

Análise de alguns pontos controversos da legislação
florestal Brasileira

Analysis of some controversial points of Brazilian
forestry legislation

RENATA RODRIGUES DE CASTRO ROCHA

SUYENE MONTEIRO DA ROCHA

VOL. 4 Nº 3 MAIO 2018

WWW.E-PUBLICA.PT

ANÁLISE DE ALGUNS PONTOS CONTROVERSOS DA LEGISLAÇÃO FLORESTAL BRASILEIRA

ANALYSIS OF SOME CONTROVERSIAL POINTS OF BRAZILIAN FORESTRY LEGISLATION

RENATA RODRIGUES DE CASTRO ROCHA¹

Faculdade de Direito da Universidade Federal do Tocantins

Palmas - TO - Brasil

renatarocha@uft.edu.br

SUYENE MONTEIRO DA ROCHA²

Faculdade de Direito da Universidade Federal do Tocantins

Palmas - TO - Brasil

suyenerocha@uft.edu.br

Resumo: O Código Florestal Brasileiro em vigor, sancionado em 2012, traz em seu texto mais do que um conjunto de normas a respeito do patrimônio florestal brasileiro, mas um histórico de consolidação de paradigmas e a consequente superação dos mesmos que, em alguns momentos, mostrou-se inadequado ao sistema de proteção que o Direito Constitucional e Ambiental brasileiros determinam. A partir deste contexto, o presente trabalho buscou analisar alguns pontos controversos da legislação em vigor, que vão desde a sua nomenclatura, até as incoerências com o sistema de defesa do meio ambiente ao qual se coaduna. Para tanto, analisou-se a legislação em comento, bem como seu desenrolar histórico, e, partir do paralelo entre o texto da lei e doutrina, percebeu-se que muitas das alterações pretendidas pela legislação em vigor contrariam princípios do Direito constitucional e ambiental brasileiro, embora favoreçam o agronegócio.

Abstract: The Brazilian Forestry Code in force, sanctioned in 2012, brings in its text more than a set of norms regarding the Brazilian forest patrimony, but a history of consolidation of paradigms and the consequent overcoming of the same that, in some moments, was inadequate to the system of protection that the Brazilian Constitutional and Environmental Law determines. From this context, the present work sought to analyze some controversial points of the

1. Doutora e Mestre em Ciência Florestal pela Universidade Federal de Viçosa – UFV, Minas Gerais. Professora Adjunta do curso de Direito da Universidade Federal do Tocantins - UFT. E-mail: renatarocha@uft.edu.br Whatsapp: 55(63) 98101.6801.

2. Doutora em Biodiversidade e Biotecnologia - BIONORTE/UFAM. Mestre em Ciências do Ambiente - UFT. Professora Adjunta no curso de Direito da Universidade Federal do Tocantins. Professora no Programa Mestrado Interdisciplinar Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos -UFT e do Programa de Doutorado em Biodiversidade e Biotecnologia na Amazônia Legal - BIONORTE. Coordenadora do grupo de pesquisa CNPq: Políticas Públicas Ambientais e Sustentabilidade. E-mail: suyenerocha@uft.edu.br. Whatsapp: 55(63) 99999.0740.

current legislation, ranging from its nomenclature, to the inconsistencies with the environmental protection system to which it is compatible. In order to do so, we analyzed the legislation in question, as well as its historical development, and from the parallel between the text of the law and doctrine, it was noticed that many of the changes intended by the legislation in force contravene principles of Brazilian constitutional and environmental law, although they favor agribusiness.

Sumário: Introdução. 2. O novo código florestal e a violação ao princípio de vedação ao retrocesso ambiental. 2.1 As principais alterações trazidas pelo novo código florestal ao ordenamento jurídico ambiental. 2.1.1 Da atual situação das áreas de preservação permanente – APP. 2.1.2 das modificações quanto às reservas florestais legais. 2.1.4 Da pequena propriedade rural. 2.2 O novo código florestal e a inconstitucionalidade de medidas violadoras da proibição de retrocesso ambiental. 3. Considerações finais. Referências.

Summary: 1. Introduction. 2. The new forest code and the breach of the principle of environmental retention. 2.1 The main changes brought by the new forest code to the environmental legal order. 2.1.1 Of the current situation of the areas of permanent preservation - APP. 2.1.2 of the modifications to legal forest reserves. 2.1.4 Small rural property. 2.2 The new forest code and the unconstitutionality of measures that violate the prohibition of environmental retrogression. 3. Final considerations. References.

Palavras-Chave: Código Florestal Brasileiro. Natureza Jurídica do Código Florestal. Retrocesso Ambiental.

Keywords: Brazilian Forest Code. Legal Nature of the Forest Code. Environmental retraction.

