente, à pessoa física ou jurídica de direito público ou privado, exigindo para tanto um termo assinado pelas partes – titular da Cota e adquirente –, além de registro no sistema único de controle da CRA para que a transferência possa produzir efeitos.

48.2 Compensação de área de Reserva Legal

Diante dos percentuais exigidos pelo Código Florestal para a área de Reserva Legal, pode-se concluir que o principal “débito ambiental” que incentivará o proprietário rural a adquirir uma CRA diz respeito à compensação da Reserva Legal.

Atento a essa finalidade o legislador consagrou algumas exigências para o uso da CRA nessa compensação: (a) que a área vinculada à CRA e a área de Reserva Legal a ser compensada estejam no mesmo bioma, evitando que alguns biomas recebam maior proteção em prejuízo de outros; (b) que sejam observados os demais requisitos tratados em regra de transição prevista no art. 66, § 6.º, do Código (*para análise desses requisitos, verificar comentários ao art. 66, itens 66.1 e 66.2*).

Preenchidos os requisitos, determinou o legislador que o uso da CRA na compensação da área de Reserva Legal demandará dupla averbação: tanto na área vinculada ao título quanto na área beneficiária da compensação.

Art. 49. Cabe ao proprietário do imóvel rural em que se situa a área vinculada à CRA a responsabilidade plena pela manutenção das condições de conservação da vegetação nativa da área que deu origem ao título.

§ 1.º A área vinculada à emissão da CRA com base nos incisos I, II e III do art. 44 desta Lei poderá ser utilizada conforme PMFS.

§ 2.º A transmissão inter vivos ou causa mortis do imóvel não elimina nem altera o vínculo de área contida no imóvel à CRA.

Doutrina

49.1 Responsabilidade pela proteção da área

Haja ou não a transferência da CRA, a responsabilidade pela conservação ambiental na área a que ela está vinculada é do proprietário desta.

Trata-se de relação obrigacional clássica, ficando de um lado o proprietário com “débito rural” obrigado a remunerar o uso da CRA, e de outro o proprietário da área que deu ensejo ao “crédito rural” (CRA) obrigado a protegê-la nas condições exigidas para a emissão do título correspondente.

Nesse sentido, fica o proprietário da área vinculada à CRA autorizado a utilizá-la tão somente nos limites do Plano de Manejo Florestal Sustentável correspondente: (a) nas áreas sob regime de servidão ambiental, o uso autorizado pelo órgão ambiental; (b) nas áreas de Reserva Legal excedente, nos limites dos arts. 21 a 24 do Código Florestal; (c) nas áreas protegidas na forma de Reserva Particular do Patrimônio Natural fica autorizada tão somente a

pesquisa científica ou a visitação com objetivos turísticos, recreativos e educacionais; (d) na área localizada no interior de Unidade de Conservação, ainda não desapropriada, não se fala em uso, mas tão somente na sua conservação até a concretização da desapropriação.

Destaca-se ainda que a obrigação de conservação da área vinculada ao título tem natureza real, isto é, transmite-se ao sucessor, a qualquer título, no caso de transferência do domínio ou posse sobre o imóvel rural.

■ Sobre “Obrigação real propter rem”, vide comentário 2.5 ao art. 2.º.

Art. 50. A CRA somente poderá ser cancelada nos seguintes casos:

I – por solicitação do proprietário rural, em caso de desistência de manter áreas nas condições previstas nos incisos I e II do art. 44;

II – automaticamente, em razão de término do prazo da servidão ambiental;

III – por decisão do órgão competente do SISNAMA, no caso de degradação da vegetação nativa da área vinculada à CRA cujos custos e prazo de recuperação ambiental inviabilizem a continuidade do vínculo entre a área e o título.

§ 1.º O cancelamento da CRA utilizada para fins de compensação de Reserva Legal só pode ser efetivado se assegurada Reserva Legal para o imóvel no qual a compensação foi aplicada.

§ 2.º O cancelamento da CRA nos termos do inciso III do *caput* independe da aplicação das devidas sanções administrativas e penais decorrentes de infração à legislação ambiental, nos termos da Lei n.º 9.605, de 12 de fevereiro de 1998.

§ 3.º O cancelamento da CRA deve ser averbado na matrícula do imóvel no qual se situa a área vinculada ao título e do imóvel no qual a compensação foi aplicada.

Doutrina

50.1 Cancelamento da CRA

A Cota de Reserva Ambiental, juntamente com o “crédito ambiental” que ela representa, pode ser cancelada em diferentes hipóteses.

Em primeiro lugar pode decorrer de solicitação do proprietário rural nos casos de servidão ambiental e manutenção de área de Reserva Legal superior à porcentagem exigida. Nesses casos, querendo desobrigar-se da conservação da área, poderá o proprietário requerer o cancelamento do título.

Vale observar que nessa primeira hipótese, sendo a CRA utilizada para compensação de Reserva Legal, seu cancelamento somente poderá ser efetivado se a área de Reserva Legal do imóvel em que foi aplicada a compensação foi assegurada.²⁴

A segunda hipótese de cancelamento é automática, decorrendo do término do prazo da servidão ambiental. Como visto, a servidão pode ser perpétua ou possuir tempo determinado (*vide item 44.2.1*) de modo que, no último caso, atingido o termo final a CRA correspondente à área é cancelada automaticamente.

O último caso de cancelamento da CRA é mediante decisão do órgão competente do SISNAMA, na hipótese de degradação da vegetação nativa na área vinculada ao título, caso os custos e prazos de recuperação ambiental inviabilizem a continuidade do título. Se o proprietário da área vinculada à Cota acaba por degradar a vegetação que estava obrigado a tutelar, por óbvio o órgão competente do SISNAMA que concedeu o título promoverá seu cancelamento, sem prejuízo das sanções administrativas e penais pela conduta de degradação.

50.2 Necessidade de averbação do cancelamento

Atendendo ao princípio da segurança jurídica o legislador determinou que o cancelamento da CRA deve ser averbado na matrícula do imóvel no qual se situa a área vinculada, bem como naquele em que a compensação foi aplicada.

Busca-se, com isso, dar publicidade do cancelamento do título, para que os “débitos ambientais” devam ser compensados de outra maneira.

Fundamento Constitucional

Meio ambiente ecologicamente equilibrado: art. 225, *caput* e parágrafos. Política econômica e defesa do meio ambiente: art. 170, *caput*, e inciso VI. Controle de técnicas que envolvam risco ao meio ambiente: art. 225, VII. Competência ambiental (administrativa e legislativa): art. 23, VI e VII, art. 24, V, VI, VII, e parágrafos; e art. 30, II. Ressalvas ao poder de tributar: art. 150, § 6.º. Orçamento público: art. 165. Política agrícola: art. 187, V.

Legislação Correlata

Lei n.º 9.985/2000 (Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza); Lei n.º 4.829/1965 (Crédito Rural); Lei n.º 8.171/1991 (Política Agrícola); Lei n.º 10.823/2003 (Seguro Rural); Lei n.º 9.393/1996 (Imposto

²⁴ Não obstante a previsão esteja no § 1.º do art. 50, podendo levar a crer que se aplica a todas as hipóteses de cancelamento, tendo em vista que os demais casos são de cancelamento automático ou como forma de sanção, não faria sentido a condição imposta.

sobre a Propriedade Territorial Rural); Lei n.º 9.433/1997 (Política Nacional dos Recursos Hídricos); Lei n.º 10.973/2004 (Incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo); Lei n.º 6.938/1981 (Política Nacional do Meio Ambiente); Lei n.º 9.605/1998 (Crimes ambientais); Decreto n.º 4.339/2002 (Política Nacional da Biodiversidade); Decreto n.º 6.040/2007 (Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais); Decreto n.º 6.514/2008 (Sanções administrativas); Decreto n.º 5.746/2006 (Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza); Medida Provisória 2.186-16/2001 (Diversidade Biológica).

Atos Internacionais

Acordo de Copenhague da 15ª Conferência da Organização das Nações Unidas; Protocolo de Quioto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (Decreto n.º 5.445/2005); Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (RIO 92) da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento – Rio de Janeiro, 1992; Conferência de Copenhague sobre o Desenvolvimento Social – 1995; Declaração do Rio de Janeiro da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável – Rio de Janeiro, 2012.

Jurisprudência

Não há jurisprudência relacionada a este Capítulo.

Capítulo XI

Do Controle do Desmatamento

Art. 51. O órgão ambiental competente, ao tomar conhecimento do desmatamento em desacordo com o disposto nesta Lei, deverá embargar a obra ou atividade que deu causa ao uso alternativo do solo, como medida administrativa voltada a impedir a continuidade do dano ambiental, propiciar a regeneração do meio ambiente e dar viabilidade à recuperação da área degradada.

§ 1.º O embargo restringe-se aos locais onde efetivamente ocorreu o desmatamento ilegal, não alcançando as atividades de subsistência ou as demais atividades realizadas no imóvel não relacionadas com a infração.

§ 2.º O órgão ambiental responsável deverá disponibilizar publicamente as informações sobre o imóvel embargado, inclusive por meio da rede mundial de computadores, resguardados os dados protegidos por legislação específica, caracterizando o exato local da área embargada e informando em que estágio se encontra o respectivo procedimento administrativo.

§ 3.º A pedido do interessado, o órgão ambiental responsável emitirá certidão em que conste a atividade, a obra e a parte da área do imóvel que são objetos do embargo, conforme o caso.

Doutrina

51.1 Do controle do desmatamento

No que se refere à proteção ambiental, uma das grandes preocupações atuais é com a criação de mecanismos eficazes para o controle do desmatamento, entendido como a supressão das áreas de vegetação protegidas, principalmente pela ação antrópica.

O desmatamento é um dos efeitos perniciosos do crescimento populacional. Por sua causa, no caso do Brasil, a Amazônia já teve suprimida mais de 10% de seu território de cobertura vegetal, enquanto da Mata Atlântica mal sobram 8% de sua área de cobertura vegetal original. Em nosso país ainda persistem as práticas de queimadas, do corte seletivo de árvores para explo-

ração comercial e a derrubada indiscriminada de vegetação para expansão das fronteiras agrícolas.¹

Dentro da divisão de competências administrativas (materiais) entre a União, Estados, Municípios e Distrito Federal, constatado o desmatamento pelo órgão ambiental competente, este deverá embargar a obra ou atividade que deu causa ao uso alternativo do solo.² O embargo, entendido aqui como medida administrativa sancionatória, objetivará a cessação da continuidade do dano ambiental, além de propiciar a regeneração do meio ambiente e a recuperação da área degradada.

O desmatamento a que se refere o art. 51 desta Lei deve ser entendido à luz da disposição do art. 225, § 1.º, I, da CF/1988, que impõe ao Poder Público: “definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção”. Dessa forma, o desmatamento é ação excepcional somente autorizado dentro das hipóteses estabelecidas nesta Lei.

O desmatamento promovido fora dos permissivos legais deve ser concebido como uma ação violadora das regras jurídicas estabelecidas para o correto uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente, o que permite a ação da polícia administrativa para fazer cessar a violação por meio da imposição das penalidades previstas em lei, conforme ditames do art. 70 da Lei n.º 9.605, de 12 de fevereiro de 1998.

Inserido no âmbito da competência comum administrativa, em matéria ambiental, dos entes federados está o poder de polícia, cujo conceito nos é dado pelo art. 78 do Código Tributário Nacional: “Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.”

Ainda nos trás o parágrafo único do referido artigo do Código Tributário: “Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder”.

¹ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*, op. cit. p. 251.

² Código Florestal, art. 3.º, VI – uso alternativo do solo: substituição de vegetação nativa e formações sucessoras por outras coberturas do solo, como atividades agropecuárias, industriais, de geração e transmissão de energia, de mineração e de transporte, assentamentos urbanos ou outras formas de ocupação humana.

Decorre do citado poder, prerrogativa da Administração Pública, a intervenção no plano particular para a salvaguarda dos relevantes interesses da coletividade.

No aspecto ambiental não é diferente. O uso de recursos naturais é atividade inteiramente submetida ao poder de polícia estatal, não se concebendo a sua fruição sem o controle do Estado, o qual se faz por meio desta prerrogativa (poder de polícia).³ Assim, controle do desmatamento de faz com supedâneo no exercício do poder de polícia dos entes federados, podendo para tanto no caso do artigo em análise, valerem-se dos embargos para a salvaguarda do interesse ambiental.

51.2 Do embargo administrativo da obra ou atividade

Nos termos do art. 70 da Lei n.º 9.605/1998: “Considera-se infração administrativa ambiental toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente”. Ainda nos termos da referida Lei, o seu art. 72⁴ estabelece, entre várias sanções administrativas, o embargo de obra ou atividade (VII).

O Decreto Federal 6.514, de 22 de julho de 2008, que dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente e estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, traz em seu art. 4.º que o agente público, ao constatar a prática da infração administrativa ambiental, lavrará o auto de infração e nele indicará as sanções⁵ em que incorrer o infrator. Para tanto, considerará a gravidade dos fatos, os motivos da infração e suas consequências para a saúde pública e para o meio ambiente, os antecedentes do infrator, quanto ao cumprimento da legislação de interesse ambiental e a situação econômica do infrator.

Diferentemente do que estabelece a legislação aplicável, o art. 51 do Código Florestal prevê a imposição imediata da penalidade de embargo de obra ou atividade diante da constatação do desmatamento fora das hipóteses legais.

Visa tal imposição retirar a discricionariedade do agente público na escolha de outras penalidades, o que vincula a sua atuação, ou seja, identificado o desmatamento ilegal não resta outra medida a não ser o imediato embargo

³ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*, op. cit., p. 197.

⁴ “Art. 72. As infrações administrativas são punidas com as seguintes sanções, observado o disposto no art. 6.º: I – advertência; II – multa simples; III – multa diária; IV – apreensão dos animais, produtos e subprodutos da fauna e flora, instrumentos, petrechos, equipamentos ou veículos de qualquer natureza utilizados na infração; V – destruição ou inutilização do produto; VI – suspensão de venda e fabricação do produto; VII – embargo de obra ou atividade; VIII – demolição de obra; IX – suspensão parcial ou total de atividades; X – (VETADO); XI – restritiva de direitos.”

⁵ São as mesmas do art. 72 da Lei n.º 9.605/1998.

da obra ou atividade. Entende-se que a retirada da possibilidade de escolha do agente da Administração decorre da importância do bem jurídico que está sendo violado pela ação do infrator.

O embargo é a ordem proveniente de autoridade administrativa competente, decorrente do exercício do poder de polícia da Administração, que implica imediata paralisação da obra, o que impede o seu prosseguimento.

A referida penalidade, considerando-se os conceitos correntes do Direito Administrativo, é voltada à paralisação de obra, no entanto, a referência à atividade feita no art. 51, implica que seus efeitos equivalerão, em tudo, à pena de suspensão de atividades, pena esta prevista no art. 72, IX, Lei n.º 9.605/1998.⁶

A imposição do embargo, além da imediata paralisação da obra ou atividade, objetiva possibilitar a regeneração do meio ambiente e viabilizar a recuperação da área degradada.

Quanto aos seus efeitos, eles estarão restritos aos locais onde efetivamente ocorreu o desmatamento ilegal, não alcançando as atividades de subsistência ou as demais atividades realizadas no imóvel não relacionadas com a infração. Deve-se atentar para a necessidade de comprovação de que as áreas não atingidas pelo efeito do embargo não podem ter qualquer relação com a obra ou atividade embargada, excetuando-se as atividades de subsistência.

Não se trata de nova disposição legal, pois idêntica previsão já constava do arts. 15-A e 16 do Decreto Federal 6.514/1998.⁷

O art. 51 do Código Florestal, em seu § 2.º, determina que o órgão ambiental responsável deverá disponibilizar publicamente as informações sobre o imóvel embargado, inclusive por meio da rede mundial de computadores, resguardados os dados protegidos por legislação específica, caracterizando o exato local da área embargada e informando em que estágio se encontra o respectivo procedimento administrativo, e em seu § 3.º, prevê que a pedido do interessado, o órgão ambiental responsável emitirá certidão em que conste a atividade, a obra e a parte da área do imóvel que são objetos do embargo, conforme o caso.

Tais disposições decorrem da observância do princípio da publicidade dos atos da Administração Pública (art. 37, *caput*, da CF/1988), pois, inconcebível a existência de atos sigilosos em um Estado de Direito, salvo as hipóteses de sigilo previstas na Constituição Federal em seu art. 5.º, XXXIII: “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob

⁶ MILARÉ, Édís. *Direito do ambiente*, op. cit., p. 916.

⁷ Decreto Federal 6.514/1998: “Art. 15-A. O embargo de obra ou atividade restringe-se aos locais onde efetivamente caracterizou-se a infração ambiental, não alcançando as demais atividades realizadas em áreas não embargadas da propriedade ou posse ou não correlacionadas com a infração. Art. 16. No caso de áreas irregularmente desmatadas ou queimadas, o agente autuante embargará quaisquer obras ou atividades nelas localizadas ou desenvolvidas, excetuando as atividades de subsistência”.

pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”. Deve-se ressaltar que o referido inciso foi regulamentado pela Lei Federal 12.527, de 18 de novembro de 2011.

Por fim, o embargo administrativo não se confunde com o embargo judicial, pois a Administração Pública, no exercício de seus poderes, pode optar por embargar diretamente a obra ou atividade, como requerer perante o Poder Judiciário e medida correlata, cabendo ao Administrador, em face de sua discricionariedade, eleger a via oportuna e conveniente face à situação concreta que se apresenta.

Fundamento Constitucional

Meio ambiente ecologicamente equilibrado: Art. 225, § 1.º, I. Direito à informação: art. 5.º, XXXIII. Princípios da Administração Pública: art. 37, *caput*.

Legislação Correlata

Lei n.º 6.938/1981 (Política Nacional do Meio Ambiente); Lei n.º 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; Código Tributário Nacional; Decreto Federal 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); e Lei Federal 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei do Acesso à informação).

Atos Internacionais

Declaração de Estocolmo sobre o Ambiente Humano produzida na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente – Estocolmo, 1972; Convenção das Nações Unidas para o Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos das Secas – UNCCD – 1977; Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (RIO 92) da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento – Rio de Janeiro, 1992; Convenção da Diversidade Biológica (CDB) assinada na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento – Rio de Janeiro, 1992; Declaração de Princípios para o Desenvolvimento Sustentável das Florestas (Declaração das Florestas) – Rio de Janeiro 1992; Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima – Rio de Janeiro 1992; Declaração do Rio de Janeiro da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável – Rio de Janeiro, 2012.

Jurisprudência

Embargo administrativo e o poder de polícia da Administração: “Ação Demolitória. Legitimidade ativa da autarquia. Obrigação de fazer fungível. Construção clandestina em área de proteção ao meio ambiente. I –

Legitimidade: A autarquia, porque parcela do poder estatal, age por direito próprio e com autoridade pública idêntica à da entidade política que a criou, apenas que modo descentralizado, em nome da eficiência ou da adequação ao interesse coletivo. **Pena pecuniária arbitrada de ofício:** Conquanto se trate de obrigação de fazer fungível, tanto pode o Autor pleitear a cominação da pena pecuniária, quanto é dado ao Juiz determiná-la de ofício, fixando prazo razoável para cumprimento do preceito (CPC, art. 461, § 4.º). **II – Mérito:** A falta de licenciamento ou de autorização para construir, mormente em área de preservação ambiental, importa em manifesto ilícito administrativo que a lei sanciona com embargo e/ou demolição (Lei n.º 2.452/1978, art. 4.º) que tanto pode se dar diretamente pelo Poder Público, em razão do princípio da autoexecutoriedade insito às atividades submetidas a controle da Administração, quanto por decisão do Poder Judiciário, tanto mais quando constatada flagrante irregularidade e evidente desafeição à lei municipal. Apelo parcialmente provido” (TJRS. Apelação Cível n.º 70002585701. Rel. Des. Genaro José Baroni Borges. j. 16.10.2002, *DJe* 03.02.2003).

“Administrativo – Construção clandestina – Área de Preservação Permanente – Ausência de licença para construção – Demolição – Legalidade – 1. Compete ao Município, juntamente com a sociedade diretamente interessada, definir a política urbana, que é limitada pelo princípio da legalidade, principalmente no que se refere à legislação ambiental. **2.** Definido o modo de ocupação das áreas do Município, também incumbe a este a fiscalização do cumprimento das diretrizes locais, bem como a iniciativa de tomar as providências necessárias à manutenção do meio ambiente equilibrado, conforme pré-estabelecido. **3.** ‘O ato ilegal do particular que constrói sem licença rende ensejo a que a Administração use o poder de polícia que lhe é reconhecido, para embargar, imediata e sumariamente, o prosseguimento da obra e efetivar a demolição do que estiver irregular, com seus próprios meios, sem necessidade de um procedimento formal anterior, porque não há licença ou alvará a ser invalidado. Basta a constatação da clandestinidade da construção, pelo auto de infração, para o imediato embargo e ordem de demolição’ (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito de construir*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 220)” (TJSC. Apelação Cível n.º 2011.045257-1. Rel. Des. Luiz César Medeiros. j. 14.02.2012. *DJe* 12.03.2012).

Necessidade de prévia licença da administração para realização de obra em Área de Preservação Permanente: “A construção ou reforma em área considerada de preservação ambiental permanente, como tal definida em lei, depende de prévia autorização pela autoridade administrativa competente, cuja carência impõe o embargo administrativo da obra” (TJMG. Apelação cível n.º 000.262.863-4/00. Rel. Des. Bady Curi. j. 31.10.2002. *DJe* 26.02.2003).

Manutenção de liminar que determinou o embargo em obra possivelmente degradadora do meio ambiente: “Agravado de instrumento – Direito ambiental – Ação civil pública – Liminar concedida – Imóvel construído em

Área de Preservação Permanente – Embargo da obra – Abstenção de qualquer ato que caracterize degradação ambiental – Direito de propriedade não afetado por completo – Manutenção da decisão nesse ponto – Multa diária – Montante que se mostra excessivo – Redução para patamar mais compatível – Cabimento – Agravo parcialmente provido para esse fim” (TJSP. Agravo de Instrumento n.º 0220178-06.2011.8.26.0000. Rel. Des. João Negrini Filho. j. 17.05.2012. *DJe* 25.06.2012).

Embargo parcial de obra: “**Administrativo.** Obra particular licenciada pelo Município. Paralisação determinada por órgão estadual. Legitimidade em face da dualidade de competência concorrente, cada qual dentro da respectiva esfera. Inconstitucionalidade de legislação estadual a respeito de proteção de áreas de preservação ambiental, assim como de irregularidade no respectivo processo legislativo. Descaracterização. Cerceamento de defesa no julgamento da questão na esfera administrativa. Inocorrência. Embargo administrativo da totalidade da obra, inclusive de uma edificação de dois pisos e de um muro de concreto junto ao Rio Pereque. Desde que a faixa de proibição junto ao rio alcança apenas referido muro, sem atingir o restante da construção, o embargo só pode restringir-se aquele. Perdas e danos. Autor que deixou de demonstrar, segundo lhe competia, a sua efetiva ocorrência. Pedido a respeito improcedente. Apelação parcialmente provida” (TJPR. Apelação n.º 18064-9. Rel. Des. Sydney Zappa. j. 05.05.1993. *DJe* 25.06.2012).

Capítulo XII

Da Agricultura Familiar

Art. 52. A intervenção e a supressão de vegetação em Áreas de Preservação Permanente e de Reserva Legal para as atividades eventuais ou de baixo impacto ambiental, previstas no inciso X do art. 3.º, excetuadas as alíneas *b* e *g*, quando desenvolvidas nos imóveis a que se refere o inciso V do art. 3.º, dependerão de simples declaração ao órgão ambiental competente, desde que esteja o imóvel devidamente inscrito no CAR.

Doutrina

A proteção à agricultura familiar é preocupação histórica de nossos legisladores, considerando-se a cultura e a vocação agrária de nosso país, além da existência de muitas famílias que utilizam a terra como fonte primária de sua subsistência.

No Estatuto da Terra (Lei n.º 4.505, de 30 de novembro de 1964) encontra-se em seu art. 4.º, II, a definição de propriedade familiar como o imóvel rural que, direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família, lhes absorva toda a força de trabalho, garantindo-lhes a subsistência e o progresso social e econômico, com área máxima fixada para cada região e tipo de exploração, e eventualmente trabalhado com a ajuda de terceiros.

Desde a Lei n.º 4.505/1964 já se apregoava, conforme dicção de seu art. 2.º, sobre função social da propriedade, somente obtida com a consecução simultânea dos seguintes objetivos: (a) bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias; (b) obtenção de níveis satisfatórios de produtividade; (c) conservação dos recursos naturais; e (d) a observância das disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivem.

A identificada função social da propriedade foi recepcionada pela novel ordem constitucional de 1988, a qual garantiu o direito à propriedade (art. 5.º, XXII), desde que observada a sua função social (art. 5.º, XXIII), determinando limitações ao domínio privado em benefício da coletividade. O processo produtivo, por imperativo constitucional, também se submete ao cumprimento da função social da propriedade, nos termos do art. 170, incisos II e III, da CF/1988.

A necessidade de compatibilização dos processos produtivos com a preservação ambiental fez nascer o entendimento de que a propriedade na verdade cumpre uma função socioambiental.

Sobre a função socioambiental da propriedade, vide comentário ao art. 1.º-A, item 1-A.4 – A função estratégica da produção rural na recuperação e manutenção das florestas e demais formas de vegetação nativa.

Entre as funções sociais da propriedade a agricultura familiar ganha especial relevo, pois, trata-se de atividade que deve ser protegida, fomentada e compatibilizada com a proteção ambiental, na medida em que possibilita a subsistência de um grande número de famílias e, ao mesmo tempo, pode se tomar um excelente instrumento para a implementação de boas práticas voltadas à preservação do meio ambiente.

