

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS - UFG
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE MESTRADO EM DIREITO AGRÁRIO

LEANDRO ALMEIDA DE SANTANA

**AS ÁREAS RURAIS CONSOLIDADAS SOB A PERSPECTIVA DA FUNÇÃO
SOCIOAMBIENTAL DA TERRA**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

GOIÂNIA
MAR/2015

TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO PARA DISPONIBILIZAR AS TESES E DISSERTAÇÕES ELETRÔNICAS (TEDE) NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a Lei n. 9610/98, o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou *download*, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

1. Identificação do material bibliográfico: Dissertação Tese

2. Identificação da Tese ou Dissertação

Autor:	Leandro Almeida de Santana		
E-mail:	leandro.qsadv@gmail.com		
Seu e-mail pode ser disponibilizado na página?	<input checked="" type="checkbox"/> Sim	<input type="checkbox"/> Não	
Vínculo empregatício do autor			
Agência de fomento:		Sigla:	
País:			
Título:	As áreas rurais consolidadas sob a perspectiva da função socioambiental da terra		
Palavras-chave:	Função socioambiental; áreas rurais consolidadas; áreas protegidas; Constituição Federal; Código Florestal.		
Título em outra língua:	The consolidated rural areas from the perspective of socio-environmental function of land		
Palavras-chave em outra língua:	Social and environmental role; consolidated rural areas; protected areas; Federal Constitution; Forest Code.		
Área de concentração:	Direito Agrário		
Data defesa: (dd/mm/aaaa)	27/03/2015		
Programa de Pós-Graduação:	Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário		
Orientador:	Prof. Dr. Eriberto Francisco Bevilaqua Marin		
E-mail:	eribertomarin@yahoo.com.br		
Co-orientador (a):*			
E-mail:			

*Necessita do CPF quando não constar no SisPG

3. Informações de acesso ao documento:

Concorda com a liberação total do documento SIM NÃO¹

Havendo concordância com a disponibilização eletrônica, torna-se imprescindível o envio do (s) arquivo(s) em formato digital PDF ou DOC da tese ou dissertação.

O sistema da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações garante aos autores, que os arquivos contendo eletronicamente as teses e ou dissertações, antes de sua disponibilização, receberão procedimentos de segurança, criptografia (para não permitir cópia e extração de conteúdo, permitindo apenas impressão fraca) usando o padrão do Acrobat.

Leandro Almeida de Santana

Data: 09 de novembro de 2015.

¹ Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. A extensão deste prazo suscita justificativa junto à coordenação do curso. Os dados do documento não serão disponibilizados durante o período de embargo.

LEANDRO ALMEIDA DE SANTANA

**AS ÁREAS RURAIS CONSOLIDADAS SOB A PERSPECTIVA DA FUNÇÃO
SOCIOAMBIENTAL DA TERRA**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, junto ao Programa de Mestrado, área de concentração em Direito Agrário, da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação (PRPPG), da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás (UFG), sob a orientação do Prof. Dr. Eriberto Francisco Bevilaqua Marin.

GOIÂNIA

2015

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação na (SIB)
GPT/BC/UFG**

Santana, Leandro Almeida de.

As áreas rurais consolidadas sob a perspectiva da função socioambiental da terra [manuscrito] / Leandro Almeida de Santana. - 2015.

CXXIX, 129 f.

Orientador: Prof. Dr. Eriberto Francisco Bevilaqua Marin.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Goiás, Faculdade de Direito (FD), Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário, Goiânia, 2015.

Inclui lista abreviaturas e siglas.

1. Função socioambiental. 2. Áreas rurais consolidadas. 3. Áreas Protegidas. 4. Constituição Federal. 5. Código Florestal. I. Eriberto Francisco Bevilaqua Marin, orient. II. Título.

TERMO DE AVALIAÇÃO

Leandro Almeida de Santana

As áreas rurais consolidadas sob a perspectiva da função socioambiental da terra

A dissertação de título “As áreas rurais consolidadas sob a perspectiva da função socioambiental da terra” do mestrando Leandro Almeida de Santana, apresentada ao Programa de Mestrado em Direito Agrário, da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás (UFG), foi apresentada em 27 de março de 2015 e considerada APROVADA pela banca examinadora composta pelos seguintes professores:

Prof. Dr. Eriberto Francisco Bevilaqua Marin (UFG)
Orientador/Presidente da Banca

Prof^a. Dr^a. Cláudia Luiz Lourenço (UFG)
Examinadora

Prof. Dr. Maurício José Nardini (Escola Superior do MPMGO)
Examinador

“A floresta precede os povos e o deserto os segue”.

(Chateaubriand)

Dedico este trabalho à minha avó Maria Rita de Almeida que me encaminhou para os caminhos dos estudos e do bem.

AGRADECIMENTOS

A Deus, que me vocacionou para os estudos, por me permitir esta importante conquista, por ter eu tão pouco a pedir e tanto a agradecer.

Ao Dr. Eriberto Francisco Bevilaqua Marin, pela dedicação, paciência, tempo e zelo que com que me orientou na elaboração e conclusão deste trabalho.

Ao Dr. Maurício José Nardini, pelo incentivo, apoio e auxílio na escolha de meu objeto de pesquisa neste Programa de Mestrado e pela honra da composição da banca examinadora desta dissertação.

À Dr^a. Cláudia Luiz Lourenço, pela importante influência que tem sobre minha formação acadêmica, desde a graduação, e pela alegria proporcionada por também compor a banca examinadora desta dissertação.

Ao Dr. Adegmar José Ferreira, pelo exemplo de bondade e de ser humano, pela confiança e apoio que me dispensou desde o início desse curso de Mestrado que agora finda.

Ao grande amigo Gilberto Jacintho Quirino, pela amizade inestimável e sólida, pela confiança e contribuição na concretização de todos os meus projetos de vida, inclusive, do início e conclusão deste Mestrado.

Ao colega e amigo Hamilton Gomes Carneiro, pelo apoio, confiança, coautoria em trabalhos científicos, discussões inteligentes e pelo exemplo de profissional responsável, dedicado e ético.

À minha mãe, Veneranda Almeida de Santana, pelo estímulo a iniciar e prosseguir na carreira jurídica.

Aos meus irmãos Valdineide, Eliane, Raiane e Hélio, pelo amor que nos une.

Aos queridos amigos Suely Oliveira e Denilson Neves, pelas orações e amizades inigualáveis e fiéis.

Aos meus amigos Ignez Jacintho Quirino, Mariana Marques, Kleide Marques, Marcos Marques, Patrícia Batista, Ana Paula Fogaça, Henrique Parreira e Sônia Galvão, pelo apoio na conclusão deste curso de Mestrado.

Às minhas colegas de mestrado Arlete Vieira e Natasha Gomes, pelas ideias, angústias e risos compartilhados.

Aos meus professores de graduação na PUCGO Jumária Fonseca, Maria Dalva e Andrea Assis, pelo incentivo a ingressar nesse Programa de Mestrado.

Ao Dr. Nivaldo dos Santos pelas sugestões de abordagens e pesquisa, que em muito contribuíram para o enriquecimento deste trabalho.

Ao Dr. Luiz Carlos Falconi pelas primeiras e relevantes orientações nesta dissertação de Mestrado.

A todos vocês minha gratidão, respeito, admiração e amizade.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
CAPÍTULO I – FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO	17
1.1 DIREITO DE PROPRIEDADE E FUNÇÃO SOCIAL DA TERRA: ASPECTOS CONCEITUAIS.....	17
1.2 ORIGEM DA FUNÇÃO SOCIAL DA TERRA NO DIREITO AGRÁRIO BRASILEIRO.....	20
1.2.1 O sistema sesmarial e o surgimento do latifúndio no Brasil	20
1.2.2 Do Regime Sesmarial à Lei de Terras de 1850	23
1.2.3 A função social da propriedade no Estatuto da Terra de 1964 e na Constituição Federal de 1988.....	27
CAPÍTULO II – FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DAS ÁREAS PROTEGIDAS COMO DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE E RESERVA LEGAL	35
2.1 A RELAÇÃO ENTRE O DIREITO AGRÁRIO E O DIREITO AMBIENTAL.....	35
2.2 FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA TERRA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO.....	37
2.3 AS FLORESTAS E SUA IMPORTÂNCIA SOCIOAMBIENTAL	49
2.4 HISTÓRICO DOS CÓDIGOS FLORESTAIS BRASILEIROS.....	50
2.4.1 O Código Florestal de 1934.....	50
2.4.2 O Código Florestal de 1965.....	54
2.4.3 O Código Florestal de 2012.....	58
2.5 DAS ÁREAS PROTEGIDAS COMO DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE E RESERVA LEGAL	62
2.5.1 Conceito, fundamentos e funções socioambientais	62
2.5.2 Inovações do Código Florestal de 2012	70
CAPÍTULO III – FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL E ÁREAS RURAIS CONSOLIDADAS NO CÓDIGO FLORESTAL DE 2012	76
3.1 CONTROVÉRSIAS SOBRE AS ÁREAS RURAIS CONSOLIDADAS NA TRAMITAÇÃO DO PROJETO DE LEI N. 1.876/99	76
3.2 IMPORTÂNCIA DO DECRETO DE N. 6.514, DE 22 DE JULHO DE 2008	78
3.3 AS ÁREAS RURAIS CONSOLIDADAS E A FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA TERRA	82

3.3.1 Áreas rurais consolidadas e função socioambiental da terra em áreas protegidas como de preservação permanente e reserva legal.....	82
3.3.2 Áreas rurais consolidadas e demais princípios do Direito Ambiental.....	96
3.3.3 As arguições de inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal .	102
CONCLUSÃO	113
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	117

RESUMO

Esta dissertação analisa as áreas rurais consolidadas, criadas pelo Código Florestal de 2012, sob a perspectiva do princípio da função socioambiental da propriedade. Para tanto, traz aspectos conceituais e esboço histórico acerca do direito de propriedade e sua função social, com enfoque no Direito Agrário brasileiro. Dedicar especial atenção à função socioambiental da terra e ao estudo das áreas protegidas como de preservação permanente e reserva legal, pois as áreas rurais consolidadas estão diretamente relacionadas a estas. Também analisa as áreas rurais consolidadas sob a perspectiva de outras regras e princípios constitucionais ambientais explícitos ou implícitos, como a vedação ao retrocesso em matéria socioambiental, o desenvolvimento sustentável, a prevenção e o dever geral de não degradação. Discorre acerca das arguições de inconstitucionalidade em tramitação perante o Supremo Tribunal Federal contidas nas ADIs de n. 4901, 4902 e 4903. Adota o método dedutivo-argumentativo de pesquisa e vale-se da historicização de conceitos para firmar a conclusão de que as áreas rurais consolidadas afrontam a função socioambiental da terra e outros princípios e regras constitucionais ambientais.

PALAVRAS-CHAVE: 1. Função socioambiental. 2. Áreas rurais consolidadas. 3. Áreas protegidas. 4. Constituição Federal. 5. Código Florestal.

ABSTRACT

This dissertation analyzes the consolidated rural areas, created by the 2012 Forest Code, from the perspective of the principle of social and environmental function of the property. Therefore, brings conceptual aspects and historical sketch about property rights and its social function, focusing on the Brazilian Agricultural Law. It pays attention to social and environmental function of land and the study of protected areas as permanent preservation and legal reserve for the consolidated rural areas are directly related thereto. It also analyzes the rural areas consolidated from the perspective of other rules and explicit environmental constitutional principles or implied, as to seal the setback in environmental matters, sustainable development, prevention and the general duty not to degradation. Talks about the unconstitutionality entailed daily graded recitations in proceedings before the Supreme Court contained in ADIs n. 4901, 4902 and 4903. It adopts deductive and argumentative research method and makes use of historicizing concepts to establish the conclusion that the consolidated rural areas confront social and environmental function of land and other environmental principles and constitutional rules.

KEYWORDS: 1. environmental function. 2. consolidated rural areas. 3. Protected areas. 4. Federal Constitution. 5. Forest Code.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABC Academia Brasileira de Ciência
ABES Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental
ADI Direta de Inconstitucionalidade
APP Área de Preservação Permanente
ARL Área de Reserva Legal
CF Constituição Federal
CONAMA Conselho Nacional do Meio Ambiente
CRA Cadastro Rural Ambiental
IBPC Instituto Brasileiro para Progresso da Ciência
MP Medida Provisória
MPF Ministério Público Federal
OCB Organização das Cooperativas Brasileiras
PCdoB Partido Comunista do Brasil
PGR Procuradoria Geral da República
PRA Programa Rural Ambiental
RO Roraima
PROVÁRZEAS Programa Nacional para Aproveitamento de Várzeas Irrigáveis
PSDB Partido da Social Democracia Brasileira
PSOL Partido Socialismo e Liberdade
SBPC Sociedade Brasileira de Pesquisa e Ciência
s.d. sem data
SESCOOP Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo
SP São Paulo
STF Supremo Tribunal Federal
STJ Superior Tribunal de Justiça
UFG Universidade Federal de Goiás

INTRODUÇÃO

Esta dissertação tem por título “As áreas rurais consolidadas sob a perspectiva da função socioambiental da terra”, tema vinculado à linha de pesquisa intitulada “Fundamentos e Institutos Jurídicos da Propriedade e da Posse”, do Programa de Mestrado em Direito Agrário da Universidade Federal de Goiás (UFG).

Embora muito já se tenha debatido acerca do princípio da função social da propriedade, ainda quando se trate especificamente de seu viés ambiental, ao relacioná-lo às áreas rurais consolidadas instituídas pela Lei n. 12.651/2012, o tema se revela atual, renovando-se a relevância e necessidade de sua (re) discussão e concretização voltadas ao bem estar social.

Em diversos dispositivos, a Constituição Federal de 1988 garante a todos o direito de propriedade. Entretanto, também é certo que, em distintos preceitos, condiciona-o ao cumprimento de sua função social, à sustentabilidade do desenvolvimento econômico e ao direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

No que atine ao imóvel rural, a Constituição Federal de 1988 estabelece que um dos requisitos da função social consiste na utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente. Além disso, busca garantir a preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações, prevendo, como meio de consecução desse fim, diversos mecanismos jurídicos, estampados em seu art. 225.

As questões agrária e ambiental possuem intrínseca relação na medida em que as principais atividades agrárias, quais sejam a agricultura e a pecuária, utilizam-se prevalentemente dos recursos naturais disponíveis em cada propriedade na produção, especialmente, de alimentos, sendo certo que a atividade econômica se concretiza, necessariamente, sobre a apropriação dos bens naturais. Contudo, embora repercuta diretamente no desenvolvimento econômico nacional, a própria Constituição Federal preconiza que a ordem econômica deve obediência à função social da propriedade e à defesa do meio ambiente, de modo que se almeja ao desenvolvimento econômico sustentável, que não pode ocorrer às expensas da irracional e irresponsável degradação ambiental.

As áreas protegidas como de Preservação Permanente (APPs) e Reserva Legal (ARL) constituem os principais institutos jurídicos brasileiros de proteção florestal e suas funções ecossistêmicas são inumeráveis, a exemplo da preservação e conservação dos recursos hídricos e da biodiversidade da fauna e da flora.

O Código Florestal brasileiro, instituído pela Lei n. 12.651/2012, que revogou a Lei n. 4.771/1965, consubstancia-se no principal diploma legal de proteção das florestas brasileiras, sendo a norma geral de proteção florestal. A recente aprovação desta Lei causou muitas polêmicas protagonizadas por ambientalistas e ruralistas relativas principalmente à redução dos limites e categorias das APPs e às áreas rurais consolidadas, nas quais são admitidas determinadas atividades típicas agrárias, ainda quando localizadas em APPs e ARLs, o que parece afrontar o princípio da função socioambiental da terra e outros princípios e regras constitucionais ambientais, explícitos ou implícitos.

O conceito de área rural consolidada inserido no novo Código Florestal foi alvo de muitos debates e controvérsias, porque contrariaria o princípio da função socioambiental da propriedade, na medida em que o Código Florestal, ao invés de impor aos proprietários rurais responsáveis por desmatamentos ilegais ocorridos até 22 de julho de 2008 a obrigação de reflorestamento ou outra forma de reparação ambiental, permitiu, nestas áreas, a continuidade de atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo e turismo rural.

Embora aprovada e em vigor a Lei n. 12.651/2012, as discussões e polêmicas conhecidas durante a tramitação do projeto de lei que a originou não estão superadas, uma vez que diversos de seus dispositivos, mormente os referentes às APPs, ARLs e áreas rurais consolidadas se tornaram objetos das Ações Diretas de Inconstitucionalidade de números 4901, 4902 e 4903, em tramitação perante o Supremo Tribunal Federal, tendo como núcleo o dever geral fundamental de não degradação do meio ambiente, o princípio da função socioambiental da terra e a vedação ao retrocesso em matéria socioambiental. A Suprema Corte ainda não se pronunciou sobre as suscitadas inconstitucionalidades.

A escolha do tema objeto de estudo justifica-se em face da relevância e atualidade do princípio da função socioambiental da propriedade e da carência de estudos mais profundos e atuais que o relacionem às áreas rurais consolidadas.

A dissertação tem por objetivo geral a análise das áreas rurais consolidadas sob a perspectiva da função socioambiental da terra e, em específico, debater

acerca da aparente afronta a outros princípios e regras constitucionais ambientais, explícitos ou implícitos, como a responsabilidade intergeracional, o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a vedação ao retrocesso ambiental, o poluidor pagador, a prevenção e o dever geral de não degradação.

Como hipóteses da pesquisa, admite-se que a permissão de continuidade de determinadas atividades rurais em áreas rurais consolidadas encontradas em APPs e ARLs violariam o princípio da função socioambiental da propriedade rural e ainda prejudicariam as funções ecossistêmicas de outros componentes ambientais como o solo e a água. De igual modo, as áreas rurais consolidadas afrontariam outros princípios constitucionais do Direito Ambiental como o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o poluidor pagador, o dever geral de não degradação e a proibição de retrocesso socioambiental.

Para a pesquisa, adotou-se o método dedutivo-argumentativo de investigação, que parte do geral para o particular para chegar a determinada conclusão, sendo utilizadas, fundamentalmente, as técnicas bibliográfica e documental de pesquisa para embasar as conclusões apresentadas. Estruturalmente, a dissertação divide-se em três capítulos distintos.

O Capítulo I, intitulado *Função Social da Propriedade no Ordenamento Jurídico Brasileiro*, apresenta, em sua primeira parte, aspectos globais conceituais e históricos do direito de propriedade e sua função social. Na segunda parte, enfoca-se, de forma específica, a construção histórica do conceito de função social da terra no Direito Agrário e Ambiental brasileiro, demonstrando o tratamento dispensado à terra, desde o regime sesmarial, no Brasil Colônia (1500-1822), até a inserção do referido conceito no Estatuto da Terra de 1964 e na Constituição Federal de 1988.

O Capítulo I firma-se em obras de grandes estudiosos sobre a função social da propriedade como Benedito Ferreira Marques, Carlos Frederico Marés e Lígia Osório Silva para sustentar a cientificidade das conclusões com base nele articuladas.

O Capítulo II, denominado *Da Função Socioambiental das Áreas Protegidas como de Preservação Permanente e Reserva Legal*, discorre, especificamente, acerca da função socioambiental da terra relacionando-a às APPs e ARLs, dando destaque à importância das florestas para o equilíbrio ambiental. Começa por demonstrar a relação entre o Direito Agrário e o Direito Ambiental, culminando, nesse sentido, no desenvolvimento econômico sustentável. Apresenta o esboço

histórico dos códigos florestais brasileiros, com ênfase no surgimento das áreas protegidas como de preservação permanente e reserva legal, suas principais funções ambientais e como estas representam os principais mecanismos jurídicos de proteção das florestas brasileiras. Aborda, ainda, as principais inovações concernentes a esses institutos contidas no Código Florestal de 2012.

As discussões e conclusões apresentadas no Capítulo II se baseiam em importantes obras de estudiosos sobre o tema da função socioambiental da propriedade e sua relação com as áreas protegidas como de Preservação Permanente e Reserva Legal, tais que Luiz Carlos Falconi, Francisco Graziano Neto e José Gomes da Silva.