1. Introdução

Em 1934 foi aprovado no Brasil o Código Florestal por meio do Decreto nº 23.793³, que vigorou até o advento da Lei nº 4.771/65⁴. A Lei nº. 12.651/2012⁵, resultado do projeto de lei apresentado pelo deputado Aldo Rabelo com o apoio de Deputados Federais de diversos partidos representantes de proprietários rurais, ficou conhecida como novo Código Florestal, sendo aprovada em 25 de maio de 2012 e posteriormente alterada pela Medida Provisória 571/2012. Convertida na Lei nº. 12.727⁶ em 17 de outubro de 2012, promoveu diversas alterações e inserções no corpo do novo Código Florestal, as quais, segundo Amado⁷, foram necessárias para aperfeiçoar e melhor atender à preservação do meio ambiente e ao desenvolvimento sustentável.

Fiorillo⁸ faz severa crítica ao que se diz ser o novo Código Florestal. Segundo ele, não trata-se de um código, uma vez que sua elaboração foi fortemente influenciada por setores sociais e ainda porque a matéria abordada na nova legislação “[...] não regulamentou por completo a tutela jurídica da vegetação nativa, bem como florestas existentes em nosso País e, por via de consequência, referida norma jurídica não pode ser denominada como um Código Florestal.” Desta forma, defende que a Lei nº. 12.651/2012, então denominada de “código”, deve obedecer e guardar compatibilidade com a tutela constitucional ambiental bem como com as normas infraconstitucionais em vigor que tutelam temas indicados no novo “código”, a exemplo da Lei nº. 11.284/2006, que dispõe sobre a gestão das florestas públicas para a produção sustentável, e da Lei nº. 9.985/2000, que regulamenta os art. 225, § 1º, I, II, III, VII da Constituição Federal, e da Lei nº. 8.629/93, que regulamenta dispositivos constitucionais, bem como disciplina questões relativas à reforma agrária no Estado Democrático de Direito, dentre

3. BRASIL. *Decreto Federal nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934*. Approva o código florestal que com este baixa. Rio de Janeiro, 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d23793.htm>. Acesso em: 05 nov. 2017.

4. BRASIL. *Lei Federal nº 4.771, de 15 de setembro de 1965*. Institui o Novo Código Florestal. Brasília, DF, 1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4771.htm>. Acesso em 14 nov. 2017.

5. BRASIL. *Lei Federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012*. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 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 nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/lei/12651.htm>. Acesso em 05 nov. 2017.

6. BRASIL. *Lei Federal nº 12.727 de 17 de outubro de 2012*. Altera a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 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; e revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001, o item 22 do inciso II do art. 167 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e o § 2º do art. 4º da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/Lei/L12727.htm>. Acesso em 23 nov. 2017.

7. AMADO, Frederico Augusto Di Trindade. *Direito Ambiental Esquematizado*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2014. p. 232.

8. FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 14. ed. rev., ampl. e atual. Em face da Rio+20 e do novo “Código Florestal”. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 250.

outras normas que tratam de questões pertinentes à proteção ambiental.

Sirvinskas⁹ relembra o fato de a Lei 12.651/2012 ser denominada por alguns de Código Ruralista e não Código Florestal, por atender mais às necessidades do agronegócio do que propriamente às necessidades ambientais, uma vez que, diante do avanço das medidas de proteção às áreas de preservação permanente e reservas legais, várias foram as reivindicações advindas da bancada ruralista.

Durante a elaboração do Código Florestal, a Frente Parlamentar, a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), juntamente com a Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz da Universidade de São Paulo (ESALQ – USP), participaram do Seminário para discussão acerca do novo Código Florestal, chegando ao consenso de que os Códigos de 1934 e 1965 foram elaborados com base na ciência, que a agricultura deve crescer por produtividade, sem avançar em áreas novas e que, antes de desmatar, áreas degradadas devem ser recuperadas.

Após longos debates e intensas críticas, as quais partiram da sociedade e da comunidade científica, finalmente foi sancionado pela Presidente da República o texto da Lei n.º. 12.651/2012, com 12 vetos e 32 alterações, objeto da MP n.º 571 de 25 maio de 2012.

A nova legislação estabelece normas gerais acerca da 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, tendo por escopo o desenvolvimento sustentável¹⁰.

Dentre os temas abordados na normatização geral de proteção às florestas brasileiras, o Código Florestal dispõe, principalmente, sobre as áreas de proteção permanente, áreas de reserva legal, áreas de uso restrito, áreas verdes urbanas, uso sustentável dos apicuns e salgados, exploração florestal, suprimento de matéria-prima florestal, controle da origem de produtos florestais, controle e prevenção de incêndios florestais, Programa de Apoio e Incentivo à Preservação e Recuperação do Meio Ambiente, instrumentos econômicos e financeiros para a proteção florestal.