Nesse diapasão a Lei n.º 8.171, de 17 de janeiro de 1991¹ estabeleceu especial proteção ao agricultor familiar (art. 65) concedendo-lhe tratamento diferenciado como a exoneração de obrigações financeiras relativas à operação de crédito rural de custeio ou de parcelas de investimento, cuja liquidação seja dificultada pela ocorrência de fenômenos naturais (pragas e doenças que atinjam rebanhos e plantações), bem como a indenização de recursos próprios utilizados pelo produtor em custeio ou em investimento rural, quando ocorrerem perdas em virtude dos eventos citados e a garantia de renda mínima da produção agropecuária vinculada ao custeio rural.

A Lei Federal 11.326, de 24 de julho de 2006² conceituou, em seu art. 3.º, o agricultor familiar e empreendedor familiar rural como aquele que atenda, simultaneamente, os seguintes requisitos: (a) não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais;³ (b) utilize predominantemente mão de obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; (c) tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo; e (d) dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

Sobre a pequena propriedade ou posse rural familiar, vide comentário ao art. 3.º, itens 3.7 – Pequena propriedade ou posse rural familiar; e 3.8 – Propriedades e posses rurais com até quatro módulos fiscais.

¹ Dispõe sobre a Política Agrícola.

² Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.

³ Pelo § 2.º do art. 50 do Estatuto da Terra (Lei n.º 4.504, de 30.11.1964, com alteração dada pela Lei n.º 6.746, de 10.12.1979), módulos fiscais são unidades de medida expressa em hectare (ha), fixadas para cada município brasileiro. Em São Paulo, por exemplo, um módulo fiscal corresponde a 5 ha; no Amazonas, 440 ha.

A exigência do inciso I do art. 3.º da Lei n.º 11.326/2006 não tem aplicação quando se tratar de condomínio rural ou outras formas coletivas de propriedade, desde que a fração ideal por proprietário não ultrapasse 4 (quatro) módulos fiscais.

Também fazem jus aos benefícios da Lei n.º 11.326/2006, como se fossem agricultores familiares, os silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores, povos indígenas e os integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais, demais povos e comunidades tradicionais, desde que atendam os requisitos estabelecidos no § 2.º do art. 3.º da referida Lei.

Seguindo essa tendência legislativa o Código Florestal estabeleceu no artigo em comento que a intervenção ou supressão de vegetação em Áreas de Preservação Permanente (art. 4.º e ss.) e de Reserva Legal (art. 12 e ss.), com vistas à prática de atividades eventuais ou de baixo impacto ambiental (art. 3.º, V), dependerão apenas de simples declaração ao órgão ambiental competente, desde que o imóvel esteja devidamente inscrito no CAR – Cadastro Ambiental Rural, e que se trate de pequena propriedade ou posse rural familiar.⁴

Como visto, busca-se uma simplificação dos procedimentos burocráticos para o agricultor rural e o empreendedor familiar rural no tocante aos procedimentos para a intervenção ou supressão da vegetação em áreas de APPs ou de Reserva Legal. Não se pode perder de vistas que esse procedimento simplificado, por força da remissão ao inciso V do art. 3.º do Código Florestal, também atingem aquelas figuras equiparadas ao agricultor rural descritas no § 2.º do art. 3.º da Lei n.º 11.326/2006, conforme mencionado.

Art. 53. Para o registro no CAR da Reserva Legal, nos imóveis a que se refere o inciso V do art. 3.º, o proprietário ou possuidor apresentará os dados identificando a área proposta de Reserva Legal, cabendo aos órgãos competentes integrantes do SISNAMA, ou instituição por ele habilitada, realizar a captação das respectivas coordenadas geográficas.

Parágrafo único. O registro da Reserva Legal nos imóveis a que se refere o inciso V do art. 3.º é gratuito, devendo o poder público prestar apoio técnico e jurídico.

Doutrina

No revogado Código Florestal⁵ havia a disposição do § 2.º do art. 16 que determinava ser a Reserva Legal averbada em cartório, junto à margem da

⁴ Código Florestal, art. 3.º, V: “Consideram-se imóveis de pequena propriedade ou posse rural familiar aqueles explorados mediante o trabalho pessoal do agricultor familiar e empreendedor familiar rural, incluindo os assentamentos e projetos de reforma agrária, e que atendam ao disposto no art. 3.º da Lei n.º 11.326/2006”.

⁵ Lei n.º 4.771, de 15 de setembro de 1965.

inscrição da matrícula do imóvel, fato gerador de uma limitação administrativa. Impunha-se ao proprietário, a partir da inscrição, uma obrigação de não fazer consistente em não realizar intervenções ou supressões nas áreas de Reserva Legal, somente o podendo nas áreas remanescentes, desde que autorizado pelo órgão competente. No tocante à pequena propriedade ou posse rural familiar havia a disposição do § 9.º, do mesmo artigo, que impunha a averbação da Reserva Legal na matrícula do imóvel, no entanto, isentava o proprietário ou possuidor do pagamento das custas decorrentes do ato e determinava ao Poder Público, quando preciso, a concessão do necessário apoio técnico e jurídico.

No novo Código Florestal o artigo em análise concede tratamento diferenciado aos proprietários ou possuidores de imóveis de pequena propriedade ou posse rural familiar (art. 3.º, V, do Código Florestal), no que se refere ao registro da Reserva Legal.

Segundo a nova legislação, a Reserva Legal será registrada no CAR – Cadastro Ambiental Rural, mediante a apresentação pelo proprietário ou possuidor dos dados que possibilitem a identificação da área a ser registrada. Caberá aos órgãos que integram o SISNAMA, ou instituição por ele habilitada, realizar a captação das respectivas coordenadas geográficas.

Repetindo em parte a legislação revogada, o parágrafo único do art. 53 do Código Florestal prevê que o registro da Reserva Legal no CAR, nos imóveis de pequena propriedade ou posse rural familiar (art. 3.º, V, do Código Florestal), é gratuito e deve o Poder Público prestar apoio técnico e jurídico.

Observa-se que diferentemente do que constava da legislação revogada, a prestação pelo Poder Público do apoio técnico e jurídico para a inscrição da Reserva Legal no Cadastro Ambiental Rural (CAR), nos imóveis de pequena propriedade ou posse rural familiar, é medida que se impõe, principalmente em razão da necessidade de obtenção de dados técnicos, às vezes muito custosos para o pequeno produtor rural.

A simplificação do procedimento para o registro da Reserva Legal nos imóveis onde se executa a agricultura familiar, e a prestação do apoio técnico e jurídico para o registro, são medidas extremamente salutares, visto que possibilitam um melhor controle sobre o desmatamento, regularizam o exercício da atividade exercida pelo pequeno produtor e lhe possibilitam o acesso a uma série de benefícios legais e econômicos necessários ao desenvolvimento de sua atividade.

Sobre a definição da Reserva Legal, observar o comentário ao art. 12, item 12.1 – Imóvel rural e a obrigatoriedade da Reserva Legal (RL). Quanto à inscrição da Reserva Legal, remete-se o leitor para o comentário ao art. 18, item 18.1 – Registro no órgão competente da área de Reserva Legal.

É de se ressaltar que nos termos do § 2.º do art. 29 do Código Florestal o cadastramento do imóvel rural no Cadastro Ambiental Rural (CAR) não será considerado instrumento para o reconhecimento do direito de propriedade ou posse.

Sobre a criação do CAR e o procedimento para a inscrição dos imóveis rurais, vide os comentários ao art. 29, item 29.2 – Cadastro Ambiental Rural.

Caso já conste na matrícula do imóvel a inscrição da Reserva Legal,⁶ estará o proprietário ou possuidor desonerado desta obrigação, nos termos do art. 30 do Código Florestal, para o qual remeto o leitor.

Art. 54. Para cumprimento da manutenção da área de Reserva Legal nos imóveis a que se refere o inciso V do art. 3.º, poderão ser computados os plantios de árvores frutíferas, ornamentais ou industriais, compostos por espécies exóticas, cultivadas em sistema intercalar ou em consórcio com espécies nativas da região em sistemas agroflorestais.

Parágrafo único. O poder público estadual deverá prestar apoio técnico para a recomposição da vegetação da Reserva Legal nos imóveis a que se refere o inciso V do art. 3.º.

Doutrina

A Reserva Legal é obrigação que recai diretamente sobre o proprietário do imóvel, independentemente de sua pessoa ou da forma de aquisição do imóvel, dessa forma está diretamente ligada à coisa (imóvel), e permanece aderida ao bem.⁷ (*Vide comentário ao art. 2.º, item 2.5 Obrigação real propter rem*).

A Reserva Legal, como verdadeira limitação ao direito de propriedade imposta em benefício da coletividade, deve ser entendida como um instrumento destinado à proteção da fauna e flora nativas, ou seja, é um mecanismo legal utilizado para que se preserve, em cada propriedade, um estoque mínimo da cobertura vegetal original.

Sob este enfoque, autorizou o legislador no artigo em análise que se compute para fins de manutenção da Reserva Legal, somente naquelas propriedades indicadas no inciso V do art. 3.º do Código Florestal, os plantios de árvores frutíferas, ornamentais ou industriais, compostos por espécies exóticas, cultivadas em sistema intercalar ou em consórcio com espécies nativas da região em sistemas agroflorestais.

A intenção do legislador foi a concessão de um tratamento diferenciado para as pequenas propriedades ou posses rurais familiares, as quais poderão valer-se de espécies vegetais exóticas para o cômputo da Reserva Legal. No entanto, aderindo ao comentário de Paulo de Bessa Antunes, essa opção, extrema de qualquer dúvida, é a negação conceitual da própria razão de ser da Reserva Legal.⁸

⁶ Lei n.º 6.015/1973, art. 167, II, 22.

⁷ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*, op. cit., p. 628.

⁸ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*, op. cit., p. 633.

Ao possibilitar o cultivo intercalar ou em consórcio de espécies exóticas com as nativas o legislador permitiu a criação de sistemas agroflorestais entendidos como: “Sistemas de uso e ocupação do solo em que plantas lenhosas perenes são manejadas em associação com plantas herbáceas, arbustivas, arbóreas, culturas agrícolas, forrageiras em uma mesma unidade de manejo, de acordo com arranjo espacial e temporal, com alta diversidade de espécies e interações entre estes componentes”, conceito extraído da Instrução Normativa n.º 5, de 8 de setembro de 2009 do Ministério do Meio Ambiente.

Os sistemas agroflorestais permitem uma recomposição ou recuperação da área de Reserva Legal degradada e ainda o seu manejo sustentável, mediante a sua exploração para consumo da própria propriedade ou para fins comerciais, respeitadas as disposições dos arts. 56 e 57 do Código Florestal.

Vide comentário ao arts. 56 e 57, infra.

O parágrafo único do art. 54 do Código Florestal impôs ao Poder Público dos Estados e do Distrito Federal a prestação de apoio técnico para a recomposição da vegetação da Reserva Legal na pequena propriedade ou posse rural familiar (art. 3.º, V, do Código Florestal).

Art. 55. A inscrição no CAR dos imóveis a que se refere o inciso V do art. 3.º observará procedimento simplificado no qual será obrigatória apenas a apresentação dos documentos mencionados nos incisos I e II do § 1.º do art. 29 e de croqui indicando o perímetro do imóvel, as Áreas de Preservação Permanente e os remanescentes que formam a Reserva Legal.

Doutrina

O art. 29 do Código Florestal instituiu o Cadastro Ambiental Rural – CAR, no âmbito do Sistema Nacional de Informação sobre 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.

Sobre o CAR, vide comentário ao art. 29, item 29.2 – Cadastro Ambiental Rural.

No tocante à pequena propriedade ou posse rural familiar o art. 55 criou um procedimento simplificado para a sua inscrição no CAR, no qual o proprietário ou possuidor rural familiar deverão apresentar os seguintes documentos: (a) identificação do proprietário ou possuidor rural; (b) comprovação da propriedade ou posse; (c) croqui indicando o perímetro do imóvel, as Áreas de Preservação Permanente e os remanescentes que formam a Reserva Legal.

A inscrição do imóvel no Cadastro Ambiental Rural (CAR), além de constituir-se em uma imposição legal, concede ao agricultor familiar uma série de tratamentos diferenciados, como, por exemplo: a possibilidade de intervenção e a supressão de APPs e de Reserva Legal para atividades eventuais ou de baixo impacto ambiental.

Vide comentário ao art. 52.

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

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

§ 2.º O manejo previsto no § 1.º 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.

§ 3.º 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 § 1.º deste artigo.

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

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

Doutrina

56.1 Da simplificação do procedimento para expedição da licença ambiental para exploração vegetal (PMFS) na pequena propriedade ou posse rural familiar

Consoante o inciso VI do art. 3.º da Lei n.º 11.284, de 2 de março de 2006, o manejo florestal sustentável consiste na administração da floresta para a obtenção de benefícios econômicos, sociais e ambientais, respeitando-se os mecanismos de sustentação do ecossistema objeto do manejo e considerando-se, cumulativa ou alternativamente, a utilização de múltiplas espécies madeireiras, de múltiplos produtos e subprodutos não madeireiros, bem como a utilização de outros bens e serviços de natureza florestal.

Por Plano de Manejo Florestal Sustentável (PMFS) entende-se o documento técnico básico que contém as diretrizes e procedimentos para a administração da floresta, visando a obtenção de benefícios econômicos, sociais e ambientais, observada a definição de manejo florestal sustentável, prevista no art. 3.º, inciso VI, da Lei n.º 11.284/2006.⁹

Sobre o PMFS, observar comentário ao art. 31, item 31.4 – Plano de Manejo Florestal Sustentável.

O art. 56, quanto à pequena propriedade ou posse rural familiar (art. 3.º, V, do Código Florestal), estabelece que o licenciamento ambiental do Plano de Manejo Florestal Sustentável (PMFS) comercial estará sujeito a um procedimento mais simplificado. Em que pese a simplificação do procedimento, fato é que para a exploração florestal necessária se faz a expedição pelos órgãos ambientais competentes de prévia autorização.

O licenciamento ambiental é importante instrumento destinado à efetivação da Política Nacional do Meio Ambiente conferindo ao Poder Público a possibilidade de intervir nas atividades degradadoras ou potencialmente degradadoras do meio ambiente. O licenciamento ambiental encontra amparo legal na disposição do art. 10 da Lei n.º 6.938/1981: “A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental”.¹⁰

O art. 31 do Código Florestal exige para a aprovação do licenciamento ambiental autorizador da exploração de florestas nativas e formações sucesoras, sejam de domínio público ou privado, a aprovação prévia do Plano de Manejo Florestal Sustentável (PMFS). Por sua vez, o § 1.º do mesmo art. 31 estabelece uma série de fundamentos técnicos e científicos que deverão constar do PMFS.

O Código Florestal não faz alusão à forma simplificada que adotará o procedimento para a aprovação do PMFS, tratando-se de pequena propriedade ou posse rural familiar, no caso, caberá ao Poder Executivo Federal, mediante edição de Decreto, estabelecer o regramento necessário para a concretização do mandamento legal.

⁹ Decreto n.º 5.975, de 30 de novembro de 2006, art. 2.º, parágrafo único.

¹⁰ Ainda sobre o licenciamento ambiental há a Resolução n.º 237, de 19 de dezembro de 1997 do CONAMA que no seu art. 1.º, inciso I define o licenciamento ambiental como: “procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.”

56.2 Da dispensa de autorização para exploração vegetal da Reserva Legal na pequena propriedade ou posse rural familiar (manejo eventual, sem propósito comercial)

O § 3.º do art. 56 conceitua o manejo eventual, sem propósito comercial, como o suprimento, para uso no próprio imóvel, de lenha ou madeira serrada destinada às benfeitorias e ao uso energético nas propriedades e posses rurais, em quantidade não superior a 2 (dois) metros cúbicos por hectare (§ 1.º do art. 56).

No que se refere à pequena propriedade ou posse rural familiar, não depende de expedição de autorização pelos órgãos ambientais competentes a realização do manejo sustentável da Reserva Legal para exploração eventual, sem propósito comercial, direto ou indireto. A exploração da Reserva Legal sem a autorização somente é possível se o material explorado for destinado ao consumo no próprio imóvel e a quantidade explorada não for superior a 2 (dois) metros cúbicos por hectare (§ 1.º do art. 56).

Deve-se atentar que o manejo eventual sem propósito comercial implica utilização de lenha ou madeira serrada para a realização de benfeitorias no próprio imóvel e para fins de obtenção de energia; no entanto, em hipótese alguma, a utilização da matéria vegetal pode ter como propósito o comércio, seja direta ou indiretamente.

Impõe-se também como restrição ao manejo sustentável da Reserva Legal que a retirada do material lenhoso não comprometa mais de 15% (quinze por cento) da biomassa da Reserva Legal e também não seja superior a 15 (quinze) metros cúbicos por ano, considerando o limite máximo de 2 (dois) metros cúbicos por hectare/ano (§ 2.º do art. 56).

Tratando-se de áreas rurais onde haja posse coletiva da terra por populações tradicionais ou de agricultura familiar, os limites estabelecidos no § 1.º do art. 56 para a retirada de material lenhoso (2 metros cúbicos por hectare) será considerado por unidade familiar (§ 4.º do art. 56), observando-se sempre os limites máximos estabelecidos no § 2.º do artigo em comento.

Por fim a previsão do § 5.º do art. 56 desobriga a pequena propriedade ou posse rural familiar da reposição florestal, desde que a matéria prima florestal tenha sido destinada para consumo na própria propriedade ou posse. A interpretação sistemática deste dispositivo indica que a reposição florestal a que ele se refere decorre da matéria florestal oriunda do manejo eventual sem propósito comercial comentada nos parágrafos anteriores.

Quanto à obrigação da reposição florestal e outras hipóteses de isenção, remete-se o leitor aos comentários do art. 33, itens 33.3 – Reposição florestal e 33.4 – Isenção da obrigação.

Art. 57. Nos imóveis a que se refere o inciso V do art. 3.º, o manejo florestal madeireiro sustentável da Reserva Legal com propósito comercial direto ou indireto depende de autorização simplificada do órgão ambiental competente, devendo o interessado apresentar, no mínimo, as seguintes informações:

- I – dados do proprietário ou possuidor rural;
- II – dados da propriedade ou posse rural, incluindo cópia da matrícula do imóvel no Registro Geral do Cartório de Registro de Imóveis ou comprovante de posse;
- III – croqui da área do imóvel com indicação da área a ser objeto do manejo seletivo, estimativa do volume de produtos e subprodutos florestais a serem obtidos com o manejo seletivo, indicação da sua destinação e cronograma de execução previsto.

Doutrina

O artigo em análise possibilita à pequena propriedade ou posse rural familiar a exploração madeireira da Reserva Legal mediante o manejo florestal com propósito comercial, seja ele direto ou indireto. O manejo florestal sustentável implica administração da floresta para dela se extraírem benefícios econômicos, sociais e ambientais, respeitando-se os mecanismos de sustentação daquele ecossistema objeto do manejo, ou seja, não se pode retirar daquele ecossistema mais do que ele pode produzir e, ao mesmo tempo, deve-se respeitar prazos para a sua regeneração.

Impõe o art. 57 que a exploração madeireira da Reserva Legal depende da expedição de autorização simplificada do órgão ambiental competente. Deve o interessado apresentar, no mínimo, as seguintes informações: (a) dados do proprietário ou possuidor rural; (b) dados da propriedade ou posse rural, incluindo cópia da matrícula do imóvel no Registro Geral do Cartório de Registro de Imóveis ou comprovante de posse; (c) croqui da área do imóvel com indicação da área a ser objeto do manejo seletivo, estimativa do volume de produtos e subprodutos florestais a serem obtidos com o manejo seletivo, indicação da sua destinação e cronograma de execução previsto.

O artigo estabelece apenas as informações mínimas que deverão instruir o procedimento de licenciamento ambiental que culminará na expedição da autorização para a exploração sustentável da Reserva Legal. Caberá ao Executivo complementar o sentido da norma estabelecendo o procedimento para a obtenção da autorização.

As Resoluções do CONAMA n.º 248, de 7 de janeiro de 199, n.º 310, de 5 de julho de 2002 e a n.º 406, de 2 de fevereiro de 2009, dispõem sobre o manejo florestal sustentável nas regiões da Mata Atlântica no sul da Bahia, no estado de Santa Catarina e no bioma Amazônia, respecti-

vamente. Nestas Resoluções são estabelecidas uma série de princípios que nortearão o manejo florestal com vista à exploração madeireira, impondo o preenchimento de uma série de requisitos para a expedição da autorização para a exploração. Contudo, não há qualquer referência ao tratamento diferenciado que se deve conceder à pequena propriedade ou posse rural familiar, daí a necessidade da regulamentação deste dispositivo por ato do Poder Executivo.

Art. 58. Assegurado o controle e a fiscalização dos órgãos ambientais competentes dos respectivos planos ou projetos, assim como as obrigações do detentor do imóvel, o Poder Público poderá instituir programa de apoio técnico e incentivos financeiros, podendo incluir medidas indutoras e linhas de financiamento para atender, prioritariamente, os imóveis a que se refere o inciso V do *caput* do art. 3.º, nas iniciativas de: (Redação dada pela Lei nº 12.727, de 2012).

- I – preservação voluntária de vegetação nativa acima dos limites estabelecidos no art. 12;
- II – proteção de espécies da flora nativa ameaçadas de extinção;
- III – implantação de sistemas agroflorestal e agrossilvipastoril;
- IV – recuperação ambiental de Áreas de Preservação Permanente e de Reserva Legal;
- V – recuperação de áreas degradadas;
- VI – promoção de assistência técnica para regularização ambiental e recuperação de áreas degradadas;
- VII – produção de mudas e sementes;
- VIII – pagamento por serviços ambientais.

Doutrina

Em complemento às disposições do Capítulo XII do Código Florestal voltadas à criação de um sistema protetivo da agricultura familiar, o art. 58 estabelece uma norma programática. Poderá o Poder Público instituir programa de apoio técnico e de incentivos financeiros para atender, prioritariamente, a pequena propriedade ou posse rural familiar. Entre os incentivos financeiros poderão ser estabelecidas medidas indutoras e linhas de financiamento diferenciadas destinadas ao fomento da agricultura familiar.

O art. 58 estabelece as iniciativas que poderão ser estimuladas pela ação do Poder Público: (a) preservação voluntária de vegetação nativa acima dos limites estabelecidos no art. 12; (b) proteção de espécies da flora nativa ameaçadas de extinção; (c) implantação de sistemas agroflorestal

e agrossilvipastoril; (d) recuperação ambiental de Áreas de Preservação Permanente e de Reserva Legal; (e) recuperação de áreas degradadas; (f) promoção de assistência técnica para regularização ambiental e recuperação de áreas degradadas; (g) produção de mudas e sementes; e (h) pagamento por serviços ambientais.

Por tratar-se de uma norma programática, e por não estabelecer restrições, o rol de iniciativas deve ser considerado exemplificativo, nele podendo ser inseridas outras atividades desde que relacionadas com a finalidade intended pelo legislador. Deve-se atentar também que pela dicção do art. 58 o apoio técnico e de incentivos financeiros objetivam atender, prioritariamente, a pequena propriedade ou posse rural familiar, mas nada impede que seja estendido a outras propriedades ou posses rurais que não se amoldem ao perfil da agricultura familiar.

Fundamento Constitucional

Meio ambiente ecologicamente equilibrado: Art. 225, *caput* e parágrafos. Política econômica e defesa do meio ambiente: art. 170, *caput*, e inciso VI. Direito à propriedade: art. 5.º, XXII. Função socioambiental da propriedade rural: art. 5.º, XXIII; art. 170, incisos II e III; art. 186 e incisos.

Legislação Correlata

Lei n.º 4.505/1964 (Estatuto da Terra). Lei n.º 6.015/1973 (Lei de Registros Públicos). Lei n.º 6.938/1981 (Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências). Lei n.º 8.171/1991 (Política Agrícola). Lei n.º 11.284/2006 (Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável). Lei n.º 11.326/2006 (Diretrizes para a Formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais). Lei n.º 12.512/2011 (Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais). Decreto n.º 7.830/2012 (Dispõe sobre o Sistema de Cadastro Ambiental Rural, o Cadastro Ambiental Rural, estabelece normas de caráter geral aos Programas de Regularização Ambiental, de que trata a Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012, e dá outras providências). Decreto n.º 7.830/2012 (Dispõe sobre o Sistema de Cadastro Ambiental Rural, o Cadastro Ambiental Rural, estabelece normas de caráter geral aos Programas de Regularização Ambiental, de que trata a Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012, e dá outras providências). Decreto n.º 5.975/2006. Resolução 425/2010 do CONAMA (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). Resoluções do CONAMA

n.ºs 248/1999, 310/2002 e 406/2009. Instrução Normativa n.º 5/2009, do Ministério do Meio Ambiente (Dispõe sobre os procedimentos metodológicos para restauração e recuperação das Áreas de Preservação Permanentes e da Reserva Legal instituídas pela Lei n.º 4.771, de 15 de setembro de 1965).

Atos Internacionais

Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para a Alimentação e a Agricultura – Roma 2001; Declaração do Rio de Janeiro da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável – Rio de Janeiro, 2012.

Jurisprudência

Não há jurisprudência relacionada a este Capítulo.

Capítulo XIII

Disposições Transitórias

Seção I

Disposições Gerais

Art. 59. A União, os Estados e o Distrito Federal deverão, no prazo de 1 (um) ano, contado a partir da data da publicação desta Lei, prorrogável por uma única vez, por igual período, por ato do Chefe do Poder Executivo, implantar Programas de Regularização Ambiental – PRAs de posses e propriedades rurais, com o objetivo de adequá-las aos termos deste Capítulo.

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

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

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

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

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

§ 6.º (VETADO). (Incluído pela Lei n.º 12.727, de 2012).

Doutrina

59.1 Os Programas de Recuperação Ambiental (PRAs)

O art. 59 impõe à União, aos Estados e ao Distrito Federal, por meio de ato do Chefe do Poder Executivo, a implantação de Programas de Regularização Ambiental (PRAs). Os programas deverão ser implementados no prazo de 1 (um) ano, cujo termo inicial é a data de publicação desta Lei (28 de maio de 2012), prazo este prorrogável por uma única vez, por igual período.

