

UNIVERSIDADE DE PASSO FUNDO
FACULDADE DE DIREITO

Volnei de Moura Fão

O CÓDIGO FLORESTAL E SEUS REFLEXOS NA ATIVIDADE
AGRÍCOLA: ENTRE A SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL E
ECONÔMICA

Passo Fundo

2014

Volnei de Moura Fão

O CÓDIGO FLORESTAL E SEUS REFLEXOS NA ATIVIDADE
AGRÍCOLA: ENTRE A SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL E
ECONÔMICA

Monografia apresentada ao curso de Direito,
da Faculdade de Direito da Universidade de
Passo Fundo, como requisito parcial para a
obtenção do grau de Bacharel em Ciências
Jurídicas e Sociais, sob a orientação da
professora Dr^a Elenise Felzke Schonardie.

Passo Fundo

2014

Dedico a minha família,
em especial às pessoas que deram
sentido a esta caminhada, meus pais,
Artilino e Vicentina,
minha esposa Marilei e meu filho Rafael.
Pelo amor, dedicação e compreensão,
incondicionais.

Agradeço à força vital do universo, que
nos move e,
nos impõe desafios, permitindo às mais
belas conquistas;

À Faculdade de Direito da Universidade
de Passo Fundo pela oportunidade de
transformar um sonho em realidade;

Aos professores,
mestres dedicados e incansáveis na
indicação do melhor caminho para o
conhecimento jurídico;

Aos funcionários da Faculdade de
Direito, sempre dispostos em auxiliar na
resolução dos problemas acadêmicos;

À professora Elenise Felzke Schonardie,
pela orientação segura, pela paciência e
compreensão;

E aos amigos, por estarem ao meu lado
em todos os momentos.

“Esta terra, Senhor, parece-me que, da
ponta que mais contra o sul vimos, até à
outra ponta que contra o norte vem,
de que nós deste porto houvermos vista,
será tamanha que haverá nela bem vinte
ou vinte e cinco léguas de costa.
Traz ao longo do mar em algumas
partes grandes barreiras, umas
vermelhas, e outras brancas; e a terra de
cima toda chã e muito cheia de grandes
arvoredos.
De ponta a ponta é toda praia...
muito chã e muito formosa.
Pelo sertão nos pareceu, vista do mar,
muito grande; porque a estender olhos,
não podíamos ver senão terra e
arvoredos -- terra que nos parecia muito
extensa”.

Pero Vaz de Caminha

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	9
1. A PROTEÇÃO JURÍDICA DO AMBIENTE NO DIREITO BRASILEIRO.....	12
1.1. O ambiente como direito fundamental.....	12
1.2. Princípios do direito ambiental.....	15
1.2.1. Princípio da prevenção.....	17
1.2.2. Princípio da precaução.....	19
1.2.3. Princípio do desenvolvimento sustentável.....	23
1.2.4. Princípio da solidariedade intergeracional.....	25
1.3. O código florestal brasileiro.....	27
2. O DIREITO DE PROPRIEDADE: a nova dimensão da propriedade rural a partir da Constituição Federal de 1988.....	33
2.1. A propriedade rural no Brasil.....	33
2.2. Função socioambiental da propriedade.....	43
2.3. O uso irregular da propriedade e a responsabilização do proprietário.....	49
3. REFLEXOS DA LEI 12.651/2012 NA ATIVIDADE AGRÍCOLA.....	56
3.1. Os usos alternativos do solo.....	56
3.2. Incentivos e sanções previstos pela nova lei visando à conservação de florestas e demais formas de vegetação nativa.....	68
3.3. Adequação da propriedade ao novo diploma.....	74
3.4. Perspectivas para a atividade agrícola e o desenvolvimento sustentável.....	78
CONCLUSÃO.....	87
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	91

RESUMO

O trabalho teve como objetivo principal analisar o novo código florestal, o seu desdobramento sobre a atividade agrícola considerando alguns princípios do direito ambiental frente ao direito de propriedade, avaliando sua eficácia na conservação das florestas e demais formas de vegetação nativa. Através do estudo da evolução da proteção jurídica do ambiente e da nova dimensão da propriedade rural a partir da CF/88, onde se consolidou o instituto da função social, procurou-se o embasamento necessário para se estabelecer uma avaliação da Lei 12.651/2012 e assim responder a questão que motivou a realização deste estudo: a nova lei conseguirá atender a conservação das florestas e demais formas de vegetação nativa em harmonia com a atividade agrícola e com a promoção do desenvolvimento econômico? Ao final, apesar das inovações da lei, muitas dúvidas permanecem diante de incertezas sobre a aplicabilidade de alguns dos seus principais dispositivos. Conclui-se, que a lei possui importantes mecanismos de proteção ambiental, mas a flexibilização do uso e o estabelecimento de limites abaixo do recomendado por especialistas podem levar a perdas de áreas de proteção, refletindo negativamente sobre a atividade agrícola e comprometendo o desenvolvimento sustentável.

Palavras-chave: Área Consolidada, Área de Preservação Permanente, Código Florestal, Direito Ambiental, Direito de Propriedade, Função Social, Lei 12.651/12, Reserva Legal.

LISTA DE ABREVIATURAS

ADIn	- Ação Direta de Inconstitucionalidade
APPs	- Área de Preservação Permanente
CAR	- Cadastro Ambiental Rural
CC	- Código Civil
CDC	- Código de Defesa do Consumidor
CF/88	- Constituição Federal de 1988
CONAMA	- Conselho Nacional do Meio Ambiente
CPC	- Código de Processo Civil
CRI	- Cartório de Registro de Imóveis
ESALQ	- Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz
GAEMA	- Grupo de Atuação Especial de Defesa do Meio Ambiente
ITR	- Imposto Sobre a Propriedade Territorial Rural
LACP	- Lei da Ação Civil Pública
LCA	- Lei dos Crimes Ambientais
MMA	- Ministério do Meio Ambiente
PGR	- Procuradoria Geral da República
PMDBBS	- Projeto de Monitoramento do Desmatamento nos Biomas Brasileiros por Satélite
PMFS	- Plano de Manejo Florestal Sustentável
PRA	- Programa de Recuperação Ambiental
PSS	- Plano de Suprimento Sustentável
RL	- Reserva Legal
SICAR	- Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural
SINIMA	- Sistema Nacional de Informação sobre o Meio Ambiente
SISNAMA	- Sistema Nacional do Meio Ambiente
STF	- Supremo Tribunal Federal
STJ	- Superior Tribunal de Justiça
TJRS	- Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
UNICAMP	- Universidade de Campinas
USP	- Universidade de São Paulo

INTRODUÇÃO

O sistema agropecuário brasileiro sempre esteve voltado para atender o mercado externo, necessitando de grandes áreas para desenvolver os cultivos de interesse dos países importadores. Essa pressão por aumento de produção, inevitavelmente, levou ao avanço das lavouras sobre as áreas de florestas e outras formas de vegetação nativa, muitas vezes de modo irregular, desrespeitando as normas de proteção ambiental.

A legislação brasileira há tempos normatizou o uso dos bens ambientais, mas, inicialmente, seus dispositivos procuravam atender o viés econômico e utilitarista com objetivo de conservar o ambiente para um longo período de utilização.

Com a intensificação das atividades humanas sobre o ambiente natural as normas brasileiras evoluíram em sua defesa, elegeram as florestas como de interesse comum a todos os habitantes do país e, assim, chegamos à edição, em 1965, da Lei 4.771 que instituiu o “Novo” Código Florestal e estabeleceu regras mais complexas para a proteção das florestas.

Nos anos seguintes o Código Florestal adquiriu uma dimensão voltada à proteção da biodiversidade. Resistiu às investidas da elite ruralista e durante os seus 47 anos adquiriu maior atualidade e relevância para a proteção dos ecossistemas remanescentes no Brasil. Mas a partir de 2010 uma ampla mobilização de representantes de diversos setores econômicos aliada à cômoda omissão do Poder Executivo Federal, conseguiu aprovar a Lei 12.651/2012, que revogou o Código Florestal de 1965.

Para alguns a nova lei surge como um dos principais diplomas da legislação ambiental pátria, por concentrar diversos instrumentos jurídicos destinados à proteção das florestas e outras formas de vegetação nativa e, para outros a lei cria o pior de todos os cenários previstos, pois desprotege o

ambiente, não resolve o problema de falta de governança ambiental, distribui o ônus da proteção de forma arbitrária entre pequenos proprietários agrários familiares, entre proprietários não familiares, entre quem cumpriu e descumpriu o Código de 1965.

Diante disso, a grande questão a ser respondida é se a nova lei conseguirá, efetivamente, atender a conservação das florestas e demais formas de vegetação nativa em harmonia com a atividade agrícola e com a promoção do desenvolvimento econômico?

Assim, diante da necessidade de se conhecer a Lei 12.651/12 e de verificar de que forma seus dispositivos realizarão a tutela do ambiente, bem como, as implicações para a atividade agropecuária e o desenvolvimento sustentável, demonstra-se a relevância do tema e justifica-se a importância social, jurídica e econômica de seu estudo.

Acrescenta-se ao tema proposto o estudo de alguns princípios do direito ambiental, o tratamento constitucional ao direito de propriedade, a função social da propriedade e a responsabilização do proprietário pelos danos causados ao ambiente e temos um campo muito fértil para se trabalhar exaustivamente.

Desta forma o presente trabalho teve como objetivo geral analisar o novo Código Florestal, o seu desdobramento sobre a atividade agrícola considerando alguns princípios do direito ambiental frente ao direito de propriedade, avaliando sua eficácia na conservação das florestas e demais formas de vegetação nativa. E como objetivos específicos: demonstrar os princípios e fundamentos da nova lei; identificar as medidas protetivas aplicadas ao ambiente; verificar o tratamento dado à atividade agrícola; esclarecer conceitos e definições trazidos pela lei; e por fim entender como seus dispositivos se coadunam na busca da proteção ao meio e do desenvolvimento sustentável.

O trabalho foi estruturado em três capítulos onde se avaliou: a evolução da proteção jurídica do ambiente no direito brasileiro; o direito de propriedade

e a nova dimensão da propriedade rural a partir da Constituição Federal de 1988; e por fim tratamos dos reflexos da Lei 12.651/12 na atividade agrícola.

No primeiro capítulo se trabalhou a evolução da proteção jurídica do ambiente no direito brasileiro, partindo do entendimento do ambiente como direito fundamental, passando por alguns de seus princípios basilares e finalizando com o estudo das diferentes leis que trataram da normatização das florestas e demais formas de vegetação até desembocar na Lei 12.651/12.

No segundo capítulo se tratou do direito de propriedade e da nova dimensão da propriedade rural a partir da CF/88, através do estudo da dimensão jurídica e fundiária da propriedade rural; do entendimento da função socioambiental da propriedade; e da caracterização do uso irregular da propriedade e a responsabilização do proprietário pelos danos causados ao ambiente natural.

No terceiro capítulo se fez uma análise dos possíveis reflexos da Lei 12.651/12 na atividade agrícola, através do detalhamento do uso alternativo do solo; dos incentivos e sanções visando à conservação de florestas e demais formas de vegetação nativa; da adequação da propriedade ao novo diploma; e finalizando com as perspectivas para a atividade agrícola e o desenvolvimento sustentável a partir da nova lei.

É importante salientar que o presente trabalho não tem a intenção de esgotar o assunto, até por que, como dito antes, a soma dos temas em questão é campo fértil para muito estudo e aprofundamento de ideias. Certamente, cabe muita discussão sobre o tema tratado, o que é essencial no Estado Democrático de Direito, onde o debate sempre se faz necessário com o objetivo de se evoluir para uma consciência comum preservacionista, aliando produtividade e proteção dos recursos naturais frente a um mundo globalizado.

1. A PROTEÇÃO JURÍDICA DO AMBIENTE NO DIREITO BRASILEIRO

A postura do homem diante da natureza sempre foi de desafio, pois esta sempre representou um obstáculo à obtenção dos recursos necessários a sua sobrevivência. Assim, essa relação foi conflituosa desde o princípio dos tempos e o homem tem na natureza um inimigo a ser superado e dominado, de modo a lhe permitir usar de todos os seus benefícios infinitamente.

Neste capítulo inicial vamos tratar do ambiente como direito fundamental e de alguns de seus princípios basilares, bem como, faremos um breve estudo da evolução da normatização ambiental sobre as florestas e demais formas de vegetação.

1.1. O ambiente como direito fundamental

É ponto pacífico que no curso do desenvolvimento econômico, desde tempos mais remotos, sempre existiu a exploração da natureza pelo homem, mas modernamente essas ações se operam de forma mais direta e mais impactante sobre os principais bens ambientais que formam os ecossistemas. E a degradação ambiental perpetrada pelo homem moderno tem um custo elevado, refletido diretamente na perda da qualidade de vida dos cidadãos, na perda de ecossistemas, colocando em risco a qualidade do ambiente para as presentes e futuras gerações.

Com o processo de industrialização as cidades começaram a gerar grandes quantidades de resíduos e rejeitos que são lançados diretamente na natureza contaminando o ar, o solo e as águas. De outro lado, no setor rural, a busca pelo lucro e pelo aumento de produtividade, resultou, segundo Albenir Gonçalves e Cassiano Ceresér na utilização da terra de forma irresponsável, favorecendo o desmatamento indiscriminado das florestas para dar lugar às

plantações e pastagens com tecnologias que trouxeram a contaminação dos solos, das águas e dos alimentos pelo uso excessivo de venenos. Os autores alertam que o homem moderno tem modificado a natureza como nunca antes na história da humanidade, colocando em risco a sua própria sobrevivência, bem como das suas gerações futuras em face das consequências negativas dessas agressões ao ambiente¹.

Alguns setores da sociedade, especificamente aqueles que defendem a natureza (Organizações Não-Governamentais, Ambientalistas, membros do Ministério Público e o Conselho Nacional do Meio Ambiente, CONAMA), não ficaram alheios aos efeitos negativos da degradação ambiental e passaram a responder de forma contrária ao modelo clássico de desenvolvimento moderno. No mesmo diapasão o direito passou a prever e a garantir a tutela do ambiente.

Nas décadas de 70 e 80, segundo Geraldo Ferreira Lanfredi, ocorreu à internacionalização da questão ambiental com debates em foros internacionais, como a Conferência de Estocolmo de 1972, da onde se concluiu que o “valor” ambiental diz respeito não só a este ou aquele país, mas a toda a humanidade. Para este autor a pressão exercida pelos Tratados e Convenções Internacionais levou a obrigatoriedade de edição de normas no direito interno de cada país, o que acabou por refletir-se nas Constituições mais recentes de muitos Estados. Assim, na Carta Magna Brasileira de 1988, a proteção ambiental foi reconhecida como direito fundamental dos indivíduos².

Para J. J. Gomes Canotilho e José Rubens M. Leite o Direito Constitucional Ambiental Brasileiro é inovador em vários aspectos, pois recebeu alicerce proveniente do efeito produzido pela constatação da crise ambiental contemporânea e, complementam que o cerne do Direito Ambiental Brasileiro encontra espaço dilatado em nossa Constituição/1988, que inseriu

¹ Albenir Itaboraí Querubini Gonçalves e Cassiano Portella Cereser, 2013. **Função ambiental da propriedade rural e dos contratos agrários**. São Paulo: Liv. E Ed. Universitária de Direito, 2013. p. 38-39.

² Geraldo Ferreira Lanfredi. **Busca de rumos para a efetividade do direito ambiental**. In: Novos rumos para o direito ambiental, nas áreas civil e penal. Coordenador: Geraldo Ferreira Lanfredi, Campinas, SP: Millennium Editora, 2006. p.16-17.

uma verdadeira política ambiental, detalhando e especificando os caminhos a serem trilhados pela sociedade³.

Existe um consenso entre vários autores pátrios de que a Constituição de 1988 inaugurou uma nova fase de proteção ao meio ambiente. Para Nádía Scariot a partir desse texto a questão ambiental passa a ser vista como uma questão crucial ao desenvolvimento do país, à saúde e qualidade de vida dos cidadãos, fazendo surgir uma nova concepção de meio ambiente, cuja proteção e preservação cabem a toda a sociedade aliada ao poder público⁴. Neste sentido a autora diz:

Quando o artigo 225 da Constituição Federal de 1988 explica o dever do Estado e da coletividade em preservar o meio ambiente para presentes e futuras gerações, está nitidamente superando um modelo de Estado que, ao se abster de intervir, especialmente nas atividades econômicas, levou a um complexo conjunto de problemas, cujas soluções passam pela intensificação da atividade estatal. Assim, ao contrário da agenda liberal de não intervenção, a Constituição de 1988 introduziu um modelo de Estado que deve interferir de forma preventiva e precaucional, com o intuito de incentivar a criação de políticas públicas diante das necessidades sociais⁵.

Segundo a autora, esse Estado, que se tem denominado de Estado ambiental de direito, requer, para sua efetivação, mudanças profundas na estrutura social, econômica, cultural e política da sociedade brasileira⁶.

Em 2010, o Supremo Tribunal de Justiça (STJ) publicou uma cronologia da legislação ambiental brasileira⁷ onde observamos ser consistente a produção legislativa sobre o tema, sendo que a Constituição de 1988 foi a primeira a dedicar capítulo específico ao meio ambiente, em texto avançado, que impõe ao Poder Público e a coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente.

³ José Joaquim Gomes Canotilho e José Rubens Morato Leite. **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. 3ª ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 17.

⁴ Nádía Awad Scariot. **A evolução do estado na perspectiva da questão ambiental**. Passo Fundo: Editora UPF, 2011. p. 92.

⁵ Ibid. p. 93

⁶ Ibid. p. 94.

⁷ Federico Augusto Di Trindade Amado. **Direito ambiental esquematizado**. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2011. p.24-26.

Na mesma linha, Elenise Schonardie, afirma que o capítulo dedicado ao meio ambiente gerou elogios de Estados estrangeiros que não possuem legislação semelhante. E complementa que o fato de nosso país possuir essas normas no texto constitucional é um avanço significativo para a qualidade de vida dos cidadãos e que, tais normas possuem conteúdo de direito fundamental⁸.

Assim, faz-se necessária uma rápida análise acerca de alguns dos princípios que orientam e fundamentam o direito ambiental.

1.2. Princípios do direito ambiental

Os princípios gerais do direito são o alicerce do nosso ordenamento jurídico e é inegável a sua importância na sustentação e manutenção no Estado Democrático de Direito. Assim, não há como avançar em qualquer tema de cunho jurídico sem permear pelos princípios envolvidos.

Para Lemos, os princípios constitucionais de proteção socioambiental são extremamente importantes, pois formam a base de sustentação do reconhecimento do direito ao meio ambiente sadio e equilibrado⁹.

No entendimento de Frederico Amado, os princípios passaram de meras fontes de integração a espécie de normas jurídicas, portanto, de conteúdo normativo, e assim os define:

Os princípios são normas jurídicas que fundamentam o sistema jurídico, com maior carga de abstração, generalidade e indeterminação que as regras, não regulando situações fáticas diretamente, carecendo de intermediação para a aplicação concreta. Devem ser pesados com

⁸ Elenise Felzke Schonardie. **Dano ambiental: a omissão dos agentes públicos**. Passo Fundo: Editora UPF, 2003. p.20.

⁹ Patrícia Faga Iglécias Lemos. **Meio ambiente e responsabilidade civil do proprietário**. 2^a ed. São Paulo: Editora RT, 2012. p. 55.

outros princípios em cada caso concreto, à luz da ponderação casual, não existindo um princípio absoluto¹⁰.

Esclarece que os princípios se diferenciam das regras por terem maior grau de abstração, de indeterminabilidade e função morfogenética (são fundamentos das regras) e que, mesmo não havendo hierarquia jurídica entre princípios e regras, os princípios são axiologicamente superiores. Complementa que o conflito entre regras se resolve com critérios de hierarquia, especialidade e revogação, ao contrário dos princípios. Enquanto as regras valem ou não (tudo ou nada), os princípios pesam ou não¹¹.

Entendemos desta definição que os princípios podem ser realizados em diferentes graus, conforme as possibilidades reais e jurídicas, enquanto as regras são normas que podem ser cumpridas ou não, ou seja, regra válida deve ser cumprida exatamente nos termos do ordenamento, nas palavras de Alexy¹² e Rothenburg¹³, citados por Cassiano Pereira Cardoso, “portanto, as regras contêm determinações no âmbito do fática e juridicamente possível, [...] enquanto os princípios podem ser cumpridos em distintos graus, as regras incidem segundo o tudo ou nada”¹⁴.

Como dito antes, os princípios são alicerces do ordenamento jurídico, e assim, encontramos princípios ambientais previstos em várias normatizações ambientais¹⁵. Frederico Amado¹⁶ destaca a Lei 11.428/2006, que regula o Bioma Mata Atlântica que trouxe expresso o princípio da função socioambiental da propriedade, da equidade intergeracional, da prevenção, da

¹⁰ Frederico Augusto Di Trindade Amado. **Direito ambiental esquematizado**. p. 39.

¹¹ Ibid. mesma página.

¹² Robert Alexy. **Teoría de los derechos fundamentales**. Trad. de Ernesto Garzón Valdés. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001, *apud* Cassiano Pereira Cardoso. **Princípios gerais do direito**. Passo Fundo: UPF, 2003, p. 23.

¹³ Walter Claudius Rothenburg. **Princípios constitucionais**. Porto Alegre: Fabris, 1999. *apud* ibidem. p. 24.

¹⁴ Cassiano Pereira Cardoso. **Princípios gerais do direito**. Passo Fundo: UPF, 2003, p. 23.

¹⁵ Em que pese toda a discussão conceitual entre regras e princípios, aqui nos referimos aos princípios enquanto normas de caráter geral previstos no texto constitucional e infraconstitucionais e com a função de balizar a aplicação das leis ambientais.