O Código Florestal aponta ainda o que Amado¹¹ denomina de “princípios informadores do novo Código Florestal”. Segundo ele, tais normas caracterizam verdadeiras diretrizes a serem seguidas na busca pela preservação ambiental e estão elencadas logo no início da Lei:

Art. 1º-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,

9. SIRVINSKAS, Luis Paulo. *Manual de Direito Ambiental*. 11 ed. São Paulo: Saraiva, 2013. Disponível em E-pub. p.575.

10. AMADO, Frederico Augusto Di Trindade. *Direito Ambiental Esquematizado*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2014. p. 232.

11. AMADO, Frederico Augusto Di Trindade. *Direito Ambiental Esquematizado*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2014. p.233.

e prevê instrumentos econômicos e financeiros para o alcance de seus objetivos.

Parágrafo único. Tendo como objetivo o desenvolvimento sustentável, esta Lei atenderá aos seguintes princípios:

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;

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;

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;

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;

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;

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.

Ao traçar tais diretrizes, busca-se atingir a erradicação da pobreza e da marginalização de forma a reduzir as desigualdades sociais pautando-se na preservação do meio ambiente através da utilização racional e equilibrada dos recursos naturais conforme um novo conceito de “economia verde” dentro de uma atmosfera de desenvolvimento sustentável, em prol do desenvolvimento nacional e manutenção da dignidade humana dos brasileiros¹².

A despeito do exposto, Polízio Júnior¹³ entende que o fato de o legislador estabelecer que a lei “dispõe sobre a proteção da vegetação nativa” não desnatura

12. FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 14. ed. rev., ampl. e atual. Em face da Rio+20 e do novo “Código Florestal”. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 29.

13. POLIZIO JUNIOR, Vladimir. *Novo Código florestal: comentado artigo por artigo, anotado e comparado com o Código florestal de 1965*. 2. ed., atual. e ampl. 2014. Imprensa: São Paulo, Rideel, 2014. p.26.

a natureza deste instrumento normativo de codificar.

Em que pese a discussão da natureza jurídica do instrumento cumprir função didática, pretende-se no presente trabalho abordar alguns aspectos controversos do diploma em comento.

Barros¹⁴, em sua tese doutoral, identificou que alterações imprudentes do ponto de vista ecológico e incoerentes com o conhecimento científico até hoje constatado caracterizam a Lei 12.651 que, com sua aprovação, colocou o Brasil em posição contrária aos seus discursos ambientais mundialmente anunciados. Sobre estas alterações incoerentes passa-se a tecer algumas considerações.

2. O novo Código Florestal Brasileiro e a violação ao princípio de vedação ao retrocesso ambiental

Entende-se por vedação ao retrocesso, uma garantia constitucional implícita a partir dos princípios da segurança jurídica, que protegem as conquistas legislativas. Tal garantia é estendida ao Direito Ambiental, e se faz presente para garantir que não se comprometa o gozo de direitos inerentes ao ambiente sadio e equilibrado nessa e nas próximas gerações, implicando mais uma vez na tutela da dignidade da pessoa humana¹⁵.

Dessa forma, ao se falar em não retrocesso ambiental, propõe-se garantir um meio ambiente equilibrado como premissa inalterável, de forma a barrar anseios por supressão de normas em nome interesses privados que se considerem superiores à preservação ambiental. Como já mencionado, trata-se de um princípio implícito na Constituição Federal de 1988, que vincula tanto o legislador como a atuação estatal às conquistas sociais e ambientais, não podendo estes adotar posturas retrógradas em relação aos direitos tutelados.

O que está em jogo aqui é a vontade de suprimir uma regra (constituição, lei ou decreto) ou de reduzir seus aportes em nome de interesses, claros ou dissimulados, tidos como superiores aos interesses ligados à proteção ambiental. A mudança da regra que conduz a uma regressão constitui um atentado direto à finalidade do texto inicial. O retrocesso em matéria ambiental não é imaginável. Não se pode considerar uma lei que, brutalmente, revogue normas antipoluição ou normas sobre a proteção da natureza; ou, ainda, que suprima, sem justificativa, áreas ambientalmente protegidas¹⁶

14. BARROS, Kelly de Oliveira. *Áreas de Preservação Permanente em Topo de Morro: reflexos da Lei Federal no 12.651 no meio ambiente e no agronegócio*. Tese de Doutorado. 123f. Universidade Federal de Viçosa. 2016. p. 92.

15. FENSTERSEIFER, Tiago. *Direitos fundamentais e proteção do ambiente*. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2008. p.8.

16. PRIEUR, Michel. *O princípio da "não regressão" no coração do direito do homem e do meio ambiente*. 2012. Disponível em: <<http://www6.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/3634/2177>>. Acesso em 15 nov. 2017. p. 18.