Tendo-se em vista a divisão de competências legislativas estabelecidas no art. 24 da CF/1988, competirá à União, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias a contar da data de publicação desta Lei (28.05.2012) a regulamentação dos Programas de Regularização Ambiental pela edição de normas de caráter geral. Aos Estados e ao Distrito Federal incumbirá o detalhamento da regulamentação, por meio de edição de normas específicas, que contemplem as peculiaridades territoriais, climáticas, históricas, culturais, econômicas e sociais de cada região. Os prazos estabelecidos para a regulamentação do programa independem do prazo estabelecido no *caput* do art. 59 para a implantação dos PRAs (§ 1.º do art. 59).

Os Programas de Regularização Ambiental objetivarão, em suma, a adequação e recuperação das Áreas de Preservação Permanente e de Reserva Legal dos imóveis rurais que estejam em desacordo com as disposições do Capítulo XIII do Código Florestal, que trata das áreas consolidadas em Áreas de Preservação Permanente e em Reserva Legal, compreendendo o programa o conjunto de ações ou iniciativas a serem desenvolvidas com tal finalidade.¹

¹ Decreto n.º 7.830, de 17 de outubro de 2012: “Art. 9.º Serão instituídos, no âmbito da União, dos Estados e do Distrito Federal, Programas de Regularização Ambiental – PRAs, que compreenderão o conjunto de ações ou iniciativas a serem desenvolvidas por proprietários e posseiros rurais com o objetivo de adequar e promover a regularização ambiental com vistas ao cumprimento do disposto no Capítulo XIII da Lei n.º 12.651, de 2012”.

São instrumentos do Programa de Regularização Ambiental: (a) o Cadastro Ambiental Rural – CAR; (b) o termo de compromisso; (c) o Projeto de Recomposição de Áreas Degradadas e Alteradas²; e (d) as Cotas de Reserva Ambiental – CRA, quando couber.³

É de se ressaltar que a inscrição do imóvel rural junto ao Cadastro Ambiental Rural – CAR é condição obrigatória para sua adesão ao PRA. A adesão deve ser requerida no prazo de um ano, contado a partir da implementação do programa, período prorrogável por uma única vez, por igual período, por ato do Chefe do Poder Executivo (§ 2.º do art. 59).⁴

Os Programas de Recuperação Ambiental deverão prever sanções a serem aplicadas aos signatários dos termos de compromisso ambiental, firmados nos termos do Decreto n.º 7.830, de 17 de outubro de 2012, diante do seu não cumprimento.⁵

Sobre o conceito de área consolidada, vide o comentário ao art. 3.º, item 3.6 – Área rural consolidada. Quanto à divisão de competências ambientais, os comentários ao art. 1.º-A, item 1-A.7 – Competência em matéria ambiental quanto à formulação de políticas para a preservação e restauração da vegetação nativa e de suas funções ecológicas e sociais. No tocante ao Cadastro Ambiental Rural (CAR), vide comentários ao art. 29, item 29.2 – Cadastro Ambiental Rural. Quanto à Cota de Reserva Ambiental – CRA, observar comentários ao art. 44, item 44.1 – Cota de Reserva Ambiental. No tocante ao Cadastro Ambiental Rural (CAR), vide comentários ao art. 29, item 29.2 – Cadastro Ambiental Rural.

59.2 Efeitos da adesão aos Programas de Recuperação Ambiental (PRAs) e da assinatura dos termos de compromisso ambiental

A partir da apresentação de requerimento pelo proprietário ou possuidor de imóvel rural visando a sua adesão ao PRA, o órgão competente integrante do SISNAMA convocará o requerente para a assinatura de um termo de compromisso que terá natureza jurídica de título executivo extrajudicial (§ 3.º do art. 59).

Confere essa natureza jurídica ao termo de compromisso o disposto no art. 79-A da Lei n.º 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 e também o art. 585, VIII, do Código de Processo Civil, sendo que o último outorgou a natureza

² Decreto n.º 7.830, de 17 de outubro de 2012: “Art. 2.º, XVII – projeto de recomposição de área degradada e alterada – instrumento de planejamento das ações de recomposição contendo metodologias, cronograma e insumos;”.

³ Decreto n.º 7.830, de 17 de outubro de 2012, art. 9.º.

⁴ Decreto n.º 7.830, de 17 de outubro de 2012, art. 11.

⁵ Decreto n.º 7.830, de 17 de outubro de 2012, art. 17.

de título executivo extrajudicial para todos os títulos a que, por disposição expressa, a lei atribuir força executiva.

Por seu turno, o art. 79-A⁶ da Lei n.º 9.605/1998 concedeu aos órgãos ambientais integrantes do SISNAMA, incumbidos da execução de programas e projetos, e do controle e fiscalização de estabelecimentos e atividades degradadoras do meio ambiente, a possibilidade de celebração de termos de compromisso, com força de título executivo extrajudicial. Os termos poderão ser celebrados com pessoas físicas ou jurídicas responsáveis pela construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras.

O termo de compromisso ambiental visa permitir que as pessoas físicas e jurídicas possam promover as necessárias correções de suas atividades, para o atendimento das exigências impostas pelas autoridades ambientais competentes (§ 1.º do art. 79-A da Lei n.º 9.605/1998). Termo de compromisso é o documento formal de adesão ao Programa de Regularização Ambiental – PRA, que contenha, no mínimo, os compromissos de manter, recuperar ou recompor as áreas de preservação permanente, de reserva legal e de uso restrito do imóvel rural, ou, ainda, de compensar áreas de reserva legal.⁷

Não se pode olvidar que se está diante de interesses e direitos transindividuais que possuem como marca a indisponibilidade, dessa forma, o representante do Poder Público não pode “transacionar” a respeito da obrigação da reparação integral do dano, admite-se apenas a convenção sobre as condições do cumprimento das obrigações (tempo, modo, lugar etc.) considerando-se as peculiaridades do caso, a capacidade econômica do infrator e o interesse social.⁸

A partir da assinatura do termo de compromisso, o requerente assume obrigações positivas e negativas que poderão ser objeto de execução específica junto ao Poder Judiciário caso ocorra o seu descumprimento, nos termos da legislação processual civil em vigor.

No período de tempo compreendido entre a publicação do Código Florestal e a implantação dos PRAs, em cada Estado ou no Distrito Federal, não poderá o proprietário ou possuidor rural ser autuado por infrações ambientais cometidas antes de 22 de julho de 2008, desde que tais infrações se relacionem com a supressão irregular de vegetação em Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito.

Igualmente, não poderão ser autuados por infrações ambientais cometidas antes de 22 de julho de 2008, relacionadas com a supressão irregular de

⁶ O artigo foi inserido pela Medida Provisória n.º 2.134-41, de 23 de agosto de 2001.

⁷ Decreto n.º 7.830, de 17 de outubro de 2012, art. 2.º, III.

⁸ MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente*, op. cit., p. 1.044.

vegetação em APPs, de Reserva Legal e de uso restrito, os proprietários ou possuidores de imóveis rurais que tenham aderido ao PRA e também aqueles que estiverem cumprindo o termo de compromisso (§ 4.º do art. 59).

Cumpridas as obrigações estabelecidas no PRA ou no termo de compromisso para regularização ambiental, nos prazos e condições neles estabelecidos, as multas aplicadas por infrações ambientais cometidas antes de 22 de julho de 2008, relacionadas com a supressão irregular de vegetação em Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito, serão consideradas convertidas em serviços de preservação, melhoria e recuperação ambiental, gerando a regularização do uso das áreas rurais consolidadas, conforme definido no PRA (§ 5.º, art. 59).

Os proprietários ou possuidores rurais inscritos no Cadastro Ambiental Rural – CAR que tenham sido autuados por infrações ambientais cometidas antes de 22 de julho de 2008, relacionadas com a supressão irregular de vegetação em Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito, terão o prazo de um ano, contado a partir da implantação do Programa de Recuperação Ambiental, para aderir a ele, tendo como consequência a suspensão das sanções decorrentes das infrações a partir da adesão e a sua conversão em serviços de preservação, melhoria e recuperação ambiental, gerando a regularização do uso das áreas rurais consolidadas caso cumpridas as obrigações assumidas no termo de compromisso.⁹

Muitas foram as críticas tecidas à disposição transitória em comento. Aventou-se inicialmente que se tratava de uma anistia ampla e irrestrita aos proprietários e possuidores rurais que tivessem desmatado Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito antes de 22 de julho de 2008.

No entanto, verifica-se que não foi a intenção do legislador anistiar. O termo anistia, segundo o Dicionário *Houaiss*,¹⁰ significa esquecimento, perdão em sentido amplo. No plano jurídico penal trata-se de ato do poder público (Congresso Nacional) que implica esquecimento jurídico do ilícito, e tem como efeitos a extinção dos efeitos penais da prática criminosa, persistindo apenas a obrigação de indenizar.¹¹ Já no Direito Tributário a anistia é a exclusão do crédito tributário relativo a penalidades pecuniárias.¹²

No artigo em análise não houve perdão, esquecimento ou cancelamento de obrigações. Criou o legislador, por meio desta norma de transição, a possibilidade de os proprietários ou possuidores rurais adequarem as áreas

⁹ Decreto n.º 7.830, de 17 de outubro de 2012, art. 14.

¹⁰ *Dicionário Eletrônico Houaiss da Língua Portuguesa*. versão 2.0a. abr. 2007.

¹¹ BITENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado de direito penal*. Parte Geral. 17. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 861.

¹² MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de direito tributário*. 32. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 237.

consolidadas em Áreas de Preservação Permanente e de Reserva Legal, às regras de transição previstas no Capítulo XIII deste Código. Em contrapartida, teriam as suas multas suspensas, a partir da adesão ao PRA e do cumprimento dos termos de compromisso ambiental; ou convertidas em serviços de preservação, melhoria e recuperação ambiental, caso efetivamente adimplissem as obrigações assumidas perante os órgãos ambientais.

Em uma análise desapassionada da regra de transição, ela está em consonância com os princípios norteadores do Direito Ambiental.

Não se pode esquecer que nas áreas consolidadas em Áreas de Preservação Permanente e de Reserva Legal, por vezes, está-se diante de ocupações humanas e atividades econômicas desenvolvidas a décadas, razão pela qual, a regra de transição buscou estabelecer um equilíbrio entre a preservação/recuperação ambiental com o desenvolvimento econômico, valores constitucionais que não se antagonizam, mas que devem ser preservados e compatibilizados ao máximo, extraindo-se deles a maior efetividade possível.

Nesse diapasão, acertada a opção do legislador ao dar preferência à recuperação das Áreas de Preservação Permanente e de Reserva Legal em áreas consolidadas, em vez da cobrança da multa, opção que se coaduna com os princípios de regência do Direito Ambiental que, por sua peculiaridade, reclama muito mais a recomposição do meio ambiente degradado do que o simples pagamento de uma quantia em dinheiro.

Ademais, o § 4.º do art. 59 não deixa dúvidas de que a conversão das multas impostas em serviços de preservação, melhoria e recuperação ambiental somente ocorrerá mediante o cumprimento das obrigações estabelecidas no PRA ou no termo de compromisso ambiental.

Sobre o desenvolvimento sustentável e a necessidade de compatibilização entre desenvolvimento econômico e social e a preservação do meio ambiente, vide comentário ao art. 1.º-A, 1-A.1 – Do Estado socioambiental de Direito e o princípio do desenvolvimento sustentável. No tocante ao Cadastro Ambiental Rural (CAR), vide comentários ao art. 29, item 29.2 – Cadastro Ambiental Rural.

59.3 Veto do § 6.º do art. 59

Texto vetado: “§ 6.º Após a disponibilização do PRA, o proprietário ou possuidor rural autuado por infrações cometidas antes de 22 de julho de 2008, relativas à supressão irregular de vegetação em Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito, poderá promover a regularização da situação por meio da adesão ao PRA, observado o prazo de 20 (vinte) dias contados da ciência da autuação”.

Razões do veto (Mensagem n.º 484, de 17 de outubro de 2012): “Ao impor aos produtores rurais um prazo fatal de vinte dias para a adesão ao PRA, o dispositivo limita de forma injustificada a possibilidade de que eles

promovam a regularização ambiental de seus imóveis rurais. A organização e os procedimentos para adesão ao PRA deverão ser objeto de regulamentação específica, como previsto no próprio art. 59”.

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 n.º 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, enquanto o termo estiver sendo cumprido.

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

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

Doutrina

60.1 Causa suspensiva da punibilidade

Assinado o termo de compromisso¹³ perante o órgão ambiental competente, no qual o proprietário ou possuidor rural se compromete à adequação da posse ou propriedade rural aos termos dos artigos previstos no Capítulo XIII do Código Florestal, ficará suspensa a punibilidade dos crimes previstos nos arts. 38, 39 e 48 da Lei n.º 9.605/1998, de 12 de fevereiro de 1998.¹⁴

Em matéria criminal é possível a utilização da analogia para extensão da incidência das normas penais não incriminadoras, ou seja, das normas penais que de alguma forma prevejam um tratamento mais benéfico ao autor do crime.

Neste diapasão, apesar da referência expressa do legislador apenas aos artigos 38, 39 e 48 da Lei de Crimes Ambientais como aqueles suscetíveis de ter suspensa a sua punibilidade em razão da assinatura do termo de compromisso de ajustamento perante o órgão ambiental, não há sentido em não incluir no rol desta causa suspensiva da punibilidade os crimes previstos nos artigos 38-A,

¹³ Decreto n.º 7.830, de 17 de outubro de 2012: “Art. 2.º, III – termo de compromisso – documento formal de adesão ao Programa de Regularização Ambiental – PRA, que contenha, no mínimo, os compromissos de manter, recuperar ou recompor as áreas de preservação permanente, de reserva legal e de uso restrito do imóvel rural, ou ainda de compensar áreas de reserva legal”.

¹⁴ Lei n.º 9.605/1998: “Art. 38. Destruir ou danificar floresta considerada de preservação permanente, mesmo que em formação, ou utilizá-la com infringência das normas de proteção: Pena – detenção, de um a três anos, ou multa, ou ambas as penas cumulativamente. Parágrafo único. Se o crime for culposos, a pena será reduzida à metade. (...) Art. 39. Cortar árvores em floresta considerada de preservação permanente, sem permissão da autoridade competente: Pena – detenção, de um a três anos, ou multa, ou ambas as penas cumulativamente. (...) Art. 48. Impedir ou dificultar a regeneração natural de florestas e demais formas de vegetação: Pena – detenção, de seis meses a um ano, e multa”.

50 e 50-A da Lei 9.605/1998¹⁵, pois tais tipos penais incriminadores possuem a mesma objetividade jurídica que a dos crimes referidos expressamente pelo legislador no artigo em comento, não havendo razão para não dispensar ao autor dessas infrações penais o tratamento mais benéfico previsto nesta norma.

A partir da prática de uma infração penal surge para o estado o direito de punir (*ius puniendi*), ou seja, a punibilidade surge com a prática delituosa e consubstancia-se na mera possibilidade jurídica de o Estado aplicar a sanção penal ao sujeito ativo do crime.¹⁶ O direito do Estado de exercer a aplicação de seu ordenamento jurídico penal em face da prática de um crime surge antes mesmo da instauração de inquérito policial ou da propositura da ação penal.

O art. 60 do Código Florestal estabeleceu que assinado o termo de compromisso (*dies a quo* do prazo de suspensão) perante o órgão ambiental competente suspensa estará a punibilidade, ou seja, a partir do assunção do compromisso perante o órgão ambiental competente o Estado estará temporariamente impedido do exercício do seu direito de punir perante o proprietário ou possuidor rural que tenha praticado um dos crimes supracitados.

Considerando a redação do *caput* do art. 60, a expressa citação do art. 59 e também por se tratar de uma disposição transitória, os delitos que podem ser atingidos por esta causa suspensiva da punibilidade são apenas aqueles cometidos antes de 22 de junho de 2008.

A Instrução Normativa do IBAMA n.º 14, de 15 de maio de 2009, em seu art. 59, inciso I, determina que os órgãos incumbidos da fiscalização ambiental promoverão, sempre que couber, a comunicação da lavratura de auto de infração ao Ministério Público, acompanhada do histórico de infrações do autuado. Assim, competirá ao agente responsável pela fiscalização o encaminhamento ao representante do Ministério Público (estadual ou federal, conforme a competência) do auto de infração quando constatada, conjuntamente à infração ambiental, a prática de crime contra o meio ambiente.

Por conseguinte, o órgão ambiental responsável pela assinatura do termo de compromisso também deverá se incumbir de remeter ao Ministério Público a comunicação do ato para que assim possa surtir efeitos a suspensão da

¹⁵ Lei n.º 9.605/1998: “Art. 38-A. Destruir ou danificar vegetação primária ou secundária, em estágio avançado ou médio de regeneração, do Bioma Mata Atlântica, ou utilizá-la com infringência das normas de proteção: Pena – detenção, de 1 (um) a 3 (três) anos, ou multa, ou ambas as penas cumulativamente. Parágrafo único. Se o crime for culposo, a pena será reduzida à metade. (...) Art. 50. Destruir ou danificar florestas nativas ou plantadas ou vegetação fixadora de dunas, protetora de mangues, objeto de especial preservação: Pena – detenção, de três meses a um ano, e multa. Art. 50-A. Desmatar, explorar economicamente ou degradar floresta, plantada ou nativa, em terras de domínio público ou devolutas, sem autorização do órgão competente: Pena – reclusão de 2 (dois) a 4 (quatro) anos e multa. § 1.º Não é crime a conduta praticada quando necessária à subsistência imediata pessoal do agente ou de sua família. § 2.º Se a área explorada for superior a 1.000 ha (mil hectares), a pena será aumentada de 1 (um) ano por milhar de hectare.

¹⁶ BARROS, Flávio Augusto Monteiro de. *Direito penal*. Parte geral. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 601.

punibilidade dos crimes contra o meio ambiente suprarreferidos, fazendo-se uma analogia ao conteúdo na citada Instrução Normativa.

Não há qualquer referência na lei se a suspensão da punibilidade pode ocorrer em qualquer fase da persecução penal. Diante da ausência de regulação legal nesse sentido, a interpretação que se deve fazer, tratando-se de disposições penais, é de que os efeitos da suspensão da punibilidade poderão ser reconhecidos em qualquer fase da persecução penal, inclusive durante a fase de execução da pena.

Para sustentar tal posicionamento também podemos nos valer da legislação tributária a qual, ao prever o instituto da suspensão da punibilidade, faz expressa referência de que a suspensão somente será reconhecida se o parcelamento tributário tenha sido formalizado antes do recebimento da denúncia criminal (§ 2.º do art. 83 da Lei n.º 9.430, de 27 de dezembro de 1996), ora, tratando-se da legislação em comento, como não houve qualquer distinção feita pelo legislador, não é dado ao intérprete fazê-la, razão pela qual, como anteriormente sustentado, a suspensão da punibilidade pode ser reconhecida a qualquer momento da persecução penal.

60.2 Causa suspensiva da prescrição

O § 1.º do art. 60 estabelece que no período de suspensão da pretensão punitiva do Estado referido no *caput* do artigo também “ficará interrompida” (*sic*) a prescrição.

Há uma imprecisão técnica do legislador, pois, apesar da utilização do termo interrupção há antes referência de que ela “ficará” interrompida. Ora, ou se interrompe a prescrição ou não, poderá apenas “ficar” suspensa a prescrição. A utilização da expressão “ficará” dá o sentido de que o curso do prazo temporal permanecerá em suspenso enquanto pendente a resolução de alguma situação, no caso, o cumprimento das obrigações assumidas no termo de compromisso.

Considerando-se o sentido da lei; o fato de que o instituto da suspensão da punibilidade também encontra previsão nos crimes tributários onde há clara menção de que o curso do prazo prescricional ficará suspenso, enquanto suspensa a punibilidade (§ 3.º do art. 83 da Lei n.º 9.430, de 27 de dezembro de 1996); e que seria um contrassenso interromper a prescrição enquanto suspenso o próprio direito de punir do Estado, a melhor interpretação para § 1.º é a de que a partir da assinatura do termo de compromisso, além de suspensa a punibilidade, também ficará suspenso o curso do prazo prescricional.

Diante do descumprimento do termo de compromisso, o prazo para o exercício da punibilidade e da prescrição voltarão a fluir pelo restante do tempo faltante.

60.3 Causa extintiva da punibilidade

No § 2.º do art. 60 há a previsão de uma causa extintiva da punibilidade. O seu reconhecimento, tratando-se dos crimes previstos nos arts. 38, 39 e 48

da Lei n.º 9.605/1998, desde que cometidos antes de 22 de julho de 2008, somente se dará com a verificação da regularização ambiental das propriedades e posses rurais aos termos das determinações contidas no Capítulo XIII do Código Florestal.

O reconhecimento da extinção da punibilidade pode atingir a pretensão punitiva do Estado ou a sua pretensão executória, conforme ocorra antes ou depois do trânsito em julgado da sentença penal condenatória. No caso em tela, não há restrições legais para o seu reconhecimento que pode ocorrer a qualquer tempo.

Caso a extinção da punibilidade ocorra antes do trânsito em julgado da sentença penal condenatória, impedirá a verificação de todos os fatos decorrentes de uma condenação criminal. Por outro lado, caso se verifique após a ocorrência do trânsito em julgado da condenação, terá como único efeito apagar apenas o efeito principal da condenação que é a imposição da pena.

Em ambos os casos, mantém-se íntegro o dever de reparação do dano, o que, no caso, é própria condição para o reconhecimento da causa extintiva da punibilidade que decorre do cumprimento das obrigações assumidas no termo de compromisso ambiental.

Seção II

Das Áreas Consolidadas em Áreas de Preservação Permanente

Art. 61. (VETADO).

Texto vetado: “Art. 61. Nas Áreas de Preservação Permanente é autorizada, exclusivamente, a continuidade das atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo e de turismo rural em áreas rurais consolidadas até 22 de julho de 2008.

§ 1.º A existência das situações previstas no *caput* deverá ser informada no CAR para fins de monitoramento, sendo exigida, nesses casos, a adoção de técnicas de conservação do solo e da água que visem à mitigação dos eventuais impactos.

§ 2.º Antes mesmo da disponibilização do CAR de que trata o § 1.º, no caso das intervenções já existentes, é o proprietário ou possuidor responsável pela conservação do solo e da água, por meio de adoção de boas práticas agronômicas.

§ 3.º A realização das atividades previstas no *caput* observará critérios técnicos de conservação do solo e da água indicados no PRA previsto nesta Lei, sendo vedada a conversão de novas áreas para uso alternativo do solo nestes locais.

§ 4.º Para os imóveis rurais que possuam áreas consolidadas em Áreas de Preservação Permanente ao longo de cursos d'água naturais, com largura de até 10 (dez) metros, será admitida a manutenção de atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo ou de turismo rural, independentemente do tamanho da propriedade, sendo obrigatória a recomposição das faixas marginais em 15 (quinze) metros, contados da borda da calha do leito regular.

§ 5.º Aos proprietários e possuidores dos imóveis rurais da agricultura familiar e dos que, em 22 de julho de 2008, detinham até 4 (quatro) módulos fiscais e desenvolviam atividades agrossilvipastoris nas áreas consolidadas em Áreas de Preservação Permanente, para o fim de recomposição das faixas marginais a que se refere o § 4.º deste artigo, é garantido que a exigência de recomposição, somadas as áreas das demais Áreas de Preservação Permanente do imóvel, não ultrapassará o limite da Reserva Legal estabelecida para o respectivo imóvel.

§ 6.º Nos casos de áreas rurais consolidadas em Áreas de Preservação Permanente no entorno de nascentes, será admitida a manutenção de atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo ou de turismo rural, sendo obrigatória a recomposição do raio mínimo de 30 (trinta) metros.

§ 7.º Será admitida a manutenção de residências e da infraestrutura associada às atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo e de turismo rural, inclusive o acesso a essas atividades, independentemente das determinações contidas no § 4.º, desde que não estejam em área de risco de agravamento de processos erosivos e de inundações e sejam observados critérios técnicos de conservação do solo e da água.

§ 8.º A recomposição de que trata este artigo poderá ser feita, isolada ou conjuntamente, pelos seguintes métodos:

I – condução de regeneração natural de espécies nativas;

II – plantio de espécies nativas;

III – plantio de espécies nativas conjugado com a condução da regeneração natural de espécies nativas.

§ 9.º Em todos os casos previstos neste artigo, o poder público, verificada a existência de risco de agravamento de processos erosivos e de inundações, determinará a adoção de medidas mitigadoras que garantam a estabilidade das margens e a qualidade da água, após deliberação do Conselho Estadual de Meio Ambiente ou de órgão colegiado estadual equivalente.

§ 10. A partir da data da publicação desta Lei e até o término do prazo de adesão ao PRA de que trata o § 2.º do art. 59, é autorizada a conti-

nuidade das atividades desenvolvidas nas áreas de que trata o *caput*, as quais deverão ser informadas no CAR, para fins de monitoramento, sendo exigida a adoção de medidas de conservação do solo e da água.”

Razões do veto: “Ao tratar da recomposição de Áreas de Preservação Permanente em áreas rurais consolidadas, a redação aprovada é imprecisa e vaga, contrariando o interesse público e causando grande insegurança jurídica quanto à sua aplicação.

O dispositivo parece conceder uma ampla anistia aos que descumpriram a legislação que regula as Áreas de Preservação Permanente até 22 de julho de 2008, de forma desproporcional e inadequada. Com isso, elimina a possibilidade de recomposição de uma porção relevante da vegetação do País.

Ademais, ao incluir apenas regras para recomposição de cobertura vegetal ao longo de cursos d’água de até dez metros de largura, silenciando sobre os rios de outras dimensões e outras Áreas de Preservação Permanente, o texto deixa para os produtores rurais brasileiros uma grande incerteza quanto ao que pode ser exigido deles no futuro em termos de recomposição.