¹⁶ Frederico Augusto Di Trindade Amado. **Direito ambiental esquematizado**. p.40.

precaução, do usuário pagador, entre outros. Antônio Fernando Pinheiro Pedro destaca os princípios do desenvolvimento sustentável, da prevenção e precaução, da participação e do poluidor pagador, como sendo o tetraedro que forma o núcleo de regência do direito ambiental moderno, tendo como base a orientação humanística e transcendental e por faces dessa pirâmide o aspecto territorial, político e econômico¹⁷.

1.2.1. Princípio da prevenção

O princípio da prevenção aplica-se àquelas situações onde há a certeza científica do impacto ambiental da atividade humana e para o qual se possa, com segurança, estabelecer um conjunto de nexos de causalidade que seja suficiente para identificar os impactos futuros mais prováveis¹⁸.

Nádia Scariot explica que esse princípio guarda características específicas, aplicando-se a impactos ambientais já ocorridos e em situações em que seja possível identificar a certeza de danos futuros e que a prevenção se ocupa de coibir riscos ao meio ambiente, sejam eles concretos ou potenciais, mas já conhecidos pela experiência humana¹⁹.

A prevenção passa a ter fundamento no ordenamento jurídico brasileiro a partir da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/1981), que inseriu como objetivos a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação do meio ambiente, com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente²⁰.

¹⁷ Antônio Fernando Pinheiro Pedro. **Princípios do direito ambiental**. In: Novos rumos para o direito ambiental, nas áreas civil e penal. Coordenador: Geraldo Ferreira Lanfredi, Campinas, SP: Millennium Editora, 2006. p. 3.

¹⁸ Paulo de Bessa Antunes. **Direito ambiental**. 16ª ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 48.

¹⁹ Nádia Awad Scariot. **A evolução do estado na perspectiva da questão ambiental**. Passo Fundo: Editora UPF, 2011. p. 195.

²⁰ Paulo Affonso Leme Machado. **Direito ambiental brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 2014. p.94 e 95.

O princípio da prevenção está implicitamente consagrado no Art. 225²¹ da CF/88 que estabelece o dever de preservação do meio ambiente a coletividade e ao poder público. Para Nádia Scariot a tarefa de agir de forma preventiva não pertence apenas ao Estado, mas sim a todos os segmentos sociais²².

Antônio F. P. Pedro diz que este princípio é o norteador dos mecanismos de gestão do ambiente devido sua característica marcadamente territorial. Assim, mecanismos de controle territorial visando à orientação da ocupação do solo e ao uso dos recursos disponíveis assumem caráter preventivo, envolvendo conceitos de previsão e previsibilidade, onde o planejamento é o principal instrumento dessas ações²³.

Encontram-se no sistema normativo brasileiro, segundo Marcus Vinicius Corrêa Bittencourt, alguns instrumentos de tutela ambiental, seja para pesquisa, seja para ação de prevenir, no âmbito administrativo, como o licenciamento ambiental e respectivo estudo prévio de impacto ambiental, zoneamento administrativo, tombamento e as sanções administrativas²⁴.

O mesmo autor esclarece, ainda, que, junto ao Poder Judiciário, o ajuizamento de remédios como ação civil pública e ação popular permite a tutela mais adequada a esses direitos difusos, visando impedir danos ao bem ambiental, sem excluir a possibilidade de utilização de instrumentos de tutela de urgência, como liminares antecipatórias e medidas cautelares.

Da mesma forma, a jurisprudência dos tribunais é clara no uso do princípio da prevenção como forma de resguardar o ambiente natural das

²¹ Art. 225, CF/88. 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.

²² Nádia Awad Scariot. **A evolução do estado na perspectiva da questão ambiental**. p. 196.

²³ Antônio Fernando Pinheiro Pedro. **Princípios do direito ambiental**. In: Novos rumos para o direito ambiental, nas áreas civil e penal. Coordenador: Geraldo Ferreira Lanfredi. p. 5.

²⁴ Marcus Vinicius Corrêa Bittencourt. **Princípio da prevenção no direito ambiental**.

Disponível em:

<http://www.advogado.adv.br/artigos/2006/marcusviniciuscorreabittencourt/principiodaprevencao.htm>. Consulta em 14/10/2013.

potenciais agressões impostas pelo uso desregrado de seus recursos. Nesse sentido, baseado no princípio da prevenção, a Vigésima Segunda Câmara Cível do Tribunal de Justiça do RS²⁵ negou o seguimento da apelação cível nº 70051406387 e manteve a aplicação de multa pelo funcionamento de estabelecimento potencialmente poluidor sem o devido licenciamento ambiental.

Deste modo, em se tratando de direito ambiental deve-se sempre buscar a prevenção, pois remediar normalmente não é possível, dada a natureza irreversível dos danos ambientais, em regra.

1.2.2. Princípio da precaução

O princípio da precaução tem por objetivo orientar o desenvolvimento e a aplicação do direito ambiental nos casos de incerteza científica quanto ao impacto ambiental de uma atividade.

O princípio da precaução está presente no direito alemão desde os anos 70²⁶. Apareceu pela primeira vez em um instrumento internacional em 1990, na Declaração Ministerial de Bergen sobre o Desenvolvimento Sustentável da Região da Comunidade Europeia²⁷. Mas foi na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio 92) que teve o seu lançamento

²⁵ **APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO AMBIENTAL. ESTABELECIMENTO POTENCIALMENTE POLUIDOR. INEXISTÊNCIA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL. MULTA. PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO. MANUTENÇÃO DA PENALIDADE.**

A aplicação de multa pelo funcionamento de estabelecimento potencialmente poluidor sem o devido licenciamento ambiental prescinde da efetiva verificação da ocorrência de danos ao meio ambiente. Princípio da Prevenção. No caso dos autos, restou incontroverso que a autora desenvolveu a sua atividade industrial, por seis anos, sem o devido licenciamento ambiental, visto que não contava com estação de tratamento de esgoto nas suas instalações, lançando efluentes líquidos industriais in natura, colocando em risco o meio ambiente, a saúde pública e a toda a coletividade **APELAÇÃO A QUE SE NEGA SEGUIMENTO. DECISÃO MONOCRÁTICA.** (Apelação Cível Nº 70051406387, Vigésima Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Kraemer, Julgado em 06/08/2013).

²⁶ Paulo Affonso Leme Machado. **Direito ambiental brasileiro.** p.95.

²⁷ Nesse sentido ver Patrícia Faga Iglecias Lemos, na obra **Meio ambiente e responsabilidade civil do proprietário.** 2ª ed. São Paulo: Editora RT, 2012. p. 72-73.

internacional, entrando na “Declaração do Rio de Janeiro” como o princípio de número quinze, que diz:

“De modo a proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental”²⁸.

Assim, tal princípio deve ser aplicado sempre que inexistir certeza científica quanto aos efetivos danos e a sua extensão, desde que haja base científica razoável fundada em juízo de probabilidade não remota de sua potencial ocorrência, ou seja, sempre que um empreendimento puder causar danos ambientais sérios ou irreversíveis deverão ser adotadas medidas de precaução para evitar ou reduzir os riscos ambientais e para a população²⁹.

Ainda, esse princípio foi previsto expressamente na Convenção sobre Mudança do Clima (artigo 3º, item 3), na Convenção da Biodiversidade, das quais o Brasil é signatário, bem como na Lei de Biossegurança, em resoluções do CONAMA e na Lei 9.605, no parágrafo 3º do seu artigo 54, que tipifica o crime de poluição. Esse princípio passou a ser adotado em muitos tratados internacionais sobre a matéria ambiental desde 1989³⁰, e a partir da Declaração do Rio de Janeiro que há uma “tomada de consciência ecológica”, sendo o princípio da precaução definitivamente incorporado no ordenamento jurídico brasileiro, passando a orientar a política de desenvolvimento³¹.

Frederico Amado entende que em casos extremos de perigo ambiental o Poder Público não deve liberar atividades supostamente impactantes até que haja uma evolução científica a fim de melhor analisar a natureza e a extensão

²⁸ Paulo Affonso Leme Machado. **Direito ambiental brasileiro**. p.96.

²⁹ Frederico Augusto Di Trindade Amado. **Direito ambiental esquematizado**. p.41.

³⁰ Patrícia Faga Iglécias Lemos. **Meio ambiente e responsabilidade civil do proprietário**. p.72.

³¹ Nádia Awad Scariot. **A evolução do estado na perspectiva da questão ambiental**. p. 191.

dos potenciais males ambientais. Assim, a incerteza científica milita em favor do ambiente e da saúde³². Romeu Thomé entende que o princípio da precaução deve se limitar aos casos de riscos graves e irreversíveis, e não a riscos de qualquer natureza, o que inviabilizaria o desenvolvimento científico e econômico³³.

No entendimento de Nádia Scariot a aplicação desse princípio implica em uma nova forma de atuação do Estado e da sociedade em relação às atividades potencialmente lesivas ao ambiente, pois se adota uma postura de intervir antes que a atividade ocorra e seus efeitos nocivos se tornem irreversíveis, ou, quando a atividade já tenha iniciado, a atuação deve ser no sentido de suspensão para cessar ou amenizar os danos causados. Resume a autora: “a precaução age no presente para não se ter que chorar e lastimar o futuro”³⁴.

A mesma autora explica que o princípio da precaução trouxe uma importante inovação que é a da aplicação de medidas protetivas para evitar danos independentemente da certeza científica, pois até a década de 1980 as medidas de proteção ao meio ambiente deveriam se submeter à análise científica, ou seja, cabia à ciência (com os meios disponíveis) assegurar a confiabilidade dos resultados. Assim, o grande mérito desse princípio é que embora a ciência não apresente certeza quanto à ocorrência de dano, o mesmo impede atos lesivos ao meio ambiente que possam advir exatamente em função dessa incerteza³⁵.

Sobre o tema, Paulo Affonso Leme Machado³⁶ diz que, na certeza do dano ambiental, o mesmo deve ser prevenido como preconiza o princípio da prevenção, mas que, em caso de dúvida ou de incerteza, também se deve agir prevenindo, ou seja, a dúvida científica, expressa com argumentos razoáveis, não dispensa a prevenção.

³² Frederico Augusto Di Trindade Amado. **Direito ambiental esquematizado**. p.41.

³³ Romeu Faria Thomé da Silva. **Manual de Direito Ambiental**. 3ª Edição. Salvador: Ed. JusPodivm, 2013. p. 69.

³⁴ Nádia Awad Scariot. **A evolução do estado na perspectiva da questão ambiental**. p. 192.

³⁵ Ibid. mesma página.

³⁶ Paulo Affonso Leme Machado. **Direito ambiental brasileiro** p. 105.

Segundo Frederico Amado é com base no princípio da precaução que parte da doutrina sustenta a possibilidade de inversão do ônus da prova nas demandas ambientais, passando ao suposto poluidor a obrigação de provar que a sua atividade não é poluidora³⁷.

Nesse sentido é o ensinamento de Alexandre Kiss e Dinah Shelton citados por Paulo Affonso Leme Machado³⁸:

Em certos casos, em face da incerteza científica, a relação de causalidade é presumida com o objetivo de evitar a ocorrência de dano. Então, uma aplicação estrita do princípio da precaução inverte o ônus normal da prova e impõe ao autor potencial provar, com anterioridade, que sua ação não causará danos ao meio ambiente³⁹.

Esse entendimento vem predominando no Supremo Tribunal de Justiça que, em diversos julgados tem determinado a inversão do ônus da prova, por entender que cabe ao empreendedor da atividade potencialmente perigosa demonstrar a segurança do empreendimento⁴⁰.

Assim também é o entendimento do TJ/RS, como se observa no julgamento do Agravo de Instrumentos nº 70053702924, onde a Terceira Câmara Cível entendeu viável a inversão do ônus da prova com base no princípio da precaução⁴¹.

³⁷ Frederico Augusto Di Trindade Amado. **Direito ambiental esquematizado**. p.42.

³⁸ Alexandre Kiss e Dinah Shelton. **Traité de droit européen de l'environnement**. Paris, Frison-Roche, 1995, *apud* Paulo Affonso Leme Machado. **Direito ambiental brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 2014. p.113.

³⁹ *Ibid.* mesma página.

⁴⁰ Patrícia Faga Iglécias Lemos. **Meio ambiente e responsabilidade civil do proprietário**. p.74.

⁴¹ **AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO AMBIENTAL. INVERSÃO DO ÔNUS PROBATÓRIO. POSSIBILIDADE NO CASO CONCRETO.**

Viável a inversão do ônus da prova, com fundamento no artigo 6º, inciso VIII do CDC, bem ainda no princípio da precaução. Jurisprudência desta Corte e do STJ. (Agravo de Instrumento Nº 70053702924, Terceira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Matilde Chabar Maia, Julgado em 23/05/2013);

1.2.3. Princípio do desenvolvimento sustentável

Esse princípio tem a difícil tarefa de atender às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de existência digna das gerações futuras, harmonizando crescimento econômico, preservação ambiental e equidade social.

A Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento define que o desenvolvimento sustentável deve atender às necessidades das gerações presentes sem comprometer a capacidade das gerações futuras na satisfação de suas próprias necessidades⁴².

A busca pelo desenvolvimento socioeconômico em harmonia com a preservação ambiental não é recente; essa discussão emergiu da Conferência de Estocolmo, em 1972, e foi denominado de ecodesenvolvimento e, posteriormente, chamado de desenvolvimento sustentável⁴³.

O princípio do desenvolvimento sustentável, conforme Frederico Amado⁴⁴, tem previsão implícita no caput do Art. 225 combinado com o Art. 170, VI⁴⁵ ambos da CF/88 e expressa no Princípio 04⁴⁶ da Declaração do Rio, mas não se trata de inovação destes diplomas, visto estar presente em nosso ordenamento desde 1981 com a Lei 6.938, da Política Nacional do Meio Ambiente, em seu Art. 4º, I. O autor explica que este princípio decorre de uma ponderação que deverá ser feita casuisticamente entre o direito fundamental ao

⁴² Romeu Faria Thomé da Silva. **Manual de Direito Ambiental**. p. 59.

⁴³ Ibid., p. 58.

⁴⁴ Frederico Augusto Di Trindade Amado. **Direito ambiental esquematizado**. p.44.

⁴⁵ Art. 170, VI, CF/88. 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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

⁴⁶ Declaração do Rio, Princípio 4. Para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental constituirá parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente deste.

desenvolvimento econômico e o direito a preservação ambiental, à luz do princípio da proporcionalidade.

Nesse sentido, Antônio Pedro complementa que a questão ambiental forma o núcleo central do conceito de desenvolvimento sustentável e é moldada por demandas de natureza difusa, que caracterizam a terceira geração dos direitos da era moderna e refletem as preocupações da sociedade pós era industrial. E conclui que esse conceito de sustentabilidade envolve nova postura ideológica de seus operadores, pois implica em adoção de limites ao crescimento econômico, direcionando-o de modo que os geradores e beneficiários das atividades de impacto ambiental e social paguem esta conta⁴⁷.

Para Patrícia Lemos esse princípio deve ser entendido em consonância com os demais princípios de proteção ambiental, pois o bem que propicia o desenvolvimento econômico, social, cultural e político é o mesmo que importa para a manutenção da sadia qualidade de vida. Ou seja, não tem sentido que o desenvolvimento se dê de forma desordenada e cause dano ao meio ambiente⁴⁸.

No mesmo diapasão, Patrícia Iglécias diz que deve haver uma compatibilização da atividade econômica com a proteção do meio ambiente. Que apesar de justificar-se a atividade econômica deve ocorrer dentro dos limites da capacidade dos ecossistemas, resguardando a renovação dos recursos renováveis e a exploração não predatória dos recursos não renováveis, preservando-se para as gerações presentes e futuras⁴⁹.

Assim, o desenvolvimento sustentável, segundo Antônio Pedro, norteia a nova economia global e é uma resposta conceitual de cunho ideológico à escassez provocada pela apropriação hegemônica, milenar, unilateral e destrutiva, pelo homem, dos recursos naturais do planeta. E que o conceito de

⁴⁷ Antônio Fernando Pinheiro Pedro. **Princípios do direito ambiental**. In: Novos rumos para o direito ambiental, nas áreas civil e penal. Coordenador: Geraldo Ferreira Lanfredi. p. 4.

⁴⁸ Patrícia Faga Iglécias Lemos. **Meio ambiente e responsabilidade civil do proprietário**. p.63.

⁴⁹ Patrícia Iglécias. **Direito ambiental**. São Paulo, Editora RT, 2013. p. 51

sustentabilidade envolve nova postura dos seus operadores, pois implica em adoção de limites ao crescimento econômico⁵⁰.

Todavia, alerta Frederico Amado, o princípio do desenvolvimento sustentável não possui apenas uma vertente econômico-ambiental, mas também tem uma acepção social, consistente na justa repartição das riquezas do mundo, pois inexistente qualquer razoabilidade em se determinar a alguém que preserve os recursos naturais sem previamente disponibilizar as mínimas condições de dignidade humana. Complementa que o desenvolvimento não é sinônimo de crescimento, pois não implica obrigatoriamente na majoração de produtos e serviços no bojo da economia, sendo teoricamente possível a redução da poluição e das desigualdades sociais sem o crescimento da economia, mas com desenvolvimento sustentável⁵¹.

1.2.4. Princípio da solidariedade intergeracional

O princípio da solidariedade intergeracional atribui à geração presente a responsabilidade de preservação do ambiente natural em condições adequadas para as gerações futuras, o que exige um elevado senso ético e uma postura de preservação da espécie humana.

A proteção dos interesses e da qualidade de vida das gerações futuras foi inserida na Declaração de Estocolmo, em 1972, e traz como um compromisso das gerações presentes à proteção das gerações futuras⁵².

A Constituição Portuguesa faz menção expressa ao princípio da solidariedade entre gerações, tendo como significado básico a obrigação das

⁵⁰ Antônio Fernando Pinheiro Pedro. **Princípios do direito ambiental**. In: Novos rumos para o direito ambiental, nas áreas civil e penal. Coordenador: Geraldo Ferreira Lanfredi. p. 4.

⁵¹ Frederico Augusto Di Trindade Amado. **Direito ambiental esquematizado**. p. 50.

⁵² Nádia Awad Scariot. **A evolução do estado na perspectiva da questão ambiental**. p. 201.

gerações presentes em incluir como medida de ação e de ponderação os interesses das gerações futuras⁵³.

Na CF/88, no “caput” do art. 225, encontramos determinação expressa para a preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações. Nesse sentido, a solidariedade apresenta-se como elemento de sustentação de uma ética de alteridade que vai caracterizar o princípio⁵⁴.

No entanto, cabe o questionamento se realmente existe essa responsabilidade e por que se deveria preservar para as futuras gerações? E a resposta parece simples quando se pensa na continuidade da espécie humana. Mas diante da utilização excessiva dos recursos naturais e do consumismo exagerado de bens desnecessários, entre outros fatores, deparamos com uma difícil realidade para a consolidação desse princípio.

A alternativa proposta por Paulo Affonso Leme Machado é a equidade no acesso aos recursos naturais com o objetivo de evitar o esgotamento e garantir a guarda desses bens para as gerações futuras. O acesso equitativo dará oportunidades iguais diante de casos iguais ou semelhantes e, uma ordem hierárquica no acesso aos bens ambientais observará a proximidade dos usuários com relação aos bens. Assim, a prioridade de uso deve percorrer uma escala que vai do local ao planetário, passando pela região, pelo País e pela comunidade de Países⁵⁵.

A preocupação em garantir para as gerações futuras um ambiente natural em condições de ser usufruído de forma digna e responsável envolve uma abordagem sistêmica, sem a qual não se consegue assimilar a dimensão complexa e multidisciplinar da questão ambiental. O compromisso de proteção e preservação ambiental está ligado às relações humanas com a sua própria espécie e também com todo o sistema natural do qual faz parte e com o qual

⁵³ José Joaquim Gomes Canotilho e José Rubens Morato Leite. **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. p. 28.

⁵⁴ Patrícia Faga Iglécias Lemos. **Meio ambiente e responsabilidade civil do proprietário**. p. 43

⁵⁵ Paulo Affonso Leme Machado. **Direito ambiental brasileiro**. p. 88.

está integrado⁵⁶. Assim, a concepção antropocêntrica é substituída por essa visão sistêmica, onde todos têm responsabilidade com as ações presentes e suas consequências futuras.

1.3. O Código Florestal Brasileiro

Tendo como base o histórico das principais leis ambientais do Brasil, encontrado em Frederico Amado⁵⁷, verificamos que a primeira lei de proteção florestal foi o Regimento do Pau-Brasil, editado em 1605 com a finalidade de reduzir a intensidade do tráfico da madeira que colocava em risco a sua existência. Posteriormente, em 1799, foi criado o Regimento de Cortes de Madeiras, que estabeleceu rigorosas regras para a derrubada de árvores. Fora isso, no período colonial a preocupação com a proteção das florestas foi inexistente, no sentido que a temos na atualidade, isso porque a exploração da madeira era a principal atividade econômica da época⁵⁸.

O primeiro Código Florestal Brasileiro foi publicado em 1934, Decreto 23.793/1934, preocupado com a questão da exploração econômica das florestas e já assentado em bases inspiradas no princípio da função social da propriedade⁵⁹, impôs limites ao exercício desse direito, e segundo Sérgio Ahrens, ao designar as florestas como bem de interesse comum de todos os habitantes do Brasil, já indicava, à época, a preocupação do legislador com a crescente dilapidação do patrimônio florestal, pelo poder de livre disposição dos particulares sobre as florestas⁶⁰. Exemplo disso foi a proibição das queimadas como prática de preparação do solo para as lavouras, que era uma tradição

⁵⁶ Nádia Awad Scariot. **A evolução do Estado na perspectiva da questão ambiental**. p. 202.

⁵⁷ Frederico Augusto Di Trindade Amado. **Direito ambiental esquematizado**. p.24-26.

⁵⁸ Romeu Faria Thomé da Silva. **Manual de Direito Ambiental**. p.301.