Prieur¹⁷ enfatiza a inadmissibilidade de regressão das normas de proteção ambiental, sendo a aceitação de tal retrocesso uma ameaça à vida e à dignidade humana, fazendo com que o Direito Ambiental perca sua função essencial, que é mais do que regulamentar, é contribuir contra os avanços da degradação ambiental e esgotamento dos recursos naturais. Afirma ainda que a regressão em Direito Ambiental se dará sempre de forma discreta, para que passe quase que despercebida, e isso a torna ainda mais perigosa.

Benjamin¹⁸ afirma que as violações ao princípio de vedação ao retrocesso ocorrem de várias maneiras, sendo a mais óbvia pela redução do grau de proteção conferida a determinada área; outra, menos perceptível, e que, por isso, tem maior incidência, é ao enfraquecimento de normas que preveem direitos e obrigações ambientais ou instrumentos de atuação do Direito Ambiental.

A Constituição Federal de 1988 traz vários dispositivos que dispõem acerca do meio ambiente. Apesar de tais dispositivos não estarem elencados no Título II, como direitos e garantias fundamentais, a doutrina os considera como sendo direitos fundamentais, sendo também protegidos como cláusulas pétreas, considerados assim direitos adquiridos, não admitindo, portanto, qualquer revisão.

A vedação ao retrocesso ambiental se impõe também ao legislador, trazendo limitações em sua atuação frente a finalidades buscadas por certos direitos essenciais, porém, “[...] o princípio da proibição do retrocesso não institui camisa de força ao legislador e ao implementador, mas impõe-lhes limites não discricionários à sua atuação¹⁹”.

Prieur²⁰ acrescenta que a vedação ao retrocesso em matéria ambiental não é um obstáculo à evolução do Direito, uma vez que a ciência jurídica está em constante mutação juntamente com os progressos de outras ciências e tecnologias, mantendo-se sempre atualizado:

As descobertas científicas, graças à pesquisa estimulada pelo princípio de precaução, assim como as melhorias aportadas ao meio ambiente, podem conduzir à supressão da proteção que não seja mais útil ao meio ambiente, como é o exemplo a supressão da inscrição de uma espécie na lista daquelas ameaçadas de extinção por haver-se reconstituído na natureza. Os progressos contínuos do Direito Ambiental, vinculados aos progressos da ciência e da tecnologia, fazem com que os limites da não regressão estejam em constante mutação.

17. PRIEUR, Michel. *O princípio da “não regressão” no coração do direito do homem e do meio ambiente*. 2012. Disponível em: <<http://www6.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/3634/2177>>. Acesso em 15 nov. 2017. p. 19.

18. BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcellos e. Direito constitucional ambiental brasileiro. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007. Parte II, p. 57-130.

19. BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcellos e. Direito constitucional ambiental brasileiro. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007. Parte II, p. 69.

20. PRIEUR, Michel. *O princípio da “não regressão” no coração do direito do homem e do meio ambiente*. 2012. Disponível em: <<http://www6.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/3634/2177>>. Acesso em 15 nov. 2017. p. 45.

Dáí por que as reformas sucessivas do Direito Ambiental integrarem as novas exigências tecnológicas mais protetoras do ambiente.

Em uma curta frase, Benjamin²¹ traduz o retrocesso ambiental: “É a degradação da lei levando à degradação ambiental.”

Sarlet e Fensterseifer²² bem ponderam que a consagração constitucional da proteção ambiental como tarefa estatal traduz a imposição de deveres de proteção ao Estado que lhe retiram a sua “capacidade de decidir sobre a oportunidade do agir”, obrigando-o também a uma adequação permanente das medidas às situações que carecem de proteção, bem como a uma especial responsabilidade de coerência na autorregulação social.

Em outras palavras, pode-se dizer que os deveres de proteção ambiental conferidos ao Estado vinculam os poderes estatais ao ponto de limitar a sua liberdade de conformação na adoção de medidas – administrativas e legislativas – voltadas à tutela do ambiente. Há, portanto, uma clara limitação imposta ao Estado-Administrador e ao Estado-Legislador, cabendo ainda ao Estado-Juiz fiscalizar a conformidade da atuação dos demais poderes aos padrões constitucionais e infraconstitucionais de proteção ambiental.

No caso especialmente do Poder Executivo, há uma clara limitação ao seu poder-dever de discricionariedade, de modo a restringir a sua margem de liberdade na escolha nas medidas protetivas do ambiente, sempre no intuito de garantir a maior eficácia possível do direito fundamental em questão.