O Capítulo III, com o título *Função Socioambiental e Áreas Rurais Consolidadas no Código Florestal de 2012*, inicia-se com a apresentação das principais controvérsias que circundaram o Projeto de Lei n. 1.876/1999, que deu origem ao Código Florestal de 2012, referentes às áreas rurais consolidadas. Discorre acerca da adoção da data de 22 de julho de 2008, coincidente com a edição do Decreto de n. 6.514/2008, como marco temporal utilizado na definição de área rural consolidada, bem como expõe os principais alertas da Ciência acerca das consequências e impactos ambientais decorrentes da inserção das áreas rurais consolidadas no Direito brasileiro.

Além da função socioambiental da terra, no Capítulo III, apontam-se também debates sobre a análise das áreas rurais consolidadas sob a ótica de outros princípios e regras constitucionais ambientais, explícitos ou implícitos, como a vedação do retrocesso em matéria ambiental, o ecodesenvolvimento, o dever de não degradação, a prevenção e a precaução.

Por último, o Capítulo III apresenta as arguições de inconstitucionalidade formuladas pela Procuradoria Geral da República perante o Supremo Tribunal Federal, por meio das Ações Diretas de Inconstitucionalidade de n. 4901, 4902 e 4903, em que são afirmados inconstitucionais diversos dispositivos da Lei n. 12.651/2012 relativos às áreas rurais consolidadas, mormente quanto à adoção da data de 22 de julho de 2008 em seu conceito, à diminuição dos limites e categorias das APPs e ARLs e a admissão de determinadas atividades agrárias nestas áreas.

As conclusões colhidas do Capítulo III são fundamentadas nos mais relevantes estudos realizados acerca das áreas rurais consolidadas e suas implicações socioambientais quando admitidas em áreas protegidas como de

Preservação Permanente e Reserva Legal, tendo por base obras de João Evangelista Mello Neto, Edson Ferreira de Carvalho e Sérgio Sauer. Explora também o relatório técnico-científico elaborado pela Academia Brasileira de Ciência e a Sociedade Brasileira de Pesquisa e Ciência, em que são apresentados os impactos ambientais decorrentes da redução dos limites e categorias das áreas protegidas e a consolidação das ocupações irregularmente ocupadas antes de 22 de julho de 2008.

Pelo o exposto, resta evidente que esta dissertação tem por escopo contribuir para o aprimoramento das pesquisas realizadas acerca das áreas rurais consolidadas, conceito criado pelo Código Florestal de 2012, analisando-as sob a perspectiva da função socioambiental da terra.

CAPÍTULO I - FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

1.1 DIREITO DE PROPRIEDADE E FUNÇÃO SOCIAL DA TERRA: ASPECTOS CONCEITUAIS

A função social da propriedade tem por escopo o direito de propriedade, significando conceber a ele uma função indispensável, qual seja a de cumprir interesses outros que não meramente particulares, mas sociais, já que o direito é um instrumento de transformação e construção social (FALCONI, 2010, p. 88).

Vivanco (*apud* ARAÚJO, 1999, p. 161) define a função social assim:

[...] consiste, nem mais nem menos, no reconhecimento de parte de todo titular do domínio de que, por ser um membro da comunidade, tem direitos e obrigações com relação aos demais membros da comunidade, tem direitos e obrigações com relação aos demais membros da sociedade, de maneira que, se ele pôde chegar a ser titular da propriedade, tem a obrigação de respeitos os direitos dos demais sujeitos, que consiste em não praticar nenhum ato que possa impedir ou obstaculizar o bem da comunidade.

A expressão *função social* foi utilizada, pela primeira vez, pelo francês Léon Duguit, em 1911, que a considerava indispensável à tutela dos interesses sociais. Para Falconi (2010, p. 94), Duguit é responsável pelos mais importantes trabalhos doutrinários na área do direito concernentes à função social da propriedade em geral e, em particular, à função social agrária, a qual é intrínseca à ideia de fraternidade preconizada pela Revolução Francesa de 1789, em contraposição à concepção individualista e absolutista do direito de propriedade que predominou até o aludido acontecimento histórico. Sobre o tema, Falconi (2010, p. 98) transcreve importante lição de Duguit:

Todo o indivíduo tem a obrigação de cumprir na sociedade, certa função, em razão direta do lugar que nela ocupa. Por conseguinte, o possuidor da riqueza, pelo fato de possuí-la, pode realizar certo trabalho que somente ele pode cumprir. Só ele pode aumentar a riqueza geral, assegurar a satisfação das necessidades gerais, ao fazer valer o capital que possui. Está, pois, obrigado socialmente a cumprir esta tarefa, e só no caso de que a cumpra, será socialmente protegido. A propriedade já não é um direito subjetivo do proprietário. É a função social do possuidor da riqueza.

Na concepção de Leon Duguit, o direito de propriedade tem uma função social, negando seu caráter de um direito do indivíduo, de modo que, se não cuida

bem de sua propriedade, a prerrogativa de senhorio sobre ela pode cessar. Assim, a propriedade, ao mesmo tempo em que constitui uma riqueza, atrela a ela um dever, uma obrigação objetiva de que tal riqueza seja utilizada para manter e aprimorar a interdependência social. A propriedade não deixa de ser um direito, mas condicionado ao cumprimento de sua função social (ARAÚJO, 1999, p. 158).

Assevera Costa (1954, p. 30) que Duguit negou à propriedade a concepção de direito subjetivo, vez que subordinado à utilização de um bem voltado a um dado fim, assegurado o direito objetivo, de modo que seu titular exerce, não um direito, mas uma possibilidade de fato. Deste modo, a questão de direito somente nasce quando um terceiro cria e obstaculiza o uso e gozo pelo proprietário, caso em que ele tem que recorrer às vias legais (direito objetivo).

Sobre a função social, o magistério de Amaral (2003, p. 367-368):

Emprestar ao direito uma função social significa considerar que os interesses da sociedade se sobrepõem aos do indivíduo, sem que isso implique, necessariamente, a anulação da pessoa humana, justificando-se a ação do Estado pela necessidade de acabar com as injustiças sociais. Função social significa não-individual, sendo critério de valoração de situações jurídicas conexas ao desenvolvimento das atividades da ordem econômica. Seu objetivo é o bem comum, o bem-estar econômico coletivo. A idéia de função social deve entender-se, portanto, em relação ao quadro ideológico e sistemático em que se desenvolve, abrindo a discussão em torno da possibilidade de se realizarem os interesses sociais, sem desconsiderar ou eliminar os do indivíduo. [...] E ainda, historicamente, o recurso à função social demonstra a consciência político-jurídica de se realizarem os interesses públicos de modo diverso do até então proposto pela ciência tradicional do direito privado, liberal e capitalista. [...] A função social é por tudo isso, um princípio geral, um verdadeiro standard jurídico, uma diretiva mais ou menos flexível, uma indicação programática que não colide nem torna ineficazes os direitos subjetivos, orientando-lhes o respectivo exercício na direção mais consentânea com o bem comum e a justiça social.

Borges (1987, p. 08) considera que “a função social da terra é conceito que pode ser focado sob ângulos diferentes”. Para este memorável estudioso do Direito Agrário brasileiro, “melhor responde aos anseios do homem a concepção cristã, na linguagem tomista”, afirmando também que “[...] a legislação agrária brasileira optou por esta última diretriz, que está na linha de nossa tradição, toda ela embasada no Cristianismo” (BORGES, 1987, p. 08). Com efeito, “a verdadeira tradição tomista e cristã, no entanto, foi sempre a de conceber o direito de propriedade ao serviço dos fins humanos, de funções individuais, familiares e sociais” (BORGES, 1987, p. 08).

Na filosofia, atribui-se ao grego Aristóteles a primeira manifestação à que as coisas deviam possuir uma destinação social, de modo que o Homem satisfizesse suas necessidades e interesses individuais, mas também as necessidades e interesses dos demais indivíduos. Entretanto, nesse sentido, Marques (2009, p. 35) pontua que o pensamento do grande filósofo da Antiguidade somente ganhou maior impulso com a pregação desenvolvida pelo Catolicismo, a partir de Santo Tomás de Aquino (1225-1274), com sua *Summa Theologica*, em que propagou o sentido e o significado do bem comum.

Em sua obra, *Suma Teológica*, Santo Tomás de Aquino ainda considerou a propriedade um direito natural, razão porque não podia ser exercido em oposição ao bem comum ou a necessidade alheia e, ainda, distinguiu os termos “dispor” e “usar”: para ele, o direito de dispor, um direito positivo, significa a faculdade de transferir os bens que sobejavam ao indivíduo, pois que não lhe é lícito acumular sobras, enquanto o direito de usar é, ao contrário, um direito natural de todos os homens. Vê-se que, para Santo Tomás de Aquino, dispor não remetia à ideia de vender ou trocar por outro bem, mas entregar a que precisava, observando-se apenas a faculdade de escolha quanto a quem entrega as sobras. Somente posteriormente, a ideia de dispor como possibilidade de venda ou troca surgiu preconizada por Locke (MARÉS, 2003, p. 21).

No estudo da função social da terra, as obras e ideias de Duguit e São Tomás de Aquino são de extrema relevância, pois, posteriormente a elas, as Constituições da maioria dos países ocidentais, ou seguiram a orientação católica, propagada na obra *Suma Teológica* de Tomás de Aquino e pelos Papas, de que a propriedade deve desempenhar uma função social, ou adotaram a orientação do constitucionalista Duguit, que defendia a tese de que a propriedade não era um direito subjetivo, mas uma função social constitutiva de um dever do possuidor da riqueza (FALCONI, 2010, p. 95-96).

O princípio da função social da propriedade, portanto, impõe ao proprietário e ao possuidor o dever de cuidar e respeitar os bens, direitos e interesses que, embora inseparáveis de sua propriedade, pertencem a todos, em razão do que não podem eles, sem quaisquer limites e condições, usarem suas propriedades em afronta ao interesse público. O proprietário tem direito sobre os seus bens, mas também deveres em relação aos demais membros da sociedade quanto a atributos de sua propriedade que interessam a todos.

1.2 ORIGEM DA FUNÇÃO SOCIAL DA TERRA NO DIREITO AGRÁRIO BRASILEIRO

1.2.1 O sistema sesmarial e o surgimento do latifúndio no Brasil

Conquanto, comumente, atribua-se ao sesmarialismo a causa principal do latifúndio brasileiro, não se pode negar que o conceito de sesmarias, tal como posto originalmente no Código Filipino, e como vigeu em Portugal, demonstrava qualquer preocupação voltada ao cultivo da terra, enquanto condicionante do direito de propriedade. As Ordenações Filipinas (1870, p. 822) assim conceituavam as sesmarias:

Sesmarias são propriamente as dadas de terras, casaes, ou pardieiros, que foram, ou são de alguns Senhores, e que já em outro tempo foram lavradas e aproveitadas, e agora o não são. As quais terras e os bens assim danificados e destruídos podem e devem ser dados de sesmarias pelos sesmeiros, que para isto forem ordenados.

No sistema sesmarial, vigorou, no Brasil, para a propriedade improdutiva, o dever de ser devolvida ao Reino, de modo que aquele que não cultivasse a contento as terras sob sua posse, perdê-las-ia em favor de outrem que se dispusesse a cultivá-la, tornando-a, pois, produtiva. Nesse sentido, “a finalidade da Lei das Sesmarias era aumentar a produção, pois, se todas as terras que haviam no Reino fossem cultivadas, ‘haveria pão de sobejo para toda a gente, e não seria necessário trazê-lo de fora’” (OPTIZ e OPTIZ, 2010, p. 49).

Lima (*apud* OPTIZ e OPTIZ, 2010, p. 49) ainda acrescenta:

Na Lei das Sesmarias, essa praxe fez-se lei escrita, combinando-se, porém, com providências severíssimas acerca dos lavradores, nas quais transparece, também, a influência da instituição, ainda então generalizada, do colonato adscritício. Da prática de dar o cultivo às terras desaproveitadas pelos proprietários negligentes e de fragmentos do instituto da adscrição se constitui a Lei de D. Fernando.

Do exposto, também resta claro que o regime sesmarial não foi contrário ao capitalismo e que não é propriamente uma novidade da Constituição de 1988 (art. 185, II) o incentivo à exploração da terra de modo a torná-la produtiva, tendo-se em vista que, atualmente, veda-se a desapropriação da propriedade produtiva.

No que tange, especificamente, à atribuição ao sistema sesmarial da grande responsabilidade pelo surgimento do latifúndio no Brasil, país que detém os maiores

índices de concentração de terras do mundo, que perdura até os dias atuais, Costa Porto (s.d., p. 43) salienta que tal sistema ocorreu de formas diversas em Portugal e no Brasil:

Uma das principais distorções do nosso sesmarialismo – fruto em grande parte, do desazo em ignorar as peculiaridades da Conquista, aplicando-lhe o disciplinamento imaginado para a Metrópole – ocorreria de respeito à estrutura fundiária e cuja síntese seria esta: enquanto no Portugal dos fins do século XIV, a prática do sesmarialismo gerou, em regra, a pequena propriedade, no Brasil foi a causa principal do latifúndio.

Em Portugal, as sesmarias consistiram em doações de terras que já haviam sido lavradas, mas foram abandonadas, de modo que voltassem a produzir alimentos. No Brasil, as sesmarias visavam à ocupação de terras, a conquista, o desbravamento, desrespeitando qualquer ocupação preexistente, ainda que indígena. Assim, enquanto em Portugal as sesmarias tinham em vista a produção de alimentos e desenvolvimento para a população, no Brasil, embora instrumento de conquista, foi também garantia aos capitais mercantilistas de que sua mão de obra, escrava ou livre, não se tornaria proprietária de terras vagas (MARÉS, 2013, p. 57).

No mesmo sentido, leciona Silva (2008, p. 43):

Embora seja inegável a existência de diferenças muito grandes entre a metrópole e a Colônia, não é de todo correto atribuir ao sesmarialismo a causa principal do latifúndio brasileiro. Na realidade, a distância que separou os objetivos do regime de sesmarias, cuja criação fora motivada pelos problemas da agricultura portuguesa, e a prática do sesmarialismo na Colônia deveu-se, principalmente, às condicionantes históricas da colonização. A distorção do sentido primeiro do sistema significou, portanto, a adaptação do instituto jurídico criado em Portugal à realidade socioeconômica da Colônia. Adaptação forçada, que se fez aos poucos, por meio da prática da administração colonial.

Concluindo acerca da forma como as sesmarias ocorreram em Portugal e no Brasil, Marés (2003, p. 62-63) enfatiza:

Curiosa contradição: as sesmarias nasceram em Portugal para que o Poder Público dispusesse das terras não trabalhadas, mesmo que de propriedade alheia, para oferecer a quem realmente a quisesse trabalhar, na medida de seu trabalho; enquanto no Brasil a mesma concessão é negada a quem quisesse trabalhar e produzir por sua conta e entregue a quem tivesse o poder de explorar o trabalho alheio adquirido à força, compulsoriamente, seja como escravo ou trabalhador livre, que tinham que aceitar as condições independente de sua vontade: a liberdade é a opção entre várias alternativas. Liberdade de escolher uma única alternativa ou morrer ou ser preso como vagabundo, é opressão.

Explica-se que os sistemas sesmarias brasileiro e lusitano se distinguiram, principalmente, porque tomaram a expressão “terras devolutas” em sentidos diversos: enquanto, no Brasil, a expressão designava terras vagas, sem dono, ainda que ocupadas por povos indígenas, em Portugal, remetia à ideia de “devolvido ao senhor original” (SILVA, 2008, p. 44). Nesse sentido, Silva (2008, p. 44) ainda aduz:

Na acepção estrita do termo, as terras devolutas na Colônia seriam aquelas que, doadas de sesmarias e não aproveitadas, retornavam à Coroa. Com o passar do tempo, as cartas de doação passaram a chamar toda e qualquer terra de devoluta; assim, consagrou-se no linguajar oficial e extraoficial devoluto como sinônimo de vago. Assim como a questão do domínio eminente, a utilização do termo “devoluto” levou grandes discussões, mesmo depois que a lei de 1850 redefiniu o significado do termo para poder aplicá-lo ao caso brasileiro; sobretudo, questionava-se a competência do poder público em legislar sobre terrenos que não eram “propriamente” devolutos.

Por conseguinte, o que se viu nos anos posteriores, foram doações feitas pelas autoridades coloniais sem a observância dos limites estabelecidos nas Ordenações do Reino, pois, muitas vezes, as áreas doadas eram imensas. Ademais, era comum também o desrespeito ao prazo estipulado para que as terras fossem cultivadas, findo o qual, se tal não tivesse ocorrido, as terras poderiam ser doadas a pessoas distintas dos primitivos donatários. Ademais, a falta de rigor na fiscalização e cumprimento das normas relativas àquelas doações contribuiu para que várias outras fossem feitas a um mesmo indivíduo (SILVA, 2008, p. 43/47).

Durante o Governo Geral de Tomé de Souza, as sesmarias seriam concedidas pelo Governador Geral a quem morasse nas povoações e em tamanho apenas que pudesse, de fato, ser aproveitado pelo sesmeiro. Tal disposição da velha lei de D. Fernando jamais foi observada, de modo que foram concedidas grandes extensões de terra. Os sesmeiros distribuíam terras para si e seus familiares ou amigos e a palavra *sesmeiro* passou a designar também o titular de uma sesmaria e não mais a autoridade pública responsável por sua concessão. Desobedecendo aos critérios, as concessões de terras, nos séculos XVII e XVIII acabaram por consistir em fontes de criação de latifúndios, consolidando o poder do latifúndio, já que as concessões passaram a ser uma distribuição feita da elite para si mesma (MARÉS, 2013, p. 61-62).

No período compreendido entre a cessação da concessão das sesmarias e a promulgação da Lei n. 601, de 18 de setembro de 1850 (Lei de Terras), o latifúndio ainda mais se consolidou no Brasil. É o que assevera Smith (1990, p. 304):

O interregno que vai de 1822 a 1850 põe em evidência um processo de amplo apossamento de terras, que caracterizará, no país, a formação do latifúndio, na sua forma mais acabada. O latifúndio avançará sobre as pequenas posses, expulsando o pequeno posseiro em algumas áreas, num deslocamento constante sobre as fronteiras de terras abertas.

Das explanações expostas, infere-se que o sesmarialismo não criou o latifúndio brasileiro, mas somente o consolidou. A criação do latifúndio decorreu do próprio sistema político colonial brasileiro.

1.2.2 Do Regime Sesmarial à Lei de Terras de 1850

No período anterior ao Estatuto da Terra, de 1964, não há que se falar em previsão legal da *função social da propriedade*, menos ainda no que tange a seu aspecto ambiental. No entanto, sob o viés produtivista, percebe-se que a ideia ou o ideal da função social do imóvel rural já estava contida nas Ordenações do Reino que dispunham sobre o sistema das sesmarias.

O sistema sesmarial brasileiro (1530-1822) “[...] correspondeu à ordenação jurídica da apropriação territorial que a metrópole impôs à Colônia enquanto durou seu domínio sobre ela” (SILVA, 2008, p. 41). Tal sistema já impunha ao sesmeiro a obrigação de cultivar as terras a ele dadas a esse título, ficando claro o cunho produtivista daquele sistema. Pertinentes, nesse sentido, as lições de Silva (2008, p. 41):

O objetivo básico da legislação era acabar com a ociosidade das terras, obrigando ao cultivo sob pena de perda de domínio. Aquele senhorio que não cultivasse nem desse em arrendamento suas terras perdia o direito a elas, e as terras devolutas (devolvidas ao senhor origem, à Coroa) eram distribuídas a outrem para que as lavrasse e aproveitasse e fosse respeitado, assim, o interesse coletivo.

Como dito anteriormente, o regime sesmarial tinha por fundamento o cultivo da terra, denotando, claramente, o cunho produtivista da propriedade, que, hoje, constitui um dos requisitos ao cumprimento da função social da terra (art. 185, II, da CF/88). Assim, conquanto as Ordenações do Reino não tratassem expressamente da função social da propriedade, demonstraram preocupação com esta ao exigir do sesmeiro o efetivo cultivo da terra. Nesse sentido, Marques (2009, p. 36) comenta:

[...] já ao tempo da concessão das Sesmarias, no período colonial em nosso país, havia preocupação com o cumprimento da função social, porquanto, entre as obrigações impostas aos sesmeiros, se inseria a de cultivar a terra,

portanto, dando-lhe sentido de aproveitamento econômico. Para o renomado agrarista, era o embrião da função social da propriedade da terra.