⁵⁹ Guilherme José Purvin de Figueiredo. **Curso de direito ambiental**. 6ª ed. São Paulo: Editora RT, 2013. p. 334.

⁶⁰ Sérgio Ahrens. **O “novo” código florestal brasileiro: conceitos jurídicos fundamentais**. In: Anais do VIII Congresso Brasileiro de Silvicultura. Brasília: Sociedade Brasileira de Engenheiros Florestais, 2003.

agrária colonial muito comum e, a proibição da derrubada de matas existentes nas margens dos cursos d'água e das encostas dos morros – sendo essas últimas, ainda presentes na legislação atual⁶¹.

Guilherme José Purvin de Figueiredo⁶² esclarece que a preocupação do Código de 1934 era com a utilização racional e adequada dos recursos florestais para fins econômicos, não podendo ser considerado um diploma ambientalista, apesar de conter muitos aspectos que coincidiam com esse nobre ideário.

Em 1965, a Lei 4.771/1965 revogou o primeiro Código Florestal e fixou as linhas gerais da política florestal. As florestas continuaram sendo consideradas bens de interesse comum a todos os habitantes do País, exercendo-se o direito de propriedade, com as limitações fixadas pela legislação geral e pelos dispositivos do próprio código⁶³.

O Código Florestal de 1965 ampliou políticas de proteção e conservação da flora, sendo inovador ao estabelecer a proteção das áreas de preservação permanente. Tinha como propósito maior proteger outros elementos que não apenas as árvores e as florestas, estas eram um meio para atingir outros fins, como proteger os solos contra a erosão, os cursos e reservatórios d'água naturais e artificiais, entre outros⁶⁴.

Nos anos seguintes, ao longo das décadas de 70 e 80, período do florescimento do Direito Ambiental no Brasil, o Código Florestal adquiriu uma dimensão voltada à proteção da biodiversidade. Resistiu às investidas da elite ruralista e durante os seus 47 anos adquiriu maior atualidade e relevância para a proteção dos ecossistemas remanescentes no Brasil. Mas, a partir de 2010, uma ampla mobilização de representantes de diversos setores econômicos (pecuária, sojicultora, sucroalcooleiro, indústria de papel e celulose

⁶¹ Guilherme José Purvin de Figueiredo. **Curso de direito ambiental**. p. 334.

⁶² Ibid. mesma página.

⁶³ Ibid. p. 335.

⁶⁴ Sérgio Ahrens. **O “novo” código florestal brasileiro: conceitos jurídicos fundamentais**. 2003.

e até a construção civil), aliada à cômoda omissão do Poder Executivo Federal, conseguiu aprovar a Lei 12.651/2012, que revogou o Código Florestal de 1965⁶⁵.

A Lei 12.651 de 25/05/2012 introduziu diversas alterações no sistema de proteção ao meio ambiente. Alguns dispositivos do projeto foram vetados, razão pela qual, ao lado da lei, foi editada a Medida Provisória 571, convertida na Lei 12.727 de 17/10/2012.

A Lei 12.651/12, chamado de Novo Código Florestal Brasileiro estabelece normas gerais sobre a proteção da vegetação, dispõe sobre as áreas de preservação permanente e as áreas de reserva legal, e 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 preservação dos incêndios florestais e prevê instrumentos econômicos e financeiros para o alcance de seus objetivos⁶⁶. Inova em relação à legislação anterior ao elencar uma série de princípios⁶⁷ a serem observados no desenvolvimento sustentável tendo em vista

⁶⁵ Guilherme José Purvin de Figueiredo. **Curso de direito ambiental**. p. 335.

⁶⁶ Art. 1º-A, caput, Lei 12.651/2012. 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 nº 12.727, de 2012).

⁶⁷ Art. 1º-A, parágrafo único, I a VI, Lei 12.651/2012. Parágrafo único. Tendo como objetivo o desenvolvimento sustentável, esta Lei atenderá aos seguintes princípios: (Incluído pela Lei nº 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; 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. (Incluídos pela Lei nº 12.727, de 2012).

a proteção e o uso das florestas e demais formas de vegetação. A norma afirma o compromisso do país com a preservação da flora, da biodiversidade, do solo e dos recursos hídricos e com a integridade do sistema climático, visando ao bem-estar das presentes e futuras gerações. Reconhece a função estratégica da produção rural na manutenção e recuperação das florestas e o compromisso do País com um modelo ecologicamente viável de desenvolvimento⁶⁸.

Para Leonardo Papp surge como um dos principais diplomas da legislação ambiental pátria, por concentrar diversos instrumentos jurídicos destinados à proteção das florestas e outras formas de vegetação nativa, os quais delineiam o regime jurídico de uso e ocupação do solo e o desenvolvimento de atividades produtivas no setor agropecuário⁶⁹.

A Lei 12.651/2012 traz como único objetivo o desenvolvimento sustentável, ou seja, a proteção e uso sustentável das florestas e demais formas de vegetação nativa em harmonia com a promoção do desenvolvimento econômico. O seu eixo basilar será a busca pela conciliação entre a proteção e promoção da qualidade do meio ambiente com o desenvolvimento de atividades produtivas, notadamente, mas não exclusivas aquelas relacionadas ao setor agropecuário⁷⁰.

Guilherme José Purvin de Figueiredo diz que a Lei 12.651/2012 não é um código de defesa da biodiversidade, que sua perspectiva é preponderantemente de promoção do agronegócio e que a delimitação da matéria tratada pela nova lei exige, para aplicação nos casos concretos, de especial atenção a outras normas. Lembra que apesar desta nova legislação dispor sobre a proteção da vegetação, existem outras leis, federais e estaduais, que também cuidam deste tema, além de muitas outras leis versando sobre a defesa do meio ambiente em seu sentido mais amplo, o que mostra a

⁶⁸ Romeu Faria Thomé da Silva. **Manual de Direito Ambiental**. p.304.

⁶⁹ Leonardo Papp. **Comentários ao novo código florestal brasileiro: Lei 12.651/2012**. Campinas, SP: Millenium Editora, 2012. p. 3.

⁷⁰ Ibid. p. 8.

necessidade de diálogo das fontes de Direito Ambiental para garantir a proteção da biodiversidade⁷¹.

Na obra *Comentários ao “Código” Florestal*, Celso Fiorello e Renata Ferreira afirmam que a referida norma jurídica não pode ser denominada de “Código Florestal”, pois não regulamentou por completo a tutela jurídica da vegetação nativa e das florestas existentes em nosso país, além de não ter seguido a tramitação formal imposta pelas casas legislativas aos códigos⁷².

Assim, a aplicação da Lei 12.651/2012 deverá guardar compatibilidade não só com a tutela constitucional das florestas e demais formas de vegetação nativa, mas também com as demais normas infraconstitucionais em vigor e que tutelam os temas indicados pelo “código”⁷³, bem como, deve observar a necessária aplicação de normas que tutelam a utilização e proteção da vegetação nativa vinculada a biomas específicos e que estão em pleno vigor^{74/75}.

Deste modo, não temos um novo Código Florestal, mas sim uma nova norma jurídica que associada às demais disposições normativas em vigor destinadas a tutelar os bens ambientais indicados na nova lei, será aplicada com base nos fundamentos constitucionais do direito ambiental constitucional, sendo este o verdadeiro Código Florestal em nosso Estado democrático de direito⁷⁶.

Em relação ao direito de propriedade, tema que trataremos em capítulo próprio na sequência deste trabalho, a Lei 12.651/2012 impõe limites ao seu

⁷¹ Guilherme José Purvin de Figueiredo. **Curso de direito ambiental**. p. 336.

⁷² Celso Antônio Pacheco Fiorillo e Renata Marques Ferreira. **Comentários ao “código” florestal: Lei n. 12.651/2012**. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 10.

⁷³ Dentre outras, é o caso da Lei 11.284/2006, que dispõe sobre a gestão das florestas públicas para a produção sustentável, e da Lei n. 9.985/2000, que regulamenta o Art. 225, § 1º, I, II, III e VII, da Constituição Federal, e mesmo da Lei n. 8.629/1993, que regulamenta os dispositivos constitucionais, bem como as disposições relativas à reforma agrária.

⁷⁴ É o caso Lei n. 11.428/2006, que dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e da Lei n. 7.661/1988, que ao instituir o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, orienta a utilização nacional dos recursos da Zona Costeira.

⁷⁵ *Ibid.* p. 11.

⁷⁶ *Ibid.* p. 12.

exercício, seja através da previsão da instituição de Áreas de Preservação Permanente (APP) ou de Áreas de Reserva Legal, que deverão ser protegidas pelo proprietário em razão da relevância ambiental da vegetação ali situada. Tais limitações ao exercício da propriedade estão alicerçadas no princípio constitucional da função socioambiental da propriedade, tendo em vista apresentarem o inequívoco objetivo de proteção de bens naturais considerados de interesse difuso, como a qualidade do ar e das águas. Em relação à propriedade rural, o Artigo 186 da CF/88 dispõe restar observado sua função social quando atendidos simultaneamente os requisitos elencados no dispositivo⁷⁷. Assim, é evidente que o exercício do direito de propriedade está condicionado à preservação do meio ambiente em prol da coletividade que, de acordo com o caput do Artigo 225 da CF/88, tem direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado⁷⁸.

Deste modo, quando se impõe ao proprietário o cumprimento da função socioambiental exige-se dele o dever de exercer o seu direito de proprietário não unicamente em seu próprio e exclusivo interesse, mas, sobretudo, em benefício da coletividade, preservando o meio ambiente. É precisamente o cumprimento da função socioambiental que legitima o exercício do direito de propriedade pelo titular⁷⁹.

⁷⁷ Artigo 186, CF/1988. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: I - aproveitamento racional e adequado; II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

⁷⁸ Romeu Faria Thomé da Silva. **Manual de Direito Ambiental**. p.304.

⁷⁹ Ibid. mesma página.

2. O DIREITO DE PROPRIEDADE: a nova dimensão da propriedade rural a partir da CF/88

A propriedade rural e o direito de propriedade são institutos claramente opostos à preservação do meio ambiente e ao direito ambiental, mas, paradoxalmente, necessitam coexistir e interagir de modo a garantir o desenvolvimento sustentável do meio rural, de modo a consolidar os pressupostos constitucionais para esses setores.

Neste capítulo trataremos da propriedade rural, do direito de propriedade e da necessidade do proprietário e do setor rural cumprirem a função socioambiental ao mesmo tempo em que buscam o desenvolvimento econômico da atividade agrícola.

2.1. A propriedade rural no Brasil

Não pretendemos fazer um tratado sobre a evolução da propriedade rural no Brasil, mas é necessário tratar de alguns pontos essenciais de sua formação até os dias atuais, considerando aspectos jurídicos e fundiários que serão analisados separadamente, por questões didáticas, em que pese tenham ocorridos concomitantemente.

É impreciso na história o momento do surgimento da propriedade imóvel; sabe-se que antes do direito romano a propriedade era mais restrita a coisas móveis e entendia-se que o solo pertencia a toda a coletividade. No primeiro período do direito romano cada um recebia uma porção de terra que deveria ser cultivada, e com a tradição de se conceder sempre a mesma porção de terra a mesma pessoa, o *pater familias* foi se fixando em determinado local com a

família, surgindo assim, a propriedade individual, o domínio sobre a terra de forma absoluta⁸⁰.

Na Idade Média a propriedade significava poder e, o direito canônico trazia a ideia de que o homem devia adquirir bens, pois a propriedade privada garantiria a liberdade individual. Já no período Feudal, a propriedade existente na Europa dividia-se na posse eminente do soberano, na posse indireta do senhor feudal e na posse direta do explorador do imóvel ou quem efetivamente a possuía. O abuso das relações entre senhores e vassalos ajudou a alicerçar a reação, que se cristalizou nos ideais da Revolução Francesa, a qual premiou aqueles que detinham a posse direta, o domínio útil das terras, reunificando o domínio em suas mãos, valorizando assim a utilização efetiva do bem⁸¹. A Revolução Francesa vem para abolir os privilégios e direitos feudais, restabelecendo a exclusividade da propriedade nos termos do direito romano, trazendo a regra de usar, gozar e dispor do bem, a critério do titular⁸².

Essa concepção individualista sobre a propriedade, consolidada a partir da Revolução Francesa, caracterizou o surgimento do paradigma privado, em que a propriedade era vista como um direito absoluto, onde o proprietário poderia usar, dispor e fruir da forma que bem entendesse. Essa visão desencadeou consequências ambientais negativas, já que viabilizava a apropriação dos bens ambientais de forma desregrada e desenfreada, tudo com o amparo legal dos poderes conferidos ao proprietário⁸³.

A visão privatista da propriedade consolidada pelo Código Napoleônico, que chegou ao Código Civil Brasileiro de 1916, sujeitou completamente o bem a vontade de seu proprietário, que poderia livremente dispor da forma que entendesse, sem necessitar prestar contas a terceiros ou à sociedade. A

⁸⁰ Patrícia Fraga Iglésias Lemos. **Meio ambiente e responsabilidade civil do proprietário**. p. 24.

⁸¹ Robério Nunes dos Anjos Filho. **A função social da propriedade na Constituição Federal de 1988**. Salvador: JusPODIVM/LFG, 2005. p. 2.

⁸² Patrícia Fraga Iglésias Lemos. **Meio ambiente e responsabilidade civil do proprietário**. 2ª ed. São Paulo: Editora RT, 2012. p. 25.

⁸³ Albenir Itaboraí Querubini Gonçalves e Cassiano Portella Ceresér. **Função ambiental da propriedade rural e dos contratos agrários**. p. 26-27.

utilização do bem interessava ao atendimento da satisfação individual do seu proprietário, só encontrando limites quando ocorria choque com o direito de outros proprietários, como nos conflitos de vizinhança⁸⁴.

O direito de propriedade, sob a ótica tradicional, se desenvolveu como uma situação jurídica subjetiva complexa, tendo o proprietário particular no polo ativo e todas as demais pessoas no polo passivo, as quais têm o dever de respeitar o exercício das três faculdades básicas: uso, gozo e disposição. É visto como um direito absoluto, exclusivo e perpétuo, já que direcionado unicamente para seu titular, que utilizava o bem quando, onde, como e enquanto lhe aprouvesse⁸⁵.

No meio rural, a concepção privatista da propriedade favoreceu a ampliação do choque existente entre a exploração agrária e o meio ambiente natural, já que transmitia a ideia distorcida de que o cidadão, uma vez adquirindo a propriedade, era livre para explorá-la de acordo com sua vontade. O proprietário rural, nos limites de suas terras, estava legitimado a explorar a propriedade rural utilizando-se, inclusive, de práticas exploratórias danosas ao meio ambiente, destruindo matas ciliares e fazendo uso indiscriminado de venenos, entre outras práticas⁸⁶.

Outro aspecto importante a ser abordado é o tratamento constitucional ao direito de propriedade, que no Brasil ocorreu já em nossa primeira carta magna, a Constituição Imperial de 1824, que mesmo não disciplinando diretamente a atividade rural, garantia a plenitude do direito de propriedade, ressaltando o seu uso e emprego em proveito do bem público, conforme o artigo 179, XXII do diploma⁸⁷. Nessa legislação, o direito de propriedade era

⁸⁴ Ibid. p. 27.

⁸⁵ Robério Nunes dos Anjos Filho. **A função social da propriedade na Constituição Federal de 1988**. p. 3.

⁸⁶ Albenir Itaboraí Querubini Gonçalves e Cassiano Portella Ceresér. **Função ambiental da propriedade rural e dos contratos agrários**. p. 28.

⁸⁷ Artigo 179, XXII, CF/1824: É garantido o direito de propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem público legalmente verificado exigir o uso e emprego da propriedade do cidadão, será ele previamente indenizado do valor dela. A lei marcará os casos em que terá lugar esta única exceção, e dará as regras para determinar a indenização.

exercido sem restrições, por estar inserido em um contexto de baixa complexidade social, prevendo apenas a possibilidade de desapropriação por utilidade pública⁸⁸.

A Constituição Republicana de 1891 reafirmou a intangibilidade do direito de propriedade, criando a exceção para a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, desde que houvesse uma indenização prévia⁸⁹. Estabeleceu que as terras devolutas da União passassem a pertencer aos Estados e atribuiu ao Congresso Nacional função de animar o desenvolvimento da agricultura no País⁹⁰.

A Constituição de 1934 trouxe pela primeira vez disposições sobre a ordem econômica e social, rompendo com a omissão constitucional em relação aos direitos fundamentais sociais e inaugurando em seu texto formal escrito a previsão de Direitos Sociais. Estabeleceu como competência privativa da União a legislação sobre normas fundamentais de direito rural e desapropriações, e inovou em relação ao trabalho agrícola, prevendo a fixação do homem no campo e assegurando ao trabalhador nacional a preferência na colonização e o aproveitamento de terras públicas. Diferente das anteriores, além de prever a desapropriação por necessidade ou interesse público, dispôs que o direito de propriedade não poderia ser exercido contra o interesse social ou coletivo⁹¹. Seguiu-se ao texto constitucional todo um aparato legislativo de largo alcance, com edição de leis extravagantes disciplinando diferentes relações verificadas no campo como as decorrentes do regime de águas e de proteção à fauna e à floresta⁹².

⁸⁸ Rafael Machado Soares. **Direitos fundamentais e expectativas normativas: o caso da função social da propriedade**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Ed., 2012. p. 57.

⁸⁹ Luiz Ernani Bonesso de Araújo. **O acesso à terra no Estado Democrático de Direito**. Ijuí: Ed. URI, 1998. p. 76.

⁹⁰ Edson Luiz Zanetti e Márcio Dias de Oliveira. **O regime jurídico da propriedade rural no Brasil: importantes aspectos sobre a inclusão social no campo**. In: Revista Eletrônica da Feati. Ibaí: Feati, 2013. p. 11.

⁹¹ Ibid. p. 12-13.

⁹² Benedito Ferreira Marques. **Direito Agrário Brasileiro**. 9ª ed., São Paulo: Atlas, 2011. p. 27.

A Constituição Federal outorgada no Estado Novo em 1937 estabeleceu que, na ausência de Lei Federal, os Estados poderiam legislar sobre o crédito agrícola para suprir as deficiências ou atender as peculiaridades locais. Já no capítulo que tratou da ordem econômica não trouxe qualquer inovação em matéria relacionada à atividade rural. Excluiu, no entanto, da expressão ordem econômica e social, a palavra “social”, que havia sido inaugurada na Constituição anterior. Assim, em atenção aos anseios sociais relacionados à política agrária não avançou em nada⁹³. Em relação à propriedade, o dispositivo⁹⁴ que regula esse direito não menciona qualquer restrição ao seu exercício e passa a sua limitação para definição em leis infraconstitucionais, o que evidenciou um retrocesso, uma vez que essa limitação constitucional já estava definida na Constituição anterior⁹⁵.

A Constituição Federal de 1946 restabeleceu os direitos e as garantias no País e promoveu a inclusão social do homem do campo. Várias questões importantes para o desenvolvimento rural foram abordadas no texto desta Carta, dentre as quais se destaca o maior incentivo à pequena propriedade, com a disposição de não incidência de impostos para propriedades menores que vinte hectares e com trabalho familiar. Incluiu novamente no título da ordem econômica a palavra social e retoma a desapropriação por utilidade pública ou interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro⁹⁶. Em novo dispositivo⁹⁷ condiciona o uso da propriedade ao bem estar social e permite que por lei se promova a justa distribuição da propriedade com igual oportunidade a todos. O condicionamento do uso da propriedade ao bem-estar

⁹³ Ibid. p. 14-15.

⁹⁴ Art. 122, 14, CF/1937. A constituição assegura [...]: 14. O direito de propriedade, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia. O seu conteúdo e os seus limites serão os definidos nas leis que lhes regularem o exercício.

⁹⁵ Rafael Machado Soares. **Direitos fundamentais e expectativas normativas: o caso da função social da propriedade**. p. 60.

⁹⁶ Edson Luiz Zanetti e Márcio Dias de Oliveira. **O regime jurídico da propriedade rural no Brasil: importantes aspectos sobre a inclusão social no campo**. p. 15.

⁹⁷ Art. 147, CF/1946. O uso da propriedade será condicionado ao bem estar social. A Lei poderá, com observância do disposto no art. 141 § 16, promover a justa distribuição da propriedade com igual oportunidade para todos.

social é o reconhecimento explícito do princípio da função social da propriedade⁹⁸.

Cabe destacar que durante a vigência da Carta de 1946 tivemos dois documentos legislativos de grande importância para o cenário agrário. Primeiro, a Emenda Constitucional nº 10, chamada de Emenda da Reforma Agrária, que representou o marco inicial da política de desenvolvimento agrário no Brasil. E segundo, a Lei nº 4.504/1964, chamada de Estatuto da Terra, que disciplinou temas importantes relacionados ao cultivo da terra, estabelecendo regras para ações governamentais no sentido de organizar toda a cadeia de produção, proporcionando um sustentáculo jurídico e político em prol da economia rural no País⁹⁹. Benedito Ferreira Marques destaca o significado histórico da Emenda Constitucional nº 10 que institucionalizou o Direito Agrário no Brasil, conferindo autonomia legislativa e inserindo-o no rol das matérias de competência exclusiva da União¹⁰⁰.

Com a Constituição Federal de 1967 e a Emenda Constitucional nº 1 de 1969, a grande inovação ficou por conta da inclusão da função social da propriedade como princípio basilar da ordem econômica e social¹⁰¹. O texto constitucional estabeleceu que a competência da União para promover a desapropriação da propriedade rural se limitaria às áreas incluídas nas zonas prioritárias, fixadas em decreto do Poder Executivo. Deve-se considerar que diante do acentuado processo de crescimento populacional e da necessidade de valorizar o homem do campo para aumentar a produção de alimentos, essa constituição perdeu a oportunidade de ditar melhores caminhos para a nação, estabelecendo novas diretrizes para o setor agrário¹⁰².

⁹⁸ Rafael Machado Soares. **Direitos fundamentais e expectativas normativas: o caso da função social da propriedade**. p. 61.