Com o mesmo entendimento, Benjamim²³ identifica a redução da discricionariedade da Administração Pública como benefício da “constitucionalização” da tutela ambiental, pois as normas constitucionais impõem e, portanto, vinculam a atuação administrativa no sentido de um permanente dever de levar em conta o meio ambiente e de, direta e positivamente, protegê-lo, bem como exigir o seu respeito pelos demais membros da comunidade estatal. Em outras palavras, pode-se dizer que não há “margem” para o Estado “não atuar” ou mesmo “atuar de forma insuficiente” (à luz do princípio da proporcionalidade) na proteção do ambiente, pois tal atitude estatal resultaria em prática inconstitucional.

21. BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcellos e. Direito constitucional ambiental brasileiro. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007. Parte II. p.72.

22. SARLET, Ingo; FENSTERSEIFER, Tiago. Notas sobre os deveres de proteção do estado e a garantia da proibição de retrocesso em matéria (socio)ambiental. In.: *Direito e mudanças climáticas* [recurso eletrônico]: reforma do código florestal: limites jurídicos. / organizado por Paula Lavratti e Vanêsa Buzelato Prestes. – São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2010. – (Direito e Mudanças Climáticas; 4). p.4.

23. BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcellos e. Direito constitucional ambiental brasileiro. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007. Parte II, p. 57-130.

2.1 As principais alterações trazidas pelo novo Código Florestal Brasileiro ao ordenamento jurídico ambiental

O então denominado novo Código Florestal trouxe em seu corpo normativo diversas alterações as quais, de um modo geral, ensejaram na fragilização da proteção ambiental, reduzindo o padrão de proteção ao meio ambiente proporcionado pelo Código Florestal anterior, a Lei n.º 4.771/65. Das principais alterações, discute-se a delimitação das Áreas de Preservação Permanente (APPs) e das Reservas Florestais Legais (RFL), a sistemática de funcionamento dos Programas de Regularização Ambiental (PRA), o tratamento dado às infrações ambientais no que tange às penalidades aplicadas bem como a punibilidade relativa aos crimes ambientais, o tratamento dado à pequena propriedade rural ou posse rural familiar.

2.1.1 Da atual situação das Áreas de Preservação Permanente - APP

O novo código Florestal promoveu a exclusão de ambientes antes caracterizados como Área de preservação permanente - APP, retirando a proteção de acumulações naturais ou artificiais de água com superfície inferior a 1 (um) hectare, conforme disposição de seu art. 4º, § 4º.

Promoveu ainda a flexibilização das normas vigentes acerca das APPs. Nesse sentido é verificada uma redução no referencial de demarcação da faixa de APP às margens de qualquer curso d'água, alterando-se do leito maior para o leito regular, o que significa que, se antes delimitava-se a APP a partir do ponto mais alto do rio no período das cheias, hoje a demarcação é a partir do leito normal do rio durante o ano. Com o advento da Lei n.º. 12.727/2012, acrescentou-se a previsão de que o curso d'água precisa ser perene ou intermitente, excluindo-se os rios efêmeros (aqueles que se formam por ocasião das chuvas, sendo alimentados por água de escoamento superficial).

O novo Código Florestal Brasileiro prevê a existência de APP nos entornos de reservatórios artificiais definida por licença ambiental, não possuindo aplicação imediata, ao contrário do que previa Resolução 302/2002 do CONAMA, a qual definia APP de no mínimo 15 (quinze) metros a 100 (cem) metros, representando novamente uma redução na proteção florestal. Quanto aos reservatórios que não decorram de barramento ou represamento de cursos d'água naturais, não existirá APP.

Há que se ressaltar que a 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, a princípio sem previsão de manejo sustentável, também é considerada, a partir da descrição normativa, a vegetação natural situada no topo de morros, montes, montanhas e serras com altura mínima de 100 (cem) metros e inclinação média não inferior a 25º (vinte e cinco graus). No entanto, algumas incompatibilidades são verificadas, principalmente no que tange ao padrão médio dos morros, montes, montanhas e serras que não ultrapassam 15º de inclinação, fazendo

com que a maioria das inclinações percam suas APPs de topo, pondo em risco a estabilidade das encostas e contribuindo para o aumento de deslizamentos de terra nos períodos chuvosos.

Minimizou-se a obrigatoriedade de recuperação das APPs localizadas em áreas rurais consolidadas até 22 de julho de 2008. Isso se deve ao fato de que na data de 23 de julho de 2008 foi publicado o Decreto nº. 6.514 que dispõe as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, instituindo uma série de novos tipos de sanções administrativas para punir aqueles que cometem crimes ambientais. Nos ambientes urbanos, reduziu-se a proteção ambiental conferida às APPs para permitir a ampliação de estruturas públicas destinada a esportes, lazer e atividades educacionais e culturais ao ar livre, o que indica a permissão para instalações de estádios, clubes esportivos e recreativos, escolas ou fundações culturais em áreas anteriormente protegidas, admitindo ainda a regularização de assentamentos construídos sobre APPs, através de projetos de regularização fundiária de interesse social, e, ainda que não for provida por assentamentos, a regularização ambiental será admitida fazendo-se um exame do caso concreto para descobrir em qual época houve a ocupação, de forma a determinar qual lei será aplicada.