Sodero (1982, p. 27) também tece comentários acerca da contribuição do regime sesmarial para o surgimento do princípio da função social da propriedade no Brasil:

De fato, na concessão de sesmarias, fora determinado que se concedessem glebas em quantidade (área) que um homem de cabedais pudesse explorar – e não mais do que isto (ideia do atual “módulo rural”). Se ele não a explorasse dentro de um determinado lapso de tempo, que era prefixado, essa terra reverteria ao patrimônio da Ordem de Cristo, que era administrada pelo rei de Portugal.

Findo o regime sesmarial, por resolução do então Imperador D. Pedro, datada de 17 de julho de 1822, a menos de dois meses da Proclamação da Independência, em 07 de setembro do mesmo ano, a posse passou a ser utilizada como instituto legitimador do uso e cultivo da terra e “a partir daí, o regime de franco apossamento de terras representa um quadro em que o Estado praticamente sai de cena, na questão do ordenamento legal da apropriação de terras” (SMITH, 1990, p. 239).

Com o fim das sesmarias, o direito de posse, então, passou a ser condicionado ao real cultivo da terra, o que, mais uma vez, denota a ideia do que, mais tarde, constituiria um dos requisitos da observância da função social: o aspecto produtivista. Com razão, enfatizam Motta e Zarth (2008, p. 87):

[...] a consagração da primazia da posse em detrimento do documento de sesmaria parecia refletir o reconhecimento daquele que detém a posse como legítimo ocupante, já que ao ocupá-la o lavrador estaria a exercer o cultivo, princípio legitimador do acesso à terra, desde a instalação do sistema sesmarial em áreas coloniais.

Elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I, a Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824, garantia o direito de propriedade em toda a sua plenitude, fazendo-o nos seguintes termos:

Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império, pela maneira seguinte.

[...]

XXII – 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 se determinar a indenização. (ortografia atualizada pelo autor).

Nota-se que também a Constituição Imperial de 1824, embora garantisse o direito de propriedade em toda sua plenitude e, conquanto não se tenha utilizado da expressão “função social”, propunha-se a excepcionar o uso ou emprego desta quando o interesse público o exigisse, mediante prévia indenização ao proprietário. Garantindo o direito pleno de propriedade, por óbvio, a Constituição Imperial não tratou da desapropriação do imóvel.

Para Motta e Zarth (2008, p. 87), “o reconhecimento da posse para por fim àquele sistema era o ápice de um processo de questionamento acerca do direito do sesmeiro, que, mesmo descumprindo a exigência de cultivo, se consagrara como proprietário da terra”.

No período compreendido entre o fim do regime sesmarial e a promulgação da Lei n. 601/1850 (Lei de Terras), a posse existia apenas nas terras ainda não apropriadas individualmente pela confirmação das sesmarias. Não havia qualquer posse, mas apenas ocupação, tida por ilegítima e clandestina. As pessoas ocupavam terras e, depois de torná-las produtivas, tentavam um título junto ao governo que, sob a alegação de não haver lei que regulamentasse a concessão, negava o pleito. Por outro lado, existiam ações do Estado com vistas à coibição da ocupação, principalmente aos pequenos posseiros (MARÉS, 2003, p. 66).

Somente com o advento da Lei n. 601, de 18 de setembro de 1850 - Lei de Terras de 1850, a posse e a sesmaria passaram a contar com regulamentação, conforme escreve Smith (1990, p. 330):

A Lei de Terras regulara finalmente a posse e a sesmaria em comisso. A rigor, não fugira juridicamente de certas cláusulas que a legislação de terras portuguesa sempre considerava – a legitimação, em última instância, pela utilização efetiva. Era uma diretriz que, mesmo não obedecida, fazia, como fizera anteriormente na colônia, criar um fosso entre a apropriação privada e o reconhecimento público da propriedade fundiária. Principalmente porque limitava a área da propriedade.

Embora inexistisse no mundo jurídico o conceito de função social da propriedade, vez que este instituto somente foi criado no Século XX pelo francês Duguit, a Lei de Terras de 1850, como no regime sesmarial, continuou a prever como fundamento legitimador da posse e da propriedade a efetiva utilização da terra, conquanto não condicionasse o direito de propriedade a tal observância, mormente porque a Constituição Outorgada de 1824 garantia o direito de propriedade em toda a sua plenitude.

Sob a égide da Lei de Terras de 1850, o cultivo da terra e a moradia habitual passaram, inclusive, a ser utilizados como elementos definidores de disputas de terras entre sesmeiros e posseiros, conforme assevera Silva (2008, p. 154):

Seriam revalidadas as sesmarias ou outras concessões do governo-geral ou provincial que se achassem cultivadas, ou princípios de cultura e moradia habitual do respectivo sesmeiro (ou seu representante), mesmo que nenhuma das outras condições estabelecidas originalmente tivesse sido cumprida. [...] Em casos de disputa entre posseiros e sesmeiros, o critério mais importante seria sempre o de favorecer aquele que efetivamente cultivasse as terras (a lei especificava os casos). Estabelecia também que não se entendiam por "princípio de cultura" os simples roçados, derrubada de matos, queimadas, levantamentos de rancho e outros atos de semelhante natureza.

A Lei de Terras de 1850 teve o pensamento fixo de respeitar o título de terras do indivíduo que, concomitantemente, atendesse aos requisitos de cultura efetiva e moradia habitual, ou seja, aqueles que morassem e explorassem o solo teriam a sua ocupação respeitada e sua posse seria legitimada (JUNQUEIRA, 1964, p. 140). Também esse entendimento revela, ainda que implicitamente, a ideia da função social produtiva da propriedade como elemento a que se atentava a Lei de Terras de 1850.

Silva (2008, p. 175) bem explica a ideia defendida por Messias Junqueira e referida acima:

[...] para o autor em questão, o espírito da lei, ao identificar terra devoluta com terra inculta, era estimular o cultivo da terra e respeitar todo aquele que efetivamente a cultivasse. Tanto isso era verdade, argumenta Messias Junqueira, que a lei, em seu art. 8º, garantia a posse da parte com cultura efetiva e moradia habitual do sesmeiro ou posseiro que não cumprisse as determinações da própria lei. É verdade que o artigo II afirmava que sem o título de propriedade, que só podia ser obtido por meio do cumprimento das determinações da lei (em especial a medição), o possuidor não poderia vender, nem hipotecar suas terras. Ele continuava possuidor dos terrenos que efetivamente cultivasse, mas não se tornava proprietário. Mas, afirma o autor, o artigo 8º, combinado com o art. 179, inciso XXII da Constituição imperial de 25 de março de 1824 (que garantia o direito de propriedade em toda a sua plenitude), protegeu os ditos possuidores da ameaça contida no artigo 2º, que jamais foi cumprida.

O regime sesmarial e a Lei de Terras de 1850, portanto, ao exigirem do possuidor o efetivo cultivo da terra como elemento legitimador da posse, denotaram preocupação com o aspecto social da posse e da propriedade. Sabe-se, agora, que a produção constitui um dos requisitos da função social da propriedade, sendo vedada, inclusive, a desapropriação da propriedade produtiva, segundo o art. 185, II, da Carta Magna de 1988.

1.2.3 Da função social da propriedade no Estatuto da Terra de 1964 e na Constituição Federal de 1988

A preocupação com a ecologia, com o uso do solo e as técnicas agrícolas, já observadas nas Ordenações Filipinas e Manoelinas, foram instigadas no Brasil por meio das sesmarias (PEREIRA, 2000, p. 107).

A primeira Constituição republicana brasileira, de 1891, como a Constituição Imperial de 1824, manteve o direito de propriedade em toda plenitude, sem qualquer preocupação com o interesse de todos em detrimento aos interesses individuais de seus proprietários ou posseiros.

Considerada a mola mestra do Direito Agrário que atualmente se tem no Brasil, a Constituição de 1934, ao contrário das anteriores inseriu em seu texto um título destinado à ordem econômica e social, prevendo que esta deveria ser “organizada conforme os princípios da Justiça e as necessidades da vida nacional, de modo que possibilite a todos existência digna” (art. 115), bem como que a lei deveria promover “o amparo da produção e estabelecerá as condições do trabalho, na cidade e nos campos, tendo em vista a proteção social do trabalhador e os interesses econômicos do País” (art. 121). Em seus parágrafos, o art. 121 daquela Constituição estabelecia diversos direitos trabalhistas que deviam ser respeitados pelos empregadores rurais.

A Constituição de 1934 também garantiu o direito de propriedade, mas vedou o seu exercício contra o interesse social ou coletivo (art. 113, § 17).

Posteriormente, a Constituição de 1937 excluiu a referência a interesse coletivo e social, garantindo, assim, o direito de propriedade, que somente cederia aos casos de utilidade ou necessidade. Todavia, conquanto não tenha se referido, expressamente, a interesse social, também não estabeleceu o direito absoluto de propriedade, prevendo, ao contrário, que o conteúdo e os limites do direito de propriedade deveriam ser definidos pelas leis que regulassem o seu exercício (art. 122, § 14) (FALCONI, 2010, p. 124).

Nesse período, no entanto, a Igreja Católica, por meio do Papa XIII, já retomava a concepção tomista de que ao proprietário atribui-se a qualidade de procurador da comunidade na gestão de bens a servir a todos, embora não pertencente a todos. Fez publicar a Encíclica *Rerum Novarum* apregoando que a liberdade, a dignidade da pessoa humana e a proteção da família encontram na

propriedade uma importante garantia e que, por possuir uma função social, a propriedade deve destinar-se a satisfazer as necessidades da sociedade (FALCONI, 2010, p. 93).

A Constituição de 1946 inovou em alguns aspectos se comparada às anteriores. Garantiu o direito de propriedade, mas previu a desapropriação em caso de necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro (art. 141, § 16). Introduzia, assim, a desapropriação por interesse social, inspirada no conceito de função social da propriedade.

Embora também não prevendo em seu texto a expressão “função social”, a Constituição Federal de 1946 preconizou que o exercício do direito de propriedade era condicionado ao bem-estar social (art. 147), demonstrando importante evolução para a futura inserção daquele instituto no direito pátrio. Atualmente, esta é a espécie de desapropriação consequente do descumprimento da função social da propriedade rural.

O alcance do instituto da desapropriação por interesse social previsto no art. 141, § 16, da Constituição de 1946, entretanto, ainda encontraria óbice na ausência de regulamentação dos casos em que seria aplicada. Desta feita, apenas com o advento da Lei n. 4.132/62 tais casos foram definidos. Ainda assim, afirma Borges (1987, p. 68):

Na área do campo, entretanto, seria limitadíssimo o alcance, seja da norma constitucional, seja da citada Lei n.º. 4.132/62, enquanto perdurasse o princípio, estratificado na consciência jurídica nacional, de que a desapropriação só poderia dar-se mediante prévia e justa indenização *em dinheiro*.

Posteriormente, ao definir os casos de desapropriação por interesse social, a Lei n. 4.132/1962 considerou interesse social, dentre outros casos, a proteção do solo e a preservação de cursos e mananciais de água e de reservas florestais (art. 2º, VII).

A Constituição de 1946, como forma de fixação do homem no campo, também preceituou espécie de usucapião de imóvel rural que, dentre outros requisitos, exigia que o indivíduo houvesse tornado produtivo por seu trabalho o trecho de terra que pretendesse usucapir (art. 156, § 3º). Sabe-se, agora, que o aspecto produtivista constitui um dos requisitos da função social da terra.

O legado deixado pelo regime de sesmarias pode ser percebido ainda nos dias de hoje, pois, em muitos casos, este regime continua a nortear concepções de

direito à terra, mormente no que tange ao efetivo uso em detrimento do próprio direito de propriedade, como bem observam Motta e Zarth (2008, p. 179):

Ainda hoje, quando um posseiro da Amazônia justifica seu direito à terra, ele o faz invocando o direito que teria sido gerado pelo trabalho na terra. Ao mesmo tempo, reclama e proclama que seu direito está referido aos frutos de seu trabalho, que por serem seus está no direito de cedê-los ou vendê-los. A concepção de que é preciso ocupar a terra com trabalho (na derrubada da mata e no seu cultivo) antes de obter reconhecimento de direito, era próprio do regime sesmarial. Do mesmo modo, a concepção de que o trabalho gera direito de propriedade sobre os frutos do trabalho também era própria desse regime fundiário. Nele, o *domínio* estava separado da *posse*. O domínio era da Coroa.

Vê-se, assim, que, mesmo com o fim das sesmarias, o seu fundamento, de que a propriedade da terra se legitima pelo trabalho, subsistiu nos períodos históricos ulteriores, permanecendo até os dias atuais, em que se continua a exigir que a terra produza, como condição de manutenção da grande propriedade. Assim, pode-se afirmar que, embora não se fale em previsão legal da função social da propriedade nos períodos históricos brasileiros consistentes na Colônia (1500-1822), Império (1822-1889) e República Velha (1889-1930), a ideia ou ideal desta, sob o aspecto produtivista esteve sempre contida nas legislações relativas à posse e à propriedade da terra, ainda quando a Constituição Imperial de 1824 garantia o direito de propriedade em toda sua plenitude.

A expressão “função social” foi utilizada pela primeira vez na legislação brasileira apenas com o advento da Lei de n. 4.504, de 30 de novembro de 1964 (Estatuto da Terra), exatamente no momento de ruptura política provocada pelo Golpe Militar de 1964. Antes, porém, as Constituições Federais de 1934 e de 1946 (art. 147), com esforço, referiram-se a “bem-estar social”.

A Emenda Constitucional n. 10, de 1964, previu as modificações necessárias ao implemento da desapropriação por interesse social para fins de Reforma Agrária, autorizando, inclusive, à União legislar sobre direito agrário. Isso resultou na aprovação do Estatuto da Terra, em 30 de novembro de 1964. A expressão função social foi consignada no Capítulo da *Ordem Econômica e Social*, tornando-se o eixo em torno do qual o direito agrário e o direito ambiental recente passaram a gravitar, sendo, posteriormente, assim confirmado pela Carta Magna de 1988 (FALCONI, 2010, p. 127).

O Estatuto da Terra de 1964 “[...] foi a primeira dentre todas as legislações latino-americanas sobre a reforma agrária, senão a definir a função social da

propriedade, aquela que, ao menos, estabeleceu os seus requisitos essenciais” (ARAÚJO, 1999, p. 163). Com efeito, o diploma legal em comento prevê o instituto da função social, nos seguintes dispositivos:

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.

§ 2º É dever do Poder Público:

- b) zelar para que a propriedade da terra desempenhe sua função social, estimulando planos para a sua racional utilização, promovendo a justa remuneração e o acesso do trabalhador aos benefícios do aumento da produtividade e ao bem-estar coletivo.

Art. 12. À propriedade privada da terra cabe intrinsecamente uma função social e seu uso é condicionado ao bem-estar coletivo previsto na Constituição Federal e caracterizado nesta Lei.

Art. 13. O Poder Público promoverá a gradativa extinção das formas de ocupação e de exploração da terra que contrariem sua função social.

Art. 18. À desapropriação por interesse social tem por fim:

- a) condicionar o uso da terra à sua função social;

Art. 47. Para incentivar a política de desenvolvimento rural, o Poder Público se utilizará da tributação progressiva da terra, do Imposto de Renda, da colonização pública e particular, da assistência e proteção à economia rural e ao cooperativismo e, finalmente, da regulamentação do uso e posse temporários da terra, objetivando:

- I - desestimular os que exercem o direito de propriedade sem observância da função social e econômica da terra;

Por outro lado, criticando o Estatuto da Terra de 1964, Marés (2003, p. 108) assegura que o Estatuto não modificou o conceito de propriedade privada da terra, mas apenas previu a desapropriação como meio de instrumento de correção das injustiças agrárias, ficando a depender do Poder Público e dos Tribunais, os quais tendiam sempre a interpretar e decidir pela proteção da propriedade absoluta.

Ferreira (1988, p. 185) define a desapropriação como:

[...] um ato de direito público mediante o qual a administração, com base na necessidade pública, na utilidade pública ou no interesse social, desvincula um bem de seu legítimo proprietário para transferir sua propriedade a um ente estatal ou a particular, com prévia e justa indenização. Vários problemas ligados às tensões sociais no campo, à má distribuição da terra e à sobrecarga de latifúndios estariam praticamente insolúveis, por exigirem as respectivas desapropriações um volume tal de dinheiro que o expediente era inviável.

Ademais, pondera Marés (2003, p. 113), em que pese a novidade do conceito de função social da propriedade inserido pelo Estatuto da Terra, a propriedade continuou absoluta, como nos séculos anteriores. Tampouco, teve a função social e a desapropriação a finalidade de combater o latifúndio, mas o de incentivar e garantir a produtividade.

Em seu art. 186, a Constituição Federal de 1988 explicita os requisitos a serem cumpridos pela propriedade rural com vistas ao cumprimento de sua função social, da seguinte forma:

Art. 186. 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.

Paulo Guilherme de Almeida (*apud* MARQUES, 2009, p. 37), comentando a expressão “*propriedade rural*” contida no *caput* do art. 186 da Constituição Federal, observa:

Cabe aqui uma observação no tocante à expressão: “propriedade rural” usada nos artigos 185 e 186 da Constituição para designar “propriedade imobiliária rural”, ou, simplesmente, “imóvel rural”. Uso equivocado, pois, por “propriedade rural” se pode entender os bens pertencentes aos que militam na agricultura e que se destinem ao exercício dessa atividade, como, por exemplo, estabelecimentos rurais, semoventes, produtos agrícolas, veículos, máquinas e utensílios empregados no setor.

Em conclusão, Marques (2009, p. 37) assevera:

[...] a melhor expressão parece ser *função social do imóvel rural*, até porque nem sempre quem trabalha a terra é o seu proprietário, podendo ser apenas possuidor, como acontece nos contratos agrários, em que o arrendatário é o possuidor direto, não se olvidando que também o arrendador pode ser mero possuidor direto, como na hipótese de usufrutuário. Daí que, ao dizer-se “propriedade da terra”, “propriedade imobiliária rural” ou simplesmente “propriedade rural”, tem-se a ideia ínsita de titularidade dominial, que, como sabido, não se confunde com posse.

Para Marques (2009, p. 34), “[...] o princípio da função social, com a dimensão constitucional que ganhou e com o prestígio com que ingressou na doutrina, mostra-se inquestionável”, assegurando também que “[...] o instituto da

desapropriação agrária, que constitui o principal instrumento para a realização da Reforma Agrária em nosso país, tem nele a sua principal inspiração”.

Frisa-se que o uso da expressão “função social da propriedade” não é propriamente uma inovação da Carta Magna de 1988, conquanto o seja em termos puramente constitucionais. França e Sauer (2012, p. 294) anotam que “[...] na lógica constitucional, o cumprimento da função social não é uma exigência apenas na propriedade da terra, mas de toda e qualquer propriedade”.

Nos moldes constitucionais, o descumprimento da função social da propriedade acarreta sua desapropriação, conforme preceito contido no art. 184, *caput*, da Lei Maior, *ipsis litteris*:

Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

Aliás, mesmo o Estatuto da Terra de 1964, em seu art. 20, III, já havia disciplinado que as desapropriações realizadas pelo Poder Público devem recair, dentre outras, sobre as áreas cujos proprietários desenvolvam atividades predatórias, recusando-se a pôr em prática normas de conservação dos recursos naturais.

Como bem assevera Borges (1987, p. 67), “pode parecer aos mais afoitos que a desapropriação seja um meio de se negar o direito de propriedade. Mas não é”. Continua o doutrinador ponderando que “ao contrário, é confissão de respeito ao direito de propriedade, pelo reconhecimento de que o Poder Público só pode subtrair a propriedade ao particular obedecendo a regras jurídicas precisas” (BORGES, 1987, p. 67). No mesmo sentido, afirma Sampaio (1988, p. 11/12):

Em um Estado de Direito, o poder público não pode retirar, arbitrariamente, a propriedade da terra. Só poderá fazê-lo quando esse direito não estiver sendo exercitado de acordo com a lei. Por isso, a lei precisa conter dispositivos que possibilitem a clara separação entre os proprietários que estão exercitando seu direito adequadamente e os que não o estão fazendo. Para evitar o arbítrio das autoridades, esses dispositivos devem explicitamente declarar as situações que autorizam o Estado a desapropriar um imóvel. Na legislação chilena pré-Pinochet, usava-se a expressão “causales de expropiación” para disciplinar essa matéria; na terminologia jurídica brasileira, adotou-se o conceito “função social da propriedade”.