⁹⁹ Edson Luiz Zanetti e Márcio Dias de Oliveira. **O regime jurídico da propriedade rural no Brasil: importantes aspectos sobre a inclusão social no campo** p. 15-16.

¹⁰⁰ Benedito Ferreira Marques. **Direito Agrário Brasileiro**. p. 27.

¹⁰¹ Art. 157, III, CF/1967. A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios: III-função social da propriedade;

¹⁰² Ibid. p.17.

A Constituição Federal de 1988 avançou consideravelmente nos principais temas que envolvem os direitos e deveres dos proprietários rurais, de modo que a política agrícola e fundiária e a reforma agrária ficaram muito bem articuladas no seu texto, não deixando dúvidas de que o legislador constituinte almejou a efetivação de todos os mecanismos de amparo ao homem do campo¹⁰³. O direito de propriedade está inserido no artigo 5º, nos incisos XXII a XXVI¹⁰⁴, no título dos direitos e garantias fundamentais e, no artigo 170, incisos II e III¹⁰⁵ no título da ordem econômica e financeira. Até então, os requisitos do cumprimento da função social da propriedade eram regulados e fixados pelo Estatuto da Terra. Assim, o direito de propriedade somente será garantido mediante o cumprimento da função social¹⁰⁶.

Retomando o tratamento privado dado ao tema, temos o Código Civil de 2002 (Lei 10.406/02) ¹⁰⁷, onde o legislador teve a preocupação de ir ao encontro das normas constitucionais vigentes, as quais determinam que a propriedade deva atender a sua função social, não permitindo mais a

¹⁰³ Ibid. p.17-18.

¹⁰⁴ Art. 5º, XXII a XXVI, CF/1988. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: XXII - é garantido o direito de propriedade; XXIII - a propriedade atenderá a sua função social; XXIV - a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição; XXV - no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano; XXVI - a pequena propriedade rural, assim definida em lei, desde que trabalhada pela família, não será objeto de penhora para pagamento de débitos decorrentes de sua atividade produtiva, dispondo a lei sobre os meios de financiar o seu desenvolvimento;

¹⁰⁵ Art. 170, II e III, CF/88. 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: II - propriedade privada; III - função social da propriedade;

¹⁰⁶Rafael Machado Soares. **Direitos fundamentais e expectativas normativas: o caso da função social da propriedade.** p. 63-64.

¹⁰⁷ Art. 1.228, CC/2002. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha. §1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

exploração individualista, com benefícios pessoais apenas ao detentor do direito, sem se preocupar com o contexto social¹⁰⁸.

Não avançaremos no tema função social da propriedade que será retomado em título específico na sequência do trabalho.

Considerando o aspecto fundiário devemos tomar como ponto de partida o sistema de distribuição de terras que Portugal adotou na nova colônia. Assim, o marco inicial da evolução da propriedade rural foi o sistema das capitanias hereditárias seguido pelo regime das sesmarias, quando a Coroa Portuguesa distribuiu grandes áreas de terras com objetivo de povoar e colonizar de forma mais eficiente e racional a colônia. Essa tarefa se iniciou pela produção de açúcar, de modo que o donatário tinha o privilégio de só ele instalar moendas e outros engenhos. Assim, com o cultivo e moagem da cana-de-açúcar se introduziu no Brasil a grande propriedade trabalhada por escravos¹⁰⁹.

Com a mesma característica das plantações de cana-de-açúcar se sucederam as fazendas cafeeiras, os latifúndios algodoeiros e as lavouras de tabaco. Ainda no período colonial, há que assinalar o surgimento da pecuária, promovendo a ocupação das regiões interioranas, fornecendo alimento à população crescente e assegurando tração animal para o transporte da cana-de-açúcar, da lenha e para o acionamento de moendas. A pecuária acentuou a formação de latifúndios e sua concentração nas mãos de poucos¹¹⁰.

Ao longo do período de formação dos monocultivos e da pecuária extensiva, surge nos domínios da grande lavoura uma agricultura de subsistência voltada para o abastecimento alimentar da população residente; planta-se o milho e a mandioca. Também as fazendas de gado tratam de prover sua subsistência nas próprias áreas de criação, junto às várzeas dos rios. Ao

¹⁰⁸ Rafael Machado Soares. **Direitos fundamentais e expectativas normativas: o caso da função social da propriedade**. p. 70.

¹⁰⁹ Carlos Alberto Teixeira Serra. **Considerações acerca da evolução da propriedade da terra rural no Brasil**. In: Revista eletrônica Alceu, vol. 4, n^o7. Rio de Janeiro: PUC, 2003. p. 231-232.

¹¹⁰ Ibid. p. 235.

contrário da cana-de-açúcar, do algodão e do tabaco, que se estabeleceram nos latifúndios, as lavouras de subsistência se estabelecem não somente nas grandes propriedades, mas também em pequenas unidades, onde não há escravos nem assalariados, e o proprietário ou o ocupante são os que trabalham diretamente na terra, em regra, nos solos menos férteis e longe dos grandes centros urbanos¹¹¹.

As áreas de agricultura de subsistência e as propriedades adquiridas por imigrantes no Sul do País abrem espaço para a formação de uma classe camponesa e dão origem as pequenas e médias propriedades brasileiras. E ao contrário do sucedido na Europa, onde a propriedade latifundiária surgiu e se desenvolveu sobre as ruínas da pequena propriedade camponesa, entre nós a propriedade latifundiária se implantou primeiro e, só mais tarde, com a decomposição do sistema latifundiário é que a média e pequena propriedades puderam medrar de forma expressiva nas mesmas áreas do estabelecimento da grande lavoura comercial¹¹².

Uma característica importante do sistema de distribuição de terras é que as concessões só deveriam ser realizadas de acordo com as possibilidades de aproveitamento de cada um. E embora houvesse uma vasta extensão territorial a ocupar e uma aparente facilidade de acesso a terra, o fato é que, no período colonial somente uma minoria se beneficiou do sistema de sesmarias¹¹³.

As concessões de terras eram feitas a pessoas privilegiadas que, muitas vezes, não conseguiam explorar toda a área, e se limitavam a pagar os impostos. Essa prática clientelista influenciou o processo de latifundização que até hoje distorce o sistema agrário brasileiro¹¹⁴.

Embora fosse, do ponto de vista legal, a única forma de adquirir a propriedade da terra, outro instrumento foi amplamente utilizado por grandes e pequenos: a posse. Esses dois institutos – um “legal” e outro de “fato” – foram

¹¹¹ Ibid. p. 237.

¹¹² Ibid. p. 239-240.

¹¹³ Ibid. p. 234.

¹¹⁴ Benedito Ferreira Marques. **Direito Agrário Brasileiro**. p. 24.

efetivos na ocupação territorial brasileira e explicam a dinâmica fundiária no Brasil¹¹⁵.

O regime sesmarial vigorou até poucos meses antes da proclamação da independência política do País do jugo português¹¹⁶. A partir de então passou a vigorar o regime da posse, que é a ocupação da terra por aquele que a explora, ergue benfeitorias utilizando-se da força de trabalho familiar, permitindo, assim, o surgimento das pequenas propriedades¹¹⁷. Nesse período “extralegal” ou das “posses” a ocupação desenfreada do vasto território foi absolutamente desordenada e sem obstáculos, imperando o apossamento indiscriminado de áreas, menores ou maiores, dependendo das condições de cada um¹¹⁸.

A Lei de Terras, de 1850, encerrou formalmente, mas não resolveu o regime jurídico de posses no país, tal como era praticado. Ela proibiu a ocupação de terras devolutas, só admitindo compra a dinheiro. Permitiu também a revalidação das sesmarias que se mantivessem cultivadas ou com início de cultivo e morada habitual do sesmeiro, concessionário ou seu representante. Ao tentar corrigir os equívocos do regime de sesmarias, a lei visava ainda uma consolidação formal das posses. O tipo de alienação de terras públicas introduzido pela Lei de Terras fixava um preço suficientemente elevado para impedir que posseiros e imigrantes pobres se tornassem proprietários de terras¹¹⁹.

De lá para cá essa dinâmica pouco mudou, e os latifúndios permanecem com a elite dominante, que pressiona os pequenos e médios produtores de modo a comprar-lhes as terras e a tê-los como mão-de-obra em suas fazendas ou levando-os ao êxodo para as periferias das grandes cidades.

¹¹⁵ Sebastião Neto Ribeiro Guedes e Bastiaan Philip Reydon. **Direitos de propriedade da terra rural no Brasil: uma proposta institucionalista para ampliar a governança fundiária**. In: Revista de Economia e Sociologia Rural – RESR, vol. 50, nº3. Piracicaba: 2012. p. 533.

¹¹⁶ Benedito Ferreira Marques. **Direito Agrário Brasileiro**. 9ª ed., São Paulo: Atlas, 2011. p. 24.

¹¹⁷ Luiz Ernani Bonesso de Araújo. **O acesso à terra no Estado Democrático de Direito**. p.72.

¹¹⁸ Benedito Ferreira Marques. **Direito Agrário Brasileiro**. p. 25.

¹¹⁹ Carlos Alberto Teixeira Serra. **Considerações acerca da evolução da propriedade da terra rural no Brasil**. p. 238.

Nos dados do Censo Agropecuário de 2006, encontramos que mais de 50% das propriedades rurais do país têm área menor que 10 hectares e correspondem a apenas 2,36% da área total. Por outro lado, menos de 1% das propriedades têm área superior a 1000 ha e correspondem a 44,42% da área total, ou seja, quase metade das terras está nas mãos de 1% dos produtores, enquanto mais da metade dos produtores possui apenas 2,36% das terras. Esses números são muito parecidos com os apresentados por Carlos Aberto Teixeira Serra¹²⁰, referentes ao censo de 1996, e que mostra que a concentração das terras se manteve inalterada nos últimos 10 anos.

Essa acentuada distorção fundiária ocasiona sérios problemas, e por mais que os pequenos produtores se esforcem, não conseguem rendimentos significativos, pois lhes falta o elemento básico para a produção primária, a terra. Isso deixa em precárias condições socioeconômicas considerável parcela da população rural, levando a venda de terras por parte dos pequenos proprietários rurais para os latifundiários ou para as grandes empresas agrícolas¹²¹.

E assim, sinteticamente, temos o esboço do processo de evolução fundiária no Brasil com a formação dos latifúndios, minifúndios, médias e pequenas propriedades que, ainda hoje, compõem a estrutura agrária brasileira.

2.2. Função socioambiental da propriedade

A função social da propriedade não é um tema novo e muito menos de tratamento recente nos ideários doutrinários, atribui-se as primeiras manifestações sobre o tema ao filósofo Grego Aristóteles, que entendia que aos bens se devia dar uma destinação social, e posteriormente ao pensamento de

¹²⁰ Ibid. p. 242.

¹²¹ Ibid. p. 243.

São Tomás de Aquino, expresso somente no final do século XIX e durante o século seguinte, nas doutrinas sociais da Igreja Católica, onde se disseminou o sentido do bem comum.

Segundo Benedito Ferreira Marques¹²², a evolução conceitual da propriedade, enquanto direito, passou por várias fases em função de diferentes doutrinas. Com o Código de Napoleão ganhou caráter absoluto, o que influenciou muitos códigos civis, inclusive o do Brasil. Marx chegou a preconizar a coletivização dos bens, por considerar a propriedade privada a causa maior das injustiças sociais. Mas foi com Leon Duguit, com base no pensamento de Comte, que o direito de propriedade se despiu do caráter subjetivista que o impregnava, para ceder espaço à ideia de que a propriedade era, em si, uma função social. Para Duguit a propriedade não era um direito subjetivo, mas uma subordinação da utilidade de um bem a um determinado fim, conforme o direito objetivo.

Em que pese Duguit tenha dado grande impulso a doutrina da função social, foi com a efetiva e decisiva participação da Igreja Católica que houve a sua solidificação, embora suas posições fossem divergentes, pois para ele, a propriedade era uma função social e para a Igreja, a propriedade tem uma função social. Mas com as encíclicas papais que se seguiram, *Rerum Novarum* de 1891, *Quadragesimo Anno* de 1931 e a *Mater et Magistra* de 1962, a doutrina Cristã calçou a ideia de que a propriedade sempre foi um direito natural, que o Estado deve proteger e que seu uso deve estar condicionado ao bem comum, ou seja, a satisfação da coletividade¹²³.

Assim, a ordem jurídica deve garantir o direito à propriedade individual, mas esse direito deve ser exercido dentro de certos limites, sem abusos, principalmente no que concerne ao não aproveitamento do bem, muito embora diga respeito também à atuação positiva, à direta utilização. Deve ter em mente o proprietário que há um interesse geral a ladear o seu interesse particular, e

¹²² Benedito Ferreira Marques. **Direito Agrário Brasileiro**. p. 35.

¹²³ Ibid. mesma página.

por isso tem que dar ao bem uma destinação que se alinhe à função social respectiva¹²⁴.

Essa condição, que determina o uso do bem em favor de todas as pessoas, e não apenas do titular, opera em relação a todas as formas de propriedade: mobiliária ou imobiliária, urbana ou rural. Porém, é na seara da propriedade agrária que a função social ganha mais ênfase, posto serem as terras o mais importante bem de produção, já que fornecem o alimento a todos os animais do planeta, inclusive ao Homem. A má utilização das áreas agricultáveis leva ou levará à escassez de alimentos e, conseqüentemente, à fome¹²⁵.

No direito brasileiro a concepção de função social não é recente, já que no tempo da concessão das sesmarias havia a preocupação com o efetivo cultivo da terra, dando-lhe sentido de aproveitamento econômico, pois essa era a obrigação imposta aos sesmeiros, com pena, em caso de não cumprimento da obrigação, de ser transferida para outros que a aproveitassem¹²⁶.

Embora o nosso Código Civil de 1916 tenha absorvido o pensamento individualista, inspirado no Código de Napoleão, a ideia da função social ganhou espaço nas Constituições Brasileiras, na de 1934 com a expressão “bem estar social”, voltando revigorada na de 1946 e, de lá para cá, não mais perdendo lugar na Lei Maior. Mas foi definitivamente incorporada ao nosso ordenamento jurídico com o Estatuto da Terra, onde foi conceituada e seus requisitos definidos¹²⁷. A grande preocupação, quando da aprovação do Estatuto da Terra, era com a não utilização produtiva de grandes extensões de

¹²⁴ Robério Nunes dos Anjos Filho. **A função social da propriedade na Constituição Federal de 1988**. p. 5.

¹²⁵ Ibid. mesma página.

¹²⁶ Luiz Ernani Bonesso de Araújo. **O acesso à terra no Estado Democrático de Direito**. p.71.

¹²⁷ Lei 4.504/64 (Estatuto da Terra): Art. 2º É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta Lei. § 1º A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente: a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias; b) mantém níveis satisfatórios de produtividade; c) assegura a conservação dos recursos naturais; d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivem.

terra que tinham o fim especulativo, tornando a propriedade rural em vez de um bem de produção em apenas um bem de valor, em desacordo com os interesses maiores da nação, que exigia uma exploração racional visando a maior produção de alimentos¹²⁸.

Já a CF/88, além de abrigar o princípio da função social da propriedade, acrescentou a preocupação com a preservação do meio ambiente. Mas foi a Lei 8.629/93 (Lei da Reforma Agrária)¹²⁹, que repetindo textualmente o art. 186 da CF/88, forneceu os requisitos da função social da propriedade rural, visto que trouxe todas as exigências legais para que se considere cumprida tal função¹³⁰.

Em vista do tema que estamos tratando, apesar de a lei definir que todos os critérios devem ser cumpridos simultaneamente, destaque deve ser dado ao segundo requisito (Art. 9º, II, da Lei 8.629/93), que determina a adequada utilização dos recursos naturais e a preservação do meio ambiente. Esse requisito exige o respeito à vocação natural da terra, visando à manutenção tanto do potencial produtivo do imóvel como das características próprias do meio natural e da qualidade dos recursos ambientais, para o equilíbrio ecológico da propriedade e, ainda, a saúde e qualidade de vida das

¹²⁸ Luiz Ernani Bonesso de Araújo. **O acesso a terra no Estado Democrático de Direito**. p.69.

¹²⁹ Lei 8.629/93 (Lei da Reforma Agrária): Art. 9º 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; IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores. § 1º Considera-se racional e adequado o aproveitamento que atinja os graus de utilização da terra e de eficiência na exploração especificados nos §§ 1º a 7º do art. 6º desta lei. § 2º Considera-se adequada a utilização dos recursos naturais disponíveis quando a exploração se faz respeitando a vocação natural da terra, de modo a manter o potencial produtivo da propriedade. § 3º Considera-se preservação do meio ambiente a manutenção das características próprias do meio natural e da qualidade dos recursos ambientais, na medida adequada à manutenção do equilíbrio ecológico da propriedade e da saúde e qualidade de vida das comunidades vizinhas. § 4º A observância das disposições que regulam as relações de trabalho implica tanto o respeito às leis trabalhistas e aos contratos coletivos de trabalho, como às disposições que disciplinam os contratos de arrendamento e parceria rurais. § 5º A exploração que favorece o bem-estar dos proprietários e trabalhadores rurais é a que objetiva o atendimento das necessidades básicas dos que trabalham a terra, observa as normas de segurança do trabalho e não provoca conflitos e tensões sociais no imóvel.

¹³⁰ Ibid. p. 83.

comunidades vizinhas. Trata-se de importante exigência, cuja comprovação se mostra complexa, em face de toda a legislação que envolve a matéria¹³¹.

No caso da propriedade rural, junto da função social colocamos o elemento ambiental, pois o pleno respeito ao meio ambiente é colocado como requisito necessário ao cumprimento daquela na propriedade agrícola. E não poderia ser diferente numa Carta que conferiu primazia ao direito ambiental, que coloca a defesa do meio ambiente como princípio da ordem econômica e que trata o meio ambiente ecologicamente equilibrado, a que todos têm direito, como 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 (arts. 170, IV e 225 da CF/88) ¹³².

Antônio Herman Benjamin diz que o direito ao ambiente ecologicamente equilibrado não se encontra isolado no corpo constitucional. Pelo contrário, está sintonizado e entrelaçado com outros institutos incorporados pelo constituinte. Um deles é a função social da propriedade, já reconhecida em constituições anteriores e que podemos denominar de ponto de partida usado pelo regime de 1988 para inovar com a função socioambiental da propriedade¹³³.

Com a preocupação ecológica da sociedade frente aos problemas ambientais se firma o paradigma ambiental em relação à propriedade privada, consolidando a função ambiental da propriedade, de grande relevância para a propriedade rural, em razão da atividade agrária se desenvolver diretamente associada com o meio ambiente ecológico¹³⁴.

A função social cumpre o papel de elemento inibidor e repressor das distorções jurídicas originárias da degenerada e ilegítima utilização da

¹³¹ Benedito Ferreira Marques. **Direito Agrário Brasileiro**. p. 39.

¹³² Robério Nunes dos Anjos Filho. **A função social da propriedade na Constituição Federal de 1988**. p. 11.

¹³³ Antônio Herman V. Benjamin. **Introdução ao direito ambiental brasileiro**. In: Doutrinas Essenciais de Direito Ambiental, São Paulo: Editora RT, 2011. p.50.

¹³⁴ Albenir Itaboraí Querubini Gonçalves e Cassiano Portella Ceresér. **Função ambiental da propriedade rural e dos contratos agrários**. p. 68.

propriedade. Trata-se de um agrupamento sistematizado de regras que objetiva manter ou repor a propriedade na sua destinação normal, de forma que a mesma seja benéfica e útil a todos, e não apenas ao proprietário. De fato, as razões práticas justificadoras da doutrina da função social são plenamente compreensíveis. É certo, no mundo dos fatos, que as necessidades humanas são infinitas, enquanto que os bens naturais capazes de atendê-las são finitos. Alguns desses bens, como as terras agricultáveis, revestem-se de importância ainda maior pelo fato de ser fonte de produção de outros bens necessários ao atendimento das necessidades dos Homens, como os alimentos. Assim, a utilização dos bens de produção e o seu eventual desvirtuamento são temas que interessam a todos, sejam os proprietários das terras sejam os interessados nos bens produzidos através delas¹³⁵.

Certo é que a propriedade deverá estar voltada para o bem geral, de toda a sociedade, e não apenas para o atendimento das necessidades do proprietário. É nesse sentido que a Convenção Americana de Direitos Humanos, aprovada em 22 de novembro de 1969, na Conferência de São José da Costa Rica, estabeleceu que, a lei poderá subordinar o uso e o gozo dos bens da propriedade privada ao direito fundamental (Art. 22, § 1º)¹³⁶.

Assim, ao atribuir ao bem ambiental natureza pública, dizendo-o pertencente à coletividade e voltado a uma finalidade pública, a tutela de seus interesses passou a prevalecer quando em confronto com a dos interesses privados, entre estes o direito de propriedade, até porque indispensável à própria existência da vida em sociedade. Por fim, o princípio da defesa do meio ambiente, situado no capítulo dedicado à ordem econômica, indica que, ao pretender a Carta Magna assegurar a todos existência digna, conforme o ditame da justiça social, condiciona a atividade produtiva e o atendimento à função social da propriedade ao respeito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Com isso, a única utilização da propriedade válida, e a que cumpre

¹³⁵ Robério Nunes dos Anjos Filho. **A função social da propriedade na Constituição Federal de 1988**. p. 6.

¹³⁶ Ibid. mesma página.

sua função social, é aquela que tem suporte no desenvolvimento sustentável, com a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente¹³⁷.

Nesse sentido, Albenir Gonçalves alerta quanto ao fato de que para atender a função ambiental da propriedade rural, a exploração dos recursos naturais presentes no imóvel rural deve ser de forma sustentável e em conformidade com a legislação ambiental. Ressalta que a função ambiental vai além da mera observância dos espaços territoriais especialmente protegidos, abrangendo a proteção ao solo, à fauna, à flora, aos ciclos biológicos e à biodiversidade¹³⁸.