2.1.2 Das modificações quanto às Reservas Florestais Legais

A Reserva Legal – RL é conceituada no Código Florestal em vigor como área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural 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. Assim, é passível de manejo sustentável.

O artigo 12, § 6º, 7º e 8º da Lei 12.651/2012 dispõem que será dispensada a Reserva Legal em áreas em que foram alocados empreendimentos de abastecimento público de água e tratamento de esgoto, geração de energia elétrica, subestações ou sejam instaladas linhas de transmissão e de distribuição de energia elétrica, ou ainda nas áreas de implantação e ampliação de capacidade de rodovias e ferrovias.

Outra previsão que reduziu a permanência das Reservas Florestais foi por meio da inserção de imóvel rural em perímetro urbano, sendo extinta a área de reserva legal mediante registro do parcelamento do solo para fins urbanos, aprovado segundo a legislação específica e consoante as diretrizes do plano diretor.

Com o advento da Lei n.º 12.651/2012, a Reserva Legal deverá ser registrada no órgão ambiental por meio de inscrição no Cadastro Ambiental Rural - CAR, de que trata o art. 29 da referida lei. A finalidade desse cadastro é integrar informações ambientais das propriedades, de forma a contribuir para a fiscalização, monitoramento, planejamento ambiental e econômico, representando uma ferramenta de eficácia na aplicação da lei, bem como um requisito para contratação de crédito agrícola junto às instituições financeiras no quinquênio após a publicação da lei. No entanto, o registro da Reserva Legal no CAR desobriga a averbação no Cartório de Registro de Imóveis

Permitiu o cômputo das APPs no percentual de Reserva Legal, podendo haver situações em que a APP seja quase que equivalente ao percentual exigido de Reserva Legal, o que acaba por reduzir a proteção, uma vez que trata-se de áreas de proteção de finalidades distintas.

A nova lei institui as Cotas de Reserva Ambiental - CRA, áreas que, por características próprias, não poderiam ser desmatadas. No entanto, admite-se a compensação em áreas em que a Reserva Legal não for averbada, transferindo-se para outra localidade, outro estado por exemplo, a Cota de Reserva Ambiental. A lei dispõe, em seu art. 48, § 2º, que a compensação deva ocorrer nos mesmos biomas, independentemente da localidade, quebrando assim a conectividade necessária entre os fragmentos de vegetação necessários à proteção efetiva da biodiversidade, culminando em processos de isolamento dos remanescentes de ecossistemas.

Outro óbice à restauração dos ecossistemas naturais foi a permissão conferida pelo art. 66, §3º de plantio de espécies exóticas na recuperação das Reservas Legais de áreas rurais consolidadas, descaracterizando a vegetação nativa.

2.1.3 Dos Programas de Regularização Ambiental

Foi prevista ainda a instituição, no âmbito da União, Estados e Distrito Federal, no prazo de 1 (um) ano da publicação da Lei nº. 12.651/2012, prorrogável por igual período, de Programas de Regularização Ambiental – PRAs, cujo objetivo é regularizar imóveis rurais no tocante a situações consolidadas até 22 de julho de 2008 nas APPs e Reservas Legais. Ao assinar o termo de compromisso, o proprietário ou possuidor rural concorda com o conjunto de ações e iniciativas estabelecidas de forma a recompor e manter as APPs e reservas legais. A lei previu ainda a adoção de três outros programas ambientais:

A) Programa de Apoio e Incentivo à Conservação do Meio Ambiente (artigo 41) – a ser instituído pelo Poder Executivo Federal, 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;

B) Programa para Conversão da Multa prevista no art. 50 do Decreto nº 6.514 de 22 de julho de 2008 (artigo 42) – a ser instituído pelo Poder Executivo Federal, destinado aos imóveis rurais, referentes 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;

C) Programa de Apoio Técnico e Incentivos Financeiros (artigo 58) – a ser instituído pelo Poder Público, para atendimento prioritário dos pequenos proprietários e possuidores rurais, podendo incluir medidas indutoras e linhas de financiamento.

O interessado que fizer adesão ao Programas de Regularização Ambiental -PRA, enquanto estiver cumprindo com o termo de compromisso, não poderá ser autuado por infrações cometidas na respectiva propriedade ou posse no período que data até 22 de julho de 2008, relativas à supressão irregular de vegetação em APPs ou Reservas Legais, suspendendo-se as multas já aplicadas, conforme art. 59, §4º e 5º do novo Código Florestal.