Também a desapropriação não é inovação da Constituição Federal de 1988. Antes, o Código Civil de 1916, já a previa como uma das formas de perda da propriedade em caso de necessidade ou utilidade pública.

A desapropriação por interesse social também já era prevista no art. 18, alínea a, do Estatuto da Terra. Conceituando-a, Ferreira (1988, p. 185) leciona:

A desapropriação é um ato de direito público mediante o qual a administração, com base na necessidade pública, na utilidade pública ou no interesse social, desvincula um bem de seu legítimo proprietário para transferir sua propriedade a um ente estatal ou a particular, com prévia e justa indenização. Vários problemas ligados às tensões sociais no campo, à má distribuição da terra e à sobrecarga de latifúndios estariam praticamente insolúveis, por exigirem as respectivas desapropriações um volume tal de dinheiro que o expediente era inviável.

Acerca da desapropriação por interesse social, o magistério de Falconi (2010, p. 250):

[...] não tem por fim apenas e tão somente promover a justa distribuição da propriedade em prol de determinados grupos carentes da população, mas também objetiva dar respaldo a interesses difusos, como os casos relacionados com a proteção do solo, a preservação de cursos e mananciais de água e de reservas florestais (inciso VII).

No que tange à forma de pagamento da indenização, a Emenda Constitucional n. 10/64 permitiu à União efetuar a desapropriação do imóvel rural mediante prévia e justa indenização em títulos especiais da dívida pública, os quais, entretanto, só recairiam sobre latifúndios, em áreas incluídas nas zonas prioritárias, excetuadas as benfeitorias necessárias e úteis, que seriam sempre pagas em dinheiro (BORGES, 1987, p. 68).

Como consta do já citado art. 184, *caput*, da Carta Magna, a desapropriação de imóvel rural precederá a indenização *justa* e *prévia*, entendendo-se por indenização *justa* aquela correspondente ao valor de mercado do imóvel ou, nas palavras de Borges (1987, p. 75), “aquela que não modifica a expressão econômica do proprietário de quem se expropria a coisa”. Todavia, em vésperas de ser promulgada a Constituição Federal de 1988, Sampaio (1988, p. 11) adotou posicionamento contrário a esta forma de cálculo do valor da indenização e de pagamento, explicando:

Duas as características da economia brasileira, uma terra não se valoriza apenas em função da sua capacidade produtiva, mas também pelo fato de constituir um meio de preservar riqueza. Ao considerar esses dois elementos no cálculo do justo valor – o seu custo histórico e a valorização –

a legislação brasileira incide no paradoxo de dar um prêmio financeiro aos especuladores. Ou seja, os fatores que determinam a intervenção corretiva do estado na esfera econômico-social do mundo rural, quais sejam o monopólio da terra e o seu uso distorcido como reserva de valor, acabam sendo privilegiados. [...] A forma de pagamento só pode ser a prazo. De outra forma, o governo não teria recurso financeiro para realizar um número de desapropriações compatível com o impacto econômico, social e político que o processo precisa alcançar, a fim de adquirir magnitude suficiente para reverter tendências profundamente entranhadas no mundo rural.

Ainda no período anterior à promulgação da Constituição Federal de 1988, o valor da indenização em caso de desapropriação de imóvel rural corresponderia àquele declarado para fins do imposto territorial rural (Ato Institucional de n. 09/1969). No entanto, tal critério foi declarado inconstitucional pelo então Tribunal Federal de Recursos, não sendo restabelecido pela Carta Magna de 1988. Nesse sentido, ao se referir ao fato de que as terras desapropriadas têm como destino a reforma agrária, que teria diminuída a dificuldade de concretização se o valor da indenização fosse calculado daquela forma, Silva (1998, p. 16) critica o Texto Constitucional vigente afirmando que “a despeito do agravamento da questão da posse da terra em nosso País, a Constituinte de 1987/88 recuou duplamente, restabelecendo o prévio pagamento das indenizações e omitindo-se no restabelecimento do critério para fixação do ‘justo preço’”.

Nota-se que, quando se tem em foco a desapropriação do imóvel rural, para fins de reforma agrária, a principal crítica relativa à Constituição Federal de 1988 reside na vedação da desapropriação do grande imóvel produtivo, ainda quando descumpra sua função social, o que, por consequência, inviabiliza a concretização de uma reforma agrária significativa.

Como se viu, desde o regime sesmarial, passando pelo Estatuto da Terra e consolidada finalmente na Constituição Federal de 1988, a terra deve ser usada e aproveitada com observância de sua função social, os quais devem ser adequados, evitando-se confundir função social apenas com produtividade, rentabilidade ou exploração.

CAPÍTULO II - FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DAS ÁREAS PROTEGIDAS COMO DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE E RESERVA LEGAL FLORESTAL

2.1 A RELAÇÃO ENTRE O DIREITO AGRÁRIO E O DIREITO AMBIENTAL

A atividade econômica agrícola se concretiza, necessariamente, sobre a apropriação dos bens naturais e, no que atine às atividades agropecuárias, a pecuária e a lavoura constituem as principais formas de uso da terra que, por sua vez, podem promover a perda de solo e de água. Daí, a indissociável relação entre o Direito Agrário e o Direito Ambiental.

Referindo-se à relação existente entre a questão agrária e a ambiental, Graziano Neto (1985, p. 95) considera:

Juntos, o sistema latifundiário, o isolamento político e administrativo da colônia, a farta disponibilidade de terras e a ausência de um passado tecnológico (excluída a incipiente agricultura indígena) explicam a devastação da Natureza desde muito antes do processo de modernização recente. Este, no entanto, veio agravar decisivamente a devastação secular da Natureza [...].

O uso adequado da terra é indispensável para a preservação e conservação dos recursos naturais e à sustentabilidade das atividades econômicas agrárias. Por isso, deve a agricultura ser planejada conforme a aptidão da terra, sua capacidade de sustentação e produtividade econômica, para o fim de aperfeiçoar o uso dos recursos naturais e garantir a sua disponibilidade para as futuras gerações (ABC; SBPC, 2011, p. 09).

Nos últimos anos, a agropecuária brasileira tem demonstrado sistemático crescimento da produção, com destaques na exportação de soja, carne bovina, café, açúcar, suco de laranja e biocombustível. Ainda assim, válida é a advertência da ABC e SBPC (2011, p. 10):

[...] mesmo considerando os avanços na agricultura conservacionista e o sucesso da agricultura tropical, o processo histórico de ocupação do território brasileiro resultou, em alguns casos, no aumento das pressões sobre o meio ambiente, em processos erosivos, na perda de biodiversidade, na contaminação ambiental e em desequilíbrios sociais. Assim, o desperdício dos recursos naturais decorrente do uso inadequado das terras é uma realidade a ser enfrentada, levando a repensar essa ocupação para evitar os erros do passado e promover uma gradual adequação ambiental da atividade rural. A agricultura brasileira, que atualmente possui uma nova dimensão socioeconômica e ambiental e é responsável pelo superávit

comercial brasileiro, demanda ciência, inovação, tecnologias modernas e atenção redobrada quanto aos seus impactos sobre os recursos naturais.

Não se pode ignorar que o Brasil tem destaque internacional na produção de alimentos. No entanto, para a OCB e a Sescop (2011, p. 09), para que o Brasil possa participar ativamente no atendimento à demanda mundial por alimentos, as leis ambientais precisam conferir segurança jurídica às áreas já utilizadas para a produção agropecuária.

Antes da aprovação do novo Código Florestal, a OCB e a Sescop (2011, p. 10) alertavam que a legislação ambiental em geral e, em particular, o Código Florestal não podiam se desvirtuarem do objetivo de estabelecer medidas indispensáveis ao desenvolvimento sustentável no Brasil (ecológico, social e econômico), de modo que acabassem servindo como instrumento de diminuição da competitividade da atividade agropecuária no mercado mundial.

O Brasil possui capital natural detentor do maior número de espécies de plantas, animais e microrganismos do mundo, estratégico para o desenvolvimento socioeconômico do país, mas que precisa ser conservado e utilizado de modo sustentável. Importante, assim, conciliar a inovação tecnológica, que tanto contribui para qualificar países na competição no mercado globalizado (ABC; SBPC, 2011, p. 16).

Pertinentes também as ponderações de Soares-Filho (2012, p. 16):

Para mitigar as externalidades da intensificação da pecuária e da expansão agrícola é necessário que ela venha acompanhada da conservação e restauração ambiental em larga escala, visando apoiar a manutenção da estabilidade climática e dos serviços ambientais que os ecossistemas florestais proveem. Enfim, o Brasil precisa desenvolver uma cultura florestal que faça jus a sua proeminência como produtor agrícola mundial e potência ambiental.

Mesmo a manutenção das APPs e ARLs na propriedade rural é fundamental. É que essas áreas protegidas são imprescindíveis à manutenção da produtividade em sistemas agropecuários, pois que influenciam diretamente na produção e conservação da água, da biodiversidade, do solo, na manutenção de abrigo para agentes polinizadores, para dispersores e para inimigos naturais de pragas das próprias culturas da propriedade. Assim, errônea é a concepção de que as áreas com vegetação nativa representam áreas não produtivas, de custo adicional, sem qualquer retorno ao produtor, com caráter meramente ecológico e ambientalista,

visto que também possui potencial econômico e de sustentabilidade da agropecuária (ABC; SBPC, 2011, p. 53).

Cuidando-se de agricultura sustentável, a manutenção das áreas nativas, mantidas como Reservas Legais, podem ainda trazer para o proprietário renda adicional, decorrente, por exemplo, do estoque de carbono na vegetação, que tem valor no mercado mundial (ABC; SBPC, 2011, p. 59).

Outra importante contribuição da vegetação nativa para a agricultura é a polinização de culturas, como do café, melão, maracujá, pêsego, laranja, soja, algodão e caju, e do controle natural de pragas agrícolas, em especial os insetos (ABC; SBPC, 2011, p. 61).

Hoje, pois, o condicionamento do uso da terra à sua função social é princípio do Direito Agrário e do Direito Ambiental e constitui um dos instrumentos postos à disposição do Estado para promover a justiça social. Tal é a relevância jurídica que assumiu que se situa no centro de irradiação dos demais princípios jusagrários (CARVALHO, 2013, p. 264).

2.2 FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA TERRA NO DIREITO BRASILEIRO

Historicamente, o próprio Poder Público, com vistas ao desenvolvimento econômico do país, foi grande incentivador da agressão ambiental, ocorrida especialmente no campo.

O Governo Militar brasileiro (1964-1985), por exemplo, muito estimulou o povoamento e a construção de obras de infraestrutura na Amazônia, assumindo as políticas governamentais papel decisivo na dinâmica do aumento da pressão antrópica sobre os recursos da região, o que levou a Amazônia, em meados das décadas de 60 e 80, a experimentar grandes aumentos nas taxas de desmatamento objetivando, especialmente, o estabelecimento de fazendas de gado (NOGUEIRA e SIQUEIRA, 2015, p. 06).

Relator do Projeto de Lei n. 1.876/1999 na Câmara, que originou o Código Florestal vigente, Aldo Rebelo (PCdoB-SP) (2011, p. 06) retrata os estímulos que o Poder Público ofereceu aos proprietários rurais para desmatamento e ocupação das terras em nome do desenvolvimento econômico, para depois puni-los e taxá-los de criminosos, com a edição de leis ambientais, sobretudo, no que tangem às APP e ARLs previstas no Código Florestal de 1965:

Com efeito retroativo, essas leis botaram na ilegalidade a maioria dos agricultores – talvez 90% - que exploravam a terra desde o início da colonização do Brasil, obviamente sem nenhuma restrição. Ao contrário, por muitos séculos, a palavra de ordem era ocupar o território nacional – movimento iniciado pelos bandeirantes do século XVI e continuado por um movimento migratório intenso que ocupou Mato Grosso, Acre, Roraima, Amapá e outros rincões mais ermos. Na década de 1970, o governo militar transplantou milhares de colonos para a Amazônia com a orientação de desmatarem para plantar, caso contrário não teriam direito a financiamento e até poderiam perder o lote. De repente, todos foram intimados a “legalizar” suas propriedades com base em normas editadas posteriormente à ocupação. Muitos foram multados, perderam o acesso ao crédito oficial, ganharam o estigma de criminosos.

Várias alterações feitas no Código Florestal de 1965, inclusive por medidas infralegais, contribuíram para que muitos produtores rurais fossem alçados à ilegalidade, ainda que suas condutas fossem anteriores às modificações na lei e realizadas, muitas vezes, com incentivo e crédito do Poder Público (OCB; SESCOOP, 2011, p. 12).

Outro exemplo é o Decreto n. 86.146/1981, que dispõe sobre a criação do Programa Nacional para Aproveitamento de Várzeas Irrigáveis (PROVÁRZEAS). O Programa propunha obter maior produtividade agrícola, como alternativa para continuar o processo de modernização “agro” em todo o país, visando à utilização econômica das várzeas em todos os Estados brasileiros por meio do saneamento agrícola, drenagem e irrigação.

Aludido decreto beneficiava, por meio de financiamento e suporte técnico-administrativo na drenagem e sistematização de suas várzeas os produtores rurais e suas cooperativas, priorizando o atendimento aos mini e pequenos produtores localizados, preferencialmente, em áreas com infraestrutura básica já implantada (art. 1º, § 1º).

A ABC e a ABPC (2011, p. 29) esclarecem como o PROVÁRZEAS representou, por um lado, experiência de expansão da irrigação no Brasil e, por outro, estímulo à degradação ambiental, inclusive, decorrente da degradação de APPs:

A irrigação no país experimentou grande expansão até meados da década de 1990. Posteriormente, houve estagnação do crescimento, que persiste até hoje. O crescimento exponencial da irrigação, principalmente na década de 80, foi decorrente do Programa Nacional de Aproveitamento Racional de Várzeas Irrigáveis (PROVÁRZEAS), instituído pelo Decreto nº 86.146 em 23.06.81, e do Programa de Financiamento e Equipamentos de Irrigação (PROFIR), no mesmo ano. Os programas possibilitaram a utilização de mais de um milhão de hectares de solos de várzeas drenados e/ou sistematizados, beneficiando cerca de 40 mil produtores e criando mais de

150 mil empregos diretos no período de sua vigência (1981-1988). Por outro lado, essa atividade ocupou Áreas de Preservação Permanente (APP), definidas como tais pelo Código Florestal, o que gerou um grande passivo ambiental. Mais recentemente outros programas estão sendo implantados nesse tema, que deverão estar orientados para não gerarem novos passivos ambientais.

A história do constitucionalismo brasileiro demonstra que as Constituições que precederam à de 1988 não traziam proteção ao meio ambiente de modo específico e global. A Constituição de 1934, por exemplo, apenas dispensou proteção às belezas naturais, ao patrimônio histórico, artístico e cultural, conferindo à União competência em matéria de riquezas do subsolo, mineração, águas, florestas, caça, pesca e sua exploração (MILARÉ, 2011, p. 183).

Referindo-se às Constituições anteriores à de 1988, também Antunes (2010, p. 59) pondera que “referências aos recursos ambientais eram feitas de maneira não sistemática, com pequenas menções aqui e ali, sem que se pudesse falar na existência de um contexto constitucional de proteção ao meio ambiente”.

O constituinte originário de 1988, atento à sua responsabilidade na consecução do bem estar social, não declinou da importante função de estampar no Texto Magno preceitos dispositivos voltados à proteção do meio ambiente, sobretudo, elevando-o a *status* de direito fundamental. Milaré (2011, p. 176), referindo-se ao tema, leciona:

De grande alcance foi a decisão do constituinte pátrio de albergar, na Carta Magna, a proteção do meio ambiente de forma autônoma e direta, uma vez que as normas constitucionais não representam apenas um programa ou ideário de um determinado momento histórico, mas são dotadas de eficácia e imediatamente aplicáveis.

Quanto à exigência de preservação do meio ambiente, como requisito da função social, verifica-se que os termos constitucionais transcendem as interpretações correntes, estabelecendo não apenas o uso econômico-produtivo da terra, amplamente divulgado como “uso racional e adequado”, mas vários outros requisitos ambientais. Em verdade, o Texto Magno preconizou o meio ambiente como um bem de uso comum do povo (art. 225, *caput*), impondo ao Poder Público e à coletividade não apenas o dever de preservá-lo, mas o de defendê-lo (FRANÇA e SAUER, 2012, p. 296).

O Código Civil, instituído pela Lei n. 10.406/2002, também não se descurou de estampar em seu texto a exigência de respeito pelo proprietário aos recursos ambientais existentes em sua propriedade, estabelecendo, em seu art. 1.228, § 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.

Destarte, foi somente a Constituição Federal de 1988 que atribuiu especial e ampla atenção ao meio ambiente, dedicando-lhe um capítulo inteiro, e elevando-o a *status* de direito fundamental (art. 225, *caput*, da CF/88). Nesse sentido, Farias (2005, p. 213) destaca:

A Constituição de 1988 adotou, dentro da perspectiva de uma ética do desenvolvimento, como conceito de desenvolvimento sustentável, aquele que não permite a privatização do meio ambiente, prioriza a democratização do controle sobre o meio ambiente ao definir meio ambiente como “bem de uso comum do povo” e exige o controle do capital sobre o meio, por intermédio de instrumentos como o Estudo de Impacto Ambiental, e muitos outros, que chama a comunidade a decidir.

Como visto, diferentemente das Constituições anteriores, a de 1988 previu proteção específica e integral ao meio ambiente, impondo à propriedade rural o cumprimento da função socioambiental, sob pena de desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária (art. 184, *caput*). Sob este prisma, são pertinentes lições de Falconi (2010, p. 213):

A Constituição Federal de 1988 acolheu a doutrina da função social da propriedade e ampliou explicitamente o seu conceito, de forma a não deixar qualquer dúvida de que na função social se compreende a função ecológica ou ambiental, que decorre naturalmente do imóvel rural revestido de florestas e demais formas de vegetação, reconhecidas de utilidade objetiva para as terras que revestem e de interesse subjetivo comum a todas as pessoas como recursos ambientais indispensáveis à conformação do meio ambiente equilibrado e saudável.

Vê-se que a Constituição Federal de 1988 foi a primeira a estabelecer que a propriedade deve cumprir uma função social, condicionante do próprio direito de propriedade, assim como ainda se infere de seu art. 5º, XXII e XXIII, 170, III, e 184, *caput*, e, especificamente no que tange à preservação dos recursos naturais, em seu art. 170, VI e art. 186, II. Concretizou, assim, o processo de relativização do direito

de propriedade como previra a Carta Imperial de 1824. Sobre tais preceitos, comenta Nalini (2011, p. 04):

Tais limitações confirmam que a propriedade é um direito fundamental relativizado pela sua função social. Sobre cada domínio, antigamente considerado um direito absoluto e a todos oponível, garantido ao senhor o uso, fruição e até abuso de sua terra, hoje recai uma hipoteca social. Estabelecida em favor da vida. Pois o ritmo da destruição da natureza condenará a espécie humana à extinção.

Torna-se a fundamental a concepção de que a terra deve observar não apenas uma função social, mas também uma função ambiental. Assim, os termos do art. 186 da Constituição Federal estabelecendo diversos requisitos socioambientais, além do uso econômico-produtivo da terra, muito utilizado como sinônimo de “uso racional e adequado” (FRANÇA e SAUER, 2012, p. 295).

Marques (2009, p. 34) considera que “[...] o princípio da função social, com a dimensão constitucional que ganhou e com o prestígio com que ingressou na doutrina, mostra-se inquestionável”. Com efeito, “o conteúdo da propriedade não reside num só elemento. Há o elemento individual, que possibilita o gozo e o lucro para o proprietário. Mas outros elementos aglutinam-se a esse: além do fator social, há o componente ambiental” (MACHADO, 2010, p. 158). Sobre a função socioambiental da propriedade, Milaré (2001, p. 147) também assevera:

É com base neste princípio que se tem sustentado, por exemplo, a possibilidade de imposição ao proprietário rural do dever de recomposição da vegetação em áreas de preservação permanente e reserva legal, mesmo que não tenha sido ele o responsável pelo desmatamento, certo que tal obrigação possui caráter real – *propter rem* -, isto é, uma obrigação que se prende ao titular do direito real, seja ele quem for, bastando para tanto sua simples condição de proprietário ou possuidor.