Verificamos neste tópico que a funcionalização da propriedade rural não é uma limitação ao direito de propriedade, pois, efetivamente, o direito individual do proprietário está garantido constitucionalmente e também no Código Civil vigente, desde que atenda aos requisitos legais e aos interesses da coletividade, preservando o meio ambiente. É justamente o cumprimento da função social que legitima o direito de propriedade pelo seu titular.

2.3. O uso irregular da propriedade e a responsabilização do proprietário.

Agora passamos a tratar de como a propriedade rural pode ser utilizada de modo regular, caracterizar o uso irregular e demonstrar de que forma o proprietário poderá ser responsabilizado pelos eventuais danos ambientais que venha a causar.

A relação do homem com o meio ambiente sempre foi conflituosa e a obtenção dos recursos da natureza sempre foi negativamente impactante.

¹³⁷ Luís Roberto Gomes. **O princípio da função social da propriedade e a exigência constitucional de proteção ambiental.** p. 472.

¹³⁸ Albenir Itaboraí Querubini Gonçalves e Cassiano Portella Ceresér. **Função ambiental da propriedade rural e dos contratos agrários.** p. 72-73.

Segundo Patrícia Lemos, somente a partir do século passado o homem percebeu os problemas causados pelo mau uso dos recursos ambientais e, na primeira metade daquele século já se deparou com a escassez dos mesmos, bem como, com o problema da poluição de rios, solo e ar. De modo, que a proteção do ambiente tem uma razão simples, de que as necessidades do homem são ilimitadas e os bens da natureza são limitados¹³⁹.

Nas atividades desenvolvidas na propriedade rural a situação não é diferente, pois todos os processos da agricultura ou da pecuária levam a degradação do ambiente natural, em maior ou menor grau, dependendo da intensidade de produção.

Vimos anteriormente que a busca pelo desenvolvimento sustentável é um dos princípios basilares do nosso ordenamento jurídico. Assim, a propriedade rural deve ser trabalhada de modo a atender a esse princípio, entre outros, bem como cumprir com sua função socioambiental.

A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81), recepcionada pela CF/88, definiu o meio ambiente como patrimônio público a ser protegido em vista do uso coletivo. O direito ao meio ambiente é um direito fundamental de terceira geração, sendo ao mesmo tempo direito individual e coletivo. Assim, deve ser garantido pela conjugação de esforços dos indivíduos, do Estado e de vários setores da sociedade, criando deveres para todos, de modo que o sujeito passivo é o Poder Público e também os particulares¹⁴⁰.

O meio ambiente não configura como um bem corpóreo, não é apenas o conjunto de bens formado pelo solo, água, ar, etc., é sim o conjunto de relações e interações que condiciona à vida; portanto, é incorpóreo e imaterial. Assim a proteção da água, do solo, da fauna, da flora não busca a proteção do elemento em si, mas sim como um elemento indispensável para a proteção do meio ambiente como bem imaterial. Não se desconsidera a proteção do elemento

¹³⁹ Patrícia Faga Iglecias Lemos. **Meio ambiente e responsabilidade civil do proprietário**. p. 100.

¹⁴⁰ Ibid. mesma página.

individual, ao contrário, se ressalta o elemento como componente do meio ambiente¹⁴¹.

Esses elementos, componentes do meio ambiente, essenciais para a manutenção da vida podem ser chamados de bens ambientais, ficando acima da categoria de bens públicos, bens privados, etc. E independentemente da condição jurídica do bem e da qualidade do seu proprietário haverá a necessidade de preservação para as gerações presentes e futuras, submetendo o seu titular ao regime necessário para que essa proteção se efetive¹⁴².

Assim, a partir do momento que se reconhece a possibilidade de introduzir obrigações ao titular do direito de propriedade, surge um direito de preservação da coisa, que passa a ser superior ao direito de propriedade. O direito de preservação de bens culturais, naturais e artificiais passa a fazer parte dos interesses difusos e se sobrepõe à vontade do particular, surgindo o chamado bem socioambiental, que depende do cumprimento da função social e também do respeito à fauna, à flora, ao solo, etc¹⁴³.

O proprietário de um bem imóvel, como a propriedade rural, se apropria de uma parcela do patrimônio do Estado, no qual estão o território e as riquezas naturais e, nos termos do Art. 225 da CF/88, tem que assumir a responsabilidade de preservação junto à sociedade, pois uma coisa é o ambiente como interesse difuso, e outra, é a análise dos recursos ambientais em si. Ou seja, é permitida aos particulares a apropriação para fins econômicos de determinados elementos corpóreos que compõem o meio ambiente, desde que realizada dentro dos limites e critérios da lei e, não levando a apropriação individual do meio ambiente como bem imaterial. Assim, o direito de propriedade será individual, em relação ao proprietário, mas também social, em relação aos titulares do direito difuso¹⁴⁴.

¹⁴¹ Ibid. p. 104.

¹⁴² Ibid. p. 105.

¹⁴³ Ibid. mesma página.

¹⁴⁴ Ibid. p. 105-106.

A apreensão individual do bem socioambiental implica em atendimento da função socioambiental, e pode exigir o cumprimento de comportamentos negativos e ativos do proprietário, sendo obrigado a deixar de realizar ações contrárias aos interesses social e ambiental. Porém, ao mesmo tempo, pode ser compelido à obrigação de fazer consistente em adequado aproveitamento do bem. Por isso, nesse caso, a conduta omissiva assume grande importância, pois não é apenas a ação que causa danos, mas igualmente a omissão, que pode ser por deveres impostos por lei ou ao dever genérico de vigilância para evitar danos ao bem¹⁴⁵.

A Lei 12.651/2012 define no art. 2º, § 1º, que na utilização e exploração da vegetação, as ações e omissões contrárias às suas disposições são consideradas como uso irregular da propriedade, aplicando-se o procedimento sumário¹⁴⁶, sem prejuízo da responsabilidade civil¹⁴⁷ e das sanções administrativas, civis e penais. Essa disposição já constava na legislação revogada, desde sua redação original, e a expressão utilizada era “uso nocivo da propriedade”, e da mesma forma fora adotado no Código Civil de 1916. Já o Código Civil vigente usa o termo “uso anormal da propriedade”. Assim, no panorama legislativo atual as expressões são diferentes, mas que não deve despertar nenhuma dúvida quanto ao conteúdo similar de ambas, ficando a divergência apenas no campo gramatical¹⁴⁸.

Essa equiparação das expressões “uso irregular” e “uso anormal” da propriedade é corroborada diante da circunstância de que o atual Código Civil, expressamente, preconiza que o direito de propriedade deve ser exercido em consonância com a sua função socioambiental, preservando os bens ambientais. Assim, nos casos em que o proprietário ou possuidor do imóvel praticar uma conduta, omissiva ou comissiva, em confronto com os dispositivos da Lei 12.651/12 e, isso cause lesão ao direito de propriedade ou

¹⁴⁵ Ibid. p. 106-107.

¹⁴⁶ Art. 275 da Lei 5.869/73 (CPC).

¹⁴⁷ Art. 14, § 1º, da Lei 6.938/81 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente).

¹⁴⁸ Leonardo Papp. **Comentários ao novo código florestal brasileiro: Lei 12.651/2012**. p. 26.

dano à imóvel alheio, estará configurado o uso irregular da propriedade permitindo o uso dos instrumentos de tutela do Código Civil (arts. 1.277 a 1.281), mediante o procedimento sumário¹⁴⁹.

Ou seja, o procedimento sumário será aplicado nas situações em que a discussão da violação dos dispositivos da Lei 12.651/12 ocorra envolvendo patrimônios individuais (danos por intermédio do meio ambiente). Porém, para situações em que a transgressão acarrete lesão ou danos ao próprio meio ambiente (patrimônio coletivo) serão aplicados os instrumentos da tutela jurisdicional transindividual, como a ação popular¹⁵⁰ ou a ação civil pública¹⁵¹ como previsto na CF/88¹⁵².

Nesse sentido é o entendimento de Celso Fiorillo e Renata Ferreira, que complementam que em função de sua natureza difusa e do disposto no art. 19 da Lei da Ação Civil Pública, a defesa dos bens ambientais receberá tratamento direto e primário das normas procedimentais previstas na jurisdição coletiva (CDC+LACP) e de forma subsidiária deverão ser aplicados o Código de Processo Civil (CPC) e os demais diplomas, em face de lides individuais¹⁵³.

A parte final do parágrafo 1º do art. 2º da lei 12.651/12 dispõe sobre a aplicação da responsabilidade civil e das sanções administrativas, civis e penais, para os casos de violação de seus comandos normativos. Esse ponto faz referência ao que se pode denominar de sistema constitucional da tríplice responsabilização em matéria ambiental, que está inserido no art. 225, § 3º da CF/88¹⁵⁴. Segundo esse dispositivo as condutas que configuram ilícitos à legislação ambiental podem acarretar medidas de responsabilização em três

¹⁴⁹ Ibid. p. 28.

¹⁵⁰ Art. 5º, LXXIII, CF/88.

¹⁵¹ Art. 129, III, CF/88.

¹⁵² Ibid. p. 31.

¹⁵³ Celso Antônio Pacheco Fiorillo e Renata Marques Ferreira. **Comentários ao “código florestal”: Lei 12.651/2012.** p. 46.

¹⁵⁴ Art. 225, § 3º da CF/88. As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

esferas distintas: ambiental civil, ambiental penal e ambiental administrativa¹⁵⁵.

O Direito Internacional do Meio Ambiente consagra a regra da responsabilidade civil objetiva desde a década de 1960 e o Direito Ambiental Brasileiro desde 1981. Assim, não é preciso apurar se o agente poluidor praticou o ato lesivo ao ambiente por culpa ou dolo, basta comprovar o dano, a autoria e o nexo de causalidade para que seja imputada a responsabilidade civil ao poluidor, entenda-se o dever patrimonial de reparar o dano¹⁵⁶.

As sanções ambientais civis são aplicadas com fundamento infraconstitucional na Lei 6.938/81, que adotou o modelo da responsabilidade civil objetiva, como dito acima, não exige a demonstração de dolo ou culpa na conduta danosa. Assim, o fundamento da responsabilidade ambiental na esfera civil é o risco da atividade causar dano. E a reparação poderá ser imputada mediante sanção civil, tais como a condenação de reparar ou indenizar o dano causado, ou mesmo a cominação de obrigação de fazer ou não fazer para evitar ou cessar a conduta ilegal, não sendo relevante a apuração de culpa (negligência, imprudência e imperícia) ¹⁵⁷.

A responsabilidade ambiental penal apresenta características diferentes da ambiental civil, pois incidem princípios próprios, tais como a culpabilidade, a legalidade e a tipicidade, cuja observância é indispensável para que seja aplicada com validade a sanção penal, inclusive em matéria ambiental. O principal diploma legal relativo esfera penal é a Lei 9.605/98 (Lei dos crimes ambientais), aplicável tanto a pessoa física quanto pessoa jurídica (de direito público ou privado). Alguns tipos penais estão diretamente relacionados a instrumentos jurídicos inseridos e disciplinados pela Lei 12.651/12, como da previsão de imputação de sanções criminais para condutas que firam as regras

¹⁵⁵ Leonardo Papp. **Comentários ao novo código florestal brasileiro: Lei 12.651/2012**. p. 32.

¹⁵⁶ Guilherme José Purvin de Figueiredo. **Curso de direito ambiental**. p. 174.

¹⁵⁷ Leonardo Papp. **Comentários ao novo código florestal brasileiro: Lei 12.651/2012**. p. 34.

aplicadas às Áreas de Preservação Permanente (APP), ou causem incêndios florestais, bem como o corte, receptação e venda de produtos ilegais¹⁵⁸.

Por fim, na esfera administrativa, diversamente da civil e da penal, as sanções ambientais administrativas são aplicadas em decorrência do poder de polícia e não do exercício da função jurisdicional do Estado. Os principais diplomas legais nesta esfera são A Lei dos Crimes Ambientais e o Decreto Federal 6.514/08, que dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente e estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações. Na LCA consta uma definição ampla de infrações administrativas, como definido em seu artigo 70¹⁵⁹, bem como lista as espécies de sanções administrativas que cabem em face de tais infrações. Alguns dos tipos infracionais contidos no Decreto Federal 6.514/08 estão voltados à tutela de instrumentos jurídicos criados e disciplinados na Lei 12.651/12, tais como as áreas de preservação permanente (Arts. 43, 44 e 45), as áreas de reserva legal (Arts. 51 e 52) e a licença para supressão de vegetação nativa (Arts. 50, 52 e 53)¹⁶⁰.

Como vimos cada âmbito de responsabilização possui regime jurídico próprio para a imposição das sanções, que podem se consubstanciar como reação a violação de dispositivos da Lei 12.651/12, conforme exemplos acima.

¹⁵⁸ Ibid. p. 34-35.

¹⁵⁹ Art. 70, Lei 9.605/98. Art. 70. Considera-se infração administrativa ambiental toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente.

¹⁶⁰ Ibid. p. 37-38.

3. REFLEXOS DA LEI 12.651/2012 NA ATIVIDADE AGRÍCOLA

Passamos a avaliar os reflexos da incidência de alguns dispositivos do novo “Código Florestal” sobre a propriedade rural e de que modo poderá afetar o desenvolvimento da atividade agropecuária. O capítulo apresenta questões referentes ao uso alternativo do solo, os possíveis incentivos trazidos ao produtor rural pela nova lei e as modificações que a esta vem produzir na propriedade rural.

3.1. Os usos alternativos do solo

Em seu artigo 3º a Lei 12.651/12 traz uma série de conceitos que merecem atenção, em virtude de sua relevância na aplicação dos demais dispositivos dessa norma e, de seus efeitos diretos sobre a atividade agropecuária. Dentre esses conceitos passaremos a análise detalhada do uso alternativo do solo, área de preservação permanente (APP), reserva legal e área rural consolidada.

O uso alternativo do solo é definido na lei como a 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 humana¹⁶¹.

Leonardo Papp entende que as atividades referidas no texto legal devem ser consideradas como exemplificativas, pois o núcleo do dispositivo é a substituição da vegetação por uma atividade antrópica, ainda que não se enquadre entre as listadas¹⁶².

¹⁶¹ Art. 3º, VI, Lei 12.651/12.

¹⁶² Leonardo Papp. **Comentários ao novo código florestal brasileiro: Lei 12.651/2012**. p. 60.

Nos artigos 26, 27 e 28 da lei encontramos as regras que tratam da supressão de vegetação para uso alternativo do solo.

O artigo 26¹⁶³ estabelece os requisitos e a competência para emissão de autorização de supressão da vegetação nativa. Como já ocorria na lei revogada, para aqueles locais onde não incide regras impedindo ou restringindo a conversão para uso alternativo, é possível realizar de modo legal a supressão de vegetação nativa, desde que previamente autorizada pelo órgão competente. A inovação da nova lei fica por conta da necessidade da inscrição prévia do imóvel no Cadastro Ambiental Rural (CAR)¹⁶⁴, como condição para a autorização de supressão de vegetação para uso alternativo do solo¹⁶⁵.

Por sua vez o artigo 27¹⁶⁶ preconiza que nas áreas de uso alternativo do solo, a supressão de vegetação que abrigue espécies ameaçadas de extinção, tanto da flora como da fauna, segundo listagem oficial, ou espécies migratórias, dependerá da adoção de medidas compensatórias e mitigadoras que assegurem a conservação das espécies. Assim, a aplicação desse disposto dependerá da verificação da legislação editada pela União, bem como aquela produzida nos Estados e Municípios. Verifica-se, ainda, que o artigo 27 não impõe uma restrição absoluta a supressão da vegetação nativa nesses locais, mas condiciona a autorização para tal atividade à adoção de medidas compensatórias e mitigatórias que assegurem a conservação das espécies indicadas nos boletins das espécies ameaçadas.

¹⁶³ Art. 26, Lei 12.651/12. 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.

¹⁶⁴ Art. 29, Lei 12.651/12. 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.

¹⁶⁵ Leonardo Papp. **Comentários ao novo código florestal brasileiro: Lei 12.651/2012**. p. 177.

¹⁶⁶ Art. 27, Lei 12.651/12. 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.

O artigo 28¹⁶⁷ proíbe a conversão de vegetação nativa para uso alternativo do solo no imóvel rural que apresentar áreas abandonadas, assim definida na própria lei, a área que não é efetivamente utilizada nos termos do artigo 6º, parágrafos 3º e 4º da Lei 8.629/93¹⁶⁸ ou que não atenda aos índices previstos no referido artigo, ressalvadas as áreas de pousio. O objetivo desse dispositivo é de priorizar a utilização de áreas desprovidas de vegetação nativa para o uso alternativo do solo¹⁶⁹.

O uso alternativo do solo é, na verdade, um dos principais causadores das desavenças entre o direito de propriedade e o direito ambiental, pois a supressão da vegetação é necessária para o uso do solo, afetando diretamente o meio ambiente. Deste modo, nos parece que é fundamental equalizar esses interesses para que se alcance o desenvolvimento sustentável.

A área de preservação permanente (APP) está definida no inciso II do artigo 3º da Lei 12.651/12 como 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 instituto que já estava presente na lei anterior, entretanto o novo diploma trouxe alterações no seu regime jurídico e o que importa não é somente a vegetação existente, visto que a sua ausência não descaracteriza como local juridicamente protegido, pois o que motiva a atribuição do regime

¹⁶⁷ Art. 28, Lei 12.651/12. Não é permitida a conversão de vegetação nativa para uso alternativo do solo no imóvel rural que possuir área abandonada.

¹⁶⁸ Art. 6º, § 3º e §4º, da Lei 8.629/93. § 3º Considera-se efetivamente utilizadas: I - as áreas plantadas com produtos vegetais; II - as áreas de pastagens nativas e plantadas, observado o índice de lotação por zona de pecuária, fixado pelo Poder Executivo; III - as áreas de exploração extrativa vegetal ou florestal, observados os índices de rendimento estabelecidos pelo órgão competente do Poder Executivo, para cada Microrregião Homogênea, e a legislação ambiental; IV - as áreas de exploração de florestas nativas, de acordo com plano de exploração e nas condições estabelecidas pelo órgão federal competente; V - as áreas sob processos técnicos de formação ou recuperação de pastagens ou de culturas permanentes, tecnicamente conduzidas e devidamente comprovadas, mediante documentação e Anotação de Responsabilidade Técnica; § 4º No caso de consórcio ou intercalação de culturas, considera-se efetivamente utilizada a área total do consórcio ou intercalação.

¹⁶⁹ Leonardo Papp. **Comentários ao novo código florestal brasileiro: Lei 12.651/2012.** p.179.

jurídico diferenciado é a localização da APP, em razão das funções ecológicas que tais locais podem desempenhar¹⁷⁰.

A nova lei estabelece, de regra, que não é possível a realização de atividades exploratórias nas APPs, determinando, inclusive, ao proprietário ou possuidor do imóvel a recomposição da vegetação nos casos em que tenha ocorrido supressão nesses locais¹⁷¹. Entretanto, o caráter inexplorável não é absoluto, visto que, a própria Lei traz situações específicas de admissão de intervenção e, excepcionalmente, a supressão da vegetação nativa das APPs, como é o caso das regras contidas no artigo 8º¹⁷², entre outras. Deste modo, para identificar o regime jurídico incidente em cada caso concreto é necessário conhecer as diversas modalidades de APPs previstas na Lei 12.651/12¹⁷³.

Quanto as suas modalidades, encontramos uma primeira distinção separando as APPs em áreas não consolidadas e APPs em áreas consolidadas, já que a Lei está dividida em disposições permanentes, aplicáveis onde não há áreas consolidadas, e disposições transitórias, destinadas a regular as áreas consolidadas. As regras relativas ao primeiro grupo estão, basicamente, no Capítulo II da Lei (do art. 4º ao art. 9º) e se aplicam às áreas não consolidadas, tanto rurais quanto urbanas. Já as regras para o segundo o grupo estão

¹⁷⁰ Ibid. p. 48.

¹⁷¹ Art. 7º, § 1º, Lei 12.651/12. 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.

¹⁷² Art. 8º, Lei 12.651/12. A intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente somente ocorrerá nas hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental, previstas nesta Lei. §1º A supressão de vegetação nativa protetora de nascentes, dunas e restingas somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública; §2º A intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente de que tratam os incisos VI e VII do caput do art. 4º poderá ser autorizada, excepcionalmente, em locais onde a função ecológica do manguezal esteja comprometida, para execução de obras habitacionais e de urbanização, inseridas em projetos de regularização fundiária de interesse social, em áreas urbanas consolidadas ocupadas por população de baixa renda; §3º É dispensada a autorização do órgão ambiental competente para a execução, em caráter de urgência, de atividades de segurança nacional e obras de interesse da defesa civil destinadas à prevenção e mitigação de acidentes em áreas urbanas; §4º Não haverá, em qualquer hipótese, direito à regularização de futuras intervenções ou supressões de vegetação nativa, além das previstas nesta Lei.

¹⁷³ Ibid. p. 78-79.

inseridas no Capítulo XIII, Seção II da Lei (do art. 61-A ao art. 65). Separa, ainda, as áreas não consolidadas em APPs instituídas diretamente pela lei (art. 4º) e APPs instituídas por ato do Chefe do Poder Executivo (art. 6º)¹⁷⁴.

Quanto a sua natureza jurídica as APPs instituídas pelo artigo 4º são reconhecidas como limitações administrativas, e como regra geral, não há direito a indenização, o que não é absoluto, pois é plenamente viável que as circunstâncias do caso concreto revelem o dever do Estado indenizar os prejuízos econômicos impostos ao proprietário quando essas implicarem, para um imóvel específico, em esvaziamento do próprio conteúdo do direito de propriedade. Mas, ressalta-se para os casos em que se verificar o esvaziamento do conteúdo econômico do direito de propriedade, que a indenização é apenas uma possibilidade, cuja concretização dependerá da verificação de diversos outros elementos fáticos e jurídicos¹⁷⁵.