Por fim, a proposta não articula parâmetros ambientais com critérios sociais e produtivos, exigindo que os níveis de recomposição para todos os imóveis rurais, independentemente de suas dimensões, sejam praticamente idênticos. Tal perspectiva ignora a desigual realidade fundiária brasileira, onde, segundo o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, 90% dos estabelecimentos rurais possuem até quatro módulos fiscais e ocupam apenas 24% da área rural do País”.

Art. 61-A. Nas Áreas de Preservação Permanente, é autorizada, exclusivamente, a continuidade das atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo e de turismo rural em áreas rurais consolidadas até 22 de julho de 2008. (Incluído pela Lei n.º 12.727, de 2012).

§ 1.º Para os imóveis rurais com área de até 1 (um) módulo fiscal que possuam áreas consolidadas em Áreas de Preservação Permanente ao longo de cursos d’água naturais, será obrigatória a recomposição das respectivas faixas marginais em 5 (cinco) metros, contados da borda da calha do leito regular, independentemente da largura do curso d’água. (Incluído pela Lei n.º 12.727, de 2012).

§ 2.º Para os imóveis rurais com área superior a 1 (um) módulo fiscal e de até 2 (dois) módulos fiscais que possuam áreas consolidadas em Áreas de Preservação Permanente ao longo de cursos d’água naturais, será obrigatória a recomposição das respectivas

faixas marginais em 8 (oito) metros, contados da borda da calha do leito regular, independentemente da largura do curso d'água. (Incluído pela Lei n.º 12.727, de 2012).

§ 3.º Para os imóveis rurais com área superior a 2 (dois) módulos fiscais e de até 4 (quatro) módulos fiscais que possuam áreas consolidadas em Áreas de Preservação Permanente ao longo de cursos d'água naturais, será obrigatória a recomposição das respectivas faixas marginais em 15 (quinze) metros, contados da borda da calha do leito regular, independentemente da largura do curso d'água. (Incluído pela Lei n.º 12.727, de 2012).

§ 4.º Para os imóveis rurais com área superior a 4 (quatro) módulos fiscais que possuam áreas consolidadas em Áreas de Preservação Permanente ao longo de cursos d'água naturais, será obrigatória a recomposição das respectivas faixas marginais: (Incluído pela Lei n.º 12.727, de 2012).

I – (VETADO); e (Incluído pela Lei n.º 12.727, de 2012).

II – nos demais casos, conforme determinação do PRA, observado o mínimo de 20 (vinte) e o máximo de 100 (cem) metros, contados da borda da calha do leito regular. (Incluído pela Lei n.º 12.727, de 2012).

§ 5.º Nos casos de áreas rurais consolidadas em Áreas de Preservação Permanente no entorno de nascentes e olhos d'água perenes, será admitida a manutenção de atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo ou de turismo rural, sendo obrigatória a recomposição do raio mínimo de 15 (quinze) metros. (Incluído pela Lei n.º 12.727, de 2012).

§ 6.º Para os imóveis rurais que possuam áreas consolidadas em Áreas de Preservação Permanente no entorno de lagos e lagoas naturais, será admitida a manutenção de atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo ou de turismo rural, sendo obrigatória a recomposição de faixa marginal com largura mínima de: (Incluído pela Lei n.º 12.727, de 2012).

I – 5 (cinco) metros, para imóveis rurais com área de até 1 (um) módulo fiscal; (Incluído pela Lei n.º 12.727, de 2012).

II – 8 (oito) metros, para imóveis rurais com área superior a 1 (um) módulo fiscal e de até 2 (dois) módulos fiscais; (Incluído pela Lei n.º 12.727, de 2012).

III – 15 (quinze) metros, para imóveis rurais com área superior a 2 (dois) módulos fiscais e de até 4 (quatro) módulos fiscais; e (Incluído pela Lei n.º 12.727, de 2012).

IV – 30 (trinta) metros, para imóveis rurais com área superior a 4 (quatro) módulos fiscais. (Incluído pela Lei n.º 12.727, de 2012).

§ 7.º Nos casos de áreas rurais consolidadas em veredas, será obrigatória a recomposição das faixas marginais, em projeção horizontal, delimitadas a partir do espaço brejoso e encharcado, de largura mínima de: (Incluído pela Lei n.º 12.727, de 2012).

I – 30 (trinta) metros, para imóveis rurais com área de até 4 (quatro) módulos fiscais; e (Incluído pela Lei n.º 12.727, de 2012).

II – 50 (cinquenta) metros, para imóveis rurais com área superior a 4 (quatro) módulos fiscais. (Incluído pela Lei n.º 12.727, de 2012).

§ 8.º Será considerada, para os fins do disposto no *caput* e nos §§ 1.º a 7.º, a área detida pelo imóvel rural em 22 de julho de 2008. (Incluído pela Lei n.º 12.727, de 2012).

§ 9.º A existência das situações previstas no *caput* deverá ser informada no CAR para fins de monitoramento, sendo exigida, nesses casos, a adoção de técnicas de conservação do solo e da água que visem à mitigação dos eventuais impactos. (Incluído pela Lei n.º 12.727, de 2012).

§ 10. Antes mesmo da disponibilização do CAR, no caso das intervenções já existentes, é o proprietário ou possuidor rural responsável pela conservação do solo e da água, por meio de adoção de boas práticas agronômicas. (Incluído pela Lei n.º 12.727, de 2012).

§ 11. A realização das atividades previstas no *caput* observará critérios técnicos de conservação do solo e da água indicados no PRA previsto nesta Lei, sendo vedada a conversão de novas áreas para uso alternativo do solo nesses locais. (Incluído pela Lei n.º 12.727, de 2012).

§ 12. Será admitida a manutenção de residências e da infraestrutura associada às atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo e de turismo rural, inclusive o acesso a essas atividades, independentemente das determinações contidas no *caput* e nos §§ 1.º a 7.º, desde que não estejam em área que ofereça risco à vida ou à integridade física das pessoas. (Incluído pela Lei n.º 12.727, de 2012).

§ 13. A recomposição de que trata este artigo poderá ser feita, isolada ou conjuntamente, pelos seguintes métodos: (Incluído pela Lei n.º 12.727, de 2012).

I – condução de regeneração natural de espécies nativas; (Incluído pela Lei n.º 12.727, de 2012).

II – plantio de espécies nativas; (Incluído pela Lei n.º 12.727, de 2012).

III – plantio de espécies nativas conjugado com a condução da regeneração natural de espécies nativas; (Incluído pela Lei n.º 12.727, de 2012).

IV – plantio intercalado de espécies lenhosas, perenes ou de ciclo longo, exóticas com nativas de ocorrência regional, em até 50% (cinquenta por cento) da área total a ser recomposta, no caso dos imóveis a que se refere o inciso V do *caput* do art. 3.º; (Incluído pela Lei n.º 12.727, de 2012).

V – (VETADO). (Incluído pela Lei n.º 12.727, de 2012).

§ 14. Em todos os casos previstos neste artigo, o poder público, verificada a existência de risco de agravamento de processos erosivos ou de inundações, determinará a adoção de medidas mitigadoras que garantam a estabilidade das margens e a qualidade da água, após deliberação do Conselho Estadual de Meio Ambiente ou de órgão colegiado estadual equivalente. (Incluído pela Lei n.º 12.727, de 2012).

§ 15. A partir da data da publicação desta Lei e até o término do prazo de adesão ao PRA de que trata o § 2.º do art. 59, é autorizada a continuidade das atividades desenvolvidas nas áreas de que trata o *caput*, as quais deverão ser informadas no CAR para fins de monitoramento, sendo exigida a adoção de medidas de conservação do solo e da água. (Incluído pela Lei n.º 12.727, de 2012).

§ 16. As Áreas de Preservação Permanente localizadas em imóveis inseridos nos limites de Unidades de Conservação de Proteção Integral criadas por ato do poder público até a data de publicação desta Lei não são passíveis de ter quaisquer atividades consideradas como consolidadas nos termos do *caput* e dos §§ 1.º a 15, ressalvado o que dispuser o Plano de Manejo elaborado e aprovado de acordo com as orientações emitidas pelo órgão competente do Sisnama, nos termos do que dispuser regulamento do Chefe do Poder Executivo, devendo o proprietário, possuidor rural ou ocupante a qualquer título adotar todas as medidas indicadas. (Incluído pela Lei n.º 12.727, de 2012).

§ 17. Em bacias hidrográficas consideradas críticas, conforme previsto em legislação específica, o Chefe do Poder Executivo poderá, em ato próprio, estabelecer metas e diretrizes de recuperação ou conservação da vegetação nativa superiores às definidas no *caput* e nos §§ 1.º a 7.º, como projeto prioritário, ouvidos o Comitê de Bacia Hidrográfica e o Conselho Estadual de Meio Ambiente. (Incluído pela Lei n.º 12.727, de 2012).

§ 18. (VETADO). (Incluído pela Lei n.º 12.727, de 2012).

Doutrina

61-A.1 Considerações gerais e razões do veto do art. 61

O art. 61-A do Código Florestal autorizou a continuidade das atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo e de turismo rural, exclusivamente, nas Áreas de Preservação Permanente, desde que já consolidadas. Serão consideradas áreas rurais consolidadas as áreas de imóveis rurais com ocupação humana preexistente a 22 de julho de 2008, com a presença de edificações, benfeitorias ou atividades agrossilvipastoris, sendo que neste último caso é admitida a adoção do regime de pousio.

Sobre o conceito de atividade agrossilvipastoril e de área consolidada, sugere-se a leitura do comentário ao art. 3.º, item 3.6 – Área rural consolidada. Quanto ao conceito de pousio, vide comentário ao art. 3.º, XXIV.

A redação do *caput* do art. 61-A é a mesma do texto original do Código Florestal aprovado pelo Poder Legislativo. O que se inovou, a partir do veto e da edição da Medida Provisória n.º 571, de 2012, posteriormente convertida na Lei n.º 12.727, de 17 de outubro de 2012, foi a criação de uma série de obrigações para os proprietários e possuidores rurais com o fito de recompor as áreas consolidadas localizadas em Áreas de Preservação Permanente, obrigações estas mais amplas do que as previstas no texto vetado.

A criação pelo Poder Executivo dessas normas transitórias com a finalidade de recomposição de APPs em áreas consolidadas acendeu intenso debate entre o Governo e os parlamentares integrantes da chamada “bancada ruralista”.

A redação do art. 61 (vetado), se comparada com a do art. 61-A, indica que nesta última houve um aumento considerável nas obrigações de reparação das Áreas de Preservação Permanente impostas aos proprietários ou possuidores rurais.

A partir da análise da redação do art. 61 percebe-se que o legislador concedeu uma ampla anistia àqueles que, antes de 22 de julho de 2008, descumpriram a legislação ambiental reguladora da proteção às Áreas de Preservação Permanente, e neste aspecto, parece assistir razão ao veto imposto à norma, no mínimo, podendo chegar a 100 (cem) metros, conforme consta do Programa de Recuperação Ambiental – PRA.

Sobre o Programa de Recuperação Ambiental – PRA, sugere-se a leitura dos comentários ao art. 59.

Para se ter uma ideia, na redação original, em um imóvel rural com área superior a 4 (quatro) módulos fiscais, desde que nele não se pratique agricultura familiar, a recomposição da APP em curso d’água natural de até 10 (dez) metros será de 15 (quinze) metros, contados da borda da calha regular. Já na redação do art. 61-A o valor da área a ser recomposta passou para 20 (vinte) metros.

Também na redação do art. 61 não havia referência aos cursos d'água naturais superiores, em largura, a 10 (dez) metros e também não distinguia, conforme a dimensão do imóvel, a área de APP a ser recomposta.

Assim, mostra-se mais eficaz a redação do art. 61-A no tocante à recomposição das Áreas de Preservação com a criação de um sistema em que a dimensão do imóvel e o objeto da preservação (curso d'água natural, olhos d'água, nascentes) são determinantes para a definição da área a ser recomposta.

61-A.2 Parâmetros para a recomposição de áreas consolidadas até 22 de julho de 2008 em Áreas de Preservação Permanentes

O art. 61-A estabelece uma série de critérios para a definição da extensão da área consolidada em Área de Preservação Permanente a ser recomposta. Os critérios utilizados foram o bem ambiental objeto de proteção (cursos d'água, veredas, nascentes), a sua extensão ou dimensão e a área do imóvel rural em que se localiza.

61-A.2.1 Áreas consolidadas em Áreas de Preservação Permanente ao longo de cursos d'água naturais

A definição da área consolidada em Área de Preservação Permanente a ser recomposta ao longo do curso d'água natural em suas faixas marginais variará conforme a área do imóvel rural e a largura do curso d'água, da seguinte forma: (a) imóveis rurais com área de até 1 (um) módulo fiscal, a recomposição das faixas marginais será obrigatória em 5 (cinco) metros contados da borda da calha do leito regular, independentemente da largura do curso d'água (§ 1.º do art. 61-A);¹⁷ (b) imóveis rurais com área superior a 1 (um) módulo fiscal e de até 2 (dois) módulos fiscais, a recomposição das faixas marginais será obrigatória em 8 (oito) metros contados da borda da calha do leito regular, independentemente da largura do curso d'água (§ 2.º do art. 61-A);¹⁸ (c) imóveis rurais com área superior a 2 (dois) e de até 4 (quatro) módulos fiscais, a recomposição das faixas marginais será obrigatória em 15 (quinze) metros contados da borda da calha do leito regular, independentemente da largura do curso d'água (§ 3.º do art. 61-A);¹⁹ (d) imóveis rurais com área superior a 4 (quatro) módulos fiscais, a recomposição das faixas marginais será obrigatória (§ 4.º do art. 61-A) obedecendo ao que foi determinado no Programa de Recuperação Ambiental – PRA, observando-se o mínimo de 20 (vinte) e o máximo de 100 (cem) metros, contados da borda da calha do leito regular (II, § 4.º, do art. 61-A).

Observe-se que a disposição do inciso II, do § 4.º, do art. 61-A foi objeto de regulamentação por meio do Decreto n.º 7.830, de 17 de outubro

¹⁷ Decreto n.º 7.830, de 17 de outubro de 2012, art. 19, § 1.º.

¹⁸ Decreto n.º 7.830, de 17 de outubro de 2012, art. 19, § 2.º.

¹⁹ Decreto n.º 7.830, de 17 de outubro de 2012, art. 19, § 3.º.

de 2012, o qual, dentro das margens fixadas pelo legislador (mínimo 20 e máximo 100 metros), estabeleceu critérios para a recomposição da Área de Preservação Permanente ao longo do curso d'água natural em suas faixas marginais da seguinte forma: (a) em 20 (vinte) metros contados da borda da calha do leito regular, para o imóvel com área superior a 4 (quatro) e de até 10 (dez) módulos fiscais, nos cursos d'água com até 10 (dez) metros de largura;²⁰ (b) nos demais casos, a extensão da área a ser recomposta corresponderá à metade da largura do curso d'água contados da borda da calha do leito regular, observado o mínimo de 30 (trinta) e o máximo de 100 (cem) metros.²¹

61-A.2.2 Veto do inciso I do § 4.º

Texto vetado: “I – em 15 (quinze) metros, contados da borda da calha do leito regular, para imóveis com área superior a 4 (quatro) e de até 15 (quinze) módulos fiscais, nos cursos d'água naturais com até 10 (dez) metros de largura;”.

Razões do veto (Mensagem n.º 484, de 17 de outubro de 2012): “A redação adotada reduz a proteção mínima proposta originalmente e amplia excessivamente a área dos imóveis rurais alcançada pelo dispositivo, elevando o seu impacto ambiental e quebrando a lógica inicial do texto, que já contemplava adequadamente a diversidade da estrutura fundiária brasileira”.

61-A.2.3 Áreas consolidadas em Áreas de Preservação Permanente no entorno de nascentes²² e olhos d'água²³ perenes

Tratando-se de áreas consolidadas em Áreas de Preservação Permanente no entorno de nascentes e olhos d'água perenes, admite-se a manutenção de atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo e de turismo rural, mas é obrigatória a recomposição do raio mínimo de 15 metros (§ 5.º do art. 61-A).²⁴ Verifica-se nesta disposição que não foi estabelecida como critério para a extensão da recomposição a dimensão do imóvel, criando-se uma única obrigação, independentemente do tamanho do imóvel rural.

²⁰ Decreto n.º 7.830, de 17 de outubro de 2012, art. 19, § 4.º, I.

²¹ Decreto n.º 7.830, de 17 de outubro de 2012, art. 19, § 4.º, II.

²² Código Florestal, art. 3.º: “XVII – nascente: afloramento natural do lençol freático que apresenta perenidade e dá início a um curso d'água”.

²³ Código Florestal, art. 3.º: “XVIII – olho d'água: afloramento natural do lençol freático, mesmo que intermitente”.

²⁴ Decreto n.º 7.830, de 17 de outubro de 2012, art. 19, § 5.º.

61-A.2.4 Áreas consolidadas em Áreas de Preservação Permanente no entorno de lagos e lagoas naturais

No caso de áreas consolidadas em Áreas de Preservação Permanente no entorno de lagos e lagoas naturais, admite-se a manutenção de atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo e de turismo rural, mas é obrigatória a recomposição de faixa marginal com largura mínima de (§ 6.º do art. 61-A): (a) 5 (cinco) metros, para os imóveis rurais com área de até 1 (um) módulo fiscal (inciso I do § 6.º do art. 61-A); (b) 8 (oito) metros, para os imóveis rurais com área superior a 1 (um) e de até 2 (dois) módulos fiscais (inciso II do § 6.º do art. 61-A); (c) 15 (quinze) metros, para os imóveis rurais com área superior 2 (dois) e de até 4 (quatro) módulos fiscais (inciso III do § 6.º do art. 61-A); (d) 30 (trinta) metros, para os imóveis rurais com área superior a 4 (quatro) módulos fiscais (inciso IV do § 6.º do art. 61-A).

61-A.2.5 Áreas consolidadas em veredas²⁵

A existência de áreas rurais consolidadas em veredas (Área de Preservação Permanente²⁶) impõe a obrigação de recomposição das faixas marginais, em projeção horizontal, delimitadas a partir do espaço brejoso e encharcado, de largura mínima de (§ 7.º do art. 61-A): (a) 30 (trinta) metros, para os imóveis rurais com área de até 4 (quatro) módulos fiscais (inciso I do § 7.º do art. 61-A); (b) 50 (cinquenta) metros, para os imóveis rurais com área superior a 4 (quatro) módulos fiscais (inciso IV do § 6.º do art. 61-A).²⁷

61-A.3 Disposições gerais para as hipóteses descritas no *caput* e nos §§ 1.º a 7.º do art. 61-A

Como visto, um dos critérios utilizados para a determinação da extensão de área a ser recomposta é a área do imóvel rural. O montante a ser recuperado será calculado levando-se em consideração a área detida pelo imóvel rural em 22 de julho de 2008 (§ 8.º, art. 61-A).

Não há dificuldades para o entendimento do mandamento legal, principalmente se se tratar de um imóvel rural que não tenha sofrido alteração em suas dimensões desde 22 de julho de 2008.

²⁵ O Código Florestal, em seu art. 3.º, XII, define vereda como: “fitofisionomia de savana, encontrada em solos hidromórficos, usualmente com a palmeira arbórea *Mauritia flexuosa* – buriti emergente, sem formar dossel, em meio a agrupamentos de espécies arbustivo-herbáceas”.

²⁶ Código Florestal, art. 4.º: “Considera-se Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, para os efeitos desta Lei: (...); XI – em veredas, a faixa marginal, em projeção horizontal, com largura mínima de 50 (cinquenta) metros, a partir do espaço brejoso e encharcado”.

²⁷ Decreto n.º 7.830, de 17 de outubro de 2012, art. 19, § 7.º.

No entanto, qual seria a solução se o imóvel tiver sido desmembrado, ou sua área tiver sido acrescida a outro imóvel, ou ainda, se a sua área tiver sido acrescida pela aquisição de outra após 22 de julho de 2008?

Nas hipóteses em questão deve-se observar o mandamento do § 2.º do art. 2.º do Código que confere às obrigações ambientais (preservação, restauração, reconstituição e outras formas de tutela das florestas e vegetação nativa) a característica de serem consideradas *propter rem*, ou seja, são transmitidas ao sucessor de qualquer natureza no caso de transferência de domínio ou posse do imóvel rural.

Sobre obrigações propter rem em sede ambiental, sugere-se a leitura do comentário apresentado ao art. 2.º, item 2.5 – Obrigação real propter rem.

Assim, o sucessor de qualquer natureza na propriedade ou posse do imóvel rural assume os encargos estabelecidos no art. 61-A de forma integral ou de forma proporcional à área do imóvel adquirido.

Conforme mencionado no art. 61-A, *caput*, a existência de áreas consolidadas até 22 de julho de 2008 em Áreas de Preservação Permanente não impede a continuidade das atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo e de turismo rural. No entanto, tais situações deverão ser informadas ao Cadastro Ambiental Rural (CAR) para que se possibilite o seu monitoramento e, ainda, competirá ao proprietário ou possuidor a adoção de técnicas de conservação do solo e da água objetivando a mitigação do impacto ambiental ocasionado pela execução das atividades suprarreferidas (§ 9.º do art. 61-A), as técnicas de conservação são aquelas estabelecidas no Programa de Recuperação Ambiental previsto no art. 59, *caput*, do Código Florestal (§ 11.º do art. 61-A).

Antes mesmo da implantação do Cadastro Ambiental Rural – CAR (art. 29) já é o proprietário ou possuidor do imóvel rural responsável pela conservação do solo e da água (§ 10 do art. 61-A), sendo a ele vedada a conversão de novas áreas para uso alternativo do solo nesses locais (§ 11 do art. 61-A).

Sobre uso alternativo do solo, sugere-se a leitura do comentário apresentado ao art. 3.º, item 3.11 – Uso alternativo do solo.

Em razão da autorização contida no *caput* do art. 61-A, acerca da possibilidade de continuidade das atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo e de turismo rural, o § 12 do mesmo artigo explicita se que admite a manutenção de residências e da infraestrutura associadas às citadas atividades, inclusive o acesso a elas, desde que não estejam (as atividades) em áreas que ofereçam risco à vida ou integridade física das pessoas.

A autorização para continuidade das atividades referidas no *caput* do art. 61-A perdurará da data de publicação do Código Florestal até o término do prazo para adesão do imóvel rural ao Programa de Recuperação Ambiental –

PRA (§ 2.º do art. 59), findo o prazo sem que haja a adesão, não poderá o imóvel rural prosseguir na execução das atividades (§ 15 do art. 61-A).

O Poder Público, após deliberação do Conselho Estadual de Meio Ambiente ou de órgão colegiado estadual equivalente, determinará a adoção de medidas mitigadoras que garantam a estabilidade das margens e a qualidade da água nos imóveis rurais que se encontrem nas situações descritas no art. 61-A, desde que se verifique a existência de risco de agravamento de processos erosivos ou de inundações (§ 14 do art. 61-A).

As Áreas de Preservação Permanente localizadas em imóveis situados nos limites de Unidades de Proteção Integral, criadas até a publicação desta lei, não podem ter quaisquer das atividades referidas nos §§ 1.º a 15 do art. 61-A como consolidadas, salvo se o plano de manejo da Unidade,²⁸ elaborado e aprovado de acordo com as orientações emitidas pelo órgão competente do SISNAMA, dispuser de outra forma, caso em que o proprietário, possuidor ou ocupante a qualquer título deve adotar todas as medidas indicadas no plano (§ 16 do art. 61-A).

A Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000,²⁹ em seu art. 2.º, inciso I, define unidade de conservação como espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituída pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção. Já o inciso VI, do mesmo artigo, conceitua a proteção integral como a manutenção dos ecossistemas livres de alterações causadas por interferência humana, admitido apenas o uso indireto dos seus atributos naturais. São cinco as espécies de Unidades de Proteção Integral: (a) estação ecológica; (b) reserva biológica; (c) parque nacional; (d) monumento natural; (e) refúgio de vida silvestre.³⁰

Sobre o tema unidade de conservação ambiental, sugere-se a leitura do comentário apresentado ao art. 1.º-A, item 1-A.3 – Florestas e demais formas de vegetação nativa como bens de interesse comum.

Nas bacias hidrográficas consideradas críticas, conforme previsto em legislação específica, o Chefe do Poder Executivo poderá, em ato próprio,

²⁸ O art. 2.º, inciso XVII, da Lei n.º 9.985/2000 define plano de manejo como o documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, estabelecem-se o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade.

²⁹ A Lei n.º 9.985/2000, regulamenta o art. 225, § 1.º, incisos I, II, III e VII, da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências.

³⁰ Lei n.º 9.985/2000, art. 8.º.

estabelecer metas e diretrizes de recuperação ou conservação da vegetação nativa superiores às definidas no *caput* e nos §§ 1.º a 7.º do art. 61-A, como projeto prioritário, ouvidos o Comitê de Bacia Hidrográfica e o Conselho Estadual de Meio Ambiente (§ 17 do art. 61-A).

A bacia hidrográfica é a região contida entre divisores de água em que toda a água que aí precipitar sairá pelo único exutório: a foz.³¹ A bacia hidrográfica crítica é aquela sujeita a eventos hidrológicos críticos (enchentes ou inundações), sejam de origem natural ou decorrentes do uso inadequado dos recursos naturais (Lei n.º 9.433, de 8 de janeiro de 1997, art. 2.º, inciso III). A ausência de vegetação protetora das margens dos cursos de água e o assoreamento dos leitos dos cursos d'água são apontadas como as principais causas destes eventos críticos.³²

O ato do Chefe do Poder Executivo destinado a estabelecer critérios diferenciados para a recuperação e conservação da vegetação de uma bacia hidrográfica crítica deve ser precedido de consulta ao Comitê de Bacia Hidrográfica e ao Conselho Estadual do Meio Ambiente.