A função socioambiental da propriedade nada mais é que “o princípio da função social da propriedade em sua dimensão ambiental” (FIGUEIREDO, 2008, p. 55). Sobre a dimensão ecológica da função social, Álvaro Luiz Valery Mirra (1996, p. 59) ensina:

No plano jurídico, como analisa Eros Roberto Grau, a admissão do princípio da função social (e ambiental) da propriedade tem como consequência básica fazer com que a propriedade seja efetivamente exercida para beneficiar a coletividade e o meio ambiente (aspecto positivo), não bastando apenas que não seja exercida em prejuízo de terceiros ou da qualidade ambiental (aspecto negativo). Por outras palavras, a função social e ambiental não constitui um simples limite ao exercício do direito de propriedade, como aquela restrição tradicional, por meio da qual se permite ao proprietário, no exercício do seu direito, fazer tudo o que não prejudique

a coletividade e o meio ambiente. Diversamente, a função social e ambiental vai mais longe e autoriza até que se imponha ao proprietário comportamentos positivos, no exercício do seu direito, para que a sua propriedade concretamente se adeque à preservação do meio ambiente.

O sistema latifundiário, o isolamento político e administrativo da colônia, a ausência de um passado tecnológico e a farta disponibilidade de terras são responsáveis pela devastação da natureza no Brasil desde muito antes do processo de modernização recente. No entanto, este processo representou agravante decisivo na destruição secular do meio ambiente (GRAZIANO NETO, 1985, p. 95).

O condicionamento do direito de propriedade à observância também de sua função socioambiental surge do desenvolvimento de uma consciência ecológica, da necessidade de conservação e preservação dos recursos naturais, vez que, ao contrário do que pensava o homem primitivo, estes não são inesgotáveis. Sob este prisma, salienta Graziano Neto (1985, p. 80):

As consequências de um domínio "irracional" sobre a Natureza podem ser ameaçadoras à própria sobrevivência do homem, que somente através da ciência pode encontrar povos antigos, ao atearem fogo nas florestas para caçarem ou derrubarem bosques para a prática da agricultura, desconheciam completamente as consequências de atos. Na verdade, o homem sempre competiu com a Natureza com certo grau de "irracionalidade".

É, pois, no fim do século XIX que se encontra a origem dos modos de pensar as diferentes relações que a humanidade trava com o mundo natural, hoje, atualmente, influentes. Tal preocupação é constatada ainda mais nas sociedades que atingiram maior capacidade de consumo de recursos ambientais (industrialização), onde, aliás, devem ser buscadas as origens da moderna preocupação com a proteção da natureza (ANTUNES, 2011, p. 11).

É nas grandes propriedades rurais, que quase sempre lidam com agricultura e pecuária, dispondo, muitas vezes, de recursos tecnológicos muito avançados, que se verifica a afronta à função socioambiental da propriedade, resultante da ocorrência de danos ambientais de grande monta, notadamente, queimadas e desmatamentos de florestas e poluição dos recursos hídricos. Nesse sentido, oportunas as lições de Graziano Neto (1985, p. 86):

O desenvolvimento tecnológico da agricultura no capitalismo tem instalado sistemas de produção altamente instáveis, que requerem por sua vez técnicas cada vez mais complexas para seu controle. O resultado final das constantes tentativas de "dominar" a Natureza é a própria

destruição da Natureza, além dos outros problemas ecológicos que serão tratados adiante.

Destaca ainda Graziano Neto (1985, p. 82):

A Natureza tem reagido às agressões recebidas e, ao lado de conquistas brilhantes da sociedade, assistimos atualmente a graves ameaças à sobrevivência humana, como a poluição do ar nas grandes cidades, os alimentos contaminados, as alterações climáticas, os solos destruídos, as doenças da civilização (como o câncer) etc.

A propriedade produtiva não é passível de desapropriação para fins de reforma agrária (art. 185, II, da CF/88). O conceito de produtividade, no entanto, inclui o respeito à função ecológica da terra, em consonância com os princípios do interesse público sobre o privado, da justiça social e da própria função social, de modo que somente a propriedade que, dentre os demais critérios da função social, protege o meio ambiente goza de proteção especial contra a desapropriação. É o que se depreende das palavras de Farias e Pinto Júnior (2005, p. 48):

A vedação do art. 185 da CF/88 não pode excepcionar *ipso facto* o comando do art. 184, senão nos casos em que a produtividade provenha de atividades não contrapostas a vedações legais, e, pois, não pode ser invocada para tutelar os casos em que a produtividade derive de descumprimento de preceitos de regime ambiental ou trabalhista, já que, em essência, esses ilícitos, além de impedirem o aperfeiçoamento da função social, viabilizam desincorporação dos ganhos de produtividade correspondentes, expondo o imóvel à desapropriação-sanção inclusive por improdutividade ficta, ou produtividade irracional.

Com efeito, no âmbito agrário, o direito coletivo sobrepuja-se ao direito meramente individual, impondo aos proprietários e possuidores o respeito a um padrão mínimo de proteção aos processos ecológicos fundamentais, o qual deve ser suficiente a garantir a continuidade das gerações e a preservação da vida em todas as suas formas. Para tanto, há que se respeitar e proteger os *habitats*, o patrimônio genético, o fluxo da natureza e os ciclos biogeoquímicos (CARVALHO, 2013, p. 161).

Sobre a importância do adequado uso da terra para a preservação e conservação dos recursos naturais e para a sustentabilidade da agricultura, Silva (2011, p. 08) pondera:

[...] deve, portanto, ser planejado de acordo com a sua aptidão, capacidade de sustentação e produtividade econômica, de tal forma que o potencial de uso dos recursos naturais seja otimizado, ao mesmo tempo em que sua disponibilidade seja garantida para as gerações futuras.

Corroborando os pensamentos acima expostos acerca da função socioambiental do imóvel rural, Machado (2010, p. 158) salienta:

A fruição da propriedade não pode legitimar a emissão de poluentes que vão invadir a propriedade de outros indivíduos. O conteúdo da propriedade não reside num só elemento. Há o elemento individual, que possibilita o gozo e o lucro para o proprietário. Mas outros elementos aglutinam-se a esse: além do fator social, há o componente ambiental.

O Estatuto da Terra de 1964 não apenas estatui que o direito de propriedade condiciona-se ao cumprimento de sua função social, como o limitou ainda mais, estabelecendo que, além do cunho produtivista, submete-se tal direito a cumprimento de outros requisitos, dentre eles, a necessidade de conservação e preservação dos recursos naturais (art. 2º, § 1º, c; art. 18, *f, h*; art. 20, III).

Observa-se também que o Estatuto da Terra já tratava do respeito, conservação e preservação aos recursos naturais enquanto condição de atendimento à função social do imóvel rural (art. 2º, § 1º, c), não sendo também esta propriamente uma inovação da Carta Magna de 1988, conquanto o seja em termos estritamente constitucionais.

Indubitavelmente, a desapropriação agrária é o principal instrumento para a realização da Reforma Agrária e tem na função social da terra sua principal inspiração. No entanto, Silva (1988, p. 16) considera que, ao vedar a desapropriação da propriedade produtiva (art. 185, II), a Constituição Federal de 1988 impossibilitou qualquer mudança significativa na estrutura fundiária brasileira, aduzindo:

[...] mas a questão da “propriedade produtiva” precisa aqui ser colocada. Trata-se, na verdade, de um dos mais sérios recuos já ocorridos na história das Constituições brasileiras e que, na prática, sepultou definitivamente a possibilidade de realizar qualquer mudança estrutural na agricultura brasileira, sob a égide da nova Carta. De fato, ao dispor, no inciso II do art. 185, que a chamada “propriedade produtiva” é não-suscetível de desapropriação, a CF de 1988 introduziu na prática tamanhas dificuldades de ordem legal, agrônômica e operacional, que inviabiliza por completo qualquer tentativa séria de mudar a nossa estrutura fundiária. [...] Na prática, a vigorar o princípio de que terras produtivas não podem ser desapropriadas, restarão apenas, para essa finalidade, as terras improdutivas. E se, eventualmente, os tribunais se fixarem no conceito de fertilidade (mais preciso), ficarão para a reforma agrária apenas os carrascais, charcos, arciões, piçarras e pirambeiras. E isso, é claro, nem os trabalhadores nem a racionalidade aceitarão...

Nos dizeres de Silva acima mencionados, é absolutamente insuscetível de desapropriação a propriedade produtiva, assim considerada, nos termos do art. 6, §§

1º e 2º da Lei n. 8.629/1993, aquela que, explorada econômica e racionalmente, atinja, simultaneamente, grau de utilização igual ou superior a 80% e, de eficiência na exploração, igual ou superior a 100%. Porém, a produtividade não pode ser obtida a qualquer custo, como, por exemplo, às expensas da degradação do meio ambiental, como bem acentua Falconi (2010, p. 221):

[...] exploração econômica não é sinônimo de exploração irracional, pois a racionalidade como base da ciência moderna deve ser a diretriz de todas as atividades humanas responsáveis. Não se pode admitir que a classificação de produtiva seja alcançada a qualquer custo, com a constatação apenas dos níveis percentuais matemáticos formulados pela técnica do cálculo. Como ressalta óbvio da interpretação sistemática da legislação agrária e ambiental, os percentuais de utilização da terra e de eficiência na exploração estão diretamente relacionados com área agricultável do imóvel, aquela passível de utilização racional e econômica, o que resulta evidente porque o direito de propriedade contemporâneo não é absoluto a ponto de admitir a exploração agrária das áreas com destinação ecológica.

Quanto à função social, o art. 9º da Lei n. 8.629/1993 repete os requisitos já elencados no art. 186 da Constituição federal e, respectivamente, em seus §§ 1º, 2º e 3º, conceituou o aproveitamento racional e adequado (aquele que atinja os graus de utilização da terra e de eficiência na exploração especificados nos §§ 1º a 7º do art. 6 daquele diploma legal), a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis (exploração se faz respeitando a vocação natural da terra, de modo a manter o potencial produtivo da propriedade) e a 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).

Destaca-se que a Lei n. 8.629/1993 considera não agricultável as áreas de efetiva preservação permanente e demais áreas protegidas por legislação relativa à conservação dos recursos naturais e à preservação do meio ambiente (art. 10, IV).

De seu turno, Falconi (2010, p. 267) distingue a propriedade produtiva e a destrutiva, sendo aquela a que se limita a produzir na área agricultável e esta aquela que, revivendo o individualismo dos Códigos Oitocentistas, ao arrepio da função socioambiental da propriedade, investe sobre as áreas especialmente protegidas.

A função social carrega em seu conteúdo os deveres positivos de produção e conservação (econômico e ecológico), em razão do que preceituam, respectivamente, os incisos I (aproveitamento racional e adequado) e II (utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente) do

art. 186 da Constituição Federal. Por isso, não se enquadra no perfil da propriedade produtiva e muito menos cumpre sua função social e ambiental, a propriedade destrutiva que devasta total ou parcialmente as áreas de preservação permanente e/ou de reserva legal florestal legal, espaços territoriais especialmente protegidos porque essenciais ao equilíbrio ecológico (FALCONI, 2010, p. 261).

O preceito constitucional em alusão passou a representar empecilho à redistribuição do acesso à terra, limitando o conceito de função social à sua dimensão econômica, pois que o único critério utilizado pelos Poderes Executivo e Judiciário para a desapropriação é a avaliação econômica do “uso racional” das terras como produtivas ou não. Esse modelo de avaliação ganhou reforço com a criação dos critérios de avaliação da propriedade produtiva consubstanciados no grau de utilização da terra e de eficiência na exploração (art. 6º, Lei n. 8.629/93), sem qualquer referência ou condicionante ao uso ambientalmente adequado e ao cumprimento da função social (FRANÇA e SAUER, 2012, p. 297).

O dispositivo em tela também não escapa às críticas de Marés (2003, p. 120):

Para quem aceita as armadilhas do texto constitucional, a reforma agrária é impossível e realizável apenas em terras públicas, devolutas (o que não é reforma agrária, mas colonização), e nos latifúndios improdutivos segundo critérios muito baixos de produtividade, para não ferir a liberdade e o patrimônio do proprietário e seus credores. No texto das armadilhas somente serviria para a reforma agrária as áreas improdutivas do ponto de vista economicista, e ainda assim, só depois de desapropriada pela União. [...] Esta interpretação majoritária, nas classes dominantes, atira às traças a definição escrita em outro da função social do imóvel rural, mas não só, torna inaplicável e inócuo os propósitos de erradicar a pobreza, construir uma sociedade livre, justa e solidária e garantir o desenvolvimento nacional, considerados objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil no artigo 3º.

Por sua vez, a Lei n. 8.629/93, que regulamenta os dispositivos constitucionais atinentes à Reforma Agrária, minudenciou os requisitos referentes ao cumprimento da função social pelo imóvel rural, algo de que se descuraram o Estatuto da Terra de 1964 e a própria Carta Magna de 1988. Assim, em seu art. 9º, § 2º, o referido diploma legal estabelece que “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”. Sob esta ótica, enfatiza Araújo (1999, p. 165):

[...] a preservação do meio ambiente deve ser procedida de forma adequada, assim considerada a conservação das características 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.

É também a Lei da Reforma Agrária que elucida o conceito de preservação ambiental definindo-a como “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” (art. 9º, § 3º).

Destruindo-se as áreas de reserva legal e de preservação permanente, a propriedade perde as características próprias do meio natural, pois a troca da diversidade biológica por um único tipo de cultura (pastagem, milho, eucalipto) não mantém a qualidade dos recursos ambientais que perdem até mesmo a sua existência. Destrói-se, mais, o equilíbrio ambiental da propriedade com repercussões mais amplas a médio e longo prazo (FALCONI, 2010, p. 226).

Importantes também as observações de Silva (2011, p. 10):

Entretanto, mesmo considerando os avanços na agricultura conservacionista e o sucesso da agricultura tropical, o processo histórico de ocupação do território brasileiro resultou, em alguns casos, no aumento das pressões sobre o meio ambiente, em processos erosivos, na perda de biodiversidade, na contaminação ambiental e em desequilíbrios sociais. Assim, o desperdício dos recursos naturais decorrente do uso inadequado das terras é uma realidade a ser enfrentada, levando a repensar essa ocupação para evitar os erros do passado e promover uma gradual adequação ambiental da atividade rural. A agricultura brasileira, que atualmente possui uma nova dimensão socioeconômica e ambiental e é responsável pelo superávit comercial brasileiro, demanda ciência, inovação, tecnologias modernas e atenção redobrada quanto aos seus impactos sobre os recursos naturais.

Evidentemente, ao homem “[...] há de caber a obrigação da conservação do solo e dos demais recursos naturais renováveis, cultivando corretamente a terra, de modo a obter maior produtividade e melhor qualidade de produção [...]” (ARAÚJO, 1999, p. 162). Nesse sentido, Mirra (*apud* MILARÉ, 2001, p. 147) também acrescenta:

A função social e ambiental não constitui um simples *limite* ao exercício de direito de propriedade, como aquela restrição tradicional, por meio da qual se permite ao proprietário, no exercício de seu direito, fazer tudo que não prejudique a coletividade e o meio ambiente. Diversamente, a função social e ambiental vai mais longe e autoriza até que se imponha ao proprietário comportamentos *positivos*, no exercício de seu direito, para que a sua propriedade concretamente se adeque à preservação do meio ambiente.

A definição jurídica de meio ambiente encontra-se estampada no art. 3º, I, da Lei n. 6.938/81 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente), segundo o qual consiste no “[...] conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”.

Pela só definição legal de meio ambiente natural, infere-se que se trata de conceito que engloba vários elementos. Todavia, é inegável que, conquanto não gozem de importância superior aos demais elementos, as florestas ganham nítido destaque, diante de diárias notícias de grandes queimadas e desmatamentos verificados, especialmente em médias e grandes propriedades rurais. Isso porque “[...] constituem também elas sistemas de suporte a vida de outros componentes da biosfera, como é o caso da fauna” (MILARÉ, 2011, p. 293) e é “uma das principais funções das florestas é o controle do ciclo hidrológico local, pois não há floresta sem água nem água sem floresta: um ‘casamento’ verdadeiramente indissolúvel promovido pela natureza” (MILARÉ, 2011, p. 293).

Para tanto, basta notar que a aprovação do novo Código Florestal instituído pela Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012, gerou acirradas polêmicas, notadamente entre ambientalistas e ruralistas, mormente quanto aos limites das Áreas de Preservação Permanente (APPs) e Áreas de Reserva Legal Florestal (RLFs), que serão abordadas no Capítulo III.

As Constituições anteriores à vigente não traziam proteção específica ao meio ambiente. Ao contrário, muitas vezes incentivou o uso dos recursos naturais sem qualquer regramento, interessadas que estavam no desenvolvimento econômico do país. Todavia, como se infere do supramencionado dispositivo magno, um dos requisitos atinentes à observância da função social da propriedade, instituto também previsto no art. 5º, inciso XXIII, da Constituição Federal, diz respeito exatamente à “utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente” (art. 186, II, da CF/88). O aludido preceito, como outros espalhados pelo texto da Carta Política de 1988, especialmente, o art. 225, denota a ampla proteção agora dedicada ao meio ambiente, já que “o conteúdo da propriedade não reside num só elemento. Há o elemento individual, que possibilita o gozo e o lucro para o proprietário. Mas outros elementos aglutinam-se a esse: além do fator social, há o componente ambiental” (MACHADO, 2010, p. 158).

Das explanações esposadas neste capítulo, percebe-se a importância que a Constituição Federal de 1988 e as normas infraconstitucionais dispensaram à função

socioambiental da terra. Nessa toada, sem desmerecer a importância dos demais componentes do meio ambiente natural, notadamente no que tange aos recursos hídricos existentes em dada propriedade, as florestas assumem papel de destaque, primordialmente no que se refere às Áreas de Preservação Permanente e Reservas Legais, de modo que, com vistas ao respeito à função socioambiental da terra, devem ser evitadas e punidas quaisquer práticas ilegais, antissociais e ambientalmente insustentáveis dessas áreas.

2.3 AS FLORESTAS E SUA IMPORTÂNCIA SOCIOAMBIENTAL

O termo “floresta” não se confunde com “vegetação” ou “flora”. Por isso, importante distinguir os referidos termos, antes de se adentrar dos principais aspectos da proteção legal às florestas na ordem jurídica brasileira.

Considera-se flora “[...] o coletivo que engloba o conjunto de espécies vegetais de uma determinada região” (FIORILLO, 2001, p. 80) e vegetação, “[...] a cobertura vegetal de certa área, região, país” (MILARÉ, 2011, p. 292).

Por sua vez, a floresta é conceituada como “[...] a forma de vegetação, natural ou plantada, constituída por um grande número de árvores, com o mínimo de espaçamento entre si” (MEIRELLES *apud* ANTUNES, 2010, p. 513).

Estabelecidos os conceitos de flora, vegetação e floresta, incumbe ressaltar que a floresta, ou mais amplamente a flora, é objeto de proteção jurídica e, nesse sentido, é vista como um ecossistema complexo que inclui, além das árvores, o solo e água, contemplando a diversidade de animais e microorganismos, todos os vegetais que contêm ou compartilham as mesmas características ecológicas e ambientais, constituindo ela sistemas de suporte à vida de outros componente da biosfera, como a biosfera. Destaca-se, ainda, por possuir importante papel no controle do ciclo hidrológico local, pois não há floresta sem água nem água sem floresta (MILARÉ, 2011, p. 292-293).

No que concerne a sua natureza jurídica, a floresta é um bem ambiental difuso, cujo titular é o povo. Por isso, Fiorillo (2001, p. 81) enfatiza que “quando situadas em espaços e propriedades privadas, devem sofrer limitações pelo fato de o bem ambiental a todos pertencer”.

Por sua vez, Carvalho (2013, p. 209) considera que as florestas apresentam natureza jurídica dúplice: bem ambiental (art. 225 da CF/88) e recurso econômico

(art. 170 da CF/88), dimensões que se interpenetram e se amalgama na condição de bem de interesse comum aos brasileiros.