As APPs instituídas por ato do Chefe do Poder Executivo só serão consideradas como tal a partir da edição de ato administrativo declarando o interesse social para uma ou mais das finalidades elencadas no dispositivo. Ou seja, não basta mera indicação na Lei, como ocorre com as anteriores, sendo necessário um ato administrativo específico para que incida o regime especial de proteção das APPs sobre um determinado local que apresente as características mencionadas nos incisos do artigo 6º. Deste modo, não apresentam a característica da generalidade e não configuram mera limitação administrativa e, sim, desapropriação (total ou parcial) do imóvel atingido pela criação da nova APP. Assim, é necessário o pagamento de justa e prévia indenização em dinheiro, nos termos do art. 5º, XXIV da CF/88¹⁷⁶.

Outra modalidade de espaço territorial protegido pelo novo diploma é a denominada Reserva Legal¹⁷⁷, que já fazia parte da norma anterior, mas onde

¹⁷⁴ Leonardo Papp. **Comentários ao novo código florestal brasileiro: Lei 12.651/2012**. p. 79.

¹⁷⁵ Ibid. p. 84-85.

¹⁷⁶ Ibid. p. 120 e 123.

¹⁷⁷ Art. 3º, III, da Lei 12.651/12. 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

sua conceituação não indicava qualquer relação com os aspectos econômico e social do uso da propriedade rural. No novo diploma, a própria conceituação revela a dupla função atribuída às reservas legais, colocando em relevo a do uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural e de forma auxiliar na conservação de processos ecológicos e da biodiversidade¹⁷⁸.

Deste modo, se destaca que a Reserva Legal é um instrumento de conservação da vegetação nativa e não um instrumento de preservação, ou seja, nesses locais os recursos naturais podem ser explorados economicamente, desde que seja realizado manejo adequado e racional, dentro das limitações previstas pela legislação. Nesse contexto, a Lei 12.651/12 contém comandos normativos relativos, por exemplo, ao manejo sustentável da vegetação florestal de RL, inclusive com propósito comercial (art. 20), assim como há dispositivos nos quais consta expressa referência à admissão da exploração econômica da RL (art. 17, § 1º e art. 66, § 4º)¹⁷⁹.

A definição da área a ser conservada sob o regime de RL dentro de cada imóvel rural deve seguir os critérios estabelecidos no art. 14 da Lei¹⁸⁰, os quais serão avaliados para a aprovação da localização da RL. No entanto, a ausência de um ou mais desses instrumentos em situação concreta não impedirá a análise e aprovação. Entende-se que não se tratam de critérios exclusivos, visto que, o dispositivo estabelece que sejam levados em consideração, o que não

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;

¹⁷⁸ Ibid. p. 148.

¹⁷⁹ Ibid. p. 149.

¹⁸⁰ Art. 14, da Lei 12.651/12. 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. § 1º O órgão estadual integrante do SISNAMA ou instituição por ele habilitada deverá aprovar a localização da Reserva Legal após a inclusão do imóvel no CAR, conforme o art. 29 desta Lei. § 2º Protocolada a documentação exigida para a 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 nº 12.727, de 2012).

afasta a necessidade de verificação de outras circunstâncias fáticas, inclusive, considerando aspectos sociais e econômicos, integrando a noção de sustentabilidade do imóvel rural¹⁸¹.

Uma novidade trazida pela nova lei é a possibilidade de que as APPs de determinado imóvel sejam aproveitadas no cômputo da RL (art. 15), desde que atendidos os requisitos elencados no dispositivo. Tal previsão inexistia na legislação florestal anterior, onde apenas as pequenas propriedades rurais poderiam utilizar parcela da reserva legal para produção de hortifrutigranjeiros. O objetivo desta regra é priorizar e estimular a regeneração/recomposição e manutenção de locais para os quais a legislação prevê regime jurídico mais rígido, em razão das funções ecológicas que desempenham, onde a vegetação nativa deve ser preservada, como é o caso das APPs¹⁸².

A RL poderá ser instituída em regime de condomínio ou coletiva entre propriedades rurais, respeitando o percentual previsto na lei (art. 12) para cada imóvel. Essa modalidade pode ser compreendida como a possibilidade de que se concentre num mesmo local a área de RL de mais de um imóvel rural. Assim, o condomínio não diz respeito a propriedades rurais, e sim às suas respectivas RL. O que a caracteriza é a reunião de obrigações de imóveis rurais diferentes, e pode ocorrer tanto através da formação de grupos de proprietários distintos, bem como, pode envolver diversos imóveis de um único proprietário. A lei permite ainda, que seja inscrita e delimitada em imóvel rural pertencente à pessoa que não integra o condomínio, desde que haja concordância formal dos demais envolvidos¹⁸³.

Essa forma de atendimento das obrigações relativas à RL pode trazer algumas vantagens sob o enfoque ambiental, pois ao invés de estarem isoladas em cada imóvel rural que integra o condomínio, formará área contínua de

¹⁸¹ Leonardo Papp. **Comentários ao novo código florestal brasileiro: Lei 12.651/2012**. p.157-158.

¹⁸² Ibid. p.160.

¹⁸³ Ibid. p.162.

maior extensão submetida ao regime de proteção, o que pode contribuir para os objetivos da conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e da biodiversidade. Ainda permite que diversos proprietários se reúnam diminuindo o custo suportado individualmente, bem como, oportuniza a destinação de RL em áreas que não possuam vocação para atividade agrossilvipastoril, minorando o impacto na viabilidade econômica de cada propriedade envolvida no condomínio¹⁸⁴.

O regime de proteção da RL está definido na Seção II da Lei 12.651/12 e o art. 17¹⁸⁵ que abre a seção, o qual determina que a RL deva ser conservada com cobertura de vegetação nativa pelo proprietário do imóvel rural, possuidor ou ocupante a qualquer título, pessoa física ou pessoa jurídica de direito público ou de direito privado¹⁸⁶.

Ao contrário do previsto no regime de proteção das APPs, no referido dispositivo não há regra expressa acerca da transmissibilidade das obrigações relativas à RL para os adquirentes do imóvel rural. Mas em decorrência da incidência da regra geral prevista no § 2º do art. 2º, bem como do contido no § 1º do art. 66, pode-se dizer que a obrigação de conservação da vegetação nativa prevista no *caput* do art. 17 configura obrigação de natureza real, sendo transferida ao sucessor no caso de transferência de domínio ou posse do imóvel

¹⁸⁴ Ibid. p. 163.

¹⁸⁵ Art. 17, da Lei 12.651/12. 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. § 1º 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. § 2º 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. § 3º É obrigatória a suspensão imediata das atividades em área de Reserva Legal desmatada irregularmente após 22 de julho de 2008 - (Redação dada pela Lei nº 12.727, de 2012). § 4º Sem prejuízo das sanções administrativas, cíveis e penais cabíveis, deverá ser iniciado, nas áreas de que trata o § 3º 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 nº 12.727, de 2012).

¹⁸⁶ Ibid. p.164.

rural. Isso significa que a conservação da vegetação da RL é obrigação *propter rem*, transmitindo-se juntamente com o direito de propriedade¹⁸⁷.

Os parágrafos 1º e 2º do art. 17 trazem os comandos que, respectivamente, admitem a exploração econômica da RL, mediante manejo sustentável, previamente aprovado pelo órgão competente do SISNAMA (§ 1º) e determinam que para manejo da RL na pequena propriedade ou posse familiar se estabeleçam procedimentos simplificados de elaboração, análise e aprovação dos planos de manejo. O mesmo dispositivo, em seu § 3º, estabelece a suspensão imediata das atividades em área de RL desmatada irregularmente após 22 de julho de 2008, e o § 4º complementa que, sem prejuízo das sanções administrativas, cíveis e penais cabíveis, em tais situações deverá ser iniciado o processo de recomposição da RL em até dois anos contados da data da publicação da lei, devendo ser concluído nos prazos estabelecidos pelo Programa de Regularização Ambiental (PRA)¹⁸⁸.

A vegetação presente nas áreas de RL pode ser utilizada, inclusive para fins econômicos, desde que sejam observadas as regras estabelecidas na Lei 12.651/12 (arts. 20 a 24). São consideradas como florestas exploráveis com restrições.

O art. 20 estabelece que a vegetação de RL pode ser economicamente aproveitada através de manejo sustentável, nos termos do art. 3º da Lei¹⁸⁹. Ou seja, a utilização da vegetação da RL pressupõe a adoção de práticas de exploração seletiva, não se admitindo que atinja toda a área ou que seja realizada na forma de corte raso. O mesmo dispositivo estabelece duas modalidades de manejo sustentável da RL. O primeiro, sem propósito comercial, para consumo no próprio imóvel, e que dispensa a necessidade de

¹⁸⁷ Ibid. p.166.

¹⁸⁸ Leonardo Papp. **Comentários ao novo código florestal brasileiro: Lei 12.651/2012.** p.167.

¹⁸⁹ Art. 3º, VII, da Lei 12.651/12 - 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;

autorização do órgão competente, bastando uma declaração prévia da utilização, que é limitada a vinte metros cúbicos (art. 23). E o segundo, com propósito comercial, onde a lei não fixa limites de volume, mas exige a autorização do órgão competente, e que atenda as diretrizes e orientações da Lei (art. 22) de não descaracterizar a cobertura vegetal e não prejudicar a conservação da vegetação nativa da área, de assegurar a manutenção da diversidade das espécies e conduzir o manejo de espécies exóticas com a adoção de medidas que favoreçam a regeneração de espécies nativas¹⁹⁰. Esta previsão inexistia no código florestal de 1965.

A coleta de produtos florestais não madeireiros existentes na RL é livre, pois independe de autorização ou mesmo de prévia declaração para o órgão ambiental competente, entretanto deverá observar os critérios definidos nos incisos do art. 21 da Lei¹⁹¹.

Carlos Alberto Valera entende que reduzir Áreas de Preservação Permanente ou Reserva Legal para aumentar a área de produção não seria a prioridade para aumentar a produtividade dos imóveis rurais, pois existem no Brasil milhões de hectares de pastos degradados, os quais, através de uma política pública e de crédito podem ser convertidos em áreas de produção, sem a necessidade de cortar uma árvore sequer¹⁹².

Outra crítica apresentada pelo autor é que o legislador desconsiderou dados técnicos aos delimitar as APPs e RL. Segundo ele, em Relatório Técnico do Grupo de Atuação Especial de Defesa do Meio Ambiente-GAEMA, do Ministério Público de São Paulo, elaborado com o auxílio de instituições científicas como USP, ESALQ e Universidade de Campinas-UNICAMP, se

¹⁹⁰ Ibid. p. 174.

¹⁹¹ Art. 21, da Lei 12.651/12. 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.

¹⁹² Carlos Alberto Valera, **A Lei Federal nº 12.651/12 - novo código (anti)florestal - um atentado à sustentabilidade e à agricultura familiar**. CAMPO-TERRITÓRIO: revista de geografia agrária. Edição especial do XXI ENGA-2012 - jun., 2014. p 13.

determinou que, para cumprir sua função ecológica, as APPs e RL necessitam, no primeiro caso, de no mínimo 50 (cinquenta) metros de cada lado do curso d'água, contados do maior leito e, no segundo caso, de 20%, no mínimo, de vegetação nativa¹⁹³.

Para finalizar esse tópico vamos tratar da área rural consolidada, que está definida no art. 3º, IV, da Lei 12.651/12, como 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 pousio¹⁹⁴.

E aqui temos um dos pontos mais polêmicos da Lei, pois no entendimento de muitos é uma forma de anistiar os poluidores e degradadores do meio ambiente que, até a data estabelecida, usurparam dos bens ambientais sem dar qualquer contra partida e, com o disposto neste artigo, ficam isentos de qualquer necessidade de reparação.

Nas áreas de preservação permanente o art. 61-A autoriza, exclusivamente, a continuidade de atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo e de turismo rural em áreas consolidadas até 22 de julho de 2008. Mas isso não significa que tais atividades estarão completamente dispensadas do cumprimento de obrigações para serem consideradas regularizadas; pelo contrário, o § 11 desse dispositivo estabelece que a realização de tais atividades deva considerar critérios técnicos de conservação do solo e da água indicados no Programa de Regularização Ambiental (PRA), previsto na Lei, sendo vedada a conversão de novas áreas para uso alternativo do solo nesses locais¹⁹⁵.

Para cada um dos locais considerados APPs pelas disposições do art. 61-A são estabelecidas medidas de recomposição de parte das faixas de

¹⁹³ Ibid. p. 12.

¹⁹⁴ Art. 3º, XXIV, da Lei 12.651/12. 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; (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012).

¹⁹⁵ Leonardo Papp. **Comentários ao novo código florestal brasileiro: Lei 12.651/2012.** p. 231-232.

preservação permanente, as quais variam de acordo com a área de cada imóvel rural, representada por módulos fiscais, em 22 de julho de 2008. A lógica desse dispositivo é de que as pequenas propriedades (que são em maior número, mas de área reduzida) tenham obrigações de recomposição menos severas do que as impostas para as médias e grandes propriedades (que são em menor número, mas ocupam a maior área do território) ¹⁹⁶.

Edson Ferreira Carvalho entende que o dito dispositivo criou dois padrões de proprietários agrários no que tange ao cumprimento da proteção das APPs em pequenas propriedades agrárias, estabelecendo um duplo padrão moral¹⁹⁷.

O autor explica que, nas APPs, os proprietários do primeiro grupo, independente do tamanho do imóvel, terão que manter 50 metros de vegetação ao redor de nascentes, 30 metros ao longo de riachos e córregos (menores que 10 m de largura) e respeitar as florestas dos topos de morro e encostas. E os proprietários que violaram o Código de 1965 terão que manter 15 metros de vegetação ao redor de nascentes e faixa de APP ripária que varia entre 5 a 15 m, independente da largura do curso de água. E mais, não precisarão preservar a vegetação em topos de morro e encostas e, dependendo do tamanho do imóvel, poderão nem ter mata ciliar ao longo dos pequenos rios¹⁹⁸.

Verificamos que o uso alternativo do solo está bem regrado na Lei 12.651/12 e, mesmo que o “flexibilize” em alguns momentos e situações específicas, traz restrições e impedimentos à abertura de novas áreas, bem como condiciona qualquer forma de intervenção florestal ao PRA e ao CAR.

¹⁹⁶ Ibid. p. 232.

¹⁹⁷ Edson Ferreira Carvalho. **Código florestal, relative verfassungswidrigkeit "and" die unterschiedlichkeit der regelung: o tiro pode sair pela culatra.** Revista de Direito Ambiental, vol. 75, 2014. p. 261.

¹⁹⁸ Ibid. mesma página.

3.2. Incentivos e sanções previstos pela nova lei visando à conservação de florestas e demais formas de vegetação nativa

A Lei 12.651/12 traz alguns elementos novos e outros que já estavam no diploma revogado e que foram revigorados com o objetivo de incentivar a conservação e a preservação das florestas e demais formas de vegetação nativa.

O Cadastro Ambiental Rural (CAR) é uma das inovações do novo diploma e está definido em seu art. 29 como “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 o controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento”.

O parágrafo primeiro¹⁹⁹ do dispositivo estabelece que a inscrição do imóvel no CAR possa ser feita no órgão ambiental municipal ou estadual, reforçando o caráter nacional do referido cadastro. Assim, se viabilizam alternativas ao cidadão, de modo que possa optar pelo órgão ambiental que estiver mais próximo, desburocratizando o procedimento de modo a dar-lhe eficiência. De modo que será relevante a cooperação institucional entre os diversos entes federativos. O mesmo § 1º indica os requisitos mínimos que deverão ser apresentados pelo proprietário ou possuidor do imóvel para a inscrição no CAR das propriedades acima de 4 módulos fiscais, pois para

¹⁹⁹ Art. 29, §1º, da Lei 12.651/12. A inscrição do imóvel rural no CAR deverá ser feita, preferencialmente, no órgão ambiental municipal ou estadual, que, nos termos do regulamento, exigirá do proprietário ou possuidor rural: (Redação dada pela Lei nº 12.727, de 2012). 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.

pequena propriedade rural está previsto um procedimento simplificado (art. 55²⁰⁰)²⁰¹.

O objetivo final do CAR é reunir as principais informações de cada imóvel rural em seu aspecto ambiental. Assim, passa-se a dispor de um instrumento de monitoramento do cumprimento das obrigações da legislação ambiental, bem como, uma importante ferramenta para a tomada de decisões quanto às políticas públicas de promoção do desenvolvimento sustentável²⁰².

Esse novo instrumento passa a desempenhar um importante papel na preservação e conservação ambiental, estando presente em vários outros dispositivos da Lei. Por exemplo, a inscrição no CAR configura como requisito obrigatório para a realização de atividades de aquicultura em APPs (art. 4º. § 6º), para a emissão de autorização de supressão de novas áreas de floresta ou outras formas de vegetação nativa (art. 12, §3º c/c art. 26), para o cômputo de APPs no cálculo percentual da vegetação a ser conservada como RL (art. 15, III), e para a emissão de cotas de reserva ambiental – CRAs (art. 44, § 1º)²⁰³.

Porém é no que diz respeito à RL e na regularização de áreas consolidadas que a função do CAR se destaca. O novo diploma determina que a RL seja inscrita no CAR e não mais averbada na matrícula no imóvel, no registro de imóveis. Essa separação do aspecto ambiental e fundiário tem como objetivo concentrar as informações relativas à RL nos Órgãos Ambientais, bem como, evitar a interferência de eventuais dificuldades de caráter fundiário/registrário no cumprimento das obrigações impostas pela legislação ambiental. Assim, cabe esclarecer que a inscrição no CAR não tem valor para fins de reconhecimento de propriedade ou posse, tampouco elimina a

²⁰⁰ Art. 55, Lei 12.651/12. A inscrição no CAR dos imóveis a que se refere o inciso V do art. 3º observará procedimento simplificado no qual será obrigatória apenas a apresentação dos documentos mencionados nos incisos I e II do § 1º do art. 29 e de croqui indicando o perímetro do imóvel, as Áreas de Preservação Permanente e os remanescentes que formam a Reserva Legal.

²⁰¹ Leonardo Papp. **Comentários ao novo código florestal brasileiro: Lei 12.651/2012**. Campinas, SP: Millenium Editora, 2012. p.181-182.

²⁰² Ibid. p.182.

²⁰³ Ibid. p.183.

necessidade de cumprimento das obrigações relativas ao Sistema Fundiário/Registrário²⁰⁴.

Para a regularização das áreas consolidadas a Lei 12.651/12 criou a figura dos Programas de Regularização Ambiental – PRA's, a serem editados com a participação da União e dos Estados (art. 59), sendo a inscrição no CAR obrigatória para a adesão do PRA (art. 59, § 2º). Assim, somente imóveis inscritos no cadastro ambiental rural poderão utilizar das regras diferenciadas para as áreas consolidadas em APPs²⁰⁵.

A Lei 12.651/12 em seus arts. 31 a 34 disciplina a possibilidade de exploração florestal, visto que um de seus objetivos é compatibilizar a proteção da vegetação nativa com o desenvolvimento de atividades produtivas. Assim, uma vez atendidos os requisitos estipulados pela legislação ambiental considera-se viável a utilização de recursos florestais, inclusive para fins econômicos. Nesse contexto a Lei faz referência ao Plano de Manejo Florestal Sustentável (PMFS) e ao Plano de Suprimento Sustentável (PSS) como requisitos para a aprovação junto ao órgão ambiental competente do licenciamento da atividade exploratória²⁰⁶.

Para Celso Fiorillo e Renata Ferreira, com o uso do PMFS e do PSS, o novo diploma pretende estabelecer parâmetros normativos destinados a disciplinar de forma equilibrada o uso das florestas nativas, bem como a utilização da matéria-prima florestal²⁰⁷.

O Controle da Origem dos Produtos Florestais é outro tema que não era tratado no diploma anterior e que passa a ser tutelado na Lei 12.651/12 (arts. 35 a 37). Assim, o controle da origem da madeira, do carvão e de outros produtos e subprodutos florestais serão realizados pela atuação conjunta dos órgãos ambientais dos diferentes entes federativos, o que faz muito sentido,

²⁰⁴ Ibid. p. 184.

²⁰⁵ Ibid. mesma página.

²⁰⁶ Ibid. p. 185.

²⁰⁷ Celso Antônio Pacheco Fiorillo e Renata Marques Ferreira. **Comentários ao “código florestal”**: Lei 12.651/2012. p. 133.

visto que esses produtos frequentemente circulam pelo País, passando por vários Estados e Municípios. O órgão federal fará a coordenação e fiscalização do sistema nacional que integrará os dados dos diferentes entes, mas a emissão de autorizações e licenças relacionadas ao controle de origem florestal poderá ser realizada pela União, Estados ou Municípios, dependendo da origem do material, mas sempre realizada apenas por um ente federativo, em acordo com o art. 13²⁰⁸ da Lei Complementar 140/11²⁰⁹.

Outro ponto a ser abordado nesse tópico é referente à Proibição do Uso de Fogo e do Controle de Incêndios (arts. 38 a 40). O novo diploma manteve como regra geral a proibição de uso do fogo na vegetação, mas também indica as situações em que tal prática será permitida, e de forma inédita determina o estabelecimento de nexos causais na verificação das responsabilidades (civil, penal e administrativa) por infração pelo uso irregular do fogo em terras públicas ou particulares. Por fim, indica que o Governo Federal deverá estabelecer uma Política Nacional de Manejo e Controle de Queimadas, Prevenção e Combate de Incêndios Florestais²¹⁰. Com esta previsão legal, deverá a União regulamentar a matéria. No entanto, enquanto isso não ocorre poderá ocorrer a utilização indiscriminada de queimadas com o pretexto de não haver regulamentação.