A principal crítica que se faz a este dispositivo é o fato de conferir uma verdadeira anistia àqueles que, à época, desrespeitaram a legislação ambiental vigente, contribuindo para o fortalecimento da cultura de infração das normas de natureza ambiental, contrariando os esforços da sociedade e dos órgãos públicos na luta pela efetividade dos direitos ambientais.

A Lei n.º 12.651/2012, em seu artigo 60, passou a admitir a possibilidade de suspensão e posterior extinção da punibilidade de crimes previstos nos artigos 38, 39 e 48 da Lei n.º 9.605/98²⁴ (Lei de Crimes Ambientais). Como requisito basta a assinatura do termo de compromisso de regularização do imóvel ou posse rural junto ao órgão competente. Com a efetiva regularização prevista, a punibilidade será extinta.

2.1.4 Da pequena propriedade rural

Foi dispensada atenção diferenciada, em vários dispositivos da Lei, à pequena propriedade rural ou posse rural familiar, entendida como aquela explorada pelo trabalho pessoal do agricultor familiar e empreendedor familiar rural, incluindo os assentamentos e projetos de reforma agrária, conforme artigo 3º, inciso V da Lei n.º 12.651/2012.

Na maioria das vezes confere-se à pequena propriedades obrigações mais brandas ante à preservação ambiental. Estende-se o tratamento dado às pequenas propriedades a propriedades e posses rurais de até 4 (quatro) módulos fiscais.

Das previsões diferenciadas, é possível apontar a possibilidade de supressão de vegetação nas APPs e Reservas Legais nessas propriedades, dependendo de simples declaração ao órgão ambiental competente, estando o imóvel inscrito no CAR.

Nesse sentido, Machado²⁵ afirma que

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

24. BRASIL. *Lei Federal nº 9.605 de 12 de fevereiro de 1998*. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Brasília, DF, 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L9_605.htm>. Acesso em 30 nov. 2017.

25. MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 17. ed. rev., atual. e ampl. - São Paulo: Malheiros, 2009. p.45.

O autor acrescenta ainda que a chamada ‘simples declaração’ não protegerá os cursos d’água, as encostas e os outros elementos geomorfológicos, pois se estará diante do fato consumado de um desmatamento, com aparência de legalidade.

2.2 O novo Código Florestal Brasileiro e a inconstitucionalidade de medidas violadoras da proibição de retrocesso ambiental

A análise dos dispositivos emanados do novo Código Florestal demonstra uma nítida redução na proteção conferida ao meio ambiente em relação ao que já se havia conquistado no passado em matéria ambiental, principalmente no que concerne às APPs e Reservas Legais, bem como à implantação de regimes jurídicos diferenciados tendo a data de 23 de julho de 2008 como um divisor de águas.

Em razão dos retrocessos escancarados na nova legislação, a Procuradoria-Geral da República (PGR) ajuizou três Ações Diretas de Inconstitucionalidade²⁶ (ADIs 4901, 4902 e 4903). Nas ADIs são questionados os dispositivos da Lei n.º 12.651/2012 que relacionam-se com as APPs, com a redução das Reservas Legais e com a concessão de anistia a crimes ambientais anteriores ao Decreto 6.514/2008, reforçando a impunidade e permitindo que novas agressões ambientais sejam realizadas. A PGR pede a suspensão da eficácia dos dispositivos questionados até o julgamento do mérito da questão. Em razão da relevância matéria, pediu-se ainda o julgamento das liminares diretamente pelo Plenário do Superior Tribunal Federal.

Ao todo são questionados 53 artigos da nova lei, seja para obter a declaração de inconstitucionalidade, seja para requerer sua interpretação conforme a Constituição de 1988. As ações utilizam como argumentos científicos, principalmente os estudos desenvolvidos pela Academia Brasileira de Ciência e pela Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), que se fez presente nos debates de Seminários anteriores à aprovação do Código Florestal, conforme dito anteriormente.

A ADI 4901, proposta pela então procuradora-geral da República em exercício, Sandra Cureau, questiona o artigo 12 e seus parágrafos 4º, 5º, 6º, 7º e 8º, que tratam da redução das áreas de Reserva Legal, em virtude da existência de terras indígenas e unidades de conservação no território municipal, e da dispensa de localização de Reserva Ambiental nos empreendimentos de abastecimento público de água, tratamento de esgoto, exploração de energia elétrica e subestações de distribuição, e implantação ou ampliação de ferrovias e rodovias. A mesma ADI aponta ainda inconstitucionalidades na autorização para o cômputo de APP no percentual de Reserva Legal (art. 15), na permissão de plantio de espécies exóticas para recomposição de reserva (art. 66, §3º), na possibilidade de compensação da Reserva Legal sem que haja identidade ecológica entre as áreas objeto da compensação (art. 48, §2º e art. 66, §5º, II, III, IV e §6º).

26. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 4901*. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4355097> >. Acesso em 30 nov. 2017.

A ADI 4902, por sua vez, trata da consolidação dos danos ambientais. Aponta inconstitucionalidade na permissão de desmatamentos sem que haja sido feita a recuperação das áreas desmatadas antes de 23 de julho de 2008 (art. 7º, §3º), ataca como inconstitucional a permissão para continuidade da exploração econômica de atividades instaladas ilicitamente nas Reservas Legais, eximindo os degradadores do dever de reparação do dano ambiental. Acrescenta, ainda, que são inconstitucionais a anistia de multas e imunidade à fiscalização de algumas propriedades, e a permissão de consolidação de danos ambientais decorrentes de infrações à legislação de proteção às APPs decorrente do lapso temporal pré Decreto 6.514/2008 (art. 61-A, 61-B, 61-C e 63).

Já a ADI 4903 trata especificamente das APPs, afirmando a inconstitucionalidade dos dispositivos que autorizam a supressão de Áreas de Preservação Permanente, decorrente da violação do dever de vedar qualquer utilização do espaço territorial especialmente protegido de modo que comprometa a integridade dos atributos que fazem justificam a proteção dessas áreas. Como exemplo disso, cita a possibilidade de supressão de APP para instalação de obras necessárias à realização de competições, aponta que os princípios de vedação ao não retrocesso, e o princípio da proporcionalidade estão sendo violados e a proteção conferida à natureza está sendo feita de maneira deficiente.

O art. 225 da Constituição Federal de 1988²⁷ afirma um regime de preservação de espaços especialmente protegidos, e a Lei n.º 12.651/2012 traz uma verdadeira afronta a esse regime constitucional de proteção, constituindo um dos fundamentos das inconstitucionalidades.

As reduções protetivas implementadas pelo novo Código Florestal ameaçam integralmente a saúde dos ecossistemas e atingem o núcleo do direito fundamental ao meio ambiente sadio e equilibrado, retirando a força normativa conferida pela Constituição. Significa um retrocesso e uma ameaça à vida como um todo, por meio da fragilização da proteção dos ecossistemas. Repetindo as palavras de Benjamin²⁸: “É a degradação da lei levando à degradação ambiental.”

No curso da produção deste trabalho, verificou-se que as referidas ADIs seguem em vias de finalização de seus julgamentos, tendo o ministro Luiz Fux, relator da ADI 4901 já se pronunciado julgando-a improcedente. O mesmo ministro julgou a ADI 4902 parcialmente procedente, assim como a ADI 4903.

5. Considerações Finais

O Direito Ambiental contém uma substância estreitamente vinculada ao mais intangível dos direitos humanos: o direito à vida, compreendido como um direito de sobrevivência em face das ameaças que pesam sobre o Planeta, pelas degradações múltiplas do meio onde estão os seres vivos. Essa substância, entretanto, é um conjunto completo, cujos elementos são interdependentes. Daí,

27. BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: versão atualizada até a Emenda n. 81/2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 15 nov. 2017.

28. BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcellos e. Direito constitucional ambiental brasileiro. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007. Parte II, p. 57-130.

uma regressão local, mesmo que limitada, pode ensejar outros efeitos, noutros setores do ambiente. Tocar numa das pedras do edifício pode levar ao seu desabamento.

A análise aqui empreendida fortaleceu a tese de que alterações imprudentes do ponto de vista ecológico e incoerentes com o conhecimento científico até hoje constatado caracterizam a Lei 12.651 que, com sua aprovação, colocou o Brasil em posição contrária aos seus discursos ambientais mundialmente anunciados.

É inadmissível a regressão das normas de proteção ambiental, sendo a aceitação de tal retrocesso uma ameaça à vida e à dignidade humana, fazendo com que o Direito Ambiental perca sua função essencial, que é mais do que regulamentar, é contribuir contra os avanços da degradação ambiental e esgotamento dos recursos naturais.

A ideia de que a flexibilização da proteção ambiental visa o fortalecimento do agronegócio e mercado brasileiro se firma em bases duvidosas e perigosas. Essa regressão discreta se torna ainda mais perigosa quando se apresenta como redução do grau de proteção conferida a determinada área e como enfraquecimento de normas que preveem direitos e obrigações ambientais ou instrumentos de atuação do Direito Ambiental.

A pesquisa neste sentido deve ultrapassar barreiras políticas e não ceder às pressões econômicas, visto que, em matéria de ciência ambiental, o pensamento global e sistemático tem sido a maior força histórica que se empenha em consolidar novos paradigmas para os sistemas de produção.