No que atine à importância das florestas, Carvalho (2013, p. 216) também aduz:

As florestas constituem verdadeira biblioteca genética. O acervo genético contido nas florestas são bens estratégicos para o desenvolvimento do país e bem-estar da coletividade presente e futura. Daí a razão de esses bens transcenderem ao interesse individual para compor o interesse comum de todos os habitantes do país.

Por meio de exemplos, Soares-Filho (2012, p. 05) também explica a importância socioambiental das florestas:

A vasta cobertura vegetal remanescente no Brasil provê uma série de serviços ambientais, como manutenção da biodiversidade, polinização e controle de pestes, manutenção do solo e, em resultado, redução da erosão, ciclagem de nutrientes, manutenção do regime de chuvas e do fluxo hidrológico, e sequestro e armazenamento de carbono, dentre outros.

As florestas abrigam uma imensurável quantidade de espécies animais e vegetais, sendo determinante para a qualidade e controle do clima e dos solos, possuindo, também, um papel econômico fundamental: produção de combustível e alimentos, elementos medicinais, fabrico de papel, construção, caça, colheita, turismo, dentre uma infinidade de outras possibilidades (BERGERON *apud* ANTUNES, 2010, p. 495).

2.4 HISTÓRICO DOS CÓDIGOS FLORESTAIS BRASILEIROS

2.4.1 O Código Florestal de 1934

Pioneiro nos estudos das leis florestais no Brasil, Osny Duarte Pereira organizou as diferentes modalidades de intervenção do Estado, classificando-as em: a) regime liberal, em que o Estado não intervém na atividade particular, mas pode desapropriar as terras se utilizadas contra o interesse social e coletivo; b) regime eclético, em que o particular mantém a administração plena de suas florestas, mas o Estado se reserva o direito de proibir ou regular o corte em alguns casos, nesses casos mediante indenização ao proprietário e c) regime intervencionista, que prevê a intromissão direta e ostensiva do Estado na proteção das florestas, como bem de

interesse coletivo, somente se admitindo o uso das florestas se observados os preceitos de conservação. No Brasil, sempre vigorou a percepção intervencionista do Poder Público sobre a propriedade das florestas, embora somente no Período Republicano tenha ocorrido a codificação das leis florestais (AHRENS, 2003, p. 3-4).

No que tange à proteção florestal no contexto histórico brasileiro, o Período Colonial brasileiro (1500-1822) é marcado pela intensa exploração do pau-brasil pelos portugueses. No Século XVII, elaborou-se o Regimento do Pau-brasil (1605), pelo qual ficava proibido o corte do pau-brasil sem expressa autorização das autoridades públicas. Em 1799, foi estabelecido o primeiro Regimento sobre o corte de madeira no Brasil e 1802 foram baixadas normas referentes ao reflorestamento (ANTUNES, 2010, p. 504-505).

No Período Imperial brasileiro (1822-1889) existiram diversas proibições referentes à devastação florestal. Em 1825, foram reiteradas as proibições de que se concedessem licença a particulares para o corte do pau-brasil e outras madeiras. Por sua vez, o Código Criminal de 1840 puniu o corte ilegal de madeiras e, especialmente, criou mecanismos jurídicos para a proteção das florestas contra incêndio. Já a Lei de Terras estabeleceu a aquisição de terras somente por meio de compra, inadmitindo a usucapião de terras públicas (ANTUNES, 2010, p. 505-506).

Para Antunes (2011, p. 14), a passagem do Império para a República não significou, necessariamente, uma maior democratização do acesso à terra, muito menos uma apropriação pública das áreas que mereciam proteção legal especial, como no caso das florestas.

Historiadores afirmam que as leis florestais são antigas no Brasil, remontando a 16 de outubro de 1827, ano em que foi editada a Carta de Lei, considerada um dos primeiros instrumentos de controle de ações antrópicas sobre florestas, que tinha por escopo conter o contrabando e evitar o desabastecimento de madeiras de alta qualidade para fins navais e que tinham alto valor comercial. Todavia, é somente em 1934 que surge a primeira consolidação das leis florestais (FRANCINEI FRANÇA *apud* SAUER, 2012, p. 287).

Incentivados pelo Governo Imperial brasileiro (1822-1889), que tinha em vista a implantação da agricultura e da pecuária nas terras brasileiras, os donos da terra tinham poder ilimitado para fazer produzir suas glebas e até para desmatar.

Na República Velha (1889-1930), houve pouca ou nenhuma preocupação com as questões florestais e o Código Civil de 1916 foi ainda mais negligente para com a floresta e o seu manuseio (PEREIRA *apud* ANTUNES, 2010, p. 506).

Vê-se que, no período anterior a 1934, a proteção legal às florestas pátrias foi enfrentada de forma específica, no caso da exploração do pau-brasil, e sutil, vez que não se previu uma proteção global, carecendo-se, inclusive, de uma fiscalização efetiva das leis que previam proteções específicas às florestas.

Com o fim da República Velha, em 1934, e já no Governo Getúlio Vargas, ante a preocupação com o rápido processo de derrubada das florestas nativas para a exploração de madeiras, criou-se o primeiro Código Florestal brasileiro, instituído pelo Decreto n. 23.793, de 23 de janeiro de 1934. Embora débil e incapaz de enfrentar as graves questões suscitadas pela atividade madeireira, em seu artigo 1º, passou a considerar as florestas bem de interesse comum e estabelecia limitações no direito de propriedade, conforme dispunha o referido dispositivo.

Ahrens (2003, p. 07) sintetiza a realidade socioeconômica brasileira que, à época, justificou a edição do Código Florestal de 1934:

A população estava concentrada próximo à Capital da República, cidade do Rio de Janeiro, Estado da Guanabara. A cafeicultura avançava pelos morros que constituem a topografia do Vale do Paraíba, substituindo toda a vegetação nativa. A criação de gado, outra forma de utilização das terras, fazia-se de modo extensivo e com mínima técnica. Na silvicultura, que já se iniciara, tímida, nos primeiros anos do século XX, verificava-se o trabalho valioso e pioneiro de Edmundo Navarro de Andrade, com a introdução de espécies de *Eucalyptus*, mas restrito às atividades da Cia. Paulista de Estradas de Ferro, no Estado de São Paulo. No resto do País, assim como antes no Estado de São Paulo, a atividade florestal era fundamentada no mais puro extrativismo. Nos Estados do Paraná e Santa Catarina os estoques de *Araucaria angustifolia* eram rapidamente exauridos.

Considerar as florestas em seu conjunto significou reconhecer que interessava à sociedade que fossem apreciadas como parte integrante da paisagem natural, estendendo-se por todas as propriedades, públicas ou privadas. Ao considerá-las bem de interesse comum do povo, o legislador da época demonstrou preocupação com a crescente dilapidação do patrimônio florestal do País, enquanto os particulares tivessem livre disposição sobre as florestas (AHRENS, 2003, p. 5).

Pretendeu o diploma legal regulamentar a exploração madeira no país. Todavia, a expressiva e rápida expansão da atividade agropecuária sobre as áreas de florestas contribui para que o Estado tendesse a preservar parcela da vegetação nativa dentro das propriedades privadas. Por isso, o Código estabeleceu quatro

tipologias florestais que seriam protegidas: florestas protetoras, florestas remanescentes, florestas de rendimento e florestas modelo (arts. 3º a 7º) (CARVALHO, 2013, p. 189).

O Código Florestal de 1934 também dispunha que “nenhum proprietário de terras cobertas de matas poderá abater mais de três quartas partes da vegetação existente, salvo o disposto nos arts. 24, 31 e 52”. Esse preceito foi o embrião do que o Código Florestal de 1965 viria a chamar de Reserva Legal.

O Decreto Federal n. 23.793/1934 possuía uma visão utilitária, mas consciente da necessidade de regular o uso das florestas. Classificando as florestas, o Código diferenciava aquelas que se destinavam diretamente à exploração econômica daquelas que deveriam auxiliar a atividade econômica florestal e sua continuidade. Aquele Código Florestal, assim, é precursor do ideário de que, em razão da necessidade de exploração continuada, os recursos naturais devem ser explorados racionalmente (DERANI; ZAKIA, 2006, p. 172).

Ainda que não tivesse um viés ambiental, o velho Código Florestal, como é referido na doutrina, restringiu os direitos de propriedade da terra sobre as matas e reconheceu o papel de proteção natural que as florestas têm na preservação do solo e da água. Além disso, operou um corte nos direitos até então absolutos da terra, conforme lhe permitia o Código Civil de 1916, em que o proprietário reinava absoluto sobre a terra, incidindo tal reinado, inclusive, sobre as florestas, já que prescindia de qualquer autorização para desmatar, sendo, ao contrário, estimulado nesse sentido. A partir do Código Florestal de 1934, a conduta de desmatar, sem autorização, passou a ser considerada criminosa, especialmente se a floresta fosse considerada protetora (PANASOLO; PETERS, 2014, p. 58).

Carvalho (2013, p. 188) ainda assegura que a premissa adotada no art. 1º do velho Código Florestal significou relevante progresso para a defesa dos elementos ambientais ao autorizar, pela primeira vez, a imposição de restrições administrativas ao exercício do direito de propriedade para proteger as florestas.

O Código Florestal de 1934, conceituando as florestas como um bem jurídico de interesse comum, estabeleceu que as propriedades rurais deviam reservar 25% de sua vegetação nativa (art. 23).

Amplamente descumprido por particulares, seja pela mentalidade exploratória do desenvolvimento seja pela passividade das autoridades estaduais e

municipais na fiscalização do cumprimento do referido Código, o Código de 1934 se mostrou ineficaz na proteção ambiental. Sobre isso, comenta Paulino (2012, p. 44):

[...] a degradação ambiental seguiu de perto, quando não antecedeu a expansão da fronteira do povoamento, a um ritmo cada vez mais acelerado, a ponto de colocar em xeque um dos princípios da modernidade: a dominação da natureza pelo ser humano, até então expressão do progresso e sinônimo de civilização.

Tal cenário motivou a proposta de um novo Código Florestal encaminhada ao Congresso Nacional, por meio da Mensagem Presidencial 04/1950, sobre o que comenta Prioste (2009, p. 06):

O chamado “Projeto Daniel de Carvalho”, procurou avançar no entendimento jurídico da matéria, sem lhe alterar, contudo, a essência do conteúdo conceitual e jurídico. Aquele projeto incorporou percepções bastante avançadas para a época, e que ainda se preservam na atualidade.

O velho Código Florestal, que tratou mais da exploração do que da preservação das florestas, foi revogado pela Lei n. 4.771/1965, que instituiu, à época, um novo Código Florestal brasileiro.

2.4.2 O Código Florestal de 1965

O Código Florestal brasileiro, instituído pela Lei n. 4.771, de 15 de setembro de 1965, conquanto trouxesse modificações, manteve seus pressupostos e objetivos, dedicando especial atenção aos recursos hídricos e áreas de risco, nominando de Áreas de Preservação Permanente as outrora denominadas “áreas protetoras” pelo velho Código Florestal.

Sobre os avanços alcançados pela Lei n. 4.771/1965, Laureano e Magalhães (2011) frisam que podem ser facilmente observados:

Enquanto o Código de 1934 tratava de proteger as florestas contra a dilapidação do patrimônio florestal do país, limitando aos particulares o irrestrito poder sobre as propriedades imóveis rurais, o Código de 1965 reflete uma política intervencionista do Estado sobre a propriedade imóvel agrária privada na medida em que as florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação são consideradas bens de interesse comum a todos os habitantes do País.

Recepcionada pela Carta Magna de 1988 como a norma geral de proteção florestal, a Lei n. 4.771/65 disciplinou em seu art. 1º que as florestas brasileiras e

demais formas de vegetação “são bens de interesse comum a todos os habitantes do país, exercendo-se os direitos de propriedade, com as limitações que a legislação em geral e especialmente esta Lei estabelecem”.

Aquele diploma legal, portanto, de forma tácita e restritiva referiu-se apenas às florestas nativas (ou naturais) e às demais formas de vegetação, excluindo daquele enunciado as florestas plantadas. De notar-se também que as florestas deixaram de ser consideradas em seu conjunto para serem consideradas em sua individualidade, em nível de cada imóvel rural (AHRENS, 2003, p. 7-8).

O Código Florestal de 1965, dentre suas principais inovações, não apenas modificou a figura da Área de Preservação Permanente, mas, principalmente, criou a figura da Reserva Legal, a princípio, de 50% na Amazônia Legal e de 20% nas demais regiões do país. Tal criação se deveu a Henrique Pimenta Veloso, engenheiro agrônomo e fitogeógrafo, para quem a reserva legal representou um mínimo a ser preservado universalmente, seja lá onde o homem esteja, para que haja certo equilíbrio (NOGUEIRA; SIQUEIRA, 2015, p. 05).

Para Rebelo (2011, p. 113), a gênese da reserva legal encontra-se no Código Florestal de 1934, limitada, no entanto, um quarto da vegetação existente na propriedade.

Nogueira e Siqueira (2015, p. 05) consideram que a reserva legal foi criada por altruísmo, pois que, no momento histórico de sua criação, a Amazônia, cuja preservação ensejou tal criação, não sofria desmatamento significativo, tampouco havia pressão antrópica sobre os recursos naturais da região, afirmando, ainda:

Em verdade, o mecanismo de Reserva Legal nasceu imbuído do altruísmo bem intencionado e biocêntrico, característico do ambientalismo desumano predominante à época, segundo o qual, cada propriedade rural deveria preservar uma parte de sua área para possibilitar “*um certo equilíbrio*”, materializado na conservação de algumas das formas de vida existentes antes da ação antrópica. Em suma, as propriedades particulares poderiam ter qualquer tipo de uso do solo desde que reservassem uma percentagem de suas áreas como Reserva Legal além das áreas de Preservação Permanente instituídas ainda no código de 1934.

A Lei n. 4.771/1965 estabeleceu dois importantes mecanismos de proteção ambiental: a) a Área de Preservação Permanente (APP), que tem por função ambiental proteger as águas, o solo, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora e assegurar o bem das populações humanas, com uso restrito e situações dependentes de autorização do Poder

Público (art. 1º, § 1º, II) e b) a Área de Reserva Legal (RLF), como um percentual do imóvel rural que deve ser coberto por vegetação natural, excetuadas as áreas consideradas de preservação permanente, que objetiva ao uso sustentável dos recursos naturais, à conservação e reabilitação dos processos ecológicos, à conservação da biodiversidade e ao abrigo e proteção de fauna e flora nativa, e somente explorável mediante o manejo florestal sustentável (art. 1º, § 2º, III).

Sobre a previsão das APPs no Código Florestal de 1965, Carvalho (2013, p. 190) assevera:

As APPs foram categorizadas em duas classes. As legais (art. 2º) incluíam, por exemplo, as matas ciliares, os topos dos morros, as restingas e os terrenos de altitude superior a 1800m. As administrativas, instituídas por ato administrativo da autoridade ambiental competente (art. 3º do Código Florestal), visavam proteger florestas e demais formas de vegetação natural, destinadas, por exemplo, a atenuar a erosão das terras, fixar dunas e formar faixas de proteção ao longo das rodovias e ferrovias.

Percebe-se que o Código Florestal de 1965 manteve a consagração das florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação como bens de interesse comum a todos os habitantes do país.

O art. 1º, § 2º, II, do Código Florestal assim definia a Área de Preservação Permanente (APP):

[...] área protegida nos termos dos arts. 2º e 3º desta Lei, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem estar das populações humanas.

Pela redação do retrocitado dispositivo, percebe-se que APPs eram de dois tipos: instituídas por lei (*ope legis*) (art. 2º) ou por ato do Poder Público (art. 3º), ou, nas palavras de Carvalho (2013, p. 190):

As APPs foram categorizadas em duas classes. As legais (art. 2º) incluíam, por exemplo, as matas ciliares, os topos dos morros, as restingas e os terrenos de altitude superior a 1800m. As administrativas, instituídas por ato administrativo da autoridade ambiental competente (art. 3º do Código Florestal), visavam proteger florestas e demais formas de vegetação natural, destinadas, por exemplo, a atenuar a erosão das terras, fixar dunas e formar faixas de proteção ao longo das rodovias e ferrovias.

Sobre o art. 3º do Código Florestal de 1965, Milaré (2011, p. 958) enfatiza que o Poder Público, não exercendo atividade criadora de APPs, “apenas identifica, demarca e declara como de preservação permanente uma determinada área, por

meio de ato administrativo plenamente vinculado, e não necessariamente uma lei em sentido estrito”.

Ao longo dos anos, também as dimensões das Áreas de Preservação Permanente foram aumentadas, a exemplo da largura da mata ciliar pela Lei n. 7.511/1986 e da largura das APPs ripárias pela Lei n. 7.830/1989.

No que tange à Reserva Legal Florestal, assim a definia a Lei n. 4.771/1965, em seu art. 1º, § 2º, III:

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

Caracteriza-se a Reserva Legal como uma obrigação geral, de ordem pública, unilateral e gratuita, tendo seu enquadramento no conceito de limitação administrativa (MILARÉ, 2011, P. 966).

Por muitos anos, o percentual das Áreas de Reserva Legal foi de 50% na Amazônia Legal. No entanto, diante de seu crescente e desenfreado desmatamento, mesmo após as recomendações discutidas e aprovadas na ECO 92, restou aprovada a Medida Provisória de n. 1.511/1996, que aumentou esse limite para 80%.

O Código Florestal de 1965 (assim como o de 1934) visava à proteção não apenas das florestas e demais formas de vegetação nativas, sendo, em muitos casos, utilizados para o alcance de outros fins, tais que o impedimento da erosão dos solos e cursos e reservatórios d'água, contra o assoreamento (CARVALHO, 2013, p. 190).

Tido como uma das melhores leis editadas durante o Período da Ditadura Militar, o Código Florestal de 1965 não foi levado a sério, ignorado que foi por proprietários de terras privadas e autoridades, de modo que representou singela promessa de proteção dos espaços especialmente protegidos. Prova disso é a destruição avassaladora da Mata Atlântica e as desordenadas devastações do Cerrado e da Amazônia (CARVALHO, 2013, p. 190-191).

Em apropriada e severa crítica ao Código Florestal de 1965, Carvalho (2013, p. 195) frisa:

O Código Florestal era para ser o mais importante instrumento de proteção ambiental do ordenamento jurídico pátrio. Deveria proteger a flora nacional e outros elementos ambientais, mediante cumprimento da função social da propriedade agrária. No entanto, no grau que calibrou seus principais

institutos, ignorou-se a clara diretriz constitucional de conferir proteção adequada ao ambiente. Tomou-se a opção por não recuperar áreas degradadas e reduzir áreas de proteção para continuar produzindo sem considerar as implicações ambientais negativas cientificamente comprovadas.

Dentre as críticas promovidas à Lei n. 4.771/1965 pelos defensores dos interesses ruralistas, a Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) e o Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (Sescoop, 2011, p. 09-10) apontavam que a legislação ambiental brasileira então vigente representava empecilho, inclusive, que o Brasil contribuísse e participasse efetivamente no atendimento à demanda mundial por alimentos, no que necessitava de conferir segurança jurídica às áreas que já fossem utilizadas para a produção agropecuária. Além disso, o antigo Código Florestal tendia a diminuir a competitividade agropecuária brasileira no cenário mundial.

A inobservância do Código de 1965 teve efeitos nefastos sobre serviços ambientais e sobre a diversidade das espécies, repercutindo na saúde pública e na qualidade de vida humana. Por isso, hoje, em todos os lugares, observam-se cursos d'água privados de mata ciliar, poluídos, assoreados e com diminuta disponibilidade de água. Tal situação tende a se agravar com a redução e descaracterização das APPs e RLs em todo o Brasil (CARVALHO, 2013, p. 223).

O Código Florestal de 1965 foi revogado em 2012, pela Lei n.12.651, que institui o Código Florestal brasileiro vigente.

2.4.3 O Código Florestal de 2012

Os Códigos Florestais de 1934 e de 1965 não se ocuparam da proteção apenas das florestas e demais formas de vegetação. Tinham nestas, antes, meios para atingir outros objetivos, como a proteção dos cursos e reservatórios d'água, naturais ou artificiais, contra o assoreamento e proteção dos solos contra a erosão (CARVALHO, 2013, p. 190).