O Controle do Desmatamento também consta no texto da Lei e, muito embora tenha ficado restrito a um único dispositivo (art. 51), é muito significativo, já que no diploma anterior não havia disposições sobre o tema. Assim, o art. 51 determina o embargo de obra ou atividade que causar desmatamento em desacordo com as condições estipuladas pela legislação. Ou seja, o órgão ambiental competente, ao tomar conhecimento do desmatamento irregular, deverá embargar a obra ou atividade que deu causa ao uso

²⁰⁸ Art. 13, LC 140/11. Os empreendimentos e atividades são licenciados ou autorizados, ambientalmente, por um único ente federativo, em conformidade com as atribuições estabelecidas nos termos desta Lei Complementar.

²⁰⁹ Leonardo Papp. **Comentários ao novo código florestal brasileiro: Lei 12.651/2012**. p. 196.

²¹⁰ Ibid. p. 201-203.

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. Embora a sanção administrativa de embargo seja importante instrumento para a fiscalização ambiental, o sucesso do controle do desmatamento pressupõe a adoção de outras medidas, como o monitoramento por satélite, que já é realizado por iniciativa do Ministério do Meio Ambiente através da Secretaria de Biodiversidade e Florestas, no Projeto de Monitoramento do Desmatamento nos Biomas Brasileiros por Satélite (PMDBBS)²¹¹.

A Lei 12.651/12 traz um conjunto de dispositivos (arts. 52 a 58) que veicula regras específicas e privilegiadas destinadas à agricultura familiar e demais situações a ela equiparadas²¹².

Como são muitos os privilégios, cabe citar os casos mais emblemáticos. Primeiro, quando realizada em pequenas propriedades rurais, a intervenção ou supressão de vegetação nativa em APPs não necessita da emissão de autorização ou licença administrativa, e sim de simples declaração do órgão competente e de inscrição no CAR. Segundo, para a indicação da RL na inscrição da pequena propriedade no CAR, o procedimento é simplificado no qual é necessário a qualificação do proprietário, comprovação da propriedade ou posse e croqui indicando o perímetro do imóvel, APPs e os remanescentes que formam a RL. Terceiro, para o estabelecimento da RL nas pequenas propriedades 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 agroflorestais²¹³. Por fim, o art. 58 prevê que o Poder Público deve instituir um

²¹¹ Ibid. p. 215-217.

²¹² Art. 3º, parágrafo único, da lei 12.651/12. 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.

²¹³ Ibid. p. 219-222.

programa de apoio técnico e incentivo financeiro, podendo incluir medidas indutoras e linhas de financiamento para atender as pequenas propriedades rurais²¹⁴.

O novo diploma, de forma inédita, procurou introduzir técnicas de estímulo (facilitação ou atribuição de incentivos), privilegiando as ações vantajosas, mais do que desfavorecendo as ações nocivas ao meio ambiente. Nesse sentido, traz no Capítulo X o denominado Programa de Apoio e Incentivo a Preservação e Recuperação do Meio ambiente, no qual estão inseridas diversas medidas que podem ser utilizadas pelo Poder Executivo para estimular a adoção de práticas ambientalmente corretas. Seus dispositivos (arts. 41 a 50) sugerem, entre outras, por exemplo, o pagamento ou incentivo a serviços ambientais como retribuição às atividades de conservação e melhorias dos ecossistemas e que gerem serviços ambientais, bem como, o uso de formas de compensação pelas medidas de conservação ambiental, ou então, a implantação de um programa de suspensão e conversão de multas²¹⁵.

Assim, verificamos que a Lei 12.651/12 procurou aprimorar os mecanismos de incentivo e sanção visando à conservação de florestas e demais formas de vegetação nativa. Alguns de uso imediato e outros que dependem da criação de programas por parte do Poder Executivo.

²¹⁴ Art. 58, da Lei 12.651/12. 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 incentivo financeiro, podendo incluir medidas indutoras e linhas de financiamento para atender, prioritariamente, os imóveis a que se refere o inciso V do caput do art. 3o, 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.

²¹⁵ Leonardo Papp. **Comentários ao novo código florestal brasileiro: Lei 12.651/2012.** p. 206-209.

3.3. A adequação da propriedade ao novo diploma

Como visto nos tópicos anteriores, a Lei 12.651/12 trouxe algumas novidades com a criação de institutos que, até então, não faziam parte do regramento ambiental, bem como, reeditou outros que já estavam no diploma anterior, apenas alterando suas configurações. Assim, passamos a elencar as principais mudanças às quais as propriedades rurais deverão se adequar para atender a incidência desse novo conjunto de regramentos.

O Cadastro Ambiental Rural (CAR) é uma das novidades do novo diploma, e foi criado com o intuito de conhecer as informações e integrar os dados ambientais das propriedades e posses rurais de todo o País. Trata-se de um registro público eletrônico instituído no âmbito do Sistema Nacional de Informação sobre o Meio Ambiente (SINIMA). A inscrição do imóvel no CAR é obrigatória para todas as propriedades e posses rurais e apresenta natureza declaratória e permanente²¹⁶.

O recebimento, gerenciamento e integração dos dados do CAR de todos os entes federativos ficarão a cargo do Sistema de Cadastro Ambiental Rural (SICAR), que foi criado pelo Decreto 7.830/12, que dispõe sobre o Cadastro Ambiental Rural e sobre os Programas de Regularização Ambiental²¹⁷.

A partir da publicação do Decreto 8.235 de 5 de maio de 2014 e da Instrução Normativa 02 do Ministério do Meio Ambiente (MMA) em 6 de maio de 2014 o proprietário ou possuidor deve efetuar o seu cadastramento no prazo de um ano, podendo-se prorrogar uma única vez, por igual período, por ato do Chefe do Poder Executivo. Ou seja, a data limite para o cadastro é 06/05/2015, e poderá ser prorrogado até 06/05/2016, o que, provavelmente ocorrerá devido à necessidade da inscrição ser realizada através da plataforma

²¹⁶ Romeu Faria Thomé da Silva. **Manual de Direito Ambiental**. p.322.

²¹⁷ Ibid. mesma página.

eletrônica no Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (SICAR), via programa computacional disponibilizado pelo MMA.

Para inscrição do imóvel rural no CAR se exigirá as seguintes informações: 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 Legal²¹⁸. As informações apresentadas são de responsabilidade do declarante, nos termos do art. 6º, § 1º, do Decreto 7.830/2012²¹⁹.

Para a inscrição das pequenas propriedades e posses rurais o procedimento é simplificado, nos termos do art. 55 da Lei 12.651/12 e do art. 8º do Decreto 7.830/12, exigindo-se apenas a identificação do proprietário ou possuidor rural, da comprovação da propriedade ou posse e croqui indicando o perímetro do imóvel, as APPs e os remanescentes que formam a RL.

A Área de Preservação Permanente (APP) e a Área de Reserva Legal, que já faziam parte da lei revogada, foram reeditadas e, as alterações de maior interesse para adequação da propriedade rural são: a possibilidade se computar a APP no cálculo da RL, a inscrição da RL no CAR e a previsão das áreas consolidadas em APPs e em RLs.

A nova Lei permite ao proprietário/possuidor computar as APPs existentes em sua propriedade no cálculo da RL para que alcance o percentual mínimo exigido no art. 12 da referida lei²²⁰, mas, para tanto, deve observar os

²¹⁸ Art. 29, § 1º, I, II e III, Lei 12.651/12.

²¹⁹ Art. 6º, § 1º, Decreto 8.630/12. 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.

²²⁰ Art. 12, Lei 12.651/12. 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

seguintes requisitos (art. 15): que esse benefício não implique a conversão de novas áreas para o uso alternativo do solo; a área a ser computada esteja conservada ou em processo de recuperação, conforme comprovação do proprietário ao órgão estadual integrante do SISNAMA; e o proprietário ou possuidor tenha requerido inclusão do imóvel no CAR.

O código de 1965 determinava que a RL de uma propriedade rural fosse declarada e publicizada a partir de sua averbação à margem da inscrição de matrícula do imóvel, no Cartório de Registros e Imóveis (CRI). O novo diploma estabelece que o registro da RL no CAR desobrigue a averbação no CRI (art. 18, §4º), mas reconhece que as averbações já realizadas desobrigam o proprietário a fornecer ao órgão ambiental as informações relativas à RL necessárias para inscrição do imóvel no CAR, bastando apresentar a certidão de registro de imóveis onde conste a averbação da RL ou termo de compromisso já firmado nos casos de posse (art. 30, parágrafo único)²²¹.

A Lei 12.651/12, em art. 61-A autoriza a continuidade de atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo e turismo rural nas APPs com áreas rurais consolidadas até 22 de julho de 2008, inscritas no Programa de Regularização Ambiental (PRA), mas não autoriza a conversão de novas áreas para uso alternativo do solo. Em contrapartida, estabelece a obrigatoriedade de recomposição parcial da vegetação da APP, que poderá ser realizada isolada ou conjuntamente, pela utilização dos seguintes métodos (§ 13): condução de regeneração natural de espécies nativas; plantio de espécies nativas; plantio de espécies nativas conjugado com a condução da regeneração natural de espécies nativas; plantio intercalado de espécies lenhosas, perenes ou de ciclo longo, exóticas com nativas de ocorrência regional, em até 50% (cinquenta por cento)

imóvel, excetuados os casos previstos no art. 68 desta Lei: (Redação dada pela Lei nº 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).

²²¹ Romeu Faria Thomé da Silva. **Manual de Direito Ambiental**. 3ª Edição. Salvador: Ed. JusPodivm, 2013. p.325.

da área total a ser recomposta, no caso dos imóveis a que se refere o inciso V do caput do art. 3º da lei²²².

Para as áreas de reserva legal a Lei (art. 66, caput) preconiza que o proprietário ou possuidor de imóvel rural que detinha, em 22 de julho de 2008, área em extensão inferior ao estabelecido, poderá regularizar sua situação, independentemente da adesão ao PRA, através da adoção isolada ou conjunta, das alternativas de recomposição, regeneração natural e compensação²²³.

A recomposição consiste na adoção de medidas necessárias para o reflorestamento de parte do próprio imóvel rural, até atingir os percentuais fixados na lei. A segunda alternativa é permitir a regeneração natural da floresta ou outras formas de vegetação no próprio imóvel, em parcela suficiente para atender ao que a Lei determina. A terceira alternativa para a regularização é a compensação, por meio da qual o quantum faltante num determinado imóvel poderá ser suprido através da atribuição dessa obrigação a outro imóvel, ou através da doação ao poder público de área localizada no interior da unidade de conservação de domínio público pendente de regularização fundiária, ou ainda, com o cadastramento de outra área equivalente e excedente a RL, em imóvel do mesmo proprietário ou adquirida de terceiro, com vegetação nativa em regeneração ou recomposição²²⁴.

²²² Ibid. p. 352-353.

²²³ Leonardo Papp. **Comentários ao novo código florestal brasileiro: Lei 12.651/2012**. p. 248.

²²⁴ Ibid. p. 250.

3.4. Perspectivas para a atividade agrícola e o desenvolvimento sustentável

A atividade agrícola brasileira sempre sofreu grande influência da estrutura fundiária e, desde o período colonial a produção agrícola das grandes propriedades esteve voltada para atender ao mercado externo e, as pequenas propriedades para produzir alimentos para a subsistência da população.

Cultivos como cana-de-açúcar, algodão, café e tabaco se sucederam nas grandes propriedades e nos latifúndios e, posteriormente, a pecuária extensiva completou esse grupo. Ao longo desse período até os dias atuais mudaram algumas culturas, mas o modelo permanece inalterado. Atualmente, o setor do agronegócio, dominado pelo latifúndio, tem no cultivo de grãos a sua principal atividade e o seu principal produto de exportação²²⁵.

A margem do sistema, a agricultura de subsistência realizada em pequenas áreas, desde aquela época, é responsável pela produção dos alimentos que são servidos a mesa da população. Espécies como a mandioca, milho, feijão e arroz, eram e, ainda são, cultivadas sem muita tecnologia, apenas com o conhecimento tradicional dos agricultores. Nos dias atuais essa atividade mantém a função vital de produzir alimentos e se concentra, ainda, nas pequenas propriedades, sendo denominada de agricultura familiar²²⁶.

Dados do último Censo Agropecuário (2006) mostram que os estabelecimentos rurais com menos de 10 ha (50,4% das propriedades) ocupam menos de 2,7% das terras e aqueles com mais de 1.000 ha (menos de 1% das propriedades) ocupam mais de 44% das terras²²⁷. Ou seja, mantemos

²²⁵ Dados do CEPEA (Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada - ESALQ/USP) mostram que nos últimos três anos (2011, 2012 e 2013) a exportação de grãos foi crescente.

²²⁶ Através do PNAE, Programa Nacional de Alimentação Escolar, a agricultura familiar é responsável por no mínimo de 30% dos produtos colocados a disposição para a alimentação escolar. Definido no art. 14 da Lei 11.947/2009.

²²⁷ Brasil. Censo Agropecuário, 2006. p. 107.

nas últimas décadas uma profunda desigualdade na distribuição da terra no País e muito pouco se fez para mudar esse quadro.

No mesmo documento (p. 108), ao analisar o Índice Gini, utilizado para medir os contrastes na distribuição do uso da terra, percebemos que o Brasil apresenta alto grau de concentração, expresso por 0,856 em 1995 e por 0,872 em 2006. A distribuição das terras é mais concentrada quanto mais próximo este índice estiver da unidade, ou seja, poucos estabelecimentos agropecuários concentram um alto percentual de terras, como demonstrado nos números acima.

Nas áreas de florestas a situação é muito semelhante e apresenta o mesmo grau de concentração. Os estabelecimentos rurais com menos de 10 hectares (40,55% das propriedades) possuem 1,18% da área de florestas plantadas e aqueles com mais de 1.000 hectares (1,83% das propriedades) possuem mais de 64% da área. Nas áreas de florestas nativas a situação não muda, pois os estabelecimentos com menos de 10 hectares (mais de 52% das propriedades) possuem 2% dessas áreas e os estabelecimentos com mais de 1.000 hectares (menos de 1% das propriedades) possuem mais de 50% da área²²⁸.

Diante de tal quadro espera-se que uma lei, ao incidir diretamente sobre estas atividades, traga equilíbrio e razoabilidade na aplicação de suas normas, garantindo proporcionalidade aos direitos envolvidos, de modo a evitar que as prioridades eleitas pela Constituição Federal sejam feridas ou até mesmo esvaziadas, por ato legislativo, administrativo e/ou judicial que exceda os limites e avance sem permissão na seara dos direitos fundamentais. A ideia de que a simples existência da lei pode gerar transformação social não se confirma.

²²⁸ Brasil. Censo Agropecuário, 2006. p. 247-248.

Nesse sentido, passaremos a considerar algumas críticas e comentários a respeito da Lei 12.651/12 e seus possíveis desdobramentos sobre atividade agrícola e o desenvolvimento sustentável.

A grande crítica ao novo diploma se refere às áreas consolidadas em APPs e RL e, a anistia aos proprietários que degradaram áreas que deveriam ser preservadas, segundo as normas até então estabelecidas.

A lei de 2012 criou duas categorias de proprietários, aqueles que respeitaram a lei terão a obrigação de preservar mais e, aqueles que não respeitaram a lei, não preservaram e poderão continuar usando sua área na totalidade.

Para Edson Ferreira Carvalho uma das necessidades mais prementes da reforma do Código Florestal era compatibilizá-lo com os demais diplomas legais e simplificar a normativa para facilitar a gestão e o controle por parte dos órgãos ambientais e a compreensão e execução por parte dos agricultores. Explica que o Código de 1965, mesmo usando metragem constante de faixas de APPs em função da largura do rio para todas as propriedades, era de difícil aplicação. E que a introdução de gigantesco mosaico de tiras de APPs em função de diversas categorias dimensionais de pequenos imóveis agrários tornará quase impossível a fiscalização e o controle dessas áreas²²⁹.

Para este autor, o Código de 2012 é uma das leis mais assistemáticas já vistas. Difícil de compreender e difícil de aplicar. Não adota diretrizes coerentes nem princípios científicos no estabelecimento das áreas de proteção que deveria resguardar²³⁰. E diz mais,

O Código de 2012 conseguiu criar o pior de todos os cenários previstos. Desprotege o ambiente, não resolve o problema de falta de governança ambiental, distribui o ônus da proteção de APPs de forma arbitrária entre pequenos proprietários agrários familiares, entre proprietários não

²²⁹ Edson Ferreira Carvalho. **Código florestal, relative verfassungswidrigkeit "and" die unterschiedlichkeit der regelung: o tiro pode sair pela culatra.** p. 261.

²³⁰ Ibid. mesma página.

familiares, entre quem cumpriu e descumpriu o Código de 1965 e, pior, confere tratamento igualitário entre pequenos proprietários familiares e não familiares²³¹.

Do mesmo modo, nas RL, os proprietários de imóveis agrários, independente do tamanho, que averbaram a RL, terão de preservá-la nos percentuais especificados pelo Código de 1965. Os proprietários que desmataram a RL até 22.07.2008, poderão manter a vegetação nativa que existir no imóvel numa porcentagem da área total do imóvel que pode resultar uma miríade de tiras que vão de 0 a 80%, na Amazônia Legal, e de 0 a 20%, nas demais regiões²³². O autor entende que da manutenção desse dispositivo resultarão tratamentos discriminatórios em escala nunca imaginada, tornando a gestão ambiental do país ainda mais complexa e caótica, dificultando o controle e anulando a possibilidade de conferir mínima racionalidade à proteção ambiental.

Outro aspecto muito criticado é o uso do módulo fiscal²³³ como critério para definir o tamanho da propriedade, pois se entende que é totalmente impróprio para efeito de proteção ambiental, além de estar ultrapassado, não sendo utilizado nem para os fins fiscais que fora criado.

O maior problema é que o módulo fiscal poderá ser revisto sempre que ocorrerem mudanças na estrutura produtiva. São comuns casos nos quais um município substitui um cultivo agrícola ou uma atividade pecuária por outra mais rentável ou com maior interesse naquele momento. Logo, para efeito de proteção ambiental, não faz sentido utilizar uma unidade padrão de dimensionamento de imóvel agrário que flutua com o transcorrer do tempo. A

²³¹ Ibid. mesma página.

²³² Ibid. mesma página.

²³³ O **módulo fiscal** é uma medida de área que leva em consideração o tipo de exploração agropecuária somada às características regionais. Foi criado pela Lei 6.746/79, que alterou os arts. 49 e 50 do Estatuto da Terra (Lei 4.504/64), como um dos critérios para o cálculo do Imposto Territorial Rural (ITR). Posteriormente, a Lei 8.847/94 substituiu o módulo fiscal pelo “hectare” no cálculo do ITR. Mas a Lei da Reforma Agrária (Lei 8.629/93) já direcionava o módulo fiscal para estabelecer o conceito de pequena e média propriedade. (Ver mais em: Luiz Ernani Bonesso de Araújo. **O Acesso a terra no estado democrático de direito**. p. 51-52 e Benedito Ferreira Marques. **Direito Agrário Brasileiro**. p. 52).

proteção ambiental é calcada em estabilidade temporal, com vista a assegurar o ambiente ecologicamente equilibrado para as futuras gerações. Assim, a adoção do módulo fiscal como unidade de dimensionamento dos imóveis agrários terá graves consequências, pois gerará insegurança jurídica para as instituições, para os agentes públicos e, especialmente, para a pessoa, física ou jurídica, proprietária ou possuidora rural e criará uma realidade fundiária muito complexa e difícil de ser administrada²³⁴.

Quanto às Áreas Consolidadas, Marcelo Abelha Rodrigues considera uma vergonha sem precedentes no direito ambiental brasileiro, pois o instituto da área rural consolidada foi criado com o desiderato de “legalizar” inúmeras situações de ilícitos ambientais de infratores que desrespeitaram a legislação ambiental por terem destruído Áreas de Preservação Permanente e áreas de Reserva Legal²³⁵.

Para Carlos Alberto Valera estamos diante de um paradoxo. Pois o legislador federal, sob o pretexto de proteger os produtores rurais, em especial, os pequenos, produziu uma legislação ambiental pífia, desarrazoada e que compromete não só a subsistência dos ecossistemas e os serviços ambientais produzidos como também a produção agrícola como um todo²³⁶. Diz o autor:

As mudanças operadas, por não preservarem um patamar mínimo de proteção, ferem o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, cláusula pétrea, logo, inconstitucionais e, ainda, ofendem ao princípio de proibição ao retrocesso ambiental. Reduzindo ou até anulando a proteção aos Biomas e aos ecossistemas neles existentes, não haverá produção de serviços ecológicos e a produção agrícola e agropecuária, entre outras, estarão fadadas à redução da sua produtividade²³⁷.

²³⁴ Edson Luiz Zanetti e Márcio Dias de Oliveira. **O regime jurídico da propriedade rural no Brasil: importantes aspectos sobre a inclusão social no campo**. In: Revista Eletrônica da Feati. Ibaíti: Feati, 2013.p. 10-11.

²³⁵ Marcelo Abelha Rodrigues. **Áreas consolidadas no código florestal (Lei 12.651/2012): uma vergonha sem precedentes no direito ambiental brasileiro**. Revista de Direito Ambiental, Vol. 69, 2013. p.345

²³⁶ Carlos Alberto Valera. **A Lei Federal nº 12.651/12 - novo código (anti)florestal - um atentado à sustentabilidade e à agricultura familiar**. p 16.

²³⁷ Ibid. mesma página.

A partir do exposto, verificamos que estamos diante de um cenário complexo para o cumprimento de vários dispositivos da Lei 12.651/12, e que talvez, a sua aplicabilidade já esteja comprometida desde seu nascedouro, colocando em risco a proteção ambiental e a própria atividade agrícola, comprometendo, profundamente, o desenvolvimento sustentável.

No meu entender, estamos diante de uma situação que pode ser catastrófica para todo o sistema de proteção ambiental brasileiro. Pois, de um lado temos um setor agropecuário em pleno crescimento, tanto no setor do agronegócio como da agricultura familiar e, de outro, uma lei que poderá ter sérias dificuldades para sua aplicação.