O Comitê de Bacia Hidrográfica é órgão colegiado com atribuições normativas, deliberativas e consultivas a serem exercidas na bacia hidrográfica sob sua jurisdição, nos termos do § 1.º do art. 1.º da Resolução 5, de 10 de abril de 2000, do Conselho Nacional de Recursos Hídricos.

Já o Conselho Estadual do Meio Ambiente é órgão ou entidade estadual responsável pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental. Integra o SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente, nos termos do inciso V do art. 6.º da Lei n.º 6.938/1981. Aos Estados, na esfera de suas competências, compete a elaboração de normas supletivas e complementares que regularão seus respectivos Conselhos (§ 1.º do art. 6.º da Lei n.º 6.938/1981).

61-A.4 Formas de recomposição das áreas consolidadas em Áreas de Preservação Permanente

A recomposição das Áreas de Preservação Permanente, consoante disposição do § 13 do art. 61-A, será feita pela adoção dos seguintes métodos, que poderão ser utilizados de forma isolada ou conjunta: (a) condução da regeneração natural de espécies nativas; (b) plantio de espécies nativas; (c) plantio de espécies nativas conjugado com a condução da regeneração natural de espécies nativas; (d) plantio intercalado de espécies lenhosas, perenes ou de ciclo longo, exóticas com nativas de ocorrência regional, em até 50%

³¹ Termos Hidrogeológicos Básicos. Disponível em: <<http://www.cprm.gov.br/>>, sítio da Companhia de Pesquisas de Recursos Minerais. Acesso em: 6 jul. 2012.

³² MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*, op. cit., p. 470.

(cinquenta por cento) da área total a ser recomposta, no caso dos imóveis a que se refere o inciso V do caput do art. 3.º.³³

Sobre pequena propriedade ou posse rural familiar, sugere-se a leitura do comentário apresentado ao art. 3.º, item 3.7 – Pequena propriedade ou posse rural familiar.

61-A.4.1 Veto do inciso V do § 13

Texto vetado: “V – plantio de árvores frutíferas”.

Razões do veto (Mensagem n.º 484, de 17 de outubro de 2012): “Ao autorizar indiscriminadamente o uso isolado de frutíferas para a recomposição de APPs, independentemente do tamanho da propriedade ou posse, o dispositivo compromete a biodiversidade das APPs, reduzindo a capacidade dessas áreas desempenharem suas funções ambientais básicas. Vale lembrar que o inciso IV do mesmo artigo já prevê a possibilidade do uso de espécies nativas e exóticas, de forma intercalada, para recomposição de APPs em pequenos imóveis rurais, equilibrando adequadamente a necessidade de proteção ambiental com a diversidade da estrutura fundiária brasileira”.

61-A.5 Veto do § 18

Texto vetado: “§ 18. Nos casos de áreas rurais consolidadas em Áreas de Preservação Permanente ao longo de cursos d’água naturais intermitentes com largura de até 2 (dois) metros, será admitida a manutenção de atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo ou de turismo rural, sendo obrigatória a recomposição das respectivas faixas marginais em 5 (cinco) metros, contados da borda da calha do leito regular, independentemente da área do imóvel rural”.

Razões do veto (Mensagem n.º 484, de 17 de outubro de 2012): “A redução excessiva do limite mínimo de proteção ambiental dos cursos d’água inviabiliza a sustentabilidade ambiental no meio rural, uma vez que impede o cumprimento das funções ambientais básicas das APPs. Além disso, a ausência de informações detalhadas sobre a situação dos rios intermitentes no país impede uma avaliação específica dos impactos deste dispositivo, impondo a necessidade do veto”.

Art. 61-B. Aos proprietários e possuidores dos imóveis rurais que, em 22 de julho de 2008, detinham até 10 (dez) módulos fiscais e desenvolviam atividades agrossilvipastoris nas áreas consolidadas

³³ Decreto n.º 7.830, de 17 de outubro de 2012, art. 19, I, II, III e IV.

em Áreas de Preservação Permanente é garantido que a exigência de recomposição, nos termos desta Lei, somadas todas as Áreas de Preservação Permanente do imóvel, não ultrapassará: (Incluído pela Lei n.º 12.727, de 2012).

I – 10% (dez por cento) da área total do imóvel, para imóveis rurais com área de até 2 (dois) módulos fiscais; (Incluído pela Lei n.º 12.727, de 2012).

II – 20% (vinte por cento) da área total do imóvel, para imóveis rurais com área superior a 2 (dois) e de até 4 (quatro) módulos fiscais; (Incluído pela Lei n.º 12.727, de 2012).

III – (VETADO). (Incluído pela Lei n.º 12.727, de 2012).

Doutrina

61-B.1 Limitações à área a ser recomposta em Áreas de Preservação Permanente consolidadas

O artigo em análise não constava da redação original do Código Florestal aprovada no Senado Federal, foi incluído pela Medida Provisória n.º 571, de 2012, e estabeleceu um limitador para a área a ser recomposta em Área de Preservação Permanente.

O dispositivo legal foi objeto de alteração no curso do processo legislativo para a conversão da Medida Provisória n.º 571, de 2012, na Lei n.º 12.727, de 17 de outubro de 2012, em que se ampliou de 4 (quatro) para 10 (dez) módulos fiscais os imóveis rurais que estariam submetidos à limitação acima referida.

Tal limitador somente tem aplicação se: (a) o imóvel rural contar com área equivalente a até 10 (dez) módulos fiscais; (b) o exercício de atividade agrossilvipastoril ocorrer em área consolidada em APP; (c) a atividade e a propriedade ou posse do imóvel rural não podem ser posteriores a 22 de julho de 2008.

O imóvel rural que ostentar as características referidas no parágrafo anterior não estará desobrigado da recomposição da Área de Preservação Permanente, no entanto, a área a ser recomposta, somando-a a todas as Áreas de Preservação Permanente do imóvel, não poderá ser superior a: (a) 10% (dez por cento) da área total do imóvel, para imóveis rurais com área de até 2 (dois) módulos fiscais; (b) 20% (vinte por cento) da área total do imóvel, para imóveis rurais com área superior a 2 (dois) e de até 4 (quatro) módulos fiscais.

61-B.2 Veto do inciso III

Texto vetado: “III – 25% (vinte e cinco por cento) da área total do imóvel, para imóveis rurais com área superior a 4 (quatro) e até 10 (dez)

módulos fiscais, excetuados aqueles localizados em áreas de floresta na Amazônia Legal”.

Razões do veto (Mensagem n.º 484, de 17 de outubro de 2012): “A proposta desrespeita o equilíbrio entre tamanho da propriedade e faixa de recomposição estabelecido na redação original do art. 61-B, que criava um benefício exclusivamente para os imóveis rurais de até quatro módulos fiscais, tendo em vista a sua importância social para a produção rural nacional. Ao propor a ampliação do alcance do dispositivo, o inciso III impacta diretamente a proteção ambiental de parcela significativa território nacional”.

O veto imposto pelo Chefe do Poder Executivo Federal criou uma incongruência entre a disposição do caput do art. 61-B e seus incisos. Apesar de o legislador ter previsto a limitação para a área a ser recomposta em Área de Preservação Permanente para imóveis rurais de até 10 (dez) módulos, o inciso III que dispunha sobre o percentual de limitação para imóveis com dimensão superior a 4 (quatro) e até 10 (dez) módulos fiscais, excetuados aqueles localizados em áreas de floresta na Amazônia Legal, foi vetado, o que deixa sem aplicabilidade o comando legal estampado na cabeça do artigo.

Art. 61-C. Para os assentamentos do Programa de Reforma Agrária a recomposição de áreas consolidadas em Áreas de Preservação Permanente ao longo ou no entorno de cursos d’água, lagos e lagoas naturais observará as exigências estabelecidas no art. 61-A, observados os limites de cada área demarcada individualmente, objeto de contrato de concessão de uso, até a titulação por parte do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. (Incluído pela Lei n.º 12.727, de 2012)

Doutrina

Os assentamentos do Programa de Reforma Agrária não estão dispensados do cumprimento da exigência de recomposição das áreas consolidadas em Áreas de Preservação Permanente ao longo de cursos d’água, ou no entorno de lagos e lagoas naturais, nos termos do que consta no art. 61-A do Código Florestal.

Para a determinação da quantidade de área a ser recomposta e também para fins de incidência do redutor previsto no art. 61-B do Código Florestal, deverá ser considerada a área demarcada individualmente, objeto do contrato de concessão de uso, até a titulação por parte do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA.

O artigo em análise não fez referência às áreas consolidadas em veredas e em Áreas de Preservação Permanente no entorno de nascentes e olhos d’água

perenes, contudo, em face da referência expressa ao art. 61-A, que é norma dirigida a todos os proprietários ou possuidores de imóveis rurais que tenham áreas consolidadas em APPs até 22 de julho de 2008, não há como negar-se a existência da obrigação de recomposição de tais áreas pelos ocupantes dos assentamentos do Programa de Reforma Agrária. Mesmo nestes casos, deve-se considerar os limites de cada área demarcada individualmente para definição do quanto a ser recomposto.

Sobre pequena propriedade ou posse rural familiar, indica-se a leitura do comentário apresentado ao art. 3.º, item 3.7 – Pequena propriedade ou posse rural familiar.

Art. 62. Para os reservatórios artificiais de água destinados a geração de energia ou abastecimento público que foram registrados ou tiveram seus contratos de concessão ou autorização assinados anteriormente à Medida Provisória n.º 2.166-67, de 24 de agosto de 2001, a faixa da Área de Preservação Permanente será a distância entre o nível máximo operativo normal e a cota máxima *maximorum*.

Doutrina

O artigo em comento fixou os critérios para a determinação da extensão da Área de Preservação Permanente para os reservatórios artificiais de água destinados a geração de energia ou abastecimento público de água.

Os critérios estabelecidos no art. 62 somente são aplicáveis aos reservatórios de água registrados ou que tiveram os seus contratos de concessão ou autorização fixados antes de 24 de agosto de 2001.

A extensão da Área de Preservação Permanente será a distância entre o nível máximo operativo normal e a cota máxima *maximorum* do reservatório.

O nível máximo operativo normal de um reservatório corresponde à cota máxima de água permitida para a operação normal do reservatório. Geralmente, este nível coincide com a crista do extravasor ou com a borda superior das comportas do vertedor.³⁴ Já a cota máxima *maximorum* de um reservatório corresponde à sobrelevação máxima do nível d'água medida a partir do nível máximo operativo normal, objetiva a proteção do reservatório diante de situações excepcionais de cheia.³⁵

³⁴ LOPES, João Eduardo G.; SANTOS, Raque Chinaglia P. *Capacidade de reservatórios*. Escola Politécnica da Universidade de São Paulo. São Paulo, jul. 2002, p. 6. Disponível em: <http://www.fcth.br/public/cursos/phd5706/phd5706_Reservatorios.pdf>. Acesso em: 6 jul. 2012.

³⁵ Idem, *ibidem*, p. 7.

A extensão da Área de Preservação Permanente será equivalente à diferença entre os valores do máximo operativo normal e a cota máxima *maximorum*. Considerando esta distância na vertical, a expansão de água na horizontal é que definirá a extensão da Área de Preservação Permanente, razão pela qual os valores variarão conforme cada reservatório.³⁶

Esta regra é de grande importância, pois se estende a longos anos a discussão entre proprietários de imóveis situados à margem desses reservatórios (ranchos) e o Poder Público, sobre a extensão da Área de Preservação Permanente a ser preservada.

Discutia-se sobre a legalidade das ações dos órgãos de fiscalização, principalmente, em razão da definição da extensão das Áreas de Preservação Permanente ser dada pela Resolução do CONAMA n.º 302, de 20 de março de 2002.

Neste aspecto a inovação legislativa trouxe segurança jurídica para a matéria ao definir de forma mais clara os critérios a serem utilizados para a delimitação da extensão da APP. Quanto aos reservatórios registrados ou que tiveram seus contratos de concessão ou autorização assinados de 24 de agosto de 2001 em diante, prevalece as regras estabelecidas no art. 4.º e seguintes da Lei n.º 12.651/2012.

Sobre os critérios atuais para definição das Áreas de Preservação Permanente em lagos artificiais, vide comentários ao art. 4.º, item 4.2 – Áreas de Preservação Permanente com a função ambiental de proteção dos recursos hídricos.

Ainda dois aspectos devem ser considerados: primeiro, ao definir que a faixa protegida será a distância entre o nível máximo operativo normal e a cota máxima *maximorum*, estabeleceu-se que a Área de Preservação Permanente ficará localizada em região que periodicamente será inundada, o que, de certo modo, desvirtua a finalidade primária desta zona de proteção; segundo, a legislação deveria ter estabelecido como marco temporal para incidência da regra de transição não a data da edição da Medida Provisória n.º 2.166-67/2001, mas elegido apenas aqueles empreendimentos que não dispusessem de licenciamento ambiental quando de sua instalação, pois, com o marco estabelecido pela Lei amplia-se o número de empreendimentos que se beneficiarão com a regra de transição, o que do ponto de vista da proteção ambiental não é acertado.

³⁶ Por exemplo, na Usina Mascarenhas de Moraes (Peixoto), componente do sistema Eletrobrás Furnas, a diferença entre os valores do máximo operativo normal e a cota máxima *maximorum* é inexistente, ao passo que na Usina de Marimbondo, pertencente ao mesmo sistema, esta diferença é de 1,06 metro. Dados extraídos do site: <<http://www.furnas.com.br/hotsites/sistema/furnas/>>. Acesso em: 7 jul. 2012.

Art. 63. Nas áreas rurais consolidadas nos locais de que tratam os incisos V, VIII, IX e X do art. 4.º, será admitida a manutenção de atividades florestais, culturas de espécies lenhosas, perenes ou de ciclo longo, bem como da infraestrutura física associada ao desenvolvimento de atividades agrossilvipastoris, vedada a conversão de novas áreas para uso alternativo do solo.

§ 1.º O pastoreio extensivo nos locais referidos no *caput* deverá ficar restrito às áreas de vegetação campestre natural ou já convertidas para vegetação campestre, admitindo-se o consórcio com vegetação lenhosa perene ou de ciclo longo.

§ 2.º A manutenção das culturas e da infraestrutura de que trata o *caput* é condicionada à adoção de práticas conservacionistas do solo e da água indicadas pelos órgãos de assistência técnica rural.

§ 3.º Admite-se, nas Áreas de Preservação Permanente, previstas no inciso VIII do art. 4.º, dos imóveis rurais de até 4 (quatro) módulos fiscais, no âmbito do PRA, a partir de boas práticas agronômicas e de conservação do solo e da água, mediante deliberação dos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente ou órgãos colegiados estaduais equivalentes, a consolidação de outras atividades agrossilvipastoris, ressalvadas as situações de risco de vida.

Doutrina

Por esta regra admite-se a manutenção de atividades florestais, culturas de espécies lenhosas (perenes ou de ciclo longo), bem como da infraestrutura física associada ao desenvolvimento de atividades agrossilvipastoris nas seguintes Áreas de Preservação Permanente: (a) encostas com declividade superior a 45º; (b) bordas dos tabuleiros ou chapadas; (c) topos de morros, montes, montanhas e serras; (d) áreas em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros, qualquer que seja a vegetação. A manutenção das culturas e da infraestrutura é condicionada à adoção de práticas conservacionistas do solo e da água.

A continuidade das atividades suprarreferidas dependerá de que a área rural onde são desenvolvidas já esteja consolidada, sendo vedada, como regra, a conversão de novas áreas para uso alternativo do solo.

Também se permite o pastoreio extensivo nas APPs indicadas no *caput* do art. 63 que deverá ficar restrito às áreas de vegetação campestre natural ou já convertidas para vegetação campestre (§ 1.º do art. 63).

Diferentemente do que ocorre com a regra do art. 61-A, nas Áreas de Preservação Permanente elegidas pelo legislador no *caput* do art. 63 houve uma anistia no tocante à ocupação antrópica irregular ocorrida antes de 22 de

julho de 2008, não impondo ao proprietário ou possuidor qualquer obrigação com relação à Área de Preservação Permanente ocupada.

Já a disposição do § 3.º do art. 63 foi além, ao permitir a consolidação de novas atividades agrossilvipastoris, ressalvadas situações de risco de vida, em Áreas de Preservação Permanente localizadas nas bordas de tabuleiros e chapadas (inciso VIII, art. 4.º), desde que o imóvel rural possua até 4 (quatro) módulos fiscais. Estas novas atividades devem ser desenvolvidas no âmbito do Programa de Recuperação Ambiental – PRA (art. 59), a partir de técnicas de conservação do solo e da água, mediante aprovação dos Conselhos Estaduais do Meio Ambiente ou órgão equivalente.

A partir do ponto de vista de proteção do meio ambiente as disposições do art. 63 são preocupantes, pois autorizam a continuidade de diversas atividades em Áreas de Proteção Permanente sem a exigência de qualquer contrapartida ambiental, e mais, no caso específico de bordas de tabuleiros e chapadas possibilita a consolidação de novas atividades agrossilvipastoris, o que vai na contramão de todo o sistema de proteção estabelecido para as APPs.

Por outro lado, existem diversas atividades produtivas realizadas nos terrenos citados no *caput* do art. 63, como, por exemplo, a cultura cafeeira e leiteira no sul do estado de Minas Geras, exercida há séculos nas encostas de morros, que de uma hora para outra não podem ser suprimidas.

Assim, o art. 63, como norma de transição, busca uma compatibilização entre a preservação ambiental e o uso produtivo da terra, no entanto, poderia ter ido mais além ao estabelecer aos proprietários ou possuidores rurais que se encaixem nas situações previstas no *caput* alguma compensação ambiental em razão de suas atividades e, no caso do § 3.º estabelecido critérios mais rígidos para a consolidação de novas atividades.

Sobre os conceitos de atividade agrossilvipastoril e de propriedade consolidada, remete-se a leitura do comentário apresentado ao art. 3.º, item 3.6 – Área rural consolidada, interessante também a leitura do comentário ao art. 1.º-A, item 1-A.2 – Desenvolvimento sustentável e fundamento constitucional.

Art. 64. Na regularização fundiária de interesse social dos assentamentos inseridos em área urbana de ocupação consolidada e que ocupam Áreas de Preservação Permanente, a regularização ambiental será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da Lei n.º 11.977, de 7 de julho de 2009.

§ 1.º O projeto de regularização fundiária de interesse social deverá incluir estudo técnico que demonstre a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior com a adoção das medidas nele preconizadas.

§ 2.º O estudo técnico mencionado no § 1.º deverá conter, no mínimo, os seguintes elementos:

- I – caracterização da situação ambiental da área a ser regularizada;
- II – especificação dos sistemas de saneamento básico;
- III – proposição de intervenções para a prevenção e o controle de riscos geotécnicos e de inundações;
- IV – recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização;
- V – comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental, considerados o uso adequado dos recursos hídricos, a não ocupação das áreas de risco e a proteção das unidades de conservação, quando for o caso;
- VI – comprovação da melhoria da habitabilidade dos moradores propiciada pela regularização proposta; e
- VII – garantia de acesso público às praias e aos corpos d'água.

Doutrina

O art. 64 condiciona a regularização fundiária de interesse social dos assentamentos inserido em área urbana de ocupação consolidada, e que ocupem Áreas de Preservação Permanente, à aprovação de um projeto de regularização fundiária o qual deve ser instruído com um estudo técnico que demonstre a melhoria das condições ambientais daquela localidade se comparado com a situação anterior.

O estudo técnico deverá conter no mínimo os requisitos descritos nos incisos do § 2.º do art. 64 do Código Florestal, que são repetição dos requisitos já previstos no § 2.º do art. 54 da Lei n.º 11.977, de 7 de julho de 2009.³⁷

Na verdade o art. 64 apenas repete exigência já contida na Lei n.º 11.977/2009 para a regularização fundiária de interesse social.

Apesar de o *caput* do art. 64 não estabelecer qualquer marco para o processo de regularização fundiária de interesse social, em razão da expressa referência à Lei n.º 11.977/2009, deduz-se que somente são passíveis de regularização as ocupações irregulares ocorridas até 31 de dezembro de 2007, conforme dicção do § 1.º do art. 54 da Lei n.º 11.977/2009.³⁸

³⁷ Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas e dá outras providências.

³⁸ Lei n.º 11.977/2009: “Art. 54. O projeto de regularização fundiária de interesse social deverá considerar as características da ocupação e da área ocupada para definir parâmetros urbanísticos e ambientais específicos, além de identificar os lotes, as vias de circulação e as áreas destinadas a uso público. § 1.º O Município poderá, por decisão motivada, admitir a regularização fundiária de interesse social em Áreas de Preservação Permanente, ocupadas até

O termo área urbana consolidada do *caput* do art. 64, que não se confunde com o termo área rural consolidada (*vide item 3.6*), significa a parcela da área urbana com densidade demográfica superior a 50 (cinquenta) habitantes por hectare e malha viária implantada e que tenha, no mínimo, 2 (dois) dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados: (a) drenagem de águas pluviais urbanas; (b) esgotamento sanitário; (c) abastecimento de água potável; (d) distribuição de energia elétrica; ou (e) limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos (Lei n.º 11.977/2009, art. 47, II e alíneas).

É de se notar que quando se trata de regularização fundiária de interesse social não há qualquer imposição aos grupos que se encontrem nesta situação de recomposição das Áreas de Preservação Permanente que foram degradadas em razão da ocupação irregular, a única exigência para a regularização é a demonstração da melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação irregular anterior, em face da implementação das proposições do estudo técnico (§ 1.º do art. 64).

Quanto à regularização fundiária de interesse social, vide comentário sobre Regularização fundiária de assentamentos humanos no item 3.15 – Obras e atividades de interesse social.

Art. 65. Na regularização fundiária de interesse específico dos assentamentos inseridos em área urbana consolidada e que ocupam Áreas de Preservação Permanente não identificadas como áreas de risco, a regularização ambiental será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da Lei n.º 11.977, de 7 de julho de 2009.

§ 1.º O processo de regularização ambiental, para fins de prévia autorização pelo órgão ambiental competente, deverá ser instruído com os seguintes elementos:

- I – a caracterização físico-ambiental, social, cultural e econômica da área;
- II – a identificação dos recursos ambientais, dos passivos e fragilidades ambientais e das restrições e potencialidades da área;
- III – a especificação e a avaliação dos sistemas de infraestrutura urbana e de saneamento básico implantados, outros serviços e equipamentos públicos;

31 de dezembro de 2007 e inseridas em área urbana consolidada, desde que estudo técnico comprove que esta intervenção implica a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação irregular anterior”.

IV – a identificação das unidades de conservação e das áreas de proteção de mananciais na área de influência direta da ocupação, sejam elas águas superficiais ou subterrâneas;

V – a especificação da ocupação consolidada existente na área;

VI – a identificação das áreas consideradas de risco de inundações e de movimentos de massa rochosa, tais como deslizamento, queda e rolamento de blocos, corrida de lama e outras definidas como de risco geotécnico;

VII – a indicação das faixas ou áreas em que devem ser resguardadas as características típicas da Área de Preservação Permanente com a devida proposta de recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização;

VIII – a avaliação dos riscos ambientais;

IX – a comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental e de habitabilidade dos moradores a partir da regularização; e

X – a demonstração de garantia de acesso livre e gratuito pela população às praias e aos corpos d'água, quando couber.

§ 2.º Para fins da regularização ambiental prevista no *caput*, ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água, será mantida faixa não edificável com largura mínima de 15 (quinze) metros de cada lado.

§ 3.º Em áreas urbanas tombadas como patrimônio histórico e cultural, a faixa não edificável de que trata o § 2.º poderá ser redefinida de maneira a atender aos parâmetros do ato do tombamento.

Doutrina

Diferentemente do que ocorre com a regularização fundiária de interesse social, na regularização fundiária de interesse específico de assentamentos inseridos em área urbana consolidada,³⁹ há exigências ambientais a serem impostas àqueles que irregularmente ocuparam Áreas de Preservação Permanente, desde que estas áreas não sejam identificadas como de risco.

A Regularização Fundiária, nos termos do art. 47, incisos VII e VIII, da Lei n.º 11.977, de 7 de julho de 2009, pode revestir-se de duas formas: (a) de interesse social: objetiva regularização de assentamentos irregulares⁴⁰ ocupados, predominantemente, por população de baixa renda (*vide comentário ao art.*

³⁹ Lei n.º 11.977/2009, art. 47, II.

⁴⁰ Assentamentos irregulares: ocupações inseridas em parcelamentos informais ou irregulares, localizadas em áreas urbanas públicas ou privadas, utilizadas predominantemente para fins de moradia (Lei n.º 11.977, art. 47, VI).

3.º, item 3.15.1); (b) de interesse específico: voltada à regularização fundiária na qual não está caracterizado o interesse social nos termos acima.

Consta dos §§ 1.º e 2.º do art. 61 da Lei n.º 11.977/2009 que o projeto de regularização fundiária de interesse específico deverá observar as restrições à ocupação de Áreas de Preservação Permanente e demais disposições previstas na legislação ambiental, e a autoridade licenciadora poderá exigir contrapartidas, compensações urbanísticas e ambientais, na forma da legislação vigente.

Para complementar as normas referidas no parágrafo acima, o § 1.º do art. 65 do Código Florestal estabeleceu que instruirá o projeto de regularização fundiária⁴¹ um processo de regularização ambiental o qual deverá ser aprovado pelo órgão ambiental competente. Este processo conterá os elementos constantes dos incisos do § 1.º do art. 65.

Para a regularização fundiária de interesse específico, ao longo de rios ou de qualquer curso d'água será mantida faixa não edificável com largura mínima de 15 (quinze) metros de cada lado (§ 2.º do art. 65). A extensão desta faixa não edificável poderá ser redefinida para o atendimento de especificidades de patrimônios históricos e culturais (§ 3.º do art. 65).

Por fim, uma interpretação do *caput* do art. 65 permite concluir pela impossibilidade de regularização fundiária, de interesse específico, dos assentamentos inseridos em área urbana consolidada em APPs, desde que identificadas como áreas de risco.

Seção III

Das Áreas Consolidadas em Áreas de Reserva Legal

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 a Reserva Legal;

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

III – compensar a Reserva Legal.