Em 2008, duas medidas contribuíram para aumentar a pressão pela votação e aprovação de um novo Código Florestal: a Resolução n. 3.545/2008, do Banco Central, que passou a exigir documentação de regularidade ambiental para fins de financiamento agropecuário no bioma Amazônia e o Decreto n. 6.514/2008 que

passou a exigir a regulamentação da Reserva Legal e definiu multas para o caso de não efetivação da averbação (FRANÇA e SAUER, 2012, p. 288).

As modificações no texto primeiro do Código Florestal de 1965 fizeram com que, aos poucos, grande parte dos produtores rurais fosse incursa em práticas ilegais, mesmo quando suas atividades fossem desenvolvidas em período anterior às mudanças da lei e realizadas, inclusive, com o incentivo e crédito do próprio Poder Público. Nesse contexto, a revisão do Código Florestal de 1965 mostrou-se imperiosa para corrigir essa dupla distorção: viabilizar a efetiva discussão do tema no Congresso Nacional e resgatar a dignidade daqueles que, injustamente, foram penalizados como criminosos ambientais, por condutas ou práticas, muitas vezes, realizadas antes das próprias modificações legislativas (MAGALHÃES, 2011, p. 12).

As diversas alterações introduzidas no Código Florestal de 1965 dificultaram a situação dos produtores agrários como, por exemplo, o aumento da Área de Reserva Legal dos imóveis agrários localizados na Amazônia Legal, de 50% para 80%, quando o Poder Público estimulava o aumento de 50% da propriedade; o aumento das áreas de preservação permanente de 05 (cinco) metros para cursos d'água com até 10 metros de largura para 30 (trinta) metros pela Lei n. 7.51/86; a ampliação das áreas protegidas pelo conceito de áreas de preservação permanente pela Lei n. 7.803/1989, que passou a determinar que estas seriam definidas a partir do seu nível mais alto; a criação da Reserva Legal pela Lei n. 7.803/89, cujo alcance foi ampliado pela Medida Provisória n. 2116/01 ao acrescentar à proteção da cobertura arbórea todas as formas de vegetação nativa, ampliando, ademais, os seus percentuais de 50% para 80% na Amazônia e de 15% para 35% no Cerrado (CARVALHO, 2013, p. 192).

Outro fator que contribuiu para a introdução de diversas alterações no antigo Código Florestal foi a divulgação de dados obtidos por imagens de satélite, demonstrando o aumento exponencial do desmatamento no Brasil, especialmente na Amazônia.

Nesse cenário, editou-se, por exemplo, a Medida Provisória de n. 1.511/1996 que deu nova redação ao art. 44 da Lei n. 4.771/1965, inserindo três importantes modificações em seu texto: a ampliação da vedação de corte raso, a limitação de novas conversões de florestas para pecuária e agricultura e a imposição do manejo florestal sustentável de uso múltiplo.

Não se pode negar que as constantes alterações no Código Florestal de 1965, por medidas provisórias e atos infralegais, consolidaram considerável insegurança jurídica, citando-se, como exemplo, a edição de resoluções e portarias pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) frente à inércia do Poder Legislativo. Por outro lado, as multas aplicadas pelos órgãos ambientais atingiram patamares altíssimos (CARVALHO, 2013, p. 192-193).

Diante desse cenário, sob o argumento de que o cumprimento do Código Florestal de 1965 inviabilizaria a produção e reduziria a competitividade do agronegócio brasileiro no mercado externo, vez que outros países produtores não possuem leis ambientais tão restritivas e severas como o Brasil, os ruralistas propuseram a revogação daquele Código (CARVALHO, 2013, p. 193). Para Carvalho (2013, p. 195):

Mais uma vez se reproduziu a velha tática de formular nova lei, para continuar tudo como estava. Dessa vez ficou no ar enorme constrangimento, pois ficou a ideia de que se editou nova lei para desproteger o ambiente, legalizar o ilegal e anistiar os infratores.

O desafio das leis ambientais é concretizar o preceito constitucional que atine ao direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, garantindo-o, nessas condições, às presentes e futuras gerações (art. 225, *caput*, da CF/88). Relacionando o dito preceito constitucional ao Novo Código Florestal, Carvalho (2013, p. 213) comenta sobre os interesses dos ruralistas agricultores e sua relação com o meio ambiente, assim:

Em harmonia com essa norma matriz, o novo Código Florestal deve assegurar àqueles que integrarão as futuras gerações, próximas e remotas, um país com patrimônio florestal preservado. A cláusula constitucional se apresenta como barreira inexpugnável ao movimento predatório dos patrimônios florístico, faunístico e de solos agrícolas, impulsionado pela lógica reinante de crescimento econômico rápido, mas insustentável a longo prazo. A Constituição de 88 exige uma agricultura abandonada pelos legisladores ruralistas, mas que não pode ser perdida de vista pelos intérpretes do novo Código Florestal.

Em 2012, a acirrada discussão e polêmica causadas na aprovação de um novo Código Florestal evidenciaram sua importância, pois, se por um lado não se pode barrar o desenvolvimento econômico, por outro, esse não pode ocorrer às expensas da degradação irresponsável dos recursos naturais.

As propostas de mudanças para o novo Código Florestal, quando comparado ao então vigente não demonstraram qualquer preocupação com as

mudanças climáticas. Como exemplo, as propostas de redução das APPs e RLF, quando não de sua total supressão, partem do entendimento de que a natureza representa óbice ao crescimento econômico, pois que tentam ser justificadas pelo crescimento do cultivo para a agropecuária (RABELO *apud* FRANÇA e SAUER, 2012, p. 285).

Para Rebelo (2011, p. 08), a proposta de reforma do Código Florestal então vigente representou, na verdade, o propósito de proteger a agricultura como atividade nobre, respeitada, incentivada e motivo de orgulho para os brasileiros.

Demonstrando preocupação com os meios de conservação dos recursos naturais previstos na essência do novo Código Florestal, a Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (ABES-SP) (2012, p. 37) assim se manifesta:

Verifica-se claramente que a questão ambiental, que envolve, além da questão preservacionista propriamente dita, a questão de conservação dos recursos naturais, ficaram relegadas. Pode-se dizer, portanto, que o atual Código Florestal tem hoje um caráter muito mais voltado aos interesses da produção do que da conservação e preservação dos recursos naturais, que, no entanto, constituem os elementos essenciais para a própria produção.

Enquanto, em seu art. 1º, o antigo Código Florestal referia-se como instrumento de proteção e uso sustentável das “florestas e formas de vegetação”, o novo Código Florestal se referiu apenas sobre a “proteção da vegetação”.

Em seu art. 2º, *caput*, a Lei n. 12.651/2012 estabeleceu serem bens de interesse comum a todos os habitantes do País as florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação nativa, reconhecidas de utilidade às terras que revestem. Em comparativo do dispositivo ao que previu o Código de 1965, Valverde (2012, p. 09) sustenta:

O Caput do art. 2º aprovado no Senado traz a supracitado acréscimo do termo “nativo” ao substantivo “vegetação”, o que traduz o foco principal de proteção legal: a vegetação nativa. Assim, este foi um avanço se comparado ao Art. 1º, da Lei 4.771/65, que traz prescrição idêntica ao projeto aprovado na Câmara.

Percebe-se que o Código Florestal de 2012, ao contrário de seus antecessores, não representou evolução na proteção das florestas brasileiras. Ao contrário, ao ignorar os conhecimentos científicos produzidos pela Academia Brasileira de Ciência e pela Sociedade Brasileira de Pesquisa e Ciência, com importantes explicações acerca dos impactos ambientais da redução dos limites e categorias das Áreas de Preservação Permanente e Reservas Legais, evidenciou o

descaso do Poder Público com as florestas brasileiras e sua relevância socioambiental.

2.5 DAS ÁREAS PROTEGIDAS COMO DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE E RESERVA LEGAL FLORESTAL

2.5.1 Conceito, fundamentos e funções socioambientais

Algumas alterações na redação original do Código Florestal de 1965 dificultaram, em muito, a situação dos proprietários agrários. Exemplificando, aduz que o Código de 1965 previa áreas de preservação permanente de 05 (cinco) metros para cursos d'água com até 10 metros de largura, mas que, com a edição da Lei n. 7.511/86, o limite passou a ser de 30 (trinta) metros. Acrescenta que a Lei n. 7.803/89 também fixou que as APPs de curso d'água passariam a ser definidas a partir do seu nível mais alto, ampliando as áreas protegidas, criando ainda o instituto da Reserva Legal (CARVALHO, 2013, p. 192).

As áreas protegidas como de preservação permanente e reserva legal integram estratégia produtiva que potencializam a conservação do solo, da água e da agrobiodiversidade em qualquer imóvel rural, pois, em terras sob cobertura vegetal, as matas conseguem reter considerável volume de precipitações, regularizando a vazão dos rios e contribuindo para a melhoria da água (ABC; SBPC, 2011, p. 38).

Possível apontar algumas das diferenças das funções ambientais da ARL e da APP: a primeira destina-se ao uso sustentável dos recursos naturais, à conservação da biodiversidade e ao abrigo e proteção da fauna e flora nativas; a segunda, objetiva preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico da fauna e flora, além de proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas; na primeira, admite-se o uso sustentável dos recursos naturais, com exceção de corte raso, independentemente das dimensões e características do imóvel rural; na segunda, o uso econômico e sustentável dos recursos naturais é condicionado e permitido apenas em sistemas agroflorestais na pequena propriedade ou posse rural familiar, nas quais tal uso é considerado de interesse social (ABC; SBPC, 2011, p. 70-71).

Entre os pesquisadores, há consenso de que a manutenção das APPs ao longo das margens de rio e corpos d'água e de topos de morro e a conservação das ARLs nos diferentes biomas são fundamentais para conservação da biodiversidade brasileira (ABC; SBPC, 2011, p. 43).

O conceito de área de reserva legal encontra definição no art. 3º, III, do novo Código Florestal, a saber:

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

A reserva legal possui funções e características ecológicas distintas das APPs em termos de composição e estrutura de sua biota. Na Amazônia, por exemplo, a redução da ARLs diminuiria a cobertura florestal e aumentaria o risco de extinção de espécies (ABC; ABPC, 2011, p. 13).

É na Reserva Legal que se constata o maior passivo ambiental do setor agropecuário brasileiro. Por isso, a restauração das áreas de Reserva Legal deve ser feita preferencialmente com espécies nativas, pois o uso de espécies exóticas compromete sua função de conservação da biodiversidade e não assegura a restauração de suas funções biológicas e dos serviços ecossistêmicos (ABC; ABPC, 2011, p. 13).

É também o novo Código Florestal que, em seu art. 12, estabelece os limites da área de reserva legal:

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

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).

Sobre a importância ambiental das áreas de reserva legal, Silva (2011, p. 10) aponta:

Na Amazônia, a redução das RLs diminuiria a cobertura florestal para níveis que comprometeriam a continuidade física da floresta devido a prováveis

alterações climáticas. Portanto, a redução de RLs aumentaria significativamente o risco de extinção de espécies e comprometeria a efetividade dessas áreas como ecossistemas funcionais e seus serviços ecossistêmicos e ambientais. Nos biomas com índices maiores de antropização, como o Cerrado, a Caatinga e algumas áreas altamente fragmentadas como a Mata Atlântica e partes da Amazônia, os remanescentes de vegetação nativa, mesmo que pequenos, têm importante papel na conservação da biodiversidade e na diminuição do isolamento dos poucos fragmentos da paisagem. Tais remanescentes funcionam como trampolins ecológicos no deslocamento e na dispersão das espécies pela paisagem. Essas características exigem que eventuais compensações sejam feitas na própria microbacia ou na bacia hidrográfica. As características fitoecológicas da área a ser compensada – e não o bioma como um todo, devido à alta heterogeneidade de formações vegetais dentro de cada bioma – devem ser a referência para a compensação.

O Código Florestal também possibilitou ao proprietário ou possuidor de imóvel rural que detinha, em 22 de julho de 2008, área de Reserva Legal em extensão inferior aos novos limites legais, regularizar sua situação, adotando como alternativas, isolada ou conjuntamente, a recomposição da Reserva Legal, a permissão da regeneração natural de sua vegetação ou a compensação (art. 66).

A Lei n. 12.651/2012, em seu art. 3º, inciso II, conceitua a Área de Preservação Permanente assim:

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

Importante observar que o dispositivo do Código Florestal se refere à preservação dos componentes ambientais. É que, tradicionalmente, distinguem-se conceitualmente os termos *preservar* e *conservar*. O primeiro significa a manutenção de ecossistemas inalterados e o segundo assume a tarefa de incorporar a dimensão humana ao equacionamento dos ecossistemas (NEDER *apud* NOGUEIRA; SIQUEIRA, 2014, p. 04).

Na concepção de Trindade (2011, p. 04), “o termo ‘preservação’ remete à proteção integral dos recursos naturais [...]. Por sua vez, o termo ‘conservar’ remete à compatibilização da conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais”.

Por isso mesmo, sobre a APP, Carvalho (2013, p. 282) afirma que “o seu fundamento é calcado na preservação – e não na conservação – em face da

relevância de sua integridade para a permanência dos processos ecológicos essenciais”.

Sobre o citado conceito, Carvalho (2013, p. 281) alerta que a proteção das APPs prescinde de cobertura vegetal, hipótese em que deverá ser recomposta e conduzida ao estágio arbóreo para que exerça funções ecológicas, bem como que, existindo vegetação nessas áreas, natural ou plantada, deve ser preservada e que é errônea a ideia de que a vegetação de APP deve ser arbórea (um sapezal ou gramado existente em APP são considerados vegetação e devem ser preservados).

Acerca do tema, também lecionam Balbim, Carvalho, Lehfeld (2013, p. 94):

As áreas consideradas APPs são bens ambientais de interesse comum, demandando uma responsabilidade solidária do Estado e sociedade na sua proteção. Por imposição legal, ou mesmo por declaração de interesse social pela função ambiental que exercem, essas áreas devem ser mantidas pelo proprietário ou possuidor, ou ocupante a qualquer título, seja pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado (art. 7º, *caput*, do Código Florestal).

O art. 4º do Código Florestal apresenta rol que este diploma legal considera áreas consideradas de preservação permanente, a saber:

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

I - as faixas marginais de qualquer curso d'água natural perene e intermitente, excluídos os efêmeros, desde a borda da calha do leito regular, em largura mínima de:

- a) 30 (trinta) metros, para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura;
- b) 50 (cinquenta) metros, para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura;
- c) 100 (cem) metros, para os cursos d'água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura;
- d) 200 (duzentos) metros, para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura;
- e) 500 (quinhentos) metros, para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros;

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

- a) 100 (cem) metros, em zonas rurais, exceto para o corpo d'água com até 20 (vinte) hectares de superfície, cuja faixa marginal será de 50 (cinquenta) metros;
- b) 30 (trinta) metros, em zonas urbanas;

III - as áreas no entorno dos reservatórios d'água artificiais, decorrentes de barramento ou represamento de cursos d'água naturais, na faixa definida na licença ambiental do empreendimento;

IV - as áreas no entorno das nascentes e dos olhos d'água perenes, qualquer que seja sua situação topográfica, no raio mínimo de 50 (cinquenta) metros;

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

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

VII - os manguezais, em toda a sua extensão;

VIII - as bordas dos tabuleiros ou chapadas, até a linha de ruptura do relevo, em faixa nunca inferior a 100 (cem) metros em projeções horizontais;
IX - no topo de morros, montes, montanhas e serras, com altura mínima de 100 (cem) metros e inclinação média maior que 25°, as áreas delimitadas a partir da curva de nível correspondente a 2/3 (dois terços) da altura mínima da elevação sempre em relação à base, sendo esta definida pelo plano horizontal determinado por planície ou espelho d'água adjacente ou, nos relevos ondulados, pela cota do ponto de sela mais próximo da elevação;
X - as áreas em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros, qualquer que seja a vegetação;
XI - em veredas, a faixa marginal, em projeção horizontal, com largura mínima de 50 (cinquenta) metros, a partir do espaço permanentemente brejoso e encharcado.

Segundo o art. 6º do Código Florestal também poderão ser consideradas de preservação permanente, quando declaradas de interesse social por ato do Chefe do Poder Executivo, as áreas cobertas com florestas ou outras formas de vegetação destinadas a determinadas finalidades, como, por exemplo, a contenção da erosão do solo, a proteção das veredas e várzeas e o abrigo de exemplares da fauna e da flora.

Sobre as funções ambientais das APPs, expõe Trindade (2011, p. 05):

As APPs têm como função manter a integridade e a perenidade dos recursos hídricos, da paisagem, da estabilidade geológica, da biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, bem como proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas. As APPs são locais que só excepcionalmente podem receber intervenções.

Sobre a relevância ecológica das várzeas, o que justifica que sejam protegidas como áreas de preservação permanente, tem-se que abrigam fauna e flora particulares, incluindo espécies endêmicas, funcionam como controladores de enchentes, dissipando as forças erosivas do escoamento superficial de águas pluviais, possuem importância biológica porque fornecem alimento, abrigo e sítios de alimentação e reprodução para muitas espécies, podendo ainda ter valores estéticos e culturais ímpares (ABC; SBPC, 2011, p. 46).

Sob a ótica da Constituição Federal de 1988, as Áreas de Preservação Permanente se enquadram na categoria de espaço territorial especialmente protegido, que não se limitam às unidades de conservação disciplinadas pela Lei n. 9.985/2000 (art. 225, § 1º, III, da CF/1988). Mais que isso, a proteção das APPs é um dos principais meios de efetivação do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, *caput*, da CF/88).

No que tange à situação dominial, no caso das Áreas de Preservação Permanente, ao contrário das Unidades de Conservação, não se vislumbra a transferência do bem ao domínio público, mas apenas uma restrição ao direito de propriedade para adequar a unidade imobiliária à sua função socioambiental e à submissão do interesse público ao particular (CARVALHO, 2012, p. 169).

A primeira e mais destacável função das APPs se refere à proteção dos recursos hídricos, pois que exercem o sobressalente papel de proteger corpos hídricos e mananciais. Utilizando-se da metáfora de que “à semelhança dos vasos sanguíneos do corpo humano, essas vias de circulação devem ser mantidas desobstruídas”, Carvalho (2013, p. 299) explica:

Ao agir como barreira física ao escoamento superficial, impede ou dificulta o carreamento de sedimentos do solo e de agentes poluentes, como fertilizantes e produtos químicos utilizados nas atividades agrícolas para os cursos e reservatórios de água, evitando o fenômeno da eutrofização. Esse processo consiste no enriquecimento dos corpos hídricos, resultante do aumento da concentração de nitrogênio, fósforo e outros nutrientes na água, o que resulta no aumento exagerado de algas e mortandade da fauna aquática. Portanto, as APPs úmidas preservadas servem de barreira e filtro, evitando que esses nutrientes e outras impurezas alcancem os corpos hídricos.

Também a Academia Brasileira de Ciência e a Sociedade Brasileira de Pesquisa e Ciência (2011, p. 52) apontam como fundamentais para a sustentabilidade dos sistemas produtivos agrícolas e para a atual e futuras gerações quatro serviços ecossistêmicos das APPs e Reserva Legal, a saber:

- a) a regulação hidrológica (aumento do armazenamento, transferência e recarga de aquíferos);
- b) regulação atmosférica (maior sequestro de carbono e redução de gases causadores do efeito estufa);
- c) o controle da erosão;
- d) serviços ofertados pela biodiversidade (polinização e controle de pragas agrícolas).

Acerca da importância das APPs para a preservação ambiental, Benjamin (2011, p. 03) pontua:

Aferrada às margens de rios, córregos, riachos, nascentes, charcos, lagos, lagoas e estuários, intenta a APP ciliar assegurar, a um só tempo, a integridade físico-química da água, a estabilização do leito hídrico e do solo da bacia, a mitigação dos efeitos nocivos das enchentes, a barragem e filtragem de detritos, sedimentos e poluentes, a absorção de nutrientes pelo

sistema radicular, o esplendor da paisagem e a própria sobrevivência da flora ribeirinha e fauna. Essas funções multifacetárias e insubstituíveis elevam-na ao *status* de peça fundamental na formação de *corredores ecológico*, elos de conexão da biodiversidade, genuínas *veias bióticas* do meio ambiente.