Um quadro que pode levar a degradação ambiental sem precedentes na recente história brasileira, com a incorporação de áreas de ecossistemas naturais à agropecuária numa velocidade muito rápida, criando um ciclo perverso de incorporação e degradação/abandono do ambiente natural em prol da necessidade de produção de alimentos.

A Lei 12.651/12 nos coloca em uma encruzilhada, onde fica claro que devemos agir rapidamente para voltarmos ao rumo do desenvolvimento sustentável, se é que um dia se esteve nesse caminho. É evidente a necessidade de se ajustar a legislação agrária ambiental à realidade.

Nesse sentido Edson Ferreira Carvalho que diz:

[...] percebe-se a urgência de se promover a modernização da legislação agrária e ambiental, em especial a florestal. Há de se por ordem nesse cipoal legislativo que aflige os estudantes, os destinatários das normas e os operadores jurídicos. Há de reduzir a complexidade da questão, formulando leis para cada Bioma nacional, nas quais possam ser conciliadas as atividades agrícolas com a proteção ambiental. Uma lei federal que respeite as diferenças fitogeosocioeconômicas de cada Bioma permitirá que cada Estado nele localizado possa formular legislação mais apropriada à realidade local²³⁸.

²³⁸ Edson Ferreira Carvalho. **Código florestal, relative verfassungswidrigkeit "and" die unterschiedlichkeit der regelung: o tiro pode sair pela culatra.** p. 261.

O autor ressalta que um Código Florestal para ser digno desse nome deve, no mínimo, promover a gestão florestal sustentável. Deve ordenar a preservação e a conservação, de modo a manter os recursos ao longo do tempo. Deve fomentar, mediante adoção de estímulos econômicos e não econômicos a regeneração, florestação e reflorestação de modo a criar economia florestal robusta, baseada no manejo sustentável das plantações e matas nativas²³⁹.

Cabe lembrar que a Procuradoria-Geral da República (PGR) ajuizou três Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs 4.901, 4.902 e 4.903) com pedidos de liminar no Supremo Tribunal Federal (STF) nas quais questiona dispositivos da Lei 12.651/12 relacionados às áreas de preservação permanente, à redução da reserva legal e também à anistia para quem promove degradação ambiental. Nas ações, a PGR pede que seja suspensa a eficácia dos dispositivos questionados até o julgamento do mérito da questão²⁴⁰.

Na ADIn 4.901 a PGR aponta os prejuízos ambientais decorrentes das modificações legislativas e argumenta que o novo Código “fragiliza o regime de proteção das áreas de preservação permanente e das reservas legais”, que podem ser extintas de acordo com a nova legislação. Outros pontos questionados são os que preveem a compensação da reserva legal sem que haja identidade ecológica entre as áreas e, a permissão do plantio de espécies exóticas para recomposição da reserva legal. O novo Código ainda permite a consolidação das áreas que foram desmatadas antes das modificações dos percentuais de reserva legal, item que também é questionado²⁴¹.

Na ADIn 4.902 se questiona a anistia em relação às multas e imposição de restrições à aplicação de sanções penais. Já que a nova lei estabeleceu imunidades à fiscalização, anistia às multas e a obrigação de reparar danos em contraposição ao texto constitucional. Requer liminarmente a suspensão e ao

²³⁹ Ibid. mesma página.

²⁴⁰ Notícias do STF, 22/01/2013, disponível em:

<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?pidConteudo=228842>

²⁴¹ Ações diretas de inconstitucionalidade - Novo Código Florestal - **ADIn 4.901**. Rev. de Direito Ambiental, vol. 69, Jan. 2013. p. 365.

final a declaração da inconstitucionalidade de diversos parágrafos dos arts. 59, 60, 61-A, 61-B, 61-C, 63, 67 e 78-A por diminuírem o padrão de proteção ambiental e até mesmo extinguirem espaços territoriais especialmente protegidos, ofendem mandamentos constitucionais explícitos²⁴².

Na ADIn 4.903 a PGR questiona a redução da área de reserva legal prevista pela nova lei e, com base no artigo 225 da Constituição Federal pede que sejam declarados inconstitucionais os seguintes dispositivos: artigo 3º, incisos VIII, alínea “b”, IX, XVII, XIX e parágrafo único; artigo 4º, III, IV, parágrafos 1º, 4º, 5º, 6º; artigos 5º, 8º, parágrafo 2º; artigos 11 e 62. Entre os pedidos da ação, a PGR ressalta que, quanto às áreas de preservação permanente dos reservatórios artificiais, deverão ser observados os padrões mínimos de proteção estabelecidos pelo órgão federal competente²⁴³.

Em tempo, devemos considerar o proprietário rural, elemento essencial desse processo, e que precisa despertar e estar consciente e, acima de tudo, deve aceitar a necessidade de cuidar do ambiente, entendendo que dele depende para sua sobrevivência. Para tanto, este indivíduo precisa ter apoio econômico e tecnológico para se apropriar de toda a informação e conhecimento disponível, de modo a efetivar uma atividade agropecuária que respeite o meio ambiente. Este despertar deve ser promovido com o emprego de incentivos e políticas públicas ambientais, que desenvolvam o senso responsável com o meio ambiente, procurando cumprir o tão esperado desenvolvimento sustentável.

Por fim, as mudanças operadas, por não preservarem um mínimo de proteção, ferem o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e, ao criar duas classes de APPs, por exemplo, fere o princípio da isonomia (art. 5º, *caput*, CF/88), logo, inconstitucionais e, ainda, ofende ao princípio de proibição ao retrocesso ambiental ao permitir a flexibilização de

²⁴² Ações diretas de inconstitucionalidade - Novo Código Florestal - **ADIn 4.902**. Rev. de Direito Ambiental, vol. 70, Abr. 2013. p. 247.

²⁴³ Ações diretas de inconstitucionalidade - Novo Código Florestal - **ADIn 4.903**. Rev. de Direito Ambiental, vol. 70, Abr. 2013. p. 269.

vários dispositivos, como se vê nas ADIn, bem como, atenta contra os princípios da prevenção, da precaução e da solidariedade intergeracional, entre outros. Assim, reduzindo a proteção aos Biomas e aos ecossistemas neles existentes, não haverá produção de serviços ecológicos e, a produção agropecuária, entre outras, estarão fadadas à redução da sua produtividade.

CONCLUSÃO

Verificamos que os princípios do direito ambiental são fundamentais para alicerçar o ordenamento jurídico, dando sustentação e reconhecimento ao meio ambiente, sendo imprescindíveis para sua proteção e na busca pelo desenvolvimento sustentável. Assim, possuímos um Direito Ambiental moderno e inovador, que foi lapidado ao longo dos anos, passando por mudanças econômicas, sociais, políticas e culturais e, que não pode ser flexibilizado para atender aos interesses particulares ou de setores específicos da sociedade em detrimento do seu conjunto e das gerações futuras. De modo que não deve permitir intensificação da degradação ambiental justificada pela velha desculpa da necessidade, sempre crescente, de produzir alimentos, que esconde, na verdade, um consumismo exacerbado da sociedade moderna.

O regramento ambiental brasileiro desde muito cedo buscou a proteção das florestas. Inicialmente procurou impedir sua dilapidação em virtude da livre disposição dos particulares sobre elas. Posteriormente, as considerou bem de uso comum de todos, ampliando sua proteção. Assim, o Código Florestal de 1965 por muito tempo foi tido como referência na proteção das florestas, inovou ao criar as APPs e posteriormente ao incorporar as RL, mas não resistiu às investidas de vários setores econômicos, principalmente do agronegócio, e sucumbiu diante de um projeto com interesses claramente corporativos.

A Lei 12.651/2012 não pode ser considerada um “Código” porque exige a atenção a outras normas e não regulamenta por completo a tutela jurídica das florestas e demais formas de vegetação nativa, além do que, não tramitou formalmente entre as casas legislativas como deveria para ser assim considerada como tal. Além disso, o Código Florestal para ser digno desse nome deve, no mínimo, promover a gestão florestal sustentável. Deve ordenar a preservação e a conservação, de modo a manter os recursos ao longo do tempo, mediante adoção de estímulos econômicos e não econômicos, a recuperação e

preservação florestal, de modo a criar economia florestal robusta, baseada no manejo sustentável das plantações e matas nativas.

Paradoxalmente, o direito de propriedade e o direito ambiental devem coexistir e mais, devem se relacionar de modo a permitir o desenvolvimento sustentável. Mas, a concepção individualista sobre a propriedade e a visão utilitarista da natureza, consolidadas pelo Código de Napoleão, desencadearam consequências ambientais negativas, pois viabilizou a apropriação de bens de forma desregrada e desenfreada, tudo com o amparo legal dos poderes conferidos ao proprietário, pois foram adotadas pelo Código Civil Brasileiro de 1916.

O direito de propriedade sempre foi garantido pelas nossas Constituições, mas desde a 1ª Constituição, em 1824, já se ressaltou o seu uso em proveito do bem público. Esse tratamento evoluiu nas Cartas seguintes para a função social (prevista em 1946), atingindo seu clímax na CF/88. Assim, a função social cumpre o papel de elemento inibidor e repressor das distorções jurídicas originárias da degenerada e ilegítima utilização da propriedade. Trata-se de um agrupamento sistematizado de regras que objetiva manter ou repor a propriedade na sua destinação normal, de forma que a mesma seja benéfica e útil a todos, e não apenas ao proprietário.

A evolução da estrutura fundiária influenciou diretamente na estruturação da atividade agrícola brasileira. Desde o período colonial os grandes latifúndios foram responsáveis pelos monocultivos de exportação e as pequenas propriedades, que se estabeleceram as margens dessas, produziam os alimentos para a população. Do mesmo modo, nos dias atuais o setor do agronegócio (dominado pelos latifundiários) atende ao mercado externo e agricultura familiar (milhares de pequenas propriedades) produz os alimentos que vão à mesa do brasileiro.

A funcionalização da propriedade rural não limita o direito de propriedade, pois o direito individual do proprietário está garantido

constitucionalmente e também no Código Civil vigente, desde que atenda aos requisitos legais e aos interesses da coletividade, preservando o meio ambiente. O cumprimento da função social é que legitima o direito de propriedade pelo seu titular. De modo que é permitido o uso regular da propriedade, que consiste em apropriação dos bens corpóreos que compõem o meio ambiente, desde que, realizados dentro de limites e critérios da lei e não havendo apropriação do meio enquanto bem imaterial.

As APPs e RL são importantes mecanismos de proteção ambiental e sua manutenção na Lei é fundamental para alcançar esse desiderato, mas a flexibilização do uso e o estabelecimento de limites abaixo do recomendado por especialistas podem levar a perdas de áreas de proteção, refletindo negativamente sobre a própria atividade agrícola e comprometendo o tão almejado desenvolvimento sustentável. Assim, considerando a proteção das florestas e demais formas de vegetação nativa, a área de consolidação é o ponto mais negativo da Lei 12.651/12, pois torna legal para o uso regular áreas obtidas ilegalmente diante dos dispositivos do diploma anterior.

O Cadastro Ambiental Rural (CAR) é a novidade positiva da nova lei, pois dá origem a uma ferramenta que irá integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento. Ferramenta essa, que se bem gerenciada poderá efetivamente cumprir o objetivo para o qual foi criado: combater a degradação das florestas e demais formas de vegetação nativa. Da mesma forma, o novo diploma procurou introduzir técnicas de facilitação e incentivos, privilegiando as ações positivas, mais do que desfavorecendo as ações nocivas ao meio ambiente, propondo, nesse sentido, a criação do Programa de Apoio e Incentivo a Preservação e Recuperação do Meio ambiente, no qual estão inseridas diversas medidas que podem ser utilizadas pelo Poder Executivo para estimular a adoção de práticas ambientalmente corretas.

As ADIn 4.901, 4.902 e 4.903 que questionam dispositivos da Lei 12.651/12 relacionados às áreas de preservação permanente, à redução da reserva legal e também à anistia para quem promove degradação ambiental, colocam em xeque a aplicabilidade desses dispositivos, criando insegurança jurídica e trazendo muitas incertezas para os setores envolvidos o que afetará tanto a atividade agrícola como a proteção ambiental.

Por fim, é preciso dizer que a partir deste trabalho de revisão se conseguiu aprimorar o conhecimento sobre o Direito Ambiental Brasileiro, especificamente, sobre a Lei 12.651/12, sua relação com o Direito de Propriedade, especificamente imóveis rurais e, como estes se relacionam visto que possuem interesses totalmente contrários para o mesmo objeto, o meio ambiente e seus recursos naturais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AÇÕES diretas de inconstitucionalidade - Novo Código Florestal - **ADIn 4.901**. Rev. de Direito Ambiental, vol. 69, Jan. 2013. p. 365. Disponível em: <<https://secure.upf.br/apps/login.php?history=/apps/academico/biblioteca/revistatribunais.php>> Acesso em 10/10/2014.

AÇÕES diretas de inconstitucionalidade - Novo Código Florestal - **ADIn 4.902**. Rev. de Direito Ambiental, vol. 70, Abr. 2013. p. 247. Disponível em: <<https://secure.upf.br/apps/login.php?history=/apps/academico/biblioteca/revistatribunais.php>> Acesso em 10/10/2014.

AÇÕES diretas de inconstitucionalidade - Novo Código Florestal - **ADIn 4.903**. Rev. de Direito Ambiental, vol. 70, Abr. 2013. p. 269. Disponível em: <<https://secure.upf.br/apps/login.php?history=/apps/academico/biblioteca/revistatribunais.php>> Acesso em 10/10/2014.

AHRENS, Sérgio. O "novo" código florestal brasileiro: conceitos jurídicos fundamentais. In: **Anais do VIII Congresso Brasileiro de Silvicultura. Brasília: Sociedade Brasileira de Engenheiros Florestais**, 2003. Disponível em: <<http://gerencia.ambientebrasil.com.br/midia/anexos/912.pdf>> Acesso em 12/10/2012.

AMADO, Frederico Augusto Di Trindade. **Direito ambiental esquematizado**. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2011.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 16^a ed. São Paulo: Atlas, 2014.

ARAÚJO, Luiz Ernani Bonesso de. **O acesso à terra no Estado Democrático de Direito**. Ijuí: Ed. URI, 1998.

BENJAMIN, Antônio Herman V. Introdução ao direito ambiental brasileiro. In: **Doutrinas Essenciais de Direito Ambiental**. São Paulo: Editora RT, 2011. p.41-91.

BITTENCOURT, Marcus Vinicius Corrêa. **Princípio da prevenção no direito ambiental**. Disponível em: <<http://www.advogado.adv.br/artigos/2006/marcusviniciuscorreabittencourt/principiodaprevencao.htm>> Acesso em 14/10/2013.

BRASIL. **Censo Agropecuário 2006: Brasil, grandes regiões e unidades da federação**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/brasil_2006/Brasil_censoagro2006.pdf> Acesso em 10/09/2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm> Acesso em 20/09/2013.

BRASIL. **Decreto nº 8.235, de 5 de maio de 2014**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8235.htm> Acesso em 16/10/2014.

BRASIL. **Instrução Normativa nº 2/MMA, de 6 de maio de 2014**. Disponível em: <http://www.car.gov.br/leis/IN_CAR.pdf> Acesso em 16/10/2014.

BRASIL. **Lei Federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm> Acesso em 20/09/2013.

BRASIL. **Lei Federal nº 11.947, de 16 de junho de 2009**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111947.htm> Acesso em 10/10/2014.

BRASIL. **Lei Federal nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, Código Civil Brasileiro**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm> Acesso em 20/09/2012.

BRASIL. **Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp140.htm> Acesso em 10/09/2014.

BRASIL. **Lei 9.605 de 12 de fevereiro de 1998, Lei dos Crimes Ambientais**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19605.htm> Acesso em 25/08/2012.

BRASIL. **Notícias do STF, 22/01/2013**, disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=228842>> Acesso em 10/10/2014.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes e MORATO LEITE, José Rubens. **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. 3ª ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2011.

CARDOSO, Cassiano Pereira. **Princípios gerais do direito**. Passo Fundo: UPF, 2003.

CARVALHO, Edson Ferreira. **Código florestal, relative verfassungswidrigkeit "and" die unterschiedlichkeit der regelung: o tiro pode sair pela culatra**. In: Revista de Direito Ambiental, vol. 75, 2014. p. 261. Disponível em: <<https://secure.upf.br/apps/login.php?history=/apps/academico/biblioteca/revistatribunais.php>> Acesso em 20/09/2014.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. **Curso de direito ambiental**. 6ª ed. São Paulo: Editora RT, 2013.

FILHO, Robério Nunes dos Anjos. **A função social da propriedade na Constituição Federal de 1988**. Salvador: JusPODIVM/LFG, 2005. p. 11. Disponível em: <http://www.juspodivm.com.br/novo/arquivos/artigos/agrario/roberio-a_funcao_social.pdf> Acesso em 07/09/2014.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco e FERREIRA, Renata Marques. **Comentários ao "código florestal": Lei 12.651/2012**. São Paulo: Saraiva, 2013.

GOMES, Luís Roberto. O princípio da função social da propriedade e a exigência constitucional de proteção ambiental. In: **Doutrinas Essenciais de Direito Ambiental**, São Paulo: Editora RT, 2011. p. 471-492.

GONÇALVES, Albenir Itaboraí Querubini e CERESER, Cassiano Portella. **Função ambiental da propriedade rural e dos contratos agrários**. São Paulo: Liv. e Ed. Universitária de Direito, 2003.

GUEDES, Sebastião Neto Ribeiro e REYDON, Bastiaan Philip. Direitos de propriedade da terra rural no Brasil: uma proposta institucionalista para ampliar a governança fundiária. In: **Revista de Economia e Sociologia Rural - RESR**, vol. 50, nº3. Piracicaba: 2012. p. 533. Disponível em:<<http://www.scielo.br/pdf/resr/v50n3/a08v50n3.pdf>>Acesso em 01/09/2014.

IGLÉCIAS, Patrícia. **Direito ambiental**. São Paulo, Editora RT, 2013.

LANFREDI, Geraldo Ferreira. Busca de rumos para a efetividade do direito ambiental. In: LANFREDI, Geraldo Ferreira (Coord.). **Novos rumos para o direito ambiental, nas áreas civil e penal**. Campinas, SP: Millennium Editora, 2006. p.13-37.

LEMONS, Patrícia Faga Iglecias. **Meio ambiente e responsabilidade civil do proprietário**. 2ª ed. São Paulo: Editora RT, 2012.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito Agrário Brasileiro**. 9ª ed., São Paulo: Atlas, 2011.

PAPP, Leonardo. **Comentários ao novo código florestal brasileiro: Lei 12.651/2012**. Campinas, SP: Millenium Editora, 2012.

PEDRO, Antônio Fernando Pinheiro. Princípios do direito ambiental. In: LANFREDI, Geraldo Ferreira (Coord.). **Novos rumos para o direito ambiental, nas áreas civil e penal**. Campinas, SP: Millennium Editora, 2006. p. 3-11.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível Nº 70051406387**, da 22ª Câmara Cível. Relator: Des. Eduardo Kraemer. Porto Alegre, 06 de agosto de 2013. Disponível em: <<http://www.tjrs.jus.br/site/jurisprudencia/>> Acesso em 20/09/2013.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Agravo de Instrumento Nº 70053702924**, da 3ª Câmara Cível. Relator: Desª Matilde Chabar Maia. Porto Alegre, 23 de maio de 2013. Disponível em: <<http://www.tjrs.jus.br/site/jurisprudencia/>> Acesso em 20/09/2013.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. Áreas consolidadas no código florestal (Lei 12.651/2012): uma vergonha sem precedentes no direito ambiental brasileiro. Revista de Direito Ambiental, Vol. 69, 2013. p.345. Disponível em: <<https://secure.upf.br/apps/login.php?history=/apps/academico/biblioteca/revistatribunais.php>> Acesso em 14/09/2014.

SÃO PAULO. Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada – CEPEA, ESALQ/USP. Disponível em: < <http://www.cepea.esalq.usp.br/>> Acesso em 10/10/2014.

SCARIOT, Nádia Awad. **A evolução do estado na perspectiva da questão ambiental**. Passo Fundo: Editora UPF, 2011.

SCHONARDIE, Elenise Felzke. **Dano ambiental: a omissão dos agentes públicos**. Passo Fundo: Editora UPF, 2003.

SERRA, Carlos Alberto Teixeira. **Considerações acerca da evolução da propriedade da terra rural no Brasil**. In: Revista eletrônica Alceu, vol. 4, nº7. Rio de Janeiro: PUC, 2003. p. 231-248. Disponível em: <<http://revistaalceu.com.puc-rio.br/media/alceu-n7-Serra.pdf>> Acesso em 01/09/2014.

SILVA, Romeu Faria Thomé da. **Manual de Direito Ambiental**. 3ª Edição. Salvador: Ed. JusPodivm, 2013.

SOARES, Rafael Machado. **Direitos fundamentais e expectativas normativas: o caso da função social da propriedade**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Ed., 2012.

VALERA, Carlos Alberto. **A Lei Federal nº 12.651/12 - novo código (anti)florestal - um atentado à sustentabilidade e à agricultura familiar**. CAMPO-TERRITÓRIO: revista de geografia agrária. Edição especial do XXI ENGA-2012 - jun., 2014. p 16. Disponível em:
<<http://www.seer.ufu.br/index.php/campoterritorio/article/view/26884/14601>> Acesso em 04/10/2014.

ZANETTI, Edson Luiz e OLIVEIRA, Márcio Dias de. **O regime jurídico da propriedade rural no Brasil: importantes aspectos sobre a inclusão social no campo**. In: Revista Eletrônica da Feati. Ibaiti: Feati, 2013. p. 11. Disponível em:
<<http://feati.edu.br/revistaeletronica/downloads/numero9/02RegimeJuridicoPropriedadeRuralBrasil.pdf>> Acesso em 04/09/2014.