§ 1.º A obrigação prevista no *caput* tem natureza real e é transmitida ao sucessor no caso de transferência de domínio ou posse do imóvel rural.

⁴¹ Lei n.º 11.977/2009, art. 51.

§ 2.º 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.

§ 3.º A recomposição de que trata o inciso I do *caput* poderá ser realizada mediante o plantio intercalado de espécies nativas com exóticas ou frutíferas, em sistema agroflorestal, observados os seguintes parâmetros: (Incluído pela Lei n.º 12.727, de 2012).

I – o plantio de espécies exóticas deverá ser combinado com as espécies nativas de ocorrência regional;

II – a área recomposta com espécies exóticas não poderá exceder a 50% (cinquenta por cento) da área total a ser recuperada.

§ 4.º Os proprietários ou possuidores do imóvel que optarem por recompor a Reserva Legal na forma dos §§ 2.º e 3.º terão direito à sua exploração econômica, nos termos desta Lei.

§ 5.º A compensação de que trata o inciso III do *caput* deverá ser precedida pela inscrição da propriedade no CAR e poderá ser feita mediante:

I – aquisição de Cota de Reserva Ambiental – CRA;

II – arrendamento de área sob regime de servidão ambiental ou Reserva Legal;

III – doação ao poder público de área localizada no interior de Unidade de Conservação de domínio público pendente de regularização fundiária;

IV – cadastramento de outra área equivalente e excedente à Reserva Legal, em imóvel de mesma titularidade ou adquirida em imóvel de terceiro, com vegetação nativa estabelecida, em regeneração ou recomposição, desde que localizada no mesmo bioma.

§ 6.º As áreas a serem utilizadas para compensação na forma do § 5.º deverão:

I – ser equivalentes em extensão à área da Reserva Legal a ser compensada;

II – estar localizadas no mesmo bioma da área de Reserva Legal a ser compensada;

III – se fora do Estado, estar localizadas em áreas identificadas como prioritárias pela União ou pelos Estados.

§ 7.º A definição de áreas prioritárias de que trata o § 6.º buscará favorecer, entre outros, a recuperação de bacias hidrográficas exces-

sivamente desmatadas, a criação de corredores ecológicos, a conservação de grandes áreas protegidas e a conservação ou recuperação de ecossistemas ou espécies ameaçados.

§ 8.º Quando se tratar de imóveis públicos, a compensação de que trata o inciso III do *caput* poderá ser feita mediante concessão de direito real de uso ou doação, por parte da pessoa jurídica de direito público proprietária de imóvel rural que não detém Reserva Legal em extensão suficiente, ao órgão público responsável pela Unidade de Conservação de área localizada no interior de Unidade de Conservação de domínio público, a ser criada ou pendente de regularização fundiária.

§ 9.º As medidas de compensação previstas neste artigo não poderão ser utilizadas como forma de viabilizar a conversão de novas áreas para uso alternativo do solo.

Doutrina

66.1 Considerações gerais

Enquanto os arts. 61-A a 65 do Código Florestal tratam das regras de transição para a recomposição de áreas consolidadas em Áreas de Preservação Permanente, os arts. 66 a 68 cuidam das regras de transição para a recomposição da Reserva Legal.

O artigo em análise estabelece que os proprietários ou possuidores de imóveis rurais que em 22 de julho de 2008 detinham área de Reserva Legal inferior, em extensão, ao previsto no art. 12 deste Código, independentemente de adesão ao Programa de Recuperação Ambiental – PRA (art. 59), poderão regularizar a sua situação por meio das seguintes medidas, adotadas de forma isolada ou conjunta: (a) recomposição da Reserva Legal; (b) permitir a regeneração natural da vegetação da Reserva Legal; e (c) compensar a Reserva Legal.

Diferentemente do que ocorre com as áreas consolidadas em Áreas de Preservação Permanente onde há regras específicas de transição para a definição da extensão das APPs, no caso de áreas consolidadas em áreas de Reserva Legal, incumbe ao proprietário ou possuidor do imóvel rural regularizar a área que terá a mesma extensão estabelecida pela regra geral prevista no art. 12 do Código Florestal, as regras de transição possibilitarão apenas a adoção de práticas diferenciadas para a adequação da extensão da Reserva Legal à Lei.

Deve-se ressaltar também que a adesão pelo proprietário ou possuidor rural ao Programa de Recuperação Ambiental – PRA (art. 59), para fins de regularização da área consolidada em Reserva Legal, nos termos do disposto no §§ 4.º e 5.º do art. 59 e do art. 60 dessa Lei lhe garante a não imposição de multas por infração ambiental, a suspensão das que tenham sido impostas

e, no âmbito criminal, a suspensão da punibilidade pelos crimes previstos nos art. 38, 39 e 48 da Lei n.º 9.605, de 12 de fevereiro de 1998.

Sobre o PRA, vide comentários ao art. 59, item 59.2 – Efeitos da adesão aos Programas de Recuperação Ambiental (PRAs) e da assinatura dos termos de compromisso ambiental; e ao art. 60, item 60.1 – Causa suspensiva da punibilidade.

O mesmo tratamento não é dispensado ao proprietário ou possuidor rural que tenha desmatado irregularmente a Reserva Legal após 22 de julho de 2008 (§ 3.º do art. 17), compete a ele, sem prejuízo das sanções administrativas, cíveis e penais cabíveis, iniciar o processo de recomposição da Reserva Legal em até 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 o art. 59 (§ 5.º do art. 17).

A obrigação de regularização da Reserva Legal imposta pela redação do *caput* do art. 66 é obrigação *propter rem*, ou seja, tem natureza real e transmite-se ao sucessor, a qualquer título, no caso de transferência do domínio ou posse sobre o imóvel rural (§ 1.º do art. 66).

Quanto ao conceito de Reserva Legal, seus limites e demais disposições, vide comentários a respeito do art. 12 e seguintes. Sobre “Obrigação real propter rem”, vide art. 2.º, item 2.5 – Obrigação real propter rem.

66.2 Alternativas à regularização da área de Reserva Legal

Conforme consta do *caput* do art. 66, para regularização da extensão da área da Reserva Legal poderão ser adotadas as seguintes práticas de forma conjunta ou alternada.

66.2.1 Recomposição da Reserva Legal

A recomposição da Reserva Legal implica reconstituição da vegetação que ali se encontrava, com suas características físico-biológicas e função ambiental. Para que seja reconhecida esta forma de regularização da Reserva Legal, a recomposição deve atender aos critérios estipulados pelo órgão ambiental competente e ser concluída em um prazo de 20 (vinte) anos, abrangendo, a cada 2 (dois) anos, no mínimo 1/10 (um décimo) da área total necessária à sua complementação (§ 2.º do art. 66).

A recomposição poderá ser realizada pelo plantio intercalado de espécies nativas com exóticas ou frutíferas, em sistema agroflorestal.⁴² O plantio de

⁴² O sistema agroflorestal é caracterizado como um sistema agropecuário diferenciado por apresentar um componente arbóreo ou lenhoso, que possui papel fundamental em sua estrutura e função. Trata-se, portanto, de um exemplo específico de prática agroflorestal encontrada em

espécies exóticas ou frutíferas deve ser combinado com o de espécies nativas de ocorrência regional e, na área recomposta, a quantidade de espécies exóticas ou frutíferas não poderá exceder a 50% (cinquenta por cento) da área total a ser recuperada (art. 66, § 3.º e incisos).⁴³

A recomposição da Reserva Legal, nos moldes descritos nos parágrafos anteriores, garante o direito aos proprietários e possuidores dos respectivos imóveis rurais à exploração econômica da Reserva Legal (art. 66, § 4.º).⁴⁴

Sobre a exploração econômica da Reserva Legal, vide comentário ao art. 17, item 17.2 – Exploração econômica da Reserva Legal.

66.2.2 Regeneração natural da vegetação na área da Reserva Legal

Implica interrupção do uso do solo com a cessação do cultivo agrícola, do reflorestamento e da utilização do solo para pastagens. Caso a regeneração não ocorra, deve-se providenciar o plantio de mudas nativas.

66.2.3 Compensação da Reserva Legal

Impõe-se para a utilização da compensação a prévia inscrição do imóvel rural no Cadastro Ambiental Rural – CAR, conforme determinado o § 5.º do art. 66.

Sobre o Cadastro Ambiental Rural, vide comentários ao art. 29, item 29.2 – Cadastro Ambiental Rural.

A compensação poderá ocorrer mediante a adoção das seguintes providências: (a) aquisição de Cota de Reserva Ambiental – CRA (*vide comentários ao art. 44, item 44.1 Cota de Reserva Ambiental*); (b) arrendamento de área sob regime de servidão ambiental⁴⁵ ou Reserva Legal; (c) doação ao Poder Público de área localizada no interior de Unidade de Conservação de domínio público pendente de regularização fundiária; e (d) cadastramento de outra área equivalente e excedente à Reserva Legal, em imóvel de mesma titularidade ou adquirida em imóvel de terceiro, com vegetação nativa estabelecida, em regeneração ou recomposição, desde que localizada no mesmo bioma (incisos do § 5.º do art. 66).

determinada área ou localidade, com sua composição biológica e arranjo, nível tecnológico de manejo e características socioeconômicas (ENGEL, Vera Lex. Sistemas agroflorestais: conceitos e aplicações. Publicações, Embrapa. Disponível em: <<http://saf.cnpgc.embrapa.br/publicacoes/01.pdf>>. Acesso em: 28 jun. 2012).

⁴³ Decreto n.º 7.830, de 17 de outubro de 2012, art. 18, I e II.

⁴⁴ Decreto n.º 7.830, de 17 de outubro de 2012, art. 18, parágrafo único.

⁴⁵ Lei n.º 6.938/1981, art. 9.º-A: “O proprietário ou possuidor de imóvel, pessoa natural ou jurídica, pode, por instrumento público ou particular ou por termo administrativo firmado perante órgão integrante do SISNAMA, limitar o uso de toda a sua propriedade ou de parte dela para preservar, conservar ou recuperar os recursos ambientais existentes, instituindo servidão ambiental”.

As áreas a serem utilizadas para a compensação ambiental deverão ostentar as seguintes características (§ 6.º do art. 66): (a) serem equivalentes em extensão à área da Reserva Legal a ser compensada; (b) estarem localizadas no mesmo bioma da área de Reserva Legal a ser compensada; (c) se fora do Estado, serem localizadas em áreas identificadas como prioritárias pela União ou pelos Estados.

Para fins do disposto no inciso III do § 6.º do Código Florestal deverão ser consideradas pela União e Estados como áreas prioritárias: (a) bacias hidrográficas excessivamente desmatadas; (b) áreas aptas à criação de corredores ecológicos; (c) a conservação de grandes áreas protegidas; (d) a conservação ou recuperação de ecossistemas onde haja espécies ameaçadas.

Na hipótese de compensação ambiental prevista no inciso III do § 5.º, quando o imóvel rural que não detém Reserva Legal em extensão suficiente for público, a compensação pode ser feita mediante a concessão de direito real de uso ou doação do bem ao órgão público responsável pela Unidade de Conservação.

66.3 A importante regra do § 9.º do art. 66 do Código Florestal

O legislador possibilitou a adoção pelo proprietário ou possuidor rural de diversos procedimentos para a regularização da área de sua Reserva Legal (§ 5.º do art. 66). Essas possibilidades devem ser interpretadas sempre com observância da regra do § 9.º do art. 66. O dispositivo impõe que as medidas para regularização da Reserva Legal não podem ser utilizadas como forma de viabilizar a conversão de novas áreas para uso alternativo do solo.

É de suma importância a estrita observância da citada regra para que não ocorra um desvirtuamento da compensação da Reserva Legal. Imagine a seguinte hipótese, uma área rural extremamente valiosa no bioma Mata Atlântica adquirida por um grande empreendedor imobiliário que para compensar o desmatamento da Reserva Legal, com clara intenção especulativa, vem a adquirir outro imóvel rural, no mesmo bioma, só que em área bem menos valorizada.

Competirá à fiscalização ambiental e também ao Ministério Público, na esfera judicial, pugnar correta utilização do instituto da compensação da reserva ambiental para que ele não se torne um instrumento contrário ao espírito desta Lei de conciliar o desenvolvimento econômico e social com a proteção ambiental.

Art. 67. Nos imóveis rurais que detinham, em 22 de julho de 2008, área de até 4 (quatro) módulos fiscais e que possuam remanescente de vegetação nativa em percentuais inferiores ao previsto no art. 12, a Reserva Legal será constituída com a área ocupada com a vegetação nativa existente em 22 de julho de 2008, vedadas novas conversões para uso alternativo do solo.

Doutrina

O art. 67 isentou os proprietários e possuidores de imóveis rurais, cuja extensão em 22 de julho de 2008 fosse de até 4 (quatro) módulos fiscais, da recomposição da área de Reserva Legal. Para os referidos imóveis a Reserva Legal será constituída com o remanescente da vegetação nativa existente em 22 de julho de 2008, vedando-se novas conversões para uso alternativo do solo.

Algumas críticas devem ser dirigidas à opção do legislador no artigo em comento.

A primeira é que se levou em conta para a concessão da isenção apenas a dimensão do imóvel, em módulos fiscais, e não a destinação dada à terra. Caso a intenção fosse proteger a agricultura familiar, dever-se-ia impor também como critério para a obtenção da isenção, além da área do imóvel, a finalidade dada à terra pelo proprietário ou possuidor rural como fez o legislador em outras passagens deste Código (*Vide comentários ao art. 52*).

Outra crítica ao artigo em análise é que a isenção é destinada apenas ao pequeno proprietário ou possuidor rural, não alcançando os médios produtores que possuam imóveis rurais com 4,5 (quatro e meio) ou 5 (cinco) módulos fiscais, por exemplo. Para estes últimos, descontada a área de Reserva Legal (pode variar de 20% a 80%, dependendo do bioma – *vide art. 12*), as suas áreas economicamente aproveitáveis poderão ser bem menores que as de um pequeno produtor rural.

Não se deve perder de vista que a isenção tem como marco a data de 22 de julho de 2008, ou seja, as supressões de área de Reserva Legal realizadas em imóveis rurais, cuja dimensão seja de até 4 (quatro) módulos fiscais, após a referida data ficarão sujeitas à recomposição.

Sobre a recomposição da Reserva Legal, sugere-se a leitura dos comentários art. 17, item 17.5 – Prazo para recomposição da Reserva Legal.

Obviamente que a opção feita pelo legislador no art. 67 atingirá as punições, na esfera criminal, impostas àqueles que suprimiram irregularmente áreas de Reserva Legal antes de 22 de julho de 2008.

Os tipos penais que impõem punições para o descumprimento das leis ambientais são normas penais em branco, ou seja, dependem da complementação dada pela legislação ambiental para a perfeita identificação da conduta punível, logo, se a legislação ambiental não mais pune a supressão de determinada área protegida, obviamente que esta opção encontrará reflexos nas eventuais punições criminais impostas.

Art. 68. Os proprietários ou possuidores de imóveis rurais que realizaram supressão de vegetação nativa respeitando os percentuais de Reserva Legal previstos pela legislação em vigor à épo-

ca em que ocorreu a supressão são dispensados de promover a recomposição, compensação ou regeneração para os percentuais exigidos nesta Lei.

§ 1.º Os proprietários ou possuidores de imóveis rurais poderão provar essas situações consolidadas por documentos tais como a descrição de fatos históricos de ocupação da região, registros de comercialização, dados agropecuários da atividade, contratos e documentos bancários relativos à produção, e por todos os outros meios de prova em direito admitidos.

§ 2.º Os proprietários ou possuidores de imóveis rurais, na Amazônia Legal, e seus herdeiros necessários que possuam índice de Reserva Legal maior que 50% (cinquenta por cento) de cobertura florestal e não realizaram a supressão da vegetação nos percentuais previstos pela legislação em vigor à época poderão utilizar a área excedente de Reserva Legal também para fins de constituição de servidão ambiental, Cota de Reserva Ambiental – CRA e outros instrumentos congêneres previstos nesta Lei.

Doutrina

A última norma de transição desobriga os proprietários ou possuidores rurais de recompor, regenerarem ou compensarem as áreas de Reserva Legal que tenham sido suprimidas com observância dos percentuais exigidos pela legislação vigente à época. Essa disposição aplica-se a qualquer imóvel rural com dimensão superior a 4 (quatro) módulos fiscais, pois, caso o imóvel rural tenha até 4 (quatro) módulos fiscais a isenção é plena, mesmo que a supressão tenha sido feita em desrespeito à legislação ambiental vigente à época. (*Vide comentários ao art. 67*).

O § 1.º do art. 68 indica meios de provas para a demonstração da situação referida no *caput*. Trata-se de norma dispensável diante da existência de regra constitucional que garante a utilização de todos os meios de provas admitidos em direito, desde que lícitos.

A disposição do § 2.º do art. 68 autoriza aos proprietários ou possuidores de imóveis rurais na Amazônia Legal, e seus herdeiros necessários, que possuam área de Reserva Legal superior a 50% (cinquenta por cento) de cobertura florestal, e que não tenham realizado as supressões autorizadas pela legislação em vigor à época, a utilização deste excedente para a constituição de servidão ambiental (art. 9.º-A da Lei n.º 6.938/1981), Cota de Reserva Ambiental – CRA e outros instrumentos congêneres previstos nesta Lei.

Sobre a Cota de Reserva Ambiental, sugere-se a leitura aos comentários do art. 44, item 44.1 – Cota de Reserva Ambiental.

Fundamento Constitucional

Meio ambiente ecologicamente equilibrado: art. 225, *caput* e parágrafos. Política econômica e defesa do meio ambiente: art. 170, *caput*, e inciso VI. Direito à propriedade: art. 5.º, XXII. Função socioambiental da propriedade rural: art. 5.º, XXIII; art. 170, incisos II e III; art. 186 e incisos. Reforma agrária: arts. 184, 187, 188 e 189. Competência ambiental (administrativa e legislativa): art. 23, VI e VII, art. 24, V, VI, VII, e parágrafos; e art. 30, II. Participação democrática na gestão ambiental: art. 14, art. 5.º, LXXIII. Espaço territorial especialmente protegido: art. 225, § 1.º, III. Índios: art. 231, § 1.º. Comunidades e povos tradicionais: art. 216, § 5.º; art. 68 do ADCT. Estado Democrático de Direito e independência nacional: art. 1.º, *caput*, IV; art. 4.º, I. Mobilização Nacional: art. 84, XIX. Gestão ambiental urbana: art. 182.

Legislação Correlata

Lei n.º 5.869/1973 (Código de Processo Civil). Lei n.º 6.938/1981 (Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências). Lei n.º 9.430/1996 (Dispõe sobre a legislação tributária federal, as contribuições para a seguridade social, o processo administrativo de consulta e dá outras providências). Lei n.º 9.433/1997 (Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos). Lei n.º 9.605/1998 (Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências). Lei n.º 9.985/2000 (Regulamenta o art. 225, § 1.º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências.). Lei n.º 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas e dá outras providências). Decreto n.º 6.514/2008 (Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências). Instrução Normativa IBAMA nº 14/2009 (Dispõe sobre os procedimentos para apuração de infrações administrativas por condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, a imposição das sanções, a defesa, o sistema recursal e a cobrança de multa ou sua conversão em prestação de serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente para com a Autarquia). Resolução n.º 5/2000, do Conselho Nacional de Recursos Hídricos. Resolução do CONAMA n.º 302, de 20 de março de 2002.

Atos Internacionais

Não há atos internacionais relacionados a este Capítulo.

Jurisprudência

Impossibilidade de regularização fundiária em área de risco: “Ação civil pública. Interdição de área de risco. Ocupação de área pública a margem de um córrego, considerada *non edificandi* e de preservação permanente. Pretensão que se reconheça a concessão especial de uso coletiva aos invasores ou suas inscrições em programas de desenvolvimento urbano. Impossibilidade. Compete ao Poder Executivo tomar as medidas cabíveis para solucionar o problema da falta de moradia. Incabível a incursão do Poder Judiciário em esfera de critérios de conveniência e oportunidade para adotar as prioridades da Administração Pública. Recurso improvido” (TJSP, Apelação com Revisão n.º 0105627-87.2007.8.26.0053. Rel. Des. Cláudio Augusto Pedrassi. j. 12.06.2012. *DJe* 18.07.2012).

Regularização fundiária e função socioambiental da propriedade: “**Agravo de instrumento.** Ação cautelar. Regularização fundiária. Área de Preservação Permanente. 1. Consta do relatório técnico elaborado pelo SIV-Solo/DF, que o imóvel em questão está localizado em Área de Preservação Permanente (APP de Vereda), na qual não é permitida a supressão da vegetação, exceto por autorização especial, em caso de utilidade pública ou interesse social (Código Florestal 1.º e 3.º, § 1.º; Resolução n.º 303/2002 do CONAMA). 2. É inviável a manutenção da acessão erigida em Área de Preservação Permanente, pois o direito à moradia não pode ser observado de forma isolada, mas em conjunto com os princípios, também constitucionais, da defesa do meio ambiente (CF 225), da função social da propriedade (CF 5.º XXIII), e da função socioambiental da cidade (CF/1988, 182 e Estatuto da Cidade, 1.º). 3. Negou-se provimento ao agravo de instrumento” (TJDF. Agravo de Instrumento n.º 2007.00.2.005007-9. Rel. Des. Sérgio Rocha. j. 05.09.2007. *DJU* 06.12.2007).

“**Ação civil pública.** Direito fundamental ao meio ambiente. Direito à moradia. Dignidade pessoa humana. Ponderação. Recomposição do meio. Designação de novo local para habitação da família. Tendo em vista que não há direito fundamental absoluto, havendo o embate entre o direito fundamental difuso ao um meio ambiente hígido e o direito fundamental à moradia, que perpassa pela dignidade da pessoa humana, em que pese a prevalência geral do primeiro, porque sensível e afeto a toda a coletividade, há casos de prevalência deste, a fim de garantir o mínimo existencial no caso concreto. Trata-se de prevalência, jamais total sub-rogação de um sobre o outro. Desta forma, demonstrada ocupação de Área de Preservação Permanente ou terreno de marinha, com fins de moradia por tempo considerável, deve o posseiro demolir a construção ilegitimamente levada a efeito, recompondo o meio integralmente ou pagando multa indenizatória direcionada para tal fim. Entretanto, a desocupação somente poderá ser efetivada após garantia do Poder Público de designação de novo local adequado para moradia da família” (TRF 4ª Região. Apelação Cível n.º 20586SC2005.04.01.020586-8. Rel. Des. Maria Lúcia Luz Leiria. j. 15.09.2009. *DJU* 04.11.2009).

Suspensão da punibilidade dos crimes ambientais referidos no art. 60, analogia com os crimes tributários: “Penal. Sonegação de contribuição previdenciária. Opção por regime de parcelamento. Lei n.º 11.941/2009. ‘Refis da crise’. Suspensão da punibilidade e do curso prescricional. A simples adesão ao regime de parcelamento instituído pela Lei n.º 11.941/2009 implica a suspensão da punibilidade e do curso do respectivo prazo prescricional ao menos precariamente, até que se tome definitiva a situação do crédito em face da manifestação da autoridade tributária na fase de consolidação” (TRF 4ª Região. Apelação Criminal n.º ACR 7101 RS 0003639-07.2006.404.7101. Rel. Des. Victor Luiz dos Santos Laus. j. 23.03.2011. DJU 05.04.2011).

Capítulo XIV

Disposições Complementares e Finais

Art. 69. São obrigados a registro no órgão federal competente do SISNAMA os estabelecimentos comerciais responsáveis pela comercialização de motosserras, bem como aqueles que as adquirirem.

§ 1.º A licença para o porte e uso de motosserras será renovada a cada 2 (dois) anos.

§ 2.º Os fabricantes de motosserras são obrigados a imprimir, em local visível do equipamento, numeração cuja sequência será encaminhada ao órgão federal competente do SISNAMA e constará nas correspondentes notas fiscais.

Doutrina

Tantos os estabelecimentos comerciais responsáveis pela comercialização de motosserras¹ como os adquirentes são obrigados ao registro do bem, sendo que a licença para porte e uso deverá ser renovada a cada 2 (dois) anos.²

Atualmente o registro é feito junto ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA nos termos da Portaria IBAMA n.º 149, de 30 de dezembro de 1992.

O art. 69, diferentemente da redação anterior, atribui a órgão federal competente do SISNAMA a recepção do registro das motosserras, no artigo revogado a atribuição recaía diretamente sobre o IBAMA.

Os fabricantes, incluem-se também os importadores, são obrigados a imprimir em local visível do equipamento numeração sequenciada de identificação que deverá ser encaminhada ao órgão competente do SISNAMA e constará na respectiva nota fiscal (§ 2.º do art. 70).

O art. 51 da Lei n.º 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, pune com pena de detenção de três meses a um ano, e multa todo aquele que comercializar motosserra ou utilizá-la em florestas e nas demais formas de vegetação, sem licença ou registro da autoridade competente.

¹ Nos termos da Portaria IBAMA n.º 149/1992, art. 1.º, § 1.º entende-se por motosserra todo e qualquer equipamento utilizado para o corte de árvore e/ou madeira em geral, constituído de motor de combustão interna, sabre e corrente.

² Já havia no revogado Código Florestal (art. 45, Lei n.º 4.771/65) disposição análoga.

Além do crime ambiental a falta da licença ou registro constitui também infração administrativa passível de aplicação das penalidades de multa e apreensão da motosserra (Lei n.º 9.605/1998, art. 72, IV).

Art. 70. Além do disposto nesta Lei e sem prejuízo da criação de unidades de conservação da natureza, na forma da Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000, e de outras ações cabíveis voltadas à proteção das florestas e outras formas de vegetação, o poder público federal, estadual ou municipal poderá:

- I – proibir ou limitar o corte das espécies da flora raras, endêmicas, em perigo ou ameaçadas de extinção, bem como das espécies necessárias à subsistência das populações tradicionais, delimitando as áreas compreendidas no ato, fazendo depender de autorização prévia, nessas áreas, o corte de outras espécies;
- II – declarar qualquer árvore imune de corte, por motivo de sua localização, raridade, beleza ou condição de porta-sementes;
- III – estabelecer exigências administrativas sobre o registro e outras formas de controle de pessoas físicas ou jurídicas que se dedicam à extração, indústria ou comércio de produtos ou subprodutos florestais.

Doutrina

Estabelece o art. 70 um rol de ações voltadas à proteção das florestas e outras formas de vegetação que poderão ser adotadas pelo Poder Público federal, estadual ou municipal.

Apesar da clareza das ações que poderão ser adotadas pelos entes federados com o objetivo de complementar os instrumentos destinados à proteção das florestas, deve-se atentar para a repartição das competências para a imposição das restrições constantes dos incisos do art. 70.

Sobre divisão de competências, vide comentário do art. 1.º-A, item 1-A.7 – Competência em matéria ambiental quanto à formulação de políticas para a preservação e restauração da vegetação nativa e de suas funções ecológicas e sociais.

Art. 71. A União, em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, realizará o Inventário Florestal Nacional, para subsidiar a análise da existência e qualidade das florestas do País, em imóveis privados e terras públicas.

Parágrafo único. A União estabelecerá critérios e mecanismos para uniformizar a coleta, a manutenção e a atualização das informações do Inventário Florestal Nacional.

Doutrina

O Inventário Florestal Nacional, como o próprio nome diz, é um levantamento (inventário) florestal de abrangência nacional realizado periodicamente com a utilização de técnicas de amostragem de modo a possibilitar o monitoramento contínuo dos recursos florestais. Tem como principal propósito fornecer informações para subsidiar a definição de políticas florestais, a gestão dos recursos florestais e a elaboração de planos de uso e conservação dos recursos florestais, tanto em imóveis privados como em terra pública.³

Como dito, objetiva a produção de informações sobre os recursos florestais do Brasil, tanto os naturais como os plantados, além disso, o Inventário Florestal Nacional produzirá informações que poderão subsidiar a elaboração de relatórios para acordos e convenções internacionais dos quais o Brasil é signatário, tais como: a Convenção da Biodiversidade; a Convenção das Nações Unidas para as Mudanças Climáticas; o Fórum Mundial das Nações Unidas sobre as Florestas; o Acordo Internacional de Madeiras Tropicais (OIMT); e a Avaliação Global dos Recursos Florestais (FRA) da FAO.⁴

Competirá à União o estabelecimento dos critérios e mecanismos para a uniformização da coleta, manutenção e atualização dos dados do Inventário Florestal Nacional (parágrafo único do art. 70), contudo, atuará em conjunto com os Estados, Distrito Federal e Municípios na execução do Inventário Florestal Nacional.

O estabelecimento e gerenciamento do Inventário Florestal Nacional é de responsabilidade do Serviço Florestal Brasileiro, órgão criado pela Lei n.º 11.284, de 2 de março de 2006, componente da estrutura básica do Ministério do Meio Ambiente (art. 54 da Lei n.º 11.284/2006).

Apesar da previsão de criação de um inventário nacional único gerenciado pela União, nada impede que os Estados, o Distrito Federal e os municípios realizem inventários próprios.

Art. 72. Para efeitos desta Lei, a atividade de silvicultura, quando realizada em área apta ao uso alternativo do solo, é equiparada à atividade agrícola, nos termos da Lei n.º 8.171, de 17 de janeiro de 1991, que “dispõe sobre a política agrícola”.

³ Inventário Florestal Nacional. Disponível em: <<http://ifn.florestal.gov.br/>>. Acesso em: 8 jul. 2012.

⁴ Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO). Disponível em: <<https://www.fao.org.br/>>. Acesso em: 8 jul. 2012.

Doutrina

O art. 72 dispensa à atividade de silvicultura (cultivo de árvores florestais) o mesmo tratamento dispensado à atividade agrícola, desde que realizada em área apta ao uso alternativo do solo.

Sobre o uso alternativo do solo vide comentários ao art. 3.º, item 3.11 – Uso alternativo do solo.

Art. 73. Os órgãos centrais e executores do SISNAMA criarão e implementarão, com a participação dos órgãos estaduais, indicadores de sustentabilidade, a serem publicados semestralmente, com vistas em aferir a evolução dos componentes do sistema abrangidos por disposições desta Lei.

Doutrina

Trata-se de norma programática destinada aos órgãos centrais e executores do SISNAMA. O Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA foi instituído pela Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981, regulamentada pelo Decreto n.º 99.274, de 6 de junho de 1990 e possui, em sua atual estrutura, o Ministério do Meio Ambiente – MMA como órgão central e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA como órgão executor.

A norma não estabelece prazos para a implementação dos indicadores, dizendo apenas que a ação será em conjunto com os órgãos estaduais.

Art. 74. A Câmara de Comércio Exterior – Camex, de que trata o art. 20-B da Lei n.º 9.649, de 27 de maio de 1998, com a redação dada pela Medida Provisória n.º 2.216-37, de 31 de agosto de 2001, é autorizada a adotar medidas de restrição às importações de bens de origem agropecuária ou florestal produzidos em países que não observem normas e padrões de proteção do meio ambiente compatíveis com as estabelecidas pela legislação brasileira.

Doutrina

O art. 74 cria instrumento, colocado à disposição da Câmara de Comércio Exterior – Camex, que lhe possibilita impor, quando necessário, restrição às importações de bens de origem agropecuária ou florestal produzidos em países que não observem normas e padrões de proteção ambiental compatíveis com os estabelecidos pela legislação brasileira.

O dispositivo em comento foi acrescido ao projeto do Código Florestal por emenda substitutiva, apresentada à Comissão do Meio Ambiente Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal, com a seguinte justificativa: “com vista a equilibrar as condições do comércio internacional de bens agropecuários e florestais e proteger os produtores rurais brasileiros das importações deletérias, o governo brasileiro deve empregar o princípio da reciprocidade no que diz respeito às normas e padrões de proteção do meio ambiente exigidos do Brasil”.⁵

A justificativa para o acréscimo do art. 74 ao Código Florestal foi o princípio da reciprocidade,⁶ ou seja, como a Comunidade Internacional exige do Brasil uma efetiva proteção ao meio ambiente, o que culminou na criação de uma legislação ambiental exigente nesse aspecto, cabe também ao nosso país, em suas relações comerciais com outras nações, exigir-lhes o mesmo para que assim possa-se preservar a competitividade do produtor brasileiro.

Sob a égide do princípio da reciprocidade o legislador criou no art. 74 a possibilidade de a Camex instituir uma barreira comercial não tarifária, que se caracteriza por ser uma restrição de cunho administrativo ao comércio exterior que não implica imposição ou aumento de tarifas alfandegárias e, sim, previsão de licenciamento prévio, regimes de quotas e de contingenciamento, autorizações etc.⁷

Art. 75. Os PRAs instituídos pela União, Estados e Distrito Federal deverão incluir mecanismo que permita o acompanhamento de sua implementação, considerando os objetivos e metas nacionais para florestas, especialmente a implementação dos instrumentos previstos nesta Lei, a adesão cadastral dos proprietários e possuidores de imóvel rural, a evolução da regularização das propriedades e posses rurais, o grau de regularidade do uso de matéria-prima florestal e o controle e prevenção de incêndios florestais.

Doutrina

Trata-se de norma que impõe à União, aos Estados e ao Distrito Federal o acompanhamento da implementação dos Programas de Recuperação Ambiental – PRAs. Observa-se que dentro da estrutura da Lei tal disposição deveria vir junto às normas que regulam o Programa de Recuperação Ambiental.

⁵ Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/mate-pdf/95295.pdf>>. Acesso em: 8 jul. 2012.

⁶ “É um instituto característico das relações diplomáticas entre os Estados e que se firma nas convenções e tratados internacionais e cuja característica é a igualdade de direitos, de obrigações e de benefícios” (SOSA, Roosevelt Baldoni. *Glossário de aduana e comércio exterior*. São Paulo: Aduaneiras. 2000. p. 278).

⁷ Idem, ibidem, p. 50.

Sobre o PRA, vide comentários ao art. 59, item 59.1 – Os Programas de Recuperação Ambiental (PRAs).

Art. 76. (VETADO).

Texto vetado: “Art. 76. Com a finalidade de estabelecer as especificidades da conservação, da proteção, da regeneração e da utilização dos biomas brasileiros, o Poder Executivo federal, no prazo de 3 (três) anos, contado da data da publicação desta Lei, enviará ao Congresso Nacional projetos de lei sobre os biomas da Amazônia, do Cerrado, da Caatinga, do Pantanal e do Pampa.

Parágrafo único. Os limites dos biomas são os estabelecidos pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE”.

Razões do veto (Mensagem n.º 212, de 35 de maio de 2012): “O dispositivo fere o princípio da separação dos Poderes conforme estabelecido no art. 2.º, e no *caput* do art. 61 da Constituição Federal ao firmar prazo para que o Chefe do Poder Executivo encaminhe ao Congresso Nacional proposição legislativa”.

Doutrina

A razão do veto é correta diante da clara afronta ao princípio da separação dos Poderes.

Ademais, o art. 24, VI, da CF/1988 estabelece que é competência da União, dos Estados e do Distrito Federal legislar concorrentemente sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição, razão pela qual nada impede que o Congresso Nacional tenha a iniciativa legislativa para a propositura de projeto de lei que verse sobre os assuntos referido no *caput* do artigo vetado já que não se trata, a iniciativa, de competência privativa do Presidente da República (art. 61, § 1.º, da CF/1988).

Art. 77. (VETADO).

Texto vetado: “Art. 77. Na instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, será exigida do empreendedor, público ou privado, a proposta de Diretrizes de Ocupação do Imóvel, nos termos desta Lei, para apreciação do poder público no âmbito do licenciamento ambiental”.

Razões do veto (Mensagem n.º 212, de 35 de maio de 2012): “O dispositivo se refere a ‘Diretrizes de Ocupação do Imóvel, nos termos desta Lei’, sem que haja, ao longo do texto aprovado, a definição desse instrumento e de seu conteúdo, trazendo insegurança jurídica para os empreendedores públicos e privados”.

Doutrina

As razões do veto são autoexplicativas, o instituto referido no *caput* do art. 77 (Diretrizes de Ocupação do Imóvel) em momento algum foi definido no texto do Código Florestal.

Art. 78. O art. 9.º -A da Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 9.º -A. O proprietário ou possuidor de imóvel, pessoa natural ou jurídica, pode, por instrumento público ou particular ou por termo administrativo firmado perante órgão integrante do SISNAMA, limitar o uso de toda a sua propriedade ou de parte dela para preservar, conservar ou recuperar os recursos ambientais existentes, instituindo servidão ambiental.

§ 1.º O instrumento ou termo de instituição da servidão ambiental deve incluir, no mínimo, os seguintes itens:

I – memorial descritivo da área da servidão ambiental, contendo pelo menos um ponto de amarração georreferenciado;

II – objeto da servidão ambiental;

III – direitos e deveres do proprietário ou possuidor instituidor;

IV – prazo durante o qual a área permanecerá como servidão ambiental.

§ 2.º A servidão ambiental não se aplica às Áreas de Preservação Permanente e à Reserva Legal mínima exigida.

§ 3.º A restrição ao uso ou à exploração da vegetação da área sob servidão ambiental deve ser, no mínimo, a mesma estabelecida para a Reserva Legal.

§ 4.º Devem ser objeto de averbação na matrícula do imóvel no registro de imóveis competente:

I – o instrumento ou termo de instituição da servidão ambiental;

II – o contrato de alienação, cessão ou transferência da servidão ambiental.

§ 5.º Na hipótese de compensação de Reserva Legal, a servidão ambiental deve ser averbada na matrícula de todos os imóveis envolvidos.

§ 6.º É vedada, durante o prazo de vigência da servidão ambiental, a alteração da destinação da área, nos casos de transmissão do imóvel a qualquer título, de desmembramento ou de retificação dos limites do imóvel.

§ 7.º As áreas que tenham sido instituídas na forma de servidão florestal, nos termos do art. 44-A da Lei n.º 4.771, de 15 de setembro de 1965, passam a ser consideradas, pelo efeito desta Lei, como de servidão ambiental.” (NR)

Doutrina

O instituto da servidão florestal, previsto no art. 44-A do revogado Código Florestal (Lei n.º 4.771/1965), foi substituído pelo da servidão ambiental nos moldes da nova redação dada ao art. 9-A da Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente.

Trata-se de importante instituto ambiental destinado principalmente à compensação ambiental de áreas de Reserva Legal que estejam, em sua extensão, em desacordo com as normas previstas no Código Florestal.

Sobre a compensação da área de Reserva Legal, sugere-se a leitura dos comentários ao art. 13, item 13.3 – Área excedente de Reserva Legal; ao art. 15, item 15.3.1 – Área excedente para fins de constituição de servidão ambiental, Cota de Reserva Ambiental e outros instrumentos congêneres; ao art. 66, item 66.2.3 – Compensação da Reserva Legal; e ao art. 68.

Também serve o instituto da servidão ambiental para a constituição da Cota de Reserva Ambiental – CRA.

Sobre a constituição da CRA, indica-se a leitura dos comentários ao art. 44, item 44.1 – Cota de Reserva Ambiental e art. 50, item 50.1 – Cancelamento da CRA.

Art. 78-A. Após 5 (cinco) anos da data da publicação desta Lei, as instituições financeiras só concederão crédito agrícola, em qualquer de suas modalidades, para proprietários de imóveis rurais que estejam inscritos no CAR. (Incluído pela Lei n.º 12.727, de 2012).

Doutrina

Objetiva compelir os proprietários ou possuidores à inscrição de seus imóveis rurais no Cadastro Ambiental Rural – CAR, para que assim possam ter acesso ao crédito agrícola. Fixa prazo de cinco anos, contado da data da publicação desta Lei, para tornar-se exigência legal a inscrição do imóvel rural no CAR para que seus proprietários ou possuidores tenham acesso a linhas de crédito agrícola.

Sobre Cadastro Ambiental Rural (CAR), vide comentários ao art. 29, item 29.2 – Cadastro Ambiental Rural.

Art. 79. A Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981, passa a vigorar acrescida dos seguintes arts. 9.º -B e 9.º -C:

“Art. 9.º -B. A servidão ambiental poderá ser onerosa ou gratuita, temporária ou perpétua.

§ 1.º O prazo mínimo da servidão ambiental temporária é de 15 (quinze) anos.

§ 2.º A servidão ambiental perpétua equivale, para fins creditícios, tributários e de acesso aos recursos de fundos públicos, à Reserva Particular do Patrimônio Natural – RPPN, definida no art. 21 da Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000.

§ 3.º O detentor da servidão ambiental poderá aliená-la, cedê-la ou transferi-la, total ou parcialmente, por prazo determinado ou em caráter definitivo, em favor de outro proprietário ou de entidade pública ou privada que tenha a conservação ambiental como fim social.”

“Art. 9.º -C. O contrato de alienação, cessão ou transferência da servidão ambiental deve ser averbado na matrícula do imóvel.

§ 1.º O contrato referido no *caput* deve conter, no mínimo, os seguintes itens:

I – a delimitação da área submetida a preservação, conservação ou recuperação ambiental;

II – o objeto da servidão ambiental;

III – os direitos e deveres do proprietário instituidor e dos futuros adquirentes ou sucessores;

IV – os direitos e deveres do detentor da servidão ambiental;

V – os benefícios de ordem econômica do instituidor e do detentor da servidão ambiental;

VI – a previsão legal para garantir o seu cumprimento, inclusive medidas judiciais necessárias, em caso de ser descumprido.

§ 2.º São deveres do proprietário do imóvel serviente, entre outras obrigações estipuladas no contrato:

I – manter a área sob servidão ambiental;

II – prestar contas ao detentor da servidão ambiental sobre as condições dos recursos naturais ou artificiais;

III – permitir a inspeção e a fiscalização da área pelo detentor da servidão ambiental;

IV – defender a posse da área serviente, por todos os meios em direito admitidos.

§ 3.º São deveres do detentor da servidão ambiental, entre outras obrigações estipuladas no contrato:

- I – documentar as características ambientais da propriedade;
- II – monitorar periodicamente a propriedade para verificar se a servidão ambiental está sendo mantida;
- III – prestar informações necessárias a quaisquer interessados na aquisição ou aos sucessores da propriedade;
- IV – manter relatórios e arquivos atualizados com as atividades da área objeto da servidão;
- V – defender judicialmente a servidão ambiental.”

Doutrina

Vide comentários ao art. 78.

Art. 80. A alínea *d* do inciso II do § 1.º do art. 10 da Lei n.º 9.393, de 19 de dezembro de 1996, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 10. (...)

§ 1.º (...)

II – (...)

d) sob regime de servidão ambiental;

(...)” (NR)

Doutrina

A Lei n.º 9.393, de 19 de dezembro de 1996, dispõe a respeito do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR, sobre pagamento da dívida representada por Títulos da Dívida Agrária e dá outras providências.

O § 1.º do art. 10 da Lei n.º 9.393/1996 estabelece os critérios a serem considerados para o cálculo do ITR; entre os critérios está a área do imóvel. No entanto, desta área devem ser excluídas as porções de terra relacionadas no inciso II do referido parágrafo, entre elas, as áreas sob regime de servidão ambiental em razão da inovação legislativa trazida pelo art. 80 do Código Florestal.

Art. 81. O *caput* do art. 35 da Lei n.º 11.428, de 22 de dezembro de 2006, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 35. A conservação, em imóvel rural ou urbano, da vegetação primária ou da vegetação secundária em qualquer estágio de regeneração do Bioma Mata Atlântica cumpre função social e é de inte-

resse público, podendo, a critério do proprietário, as áreas sujeitas à restrição de que trata esta Lei ser computadas para efeito da Reserva Legal e seu excedente utilizado para fins de compensação ambiental ou instituição de Cota de Reserva Ambiental – CRA.

(...)” (NR)

Doutrina

A Lei n.º 11.428, de 22 de dezembro de 2006, dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica e dá outras providências.

A alteração promovida pelo art. 81 apenas adequou a redação do art. 35 da Lei n.º 11.428/2006 para que se possibilitasse a instituição de Cota de Reserva Ambiental – CRA no tocante à vegetação primária ou secundária, em qualquer estágio de regeneração, do bioma Mata Atlântica que exceda o computado para a constituição da Reserva Legal do imóvel.

Sobre a Cota de Reserva Ambiental – CRA, vide comentários ao art. 44, item 44.1 – Cota de Reserva Ambiental.

Art. 82. São a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios autorizados a instituir, adaptar ou reformular, no prazo de 6 (seis) meses, no âmbito do SISNAMA, instituições florestais ou afins, devidamente aparelhadas para assegurar a plena consecução desta Lei.

Parágrafo único. As instituições referidas no *caput* poderão credenciar, mediante edital de seleção pública, profissionais devidamente habilitados para apoiar a regularização ambiental das propriedades previstas no inciso V do art. 3.º, nos termos de regulamento baixado por ato do Chefe do Poder Executivo.

Doutrina

O dispositivo legal é autoexplicativo.

Art. 83. Revogam-se as Leis n.ºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e suas alterações posteriores, e a Medida Provisória n.º 2.166-67, de 24 de agosto de 2001.

Doutrina

83.1 Textos legais revogados expressamente pela Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012

Foram revogados o antigo Código Florestal (Lei n.º 4.771, de 15 de setembro de 1965); a Lei n.º 7.754, de 14 de abril de 1989, que estabelecia medidas para proteção das florestas existentes nas nascentes dos rios e outras providências e a Medida Provisória n.º 2.166-67, de 24 de agosto de 2001, que alterava os arts. 1.º, 4.º, 14, 16 e 44 e acrescia dispositivos à Lei n.º 4.771, de 15 de setembro de 1965 (Código Florestal), bem como alterava o art. 10 da Lei n.º 9.393, de 19 de dezembro de 1996, que dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR, e dá outras providências.

83.2 Razões de veto do art. 83 alterado pela Lei n.º 12.727, de 17 de outubro de 2012

Texto vetado: “Art. 83. Revogam-se as Leis n.os 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e suas alterações posteriores, a Medida Provisória n.º 2.166-67, de 24 de agosto de 2001, o item 22 do inciso II do art. 167 da Lei n.º 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e o § 2.º do art. 4.º da Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012”.

Razões do veto (Mensagem n.º 484, de 17 de outubro de 2012): “O artigo introduz a revogação de um dispositivo pertencente ao próprio diploma legal no qual está contido, violando os princípios de boa técnica legislativa e dificultando a compreensão exata do seu alcance. Ademais, ao propor a revogação do item 22 do inciso II do art. 167 da Lei n.º 6.015, de 31 de dezembro de 1973, dispensa a averbação da Reserva Legal sem que haja ainda um sistema substituto que permita ao poder público controlar o cumprimento das obrigações legais referentes ao tema, ao contrário do que ocorre no próprio art. 18, § 4.º, da Lei n.º 12.651”.

Art. 84. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Doutrina

Não foi estabelecido pelo legislador período de *vacatio legis*.

Brasília, 25 de maio de 2012; 191.º da Independência e 124.º da República.

DILMA ROUSSEFF

Mendes Ribeiro Filho

Márcio Pereira Zimmermann

Miriam Belchior

Marco Antonio Raupp

Izabella Mônica Vieira Teixeira

Gilberto José Spier Vargas

Aguinaldo Ribeiro

Luís Inácio Lucena Adams

Fundamento Constitucional

Meio ambiente ecologicamente equilibrado: art. 225, *caput* e parágrafos. Política econômica e defesa do meio ambiente: art. 170, *caput*, e inciso VI. Direito à propriedade: art. 5.º, XXII. Função socioambiental da propriedade rural: art. 5.º, XXIII; art. 170, incisos II e III; art. 186 e incisos. Competência ambiental (administrativa e legislativa): art. 23, VI e VII, art. 24, V, VI, VII, e parágrafos; e art. 30, II. Estado Democrático de Direito e independência nacional: art. 1.º, *caput*, IV; art. 4.º, I. Mobilização Nacional: art. 84, XIX. Gestão ambiental urbana: art. 182.

Legislação Correlata

Lei n.º 6.938/1981 (Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências). Lei n.º 8.171/1991 (Dispõe sobre a política agrícola). A Lei n.º 9.393/1996 (Dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR, sobre pagamento da dívida representada por Títulos da Dívida Agrária e dá outras providências.). Lei n.º 9.605/1998 (Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências). Lei n.º 9.649/1998 (Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências). Lei n.º 9.985/2000 (Regulamenta o art. 225, § 1.º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências). Lei n.º 11.284/2006 (Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro – SFB; cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal – FNDF e outras providências). Lei n.º 11.428/2006 (Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências). Decreto n.º 7.830/2012 (Dispõe sobre o Sistema de Cadastro Ambiental Rural, o Cadastro Ambiental Rural, estabelece normas de caráter geral aos Programas de Regularização Ambiental, de que trata a Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012, e dá outras providências). Decreto n.º 99.274, de 6 de junho de 1990 (Regulamenta a Lei n.º 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981,

que dispõem, respectivamente sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e dá outras providências). Portaria IBAMA n.º 149, de 30 de dezembro de 1992.

Atos Internacionais

Convenção da Diversidade Biológica (CDB) assinada na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento – Rio de Janeiro, 1992; Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima – Rio de Janeiro, 1992; Declaração de Princípios para o Desenvolvimento Sustentável das Florestas (Declaração das Florestas) – Rio de Janeiro, 1992; Acordo Internacional de Madeiras Tropicais (OIMT) – Genebra, 1994.

Jurisprudência

Não há jurisprudência relacionada a este Capítulo.

BIBLIOGRAFIA

- ABINAGEM, Alfredo. *A família no direito agrário*. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.
- ABRAGEO. Estatuto da Associação Brasileira de Georreferenciamento e Geomática. Art. 2.º. Disponível em: <<http://www.abrageo.com.br/estatuto.php>>. Acesso em: 20 ago. 2012.
- ANDRADE, Filipe Augusto Vieira de; VARJABEDIAN, Roberto. “Baixo impacto ambiental”, frente aos deveres de defesa e preservação do meio ambiente, São Paulo, Ministério Público de São Paulo. Disponível em: <www.mp.sp.gov.br>. Acesso em: 30 jun. 2012.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. 13 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.
- _____. *Direito ambiental*. São Paulo: Atlas, 2012.
- _____. Poder Judiciário e Reserva Legal: uma análise de recentes decisões do Superior Tribunal de Justiça. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo: RT, n. 21, 2001.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 20. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2006.
- BARROS, Flávio Augusto Monteiro de. *Direito penal*. Parte geral. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.
- BITENCOURT, César Roberto. *Tratado de direito penal*. Parte geral. 17. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Biomassa*. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/clima/energia/energias-renovaveis/biomassa>>. Acesso em: 5 jul. 2012.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projetos de Leis e outras proposições. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=491311>>. Acesso em: 11 jul. 2012.
- CARADORI, Rogério da Cruz. *O Código Florestal e a legislação extravagante*. A teoria e a prática da proteção florestal. São Paulo: Atlas, 2009.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 25. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2012.
- CHARBONNEAU, Jean Pierre *et al.* *Enciclopédia de ecologia*. São Paulo: EPU, 1979.

- COSTA NETO, Nicolao Dino de Castro e. *Proteção jurídica do meio ambiente*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.
- DANIEL, Omar; COUTO, Laércio; GARCIA, Ramos; PASSOS, Carlos Alberto Moraes Passos. Proposta para padronização da terminologia empregada em sistemas agroflorestais no Brasil. *Revista Árvore*, Viçosa, v. 22, n. 3, p. 367-370, 1999.
- DINZ, Maria Helena. *Código Civil anotado*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- ENGEL, Vera Lex. Sistemas agroflorestais: conceitos e aplicações. *Publicações*, Embrapa. Disponível em: <<http://saf.cnpqg.embrapa.br/publicacoes/01.pdf>>. Acesso em: 28 jun. 2012.
- FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Bens ambientais e segurança nacional. *Artigos – Direito Constitucional*. Saraivajur, São Paulo: Saraiva, 24 jan. 2008. Disponível em: <<http://www.saraivajur.com.br/menuEsquerdo/doutrinaArtigosDetalhe.aspx?Doutrina=1022>>. Acesso em: 29 jun. 2012.
- _____. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 10. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2009.
- GALETTI, Mauro *et al.* Mudanças no Código Florestal e seu impacto na ecologia e diversidade dos mamíferos no Brasil. *Biota Neotropica*, São Paulo, Fapesp/CNPq, v. 10, n. 4., out.-dez. 2010. Disponível em: <<http://www.biotaneotropica.org.br/v10n4/en/abstract?article+bn00710042010>>. Acesso em: 30 jun. 2012.
- GRANZIERA, Maria Luiza Machado. *Direito ambiental*. São Paulo: Atlas, 2009.
- HOUAISS. *Dicionário Eletrônico Houaiss da Língua Portuguesa*. versão 2.0a. abr. 2007.
- IBAMA. Populações tradicionais. *Reservas extrativistas*, IBAMA. Disponível em: <<http://www.ibama.gov.br/resex/pop.htm>>. Acesso em: 7 jul. 2012.
- IBGE. *Divisão regional do Brasil em mesorregiões e microrregiões geográficas*. Rio de Janeiro: IBGE, 1990. v. 1.
- IPEA. Trajetórias da população de baixa renda no mercado de trabalho metropolitano brasileiro. *Comunicados IPEA*, Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, n.º 114, 27 set. 2011.
- JURAS, Ilídia da Ascensão Garrido Martins; GANEM, Roseli Senna. Código Florestal: tabela comparativa dos textos da Câmara, do Senado e Redação Final. Brasília: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2012.
- LEHFELD, Lucas de Souza. *Controle das Agências Reguladoras*. São Paulo: Atlas, 2008.
- LOPES, João Eduardo G.; SANTOS, Raque Chinaglia P. *Capacidade de reservatórios*. Escola Politécnica da Universidade de São Paulo. São Paulo, jul. 2002. Disponível em: <http://www.fcth.br/public/cursos/phd5706/phd5706_Reservatorios.pdf>. Acesso em: 6 jul. 2012.

- MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de direito tributário*. 32. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2011.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 20. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2012.
- MARÉS DE SOUZA FILHO, Carlos Frederico. Direito agrário e meio ambiente. In: ESTERCI, Neide; VALLE, Raul Silva Telles do (orgs.). *Reforma agrária e meio ambiente*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2003.
- MIGUENS, Altineu Pires. *Navegação: a ciência e a arte*. Rio de Janeiro: DHN, 1988. v. 1.
- MILARÉ, Édís. *Direito do ambiente*. A gestão ambiental em foco. Doutrina. Jurisprudência. Glossário. 6. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: RT, 2009.
- MONTEIRO, Washington de Barros. *Curso de direito civil*. Direito das coisas. 38. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.
- MORAES, Luís Carlos Silva de. *Código Florestal comentado: com as alterações da Lei de Crimes Ambientais – Lei n.º 9.605/98*. São Paulo: Atlas, 1999.
- NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. *Pagamento por serviços ambientais*. São Paulo: Atlas, 2012.
- PELLEGRINI, Júlio Augusto de Castro. *Caracterização da planície hipersalina (Apicum) associada a um bosque de mangue em Guaratiba, Baía de Sepetiba, Rio de Janeiro – RJ*. Dissertação (Mestrado em Ciências – Área de Oceanografia Biológica). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.
- PEREIRA, Kátia Duarte; AUGUSTO, Moema José de Carvalho. O Sistema Geodésico Brasileiro e a Lei de Georreferenciamento de Imóveis Rurais. Disponível em: <<http://www.ufpe.br/cgtg/ISIMGEO/CD/html/geodesia/Artigos/G026.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2012.
- PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. *Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución*. 5. ed. Madrid: Tecnos, 1995.
- PESSOA JORGE, Fernando S. L. *Ensaio sobre os pressupostos da responsabilidade civil*. Coimbra: Almedina, 1995.
- PRIEUR, Michel. O princípio da “não regressão” no coração do direito do homem e do meio ambiente. *Novos Estudos Jurídicos*, Univali, 2012. Disponível em: <www.univali.br/periodicos>. Acesso em: 10 jul 2012.
- RODRIGUEZ, Luiz Carlos Estraviz. Monitoramento florestal: iniciativas, definições e recomendações. Disponível em: <<http://www.ipef.br/publicacoes/tecnica/nr31/cap1.pdf>>. Acesso em: 4 jul. 2012.
- SAMPAIO, Francisco José Marques. *Responsabilidade civil e reparação de danos ao meio ambiente*. Rio de Janeiro: Lumens Juris, 1998.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1997.

- SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito constitucional ambiental: Constituição, direitos fundamentais e proteção do ambiente*. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: RT, 2012.
- SENADO FEDERAL. Decreto n.º 6.514 de 2008 foi o estopim para mobilização. *Em Discussão*, Distrito Federal, Senado Federal. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/NOTICIAS/JORNAL/EMDISCUSSAO/codigo-florestal/aprovadas-regras-claras-polemicas-area-rural-consolidada/decreto-6514-de-2008-foi-o-estopim-para-mobilizacao.aspx>>. Acesso em: 29 jun. 2012.
- SEPPIR. Programa Brasil Quilombola. SEPPIR. Disponível em: <<http://www.seppir.gov.br/acoes/pbq>>. Acesso em: 8 abr. 2011.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- _____. *Direito ambiental constitucional*. São Paulo: Malheiros, 1995.
- _____. *Direito urbanístico brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.
- SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de direito ambiental*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- SNIF. Bens e serviços que a floresta fornece. *Sistema Nacional de Informações Florestais, Brasília, Ministério do Meio Ambiente*. Disponível em: <<http://www.florestal.gov.br/snif/recursos-florestais/bens-e-servicos-que-a-floresta-fornece>>. Acesso em: 20 jun. 2012.
- SOSA, Roosevelt Baldomi. *Glossário de aduana e comércio exterior*. São Paulo: Aduaneiras, 2000.
- SOUZA, José Carlos. Reforma agrária: competência para a fixação de parâmetros de produtividade. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 13, n. 1793, 29 maio 2008. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/11325>>. Acesso em: 2 jul. 2012.
- SUDAM. Legislação sobre a criação da Amazônia Legal. *Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia*. Disponível em: <<http://www.sudam.gov.br/amazonia-legal>>. Acesso em: 28 jun. 2012.
- VASCONCELOS, Eduardo Augusto Felipe de. *Aspectos socioeconômicos da carcinicultura e caracterização de água: um estudo investigativo no distrito de Mundaú*. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente). Universidade Federal do Ceará, Programa Regional de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente, Fortaleza, 2012.
- VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito civil. Responsabilidade civil*. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2012. v. 4.
- WINTER, Gerd. *Desenvolvimento sustentável, OGM e responsabilidade civil na União Europeia*. Campinas: Millennium, 2009.

DECRETO N.º 7.830, DE 17 DE OUTUBRO DE 2012

Dispõe sobre o Sistema de Cadastro Ambiental Rural, o Cadastro Ambiental Rural, estabelece normas de caráter geral aos Programas de Regularização Ambiental, de que trata a Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012, e dá outras providências.

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, caput, incisos IV e VI, alínea a, da Constituição, e tendo em vista o disposto na Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012,

DECRETA:

CAPÍTULO I DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1.º Este Decreto dispõe sobre o Sistema de Cadastro Ambiental Rural – SICAR, sobre o Cadastro Ambiental Rural – CAR, e estabelece normas de caráter geral aos Programas de Regularização Ambiental – PRA, de que trata a Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012.

Art. 2.º Para os efeitos deste Decreto entende-se por:

I – Sistema de Cadastro Ambiental Rural – SICAR – sistema eletrônico de âmbito nacional destinado ao gerenciamento de informações ambientais dos imóveis rurais;

II – Cadastro Ambiental Rural – CAR – registro eletrônico de abrangência nacional junto ao órgão ambiental competente, no âmbito do Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente – SINIMA, 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;

III – termo de compromisso – documento formal de adesão ao Programa de Regularização Ambiental – PRA, que contenha, no mínimo, os compromissos de manter, recuperar ou recompor as áreas de preservação permanente, de reserva legal e de uso restrito do imóvel rural, ou ainda de compensar áreas de reserva legal;

IV – área de remanescente de vegetação nativa – área com vegetação nativa em estágio primário ou secundário avançado de regeneração;

V – área degradada – área que se encontra alterada em função de impacto antrópico, sem capacidade de regeneração natural;

VI – área alterada – área que após o impacto ainda mantém capacidade de regeneração natural;

VII – área abandonada – espaço de produção convertido para o uso alternativo do solo sem nenhuma exploração produtiva há pelo menos trinta e seis meses e não formalmente caracterizado como área de pousio;

VIII – recomposição – restituição de ecossistema ou de comunidade biológica nativa degradada ou alterada a condição não degradada, que pode ser diferente de sua condição original;

IX – planta – representação gráfica plana, em escala mínima de 1:50.000, que contenha particularidades naturais e artificiais do imóvel rural;

X – croqui – representação gráfica simplificada da situação geográfica do imóvel rural, a partir de imagem de satélite georreferenciada disponibilizada via SICAR e que inclua os remanescentes de vegetação nativa, as servidões, as áreas de preservação permanente, as áreas de uso restrito, as áreas consolidadas e a localização das reservas legais;

XI – pousio – prática de interrupção temporária de atividades ou usos agrícolas, pecuários ou silviculturais, por no máximo cinco anos, para possibilitar a recuperação da capacidade de uso ou da estrutura física do solo;

XII – rio perene – corpo de água lótico que possui naturalmente escoamento superficial durante todo o período do ano;

XIII – rio intermitente – corpo de água lótico que naturalmente não apresenta escoamento superficial por períodos do ano;

XIV – rio efêmero – corpo de água lótico que possui escoamento superficial apenas durante ou imediatamente após períodos de precipitação;

XV – regularização ambiental – atividades desenvolvidas e implementadas no imóvel rural que visem a atender ao disposto na legislação ambiental e, de forma prioritária, à manutenção e recuperação de áreas de preservação permanente, de reserva legal e de uso restrito, e à compensação da reserva legal, quando couber;

XVI – sistema agroflorestal – sistema de uso e ocupação do solo em que plantas lenhosas perenes são manejadas em associação com plantas herbáceas, arbustivas, arbóreas, culturas agrícolas, forrageiras em uma mesma unidade de manejo, de acordo com arranjo espacial e temporal, com alta diversidade de espécies e interações entre estes componentes;

XVII – projeto de recomposição de área degradada e alterada – instrumento de planejamento das ações de recomposição contendo metodologias, cronograma e insumos; e

XVIII – Cota de Reserva Ambiental – CRA – título nominativo representativo de área com vegetação nativa existente ou em processo de recuperação conforme o disposto no art. 44 da Lei nº 12.651, de 2012.

CAPÍTULO II

DO SISTEMA DE CADASTRO AMBIENTAL RURAL E DO CADASTRO AMBIENTAL RURAL

Seção I

Do Sistema de Cadastro Ambiental Rural – SICAR

Art. 3.º Fica criado o Sistema de Cadastro Ambiental Rural – SICAR, com os seguintes objetivos:

I – receber, gerenciar e integrar os dados do CAR de todos os entes federativos;

II – cadastrar e controlar as informações dos imóveis rurais, referentes a seu perímetro e localização, aos remanescentes de vegetação nativa, às áreas de interesse social, às áreas de utilidade pública, às Áreas de Preservação Permanente, às Áreas de Uso Restrito, às áreas consolidadas e às Reservas Legais;

III – monitorar a manutenção, a recomposição, a regeneração, a compensação e a supressão da vegetação nativa e da cobertura vegetal nas áreas de Preservação Permanente, de Uso Restrito, e de Reserva Legal, no interior dos imóveis rurais;

IV – promover o planejamento ambiental e econômico do uso do solo e conservação ambiental no território nacional; e

V – disponibilizar informações de natureza pública sobre a regularização ambiental dos imóveis rurais em território nacional, na Internet.

§ 1.º Os órgãos integrantes do SINIMA disponibilizarão em sítio eletrônico localizado na Internet a interface de programa de cadastramento integrada ao SICAR destinado à inscrição, consulta e acompanhamento da situação da regularização ambiental dos imóveis rurais.

§ 2.º Os entes federativos que não disponham de sistema para o cadastramento de imóveis rurais poderão utilizar o módulo de cadastro ambiental rural, disponível no SICAR, por meio de instrumento de cooperação com o Ministério do Meio Ambiente.

§ 3.º Os órgãos competentes poderão desenvolver módulos complementares para atender a peculiaridades locais, desde que sejam compatíveis com o SICAR e observem os Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico – e-PING, em linguagem e mecanismos de gestão de dados.

§ 4.º O Ministério do Meio Ambiente disponibilizará imagens destinadas ao mapeamento das propriedades e posses rurais para compor a base de dados do sistema de informações geográficas do SICAR, com vistas à implantação do CAR.

Art. 4.º Os entes federativos que já disponham de sistema para o cadastramento de imóveis rurais deverão integrar sua base de dados ao SICAR, nos termos do inciso VIII do caput do art. 8.º e do inciso VIII do caput do art. 9.º da Lei Complementar n.º 140, de 8 de dezembro de 2011.

Seção II

Do Cadastro Ambiental Rural

Art. 5.º O Cadastro Ambiental Rural – CAR deverá contemplar os dados do proprietário, possuidor rural ou responsável direto pelo imóvel rural, a respectiva planta georreferenciada do perímetro do imóvel, das áreas de interesse social e das áreas de utilidade pública, com a informação da localização dos remanescentes de vegetação nativa, das Áreas de Preservação Permanente, das Áreas de Uso Restrito, das áreas consolidadas e da localização das Reservas Legais.

Art. 6.º A inscrição no CAR, obrigatória para todas as propriedades e posses rurais, tem natureza declaratória e permanente, e conterá informações sobre o imóvel rural, conforme o disposto no art. 21.

§ 1.º As informações são de responsabilidade do declarante, que incorrerá em sanções penais e administrativas, sem prejuízo de outras previstas na legislação, quando total ou parcialmente falsas, enganosas ou omissas.

§ 2.º A inscrição no CAR deverá ser requerida no prazo de 1 (um) ano contado da sua implantação, preferencialmente junto ao órgão ambiental municipal ou estadual competente do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA.

§ 3.º As informações serão atualizadas periodicamente ou sempre que houver alteração de natureza dominial ou possessória.

§ 4.º A atualização ou alteração dos dados inseridos no CAR só poderão ser efetuadas pelo proprietário ou possuidor rural ou representante legalmente constituído.

Art. 7.º Caso detectadas pendências ou inconsistências nas informações declaradas e nos documentos apresentados no CAR, o órgão responsável deverá notificar o requerente, de uma única vez, para que preste informações complementares ou promova a correção e adequação das informações prestadas.

§ 1.º Na hipótese do *caput*, o requerente deverá fazer as alterações no prazo estabelecido pelo órgão ambiental competente, sob pena de cancelamento da sua inscrição no CAR.

§ 2.º Enquanto não houver manifestação do órgão competente acerca de pendências ou inconsistências nas informações declaradas e nos documentos apresentados para a inscrição no CAR, será considerada efetivada a inscrição do imóvel rural no CAR, para todos os fins previstos em lei.

§ 3.º O órgão ambiental competente poderá realizar vistorias de campo sempre que julgar necessário para verificação das informações declaradas e acompanhamento dos compromissos assumidos.

§ 4.º Os documentos comprobatórios das informações declaradas poderão ser solicitados, a qualquer tempo, pelo órgão competente, e poderão ser fornecidos por meio digital.

Art. 8.º Para o registro no CAR dos imóveis rurais referidos no inciso V do *caput* do art. 3.º, da Lei n.º 12.651, de 2012, será observado procedimento simplificado, nos termos de ato do Ministro de Estado do Meio Ambiente, no qual será obrigatória apenas a identificação do proprietário ou possuidor rural, a comprovação da propriedade

ou posse e a apresentação de croqui que indique o perímetro do imóvel, as Áreas de Preservação Permanente e os remanescentes que formam a Reserva Legal.

§ 1.º Caberá ao proprietário ou possuidor apresentar os dados com a identificação da área proposta de Reserva Legal.

§ 2.º Caberá aos órgãos competentes integrantes do SISNAMA, ou instituição por ele habilitada, realizar a captação das respectivas coordenadas geográficas, devendo o poder público prestar apoio técnico e jurídico, assegurada a gratuidade de que trata o parágrafo único do art. 53 da Lei n.º 12.651, de 2012, sendo facultado ao proprietário ou possuidor fazê-lo por seus próprios meios.

§ 3.º Aplica-se o disposto neste artigo ao proprietário ou posseiro rural com até quatro módulos fiscais que desenvolvam atividades agrossilvipastoris, e aos povos e comunidades indígenas e tradicionais que façam uso coletivo do seu território.

CAPÍTULO III

DO PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO AMBIENTAL – PRA

Art. 9.º Serão instituídos, no âmbito da União, dos Estados e do Distrito Federal, Programas de Regularização Ambiental – PRAs, que compreenderão o conjunto de ações ou iniciativas a serem desenvolvidas por proprietários e posseiros rurais com o objetivo de adequar e promover a regularização ambiental com vistas ao cumprimento do disposto no Capítulo XIII da Lei n.º 12.651, de 2012.

Parágrafo único. São instrumentos do Programa de Regularização Ambiental:

- I – o Cadastro Ambiental Rural – CAR, conforme disposto no *caput* do art. 5.º;
- II – o termo de compromisso;
- III – o Projeto de Recomposição de Áreas Degradadas e Alteradas; e,
- IV – as Cotas de Reserva Ambiental – CRA, quando couber.

Art. 10. Os Programas de Regularização Ambiental – PRAs deverão ser implantados no prazo de um ano, contado da data da publicação da Lei n.º 12.651, de 2012, prorrogável por uma única vez, por igual período, por ato do Chefe do Poder Executivo.

Art. 11. A inscrição do imóvel rural no CAR é condição obrigatória para a adesão ao PRA, a que deverá ser requerida pelo interessado no prazo de um ano, contado a partir da sua implantação, prorrogável por uma única vez, por igual período, por ato do Chefe do Poder Executivo.

Art. 12. No período entre a publicação da Lei n.º 12.651, de 2012, e a implantação do PRA em cada Estado e no Distrito Federal, e após a adesão do interessado ao PRA e enquanto estiver sendo cumprido o termo de compromisso, o proprietário ou possuidor não poderá ser autuado por infrações cometidas antes de 22 de julho de 2008, relativas à supressão irregular de vegetação em Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito.

Art. 13. A partir da assinatura do termo de compromisso, serão suspensas as sanções decorrentes das infrações mencionadas no art. 12, e cumpridas as obrigações

estabelecidas no PRA ou no termo de compromisso para a regularização ambiental das exigências previstas na Lei n.º 12.651, de 2012, nos prazos e condições neles estabelecidos.

Parágrafo único. As multas decorrentes das infrações referidas no *caput* serão consideradas como convertidas em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente, regularizando o uso de áreas rurais consolidadas conforme definido no PRA.

Art. 14. O proprietário ou possuidor rural inscrito no CAR que for autuado pelas infrações cometidas antes de 22 de julho de 2008, durante o prazo de que trata o art. 11, poderá promover a regularização da situação por meio da adesão ao PRA, aplicando-se-lhe o disposto no art. 13.

Art. 15. Os PRAs a serem instituídos pela União, Estados e Distrito Federal deverão incluir mecanismo que permita o acompanhamento de sua implementação, considerando os objetivos e metas nacionais para florestas, especialmente a implementação dos instrumentos previstos na Lei n.º 12.651, de 2012, a adesão cadastral dos proprietários e possuidores de imóvel rural, a evolução da regularização das propriedades e posses rurais, o grau de regularidade do uso de matéria-prima florestal e o controle e prevenção de incêndios florestais.

Art. 16. As atividades contidas nos Projetos de Recomposição de Áreas Degradadas e Alteradas deverão ser concluídas de acordo com o cronograma previsto no Termo de Compromisso.

§ 1.º A recomposição da Reserva Legal de que trata o art. 66 da Lei n.º 12.651, de 2012, deverá atender os critérios estipulados pelo órgão competente do SISNAMA e ser concluída em até vinte anos, abrangendo, a cada dois anos, no mínimo um décimo da área total necessária à sua complementação.

§ 2.º É facultado ao proprietário ou possuidor de imóvel rural, o uso alternativo do solo da área necessária à recomposição ou regeneração da Reserva Legal, resguardada a área da parcela mínima definida no Termo de Compromisso que já tenha sido ou que esteja sendo recomposta ou regenerada, devendo adotar boas práticas agronômicas com vistas à conservação do solo e água.

Art. 17. Os PRAs deverão prever as sanções a serem aplicadas pelo não cumprimento dos Termos de Compromisso firmados nos termos deste Decreto.

Art. 18. A recomposição das áreas de reserva legal poderá ser realizada mediante o plantio intercalado de espécies nativas e exóticas, em sistema agroflorestal, observados os seguintes parâmetros:

I – o plantio de espécies exóticas deverá ser combinado com as espécies nativas de ocorrência regional; e

II – a área recomposta com espécies exóticas não poderá exceder a cinquenta por cento da área total a ser recuperada.

Parágrafo único. O proprietário ou possuidor de imóvel rural que optar por recompor a reserva legal com utilização do plantio intercalado de espécies exóticas terá direito a sua exploração econômica.

Art. 19. A recomposição das Áreas de Preservação Permanente poderá ser feita, isolada ou conjuntamente, pelos seguintes métodos:

- I – condução de regeneração natural de espécies nativas;
- II – plantio de espécies nativas;
- III – plantio de espécies nativas conjugado com a condução da regeneração natural de espécies nativas; e
- IV – plantio intercalado de espécies lenhosas, perenes ou de ciclo longo, exóticas com nativas de ocorrência regional, em até cinquenta por cento da área total a ser recomposta, no caso dos imóveis a que se refere o inciso V do *caput* do art. 3.º da Lei n.º 12.651, de 2012.

§ 1.º Para os imóveis rurais com área de até um módulo fiscal que possuam áreas consolidadas em Áreas de Preservação Permanente ao longo de cursos d'água naturais, será obrigatória a recomposição das respectivas faixas marginais em cinco metros, contados da borda da calha do leito regular, independentemente da largura do curso d'água.

§ 2.º Para os imóveis rurais com área superior a um módulo fiscal e de até dois módulos fiscais que possuam áreas consolidadas em Áreas de Preservação Permanente ao longo de cursos d'água naturais, será obrigatória a recomposição das respectivas faixas marginais em oito metros, contados da borda da calha do leito regular, independentemente da largura do curso d'água.

§ 3.º Para os imóveis rurais com área superior a dois módulos fiscais e de até quatro módulos fiscais que possuam áreas consolidadas em Áreas de Preservação Permanente ao longo de cursos d'água naturais, será obrigatória a recomposição das respectivas faixas marginais em quinze metros, contados da borda da calha do leito regular, independentemente da largura do curso d'água.

§ 4.º Para fins do que dispõe o inciso II do § 4.º do art. 61-A da Lei n.º 12.651, de 2012, a recomposição das faixas marginais ao longo dos cursos d'água naturais será de, no mínimo:

I – vinte metros, contados da borda da calha do leito regular, para imóveis com área superior a quatro e de até dez módulos fiscais, nos cursos d'água com até dez metros de largura; e

II – nos demais casos, extensão correspondente à metade da largura do curso d'água, observado o mínimo de trinta e o máximo de cem metros, contados da borda da calha do leito regular.

§ 5.º Nos casos de áreas rurais consolidadas em Áreas de Preservação Permanente no entorno de nascentes e olhos d'água perenes, será admitida a manutenção de atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo ou de turismo rural, sendo obrigatória a recomposição do raio mínimo de quinze metros.

§ 6.º Para os imóveis rurais que possuam áreas consolidadas em Áreas de Preservação Permanente no entorno de lagos e lagoas naturais, será admitida a manutenção de atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo ou de turismo rural, sendo obrigatória a recomposição de faixa marginal com largura mínima de:

- I – cinco metros, para imóveis rurais com área de até um módulo fiscal;
- II – oito metros, para imóveis rurais com área superior a um módulo fiscal e de até dois módulos fiscais;

III – quinze metros, para imóveis rurais com área superior a dois módulos fiscais e de até quatro módulos fiscais; e

IV – trinta metros, para imóveis rurais com área superior a quatro módulos fiscais.

§ 7.º Nos casos de áreas rurais consolidadas em veredas, será obrigatória a recomposição das faixas marginais, em projeção horizontal, delimitadas a partir do espaço brejoso e encharcado, de largura mínima de:

I – trinta metros, para imóveis rurais com área de até quatro módulos fiscais; e

II – cinquenta metros, para imóveis rurais com área superior a quatro módulos fiscais.

§ 8.º Será considerada, para os fins do disposto neste artigo, a área detida pelo imóvel rural em 22 de julho de 2008.

CAPÍTULO IV DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 20. Os proprietários ou possuidores de imóveis rurais que firmaram o Termo de Adesão e Compromisso que trata o inciso I do *caput* do art. 3.º do Decreto n.º 7.029, de 10 de dezembro de 2009, até a data de publicação deste Decreto, não serão autuados com base nos arts. 43, 48, 51 e 55 do Decreto n.º 6.514, de 22 de julho de 2008.

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.

Art. 22. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 23. Fica revogado o Decreto n.º 7.029, de 10 de dezembro de 2009.

Brasília, 17 de outubro de 2012; 191.º da Independência e 124.º da República.

DILMA ROUSSEFF

Mendes Ribeiro Filho

Isabella Mônica Vieira Teixeira

Laudemir André Müller

Luís Inácio Lucena Adams

Este texto não substitui o publicado no *DOU* de 18.10.2012