Ainda sobre os chamados corredores ecológicos constituídos pelas APPs ecológicas, Carvalho (2013, p. 310) salienta:

Os rios percorrem pequenas, médias ou grandes distâncias. Alguns extrapolam fronteiras de municípios e estados, outras fazem ou ultrapassam divisas entre países para depois desaguar em oceanos. Esses corredores naturais são de fundamental relevância para as espécies da fauna, cujos indivíduos percorrem grandes distâncias para encontrarem seus pares. Abrigados de predadores e caçadores, os animais se encontram junto às fontes de água para formar casais.

As chamadas APPs ripárias exercem ainda a função de corredores ecológicos, aspecto de especial importância, pois a forma mais eficiente de preservação da diversidade biológica é criação de espaços protegidos, cujo êxito relaciona-se diretamente com o tamanho da área. Por isso, a ideia da conectividade por meio de corredores ecológicos, vem sendo aplicada para ampliar os fragmentos dos espaços protegidos. Daí a importância das APPs ao longo de rios e demais cursos d'água, que naturalmente desempenham o papel de corredores, permitindo o fluxo gênico de fauna e flora (LEUZINGER, 2012, p. 153). Sobre elas, também leciona Benjamin (2011, p. 03):

Objetivamente falando, a vegetação ripária exerce tarefas de proteção assemelhadas às da pele em relação ao corpo humano: faltando uma ou outra, a vida até pode continuar por algum tempo, mas, no cerne, muito além de trivial mutilação do sentimento de plenitude e do belo do organismo, o que sobra não passa de um ser majestoso em estado de agonia terminal.

Ainda sobre a especial importância exercida pelas Áreas de Preservação Permanente na proteção do meio ambiente, afirma-se que elas atuam no controle da erosão nos topos dos morros, nas áreas inclinadas e nas margens dos cursos hídricos, evitando o assoreamento das calhas por onde escoam as águas, minimizam os efeitos das enchentes, mantêm a quantidade e a qualidade das águas. Responsáveis pelo alimento, abrigo e proteção aos animais aquáticos e terrestres, dificultando a poluição das águas, elas também filtram resíduos de produtos químicos, como agrotóxicos e fertilizantes (CARVALHO, 2013, p. 275).

Imprescindível anotar que a preservação das APPs é condição fundamental à garantia da segurança e soberania alimentares, pois, como bem explicam França e Sauer (2002, p. 303):

[...] segurança ou soberania alimentar, além da quantidade de calorias, significa também qualidade dos alimentos, pois o direito é por alimentos saudáveis. Nesse sentido, é fundamental um meio ambiente (fauna, flora, cursos de água, nascentes, lençol freático etc.) capaz de produzir alimentos saudáveis, exigindo, inclusive, mudanças no uso de agrotóxicos (contaminação de alimentos do meio ambiente).

Em resumo, a função socioambiental da propriedade põe limite ao direito de propriedade, condicionando-o à manutenção daquilo que é bem comum e as áreas de preservação permanente assim se caracterizam, “[...] pois são condição para a estabilidade climática, dos solos para edificações, da manutenção da biodiversidade, da reposição das reservas de água e de ar” (PAULINO, 2012, p. 61).

Importantes também, os ensinamentos de Falconi (2010, p. 283):

As áreas de preservação permanente, por suas próprias características geológicas e geográficas, defluem do vínculo imposto pela natureza, em prol da perenidade dos recursos ambientais existentes, segurando as pedras que ameaçam rolar, protegendo fonte hidrográficas que poderiam secar, conservando o calado dos rios que poderiam deixar de ser navegável, etc, retratando, por conseguinte, restrições de ordem natural, vinculativas do uso da terra em benefício do próprio senhorio que, como ser vivente, não pode dispensar os benefícios ecológicos imediatos e econômicos mediatos por elas proporcionados. Ao tempo em que protegem o solo e o regime hídrico do imóvel rural, beneficiam, ao mesmo tempo, o proprietário diretamente e a sociedade, por extensão. Daí a vedação absoluta da cobertura vegetal.

A par de todas essas observações, dentre as inúmeras que se podem tecer acerca da importância das APPs para o ecossistema, para a consecução do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e de as mesmas constituírem área de risco, sujeitas a deslizamentos e desbarrancamentos de solos e rochas, muitas pessoas continuam a ocupar tais áreas para moradia e realização de atividades agropecuárias, o que em muito potencializam esses eventos, sendo receitas certas para desastres ambientais, especialmente, em épocas de chuvas torrenciais. Assim, além de se submeterem aos riscos de ocupação dessas áreas, tais pessoas acabam causando desordem e degradação ambiental.

2.5.2 Inovações do Código Florestal de 2012

Em seu artigo 2º, o Código Florestal de 1965, considerava de preservação permanente, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas nas áreas por ele especificadas. Já o Código Florestal de 2012, em seu art. 4º, com razão, suprimiu a expressão “florestas e demais formas de vegetação natural”, pois o objeto de proteção é área como um todo, incluindo fauna e flora.

Carvalho (2013, p. 219) considera que a proteção ambiental foi mais abrangente no Código de 1965 que no atual, embora tenha sido descumprido em larga escala. O estudioso aponta que o Código Florestal de 2012 reduziu categorias protetoras a patamares insuficientes para proteger a biodiversidade, o solo, a paisagem e os recursos hídricos no interior das propriedades rurais. Exemplificando, anota que a redução das faixas de APPs viola diversas normas constitucionais, pois coloca em risco sua função ecológica (art. 225, § 1º, VII, CF/88), vulnera os processos ecológicos essenciais dos ecossistemas (art. 225, § 1º, I, da CF/88), além de não preservar a diversidade e integridade do patrimônio genético do país (art. 225, § 1º, II, da CF/88). Sob este aspecto, argumenta Carvalho (2013, p. 303):

Todo produtor rural deve estar ciente de que as matas ciliares controlam a erosão nas margens dos cursos d'água, evitam o assoreamento dos mananciais, minimizam os efeitos de enchentes, mantêm a quantidade e a qualidade das águas, filtram resíduos de produtos químicos como agrotóxicos e fertilizantes e auxiliam a proteção da fauna local. Não há dúvida, a proteção das APPs é fundamental para o equilíbrio ecológico e para melhorar a qualidade de vida dos produtos e dos consumidores.

Durante a tramitação do Projeto de Lei de n. 1.879/99 no Congresso Nacional, o Senado acrescentou as veredas como áreas APPs, o que restou aprovado, conforme art. 4º, XI, da Lei n. 12.651/2012. O texto da Câmara, em seu art. 6º, inciso II, apenas permitia ao chefe do Poder Executivo decretar como APP áreas destinadas a proteção de veredas (VALVERDE, 2012, p. 23).

As veredas são sistemas úmidos com relevante papel no controle do fluxo freático e garantem o equilíbrio ecológico dos cursos d'água no Cerrado. As veredas, ou buritizais, se formam em solo argiloso sobre outro mais impermeável, o que possibilita a saturação do solo, condição indispensável para o desenvolvimento do buriti. Trata-se, no entanto, de ambiente frágil, fortemente alterado pelas ações antrópicas, como as drenagens, estradas e barragens, o que causa morte dos buritis e danos neste sistema. As veredas são fonte de rica cultura composta por uma

população ribeirinha que, do buriti, constrói suas casas, colhe alimentos e até instrumentos musicais (VALVERDE, 2012, p. 223).

Antes da aprovação do novo Código Florestal, Silva (2011, p. 10) já expunha ensinamentos acerca da importância das APPs para o meio ambiente natural:

Uma possível alteração na definição da APP ripária, do nível mais alto do curso d'água – conforme determina o Código Florestal vigente – para a borda do leito menor, como é proposto no substitutivo, representaria grande perda de proteção para áreas sensíveis. Essa alteração proposta no bordo de referência significaria perda de até 60% de proteção para essas áreas na Amazônia, por exemplo. Já a redução da faixa ripária de 30 para 15 m nos rios com até 5 m de largura, que compõem mais de 50% da rede de drenagem em extensão, resultaria numa redução de 31% na área protegida pelas APPs ripárias. Estudo recente constatou que as APPs ripárias representam, de acordo com o Código em vigor, somente 6,9% das áreas privadas. A presença de vegetação em topos de morro e encostas tem papel importante no condicionamento do solo para o amortecimento das chuvas e a regularização hidrológica, diminuindo erosão, enxurradas, deslizamento e escorregamento de massa em ambientes urbanos e rurais.

A redução dos limites dos corredores ecológicos (matas ciliares) implicaria também a diminuição da biodiversidade que abriga, já que os rios representam grande parte da rede hidrográfica brasileira e contêm fauna única (ABC; SBPC, 2011, p. 80).

Em estudo comparativo dos textos apresentados pelo Senado e pela Câmara dos Deputados, no qual aquele passou a considerar áreas de preservação os manguezais, Valverde (2012, p. 21) salienta:

O texto da Câmara não prevê os manguezais em toda sua extensão, como APP, fazendo-o somente para as restingas fixadoras de mangue. Os mangues são ecossistemas de grande importância ecológica, social e econômica e a necessidade de sua preservação é irrefutável em função de sua alta vulnerabilidade. Estão entre os ecossistemas mais produtivos do mundo, constituindo grande importância para a economia marinha em diferentes setores e a principal fonte de subsistência de populações tradicionais. Habitat de uma miríade de espécies da fauna e flora que ali instituem seu berçário. As funções ecológicas dos mangues vão além: protegem a linha de costa contra erosão, previnem as inundações e protegem contra tempestades; mantem a biodiversidade da região costeira, entre outras. A preservação dos mangues se defronta atualmente com a poluição proveniente do petróleo, lixo urbano e esgoto, que se acumulam nestes locais alterando fortemente a sua dinâmica ecológica.

Ademais, o Código Florestal vigente fica marcado pelo fato de os legisladores não terem ouvido importantes alertas da ciência sobre o perigo para o meio ambiente resultante de sua aprovação. Sob este prisma, o pertinente comentário de Carvalho (2013, p. 223):

O que se viu, não há como negar, foi a força avassaladora do agronegócio no Congresso Nacional, no sentido de desmobilizar, protelar a aplicação da lei, diminuir, desfigurar as APPs e RLs. Na esfera científica, ficou o gosto amargo da indiferença. Os cientistas afirmam que não foram ouvidos e que os conhecimentos sedimentados foram ignorados. Para eles e para a Procuradoria-Geral da República, a relevância do Código Florestal para cumprir mandamentos constitucionais consagrados no art. 225 foi reduzida drasticamente, em níveis que violam patamares mínimos estabelecidos pela Lei Maior. A redução das Áreas de Preservação Permanente e de Reserva Legal resultará em impactos negativos na proteção da flora e fauna e prestação de serviços ecossistêmicos, afetando a estabilidade geológica, os sistemas hidrológicos e de sequestro de carbono.

Também os pesquisadores da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) já ponderavam que a proposta de alteração do Código Florestal de 1965 trazia em seu bojo interpretações sobre as chamadas áreas frágeis, sem estudos mais detalhados que pudessem subsidiá-las ou validá-las. A fragilidade dessas áreas ou ecossistemas, nas quais se incluem as APPs, verifica-se da suscetibilidade do meio ambiente a qualquer tipo de dano, inclusive à poluição, consistindo naqueles locais que, por suas características, são de pouca capacidade de recuperação, de baixa resiliência ou particularmente sensíveis aos impactos ambientais adversos (GOMES e PEREIRA, 2011, p. 09).

Exemplificando como a redução dos limites das APPs pode representar perigo para as espécies animais, Toledo (*et al*, 2010, p. 36) afirma que a redução, de 30 para 15m, das áreas de APP que margeiam cursos d'água com largura inferior a 5 m, é ameaçadora da extinção de várias espécies de anfíbios:

Tendo como base os anuros da mata atlântica que reproduzem exclusivamente em riachos de interior de mata (n = 136 espécies), notamos que 100% das espécies habitam riachos menores do que 5 m de largura, cerca de 7,5% das espécies (n = 10) podem também ocorrer em riachos de até 10 m de largura, e apenas uma espécie pode ocorrer em riachos entre 10 e 20 m de largura. Nenhuma espécie é registrada em riachos ou rios maiores. Sendo assim, a faixa prioritária para conservação de anfíbios é justamente a de menor proteção segundo o código.

Sobre a referida redução dos limites das APPs em referência, advertem ainda Lewinsohn (*et al*, 2010, p. 02-03):

Há um grande número de espécies de mamíferos semiaquáticos, como aranhas e lontras, que dependem destas matas ciliares, além de diversas espécies de aves, borboletas e peixes ameaçados de extinção, que vivem exclusivamente nestas áreas. Em rios amazônicos, os lixiviados de folhas da vegetação adjacente inibem o crescimento microbiano que, em contrapartida, influenciam a ocorrência de mosquitos cujas larvas se alimentam dessas bactérias, tendo implicação direta em saúde pública. [...] Muitas outras espécies usam essas faixas como corredores de dispersão

pela paisagem, o que faz destas áreas importantes elementos de conexão entre fragmentos remanescentes de matas em regiões alteradas pela atividade ou ocupação humana. Ademais, grande parte destes riachos já está altamente degradada, com suas margens sendo frequentemente ocupadas por pastagens sem qualquer mata de proteção remanescente; nessas condições, os rios tendem a ser biologicamente empobrecidos, mais dominados por poucas espécies, com alta abundância de espécies exóticas, e com menor biomassa de peixes e de outros organismos.

A Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) e Academia Brasileira de Ciência (ABC) (2011, p. 43) também alertam sobre os impactos da redução das APPs previstas no Código Florestal de 1965 sobre a biodiversidade, assim:

Entre os impactos negativos da redução de APPs e de RL estão a extinção de espécies de muitos grupos de plantas e animais (vertebrados e invertebrados); o aumento de emissão de CO₂; a redução de serviços ecossistêmicos, tais como o controle de pragas, a polinização de plantas cultivadas ou selvagens e a proteção de recursos hídricos; a propagação de doenças (hantavírus e outras transmitidas por animais silvestres, como no caso do carrapato associado à capivara); intensificação de outras perturbações (incêndios, caça, extrativismo predatório, impacto de cães e gatos domésticos e ferais, efeitos de agroquímicos); o assoreamento de rios, reservatórios e portos, com claras implicações no abastecimento de água, energia e escoamento de produção em todo o país

Tal previsão é, inclusive, objeto de pedido de inconstitucionalidade formulado pela Procuradoria Geral da República (PGR) ao Supremo Tribunal Federal, por meio da ADI 4903, sob o argumento de que configura retrocesso ambiental, pois:

[...] a redução dos limites mínimos e a criação de limites máximos vinculantes, que impedem a extensão da proteção ambiental, violam o dever geral de proteção ambiental previsto no art. 225 da Constituição da República, a exigência constitucional de que a propriedade atenda sua função social, bem como o princípio da vedação do retrocesso em matéria socioambiental.

No que atine aos impactos negativos aos recursos hídricos existentes em APPs em que se admita a continuidade de atividades consolidadas, anota-se, por exemplo, o comprometimento dos serviços ambientais dos sistemas aquáticos com a remoção da vegetação e o uso intensivo das bacias hidrográficas, deteriorando a qualidade da água, o que repercute no aumento dos custos para tratamento do abastecimento pelo poder público, havendo ainda a perda dos serviços de recreação, turismo, pesca, com aumento da toxicidade e eutrofização, sendo que estas últimas resultam na perda da qualidade de água dos rios, lagos e represas e

comprometimento dos serviços ambientais dos ecossistemas aquáticos (TUNDISI e TUNDISI, 2010, p. 69).

Em consonância com advertência citada, outros especialistas alertam que também várias espécies de aves, répteis e outras espécies animais são ameaçadas pela redução dos limites das APPs, que muitas vezes constituem seus habitats. Sobre a ameaça aos répteis, após considerar que cerca de 60 espécies de serpentes habitam as matas que margeiam cursos d'água que entrecortam o Cerrado brasileiro, Marques (2010, p. 02) afirma que “a redução de matas ciliares e outros ambientes ripários (como campos úmidos), que já constituem ambientes muito restritos no Cerrado, provavelmente tornará ameaçadas muitas dessas espécies que hoje não se encontram em perigo”.

Por derradeiro, ainda sobre a redução das APPs e ARLs, conclui o doutrinador que “embora as informações científicas recomendassem a manutenção de ambas como medidas relevantes de proteção dos biomas brasileiros, da diversidade biológica e sustentação do equilíbrio ecológico, estão não foi a opção adotada” (CARVALHO, 2013, p. 223).

O Código Florestal, em seu artigo 7º, *caput*, estabelece que os proprietários, possuidores ou ocupantes a qualquer título devem manter a vegetação localizada em APP, impondo ainda a obrigação de recomposição da vegetação, excetuando os casos admitidos pelo mesmo diploma legal (art. 7º, § 1º).

Já o art. 7º, § 3º, do mesmo diploma legal veda, no caso de supressão não autorizada de vegetação realizada até 22 de julho de 2008, enquanto não cumpridas as obrigações referidas no citado art. 7º, § 1º.

Controvertem os parágrafos § 1º e 3º ambos do art. 7º do Código Florestal, como sinteticamente explica Carvalho (2013, p. 430):

De um lado, o art. 7º da Lei n. 12.651/12 impõe a obrigação e manter a vegetação das áreas de preservação permanente e de promover sua recomposição caso tenha sido suprimida. De outro, o seu § 3º permite que os responsáveis por desmatamento irregular, realizado até 22 de julho de 2008, façam novos desmatamentos sem que tenham promovido a recomposição dos danos causados.

Inobstante a importância ecológica e ambiental das APPs, o próprio Código Florestal flexibiliza as normas de sua proteção. Exemplo disso é que, em seu art. 7º, § 3º, veda, no caso de supressão não autorizada de vegetação realizada após 22 de julho de 2008, a concessão de novas autorizações de supressão de vegetação

enquanto não cumpridas as obrigações estatuídas no § 1º do mesmo dispositivo, ou seja, no caso de não recomposição da vegetação pelo possuidor, proprietário ou ocupante, excepcionados os casos admitidos pelo Código.

Referido dispositivo apenas amplia as anistias concedidas pelo Código Florestal aos proprietários e possuidores rurais, implicando, na prática garantia de impunidade. É que é difícil aferir-se a data do desmatamento ilegal e, ainda quando tenha ocorrido antes de 22 de julho de 2008, incorrer-se-á na perda da capacidade de o Estado exigir a recomposição da vegetação em áreas frágeis (LEUZINGER, 2012, p. 163).

Também a admissão do cômputo das APPs no cálculo do percentual da Reserva Legal do imóvel rural (art. 15 da Lei 12.651/2012), o que objetiva à redução do passivo ambiental, afronta à função socioambiental da terra.

As APPs e ARLs têm funções, características, espécies e serviços ecossistêmicos distintos. As APPs protegem áreas mais frágeis ou estratégicas, como aquelas com maior risco de erosão do solo. Localizando-se fora das áreas frágeis que caracterizam as APPs, as ARLs ampliam o leque de ecossistemas e espécies nativas conservadas. Ao contrário das APPs, as ARLs podem ser manejadas pelos proprietários que deles podem extrair madeiras, essências, flores, frutos e mel. As ARLs são, pois, fruto de trabalho e renda para o proprietário, desde que as atividades nelas exercidas não comprometam a sobrevivência das espécies nativas que abrigam (ABC; SBPC, 2011, p. 48).

CAPÍTULO III- FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL E ÁREAS RURAIS CONSOLIDADAS NO CÓDIGO FLORESTAL DE 2012

3.1 CONTROVÉRSIAS SOBRE AS ÁREAS RURAIS CONSOLIDADAS NA TRAMITAÇÃO DO PROJETO DE LEI N. 1.876/99

A discussão acerca de uma lei florestal não tem em vista apenas ao futuro da flora, mas suas implicações para as atividades humanas e decisões de caráter político em seus aspectos ambiental, social e econômico de interesse de toda a sociedade.

O desprezo dos brasileiros pelas normas ambientais preceituadas pelos Códigos Florestais de 1934 e 1965 resultou na balbúrdia entre o direito agrário e ambiental que se tornou a discussão e aprovação de um novo Código Florestal brasileiro. Admite-se que, no debate travado entre ruralistas e ambientalistas, é difícil fazer análise lógica, fria, isenta e equilibrada de seus argumentos (CARVALHO, 2013, p. 414).

Rebello (2011, p. 04) critica o conservacionismo em detrimento do desenvolvimento da agricultura, asseverando:

[...] a bandeira do conservacionismo é travestida de uma subordinação dos interesses nacionais a um movimento que se apresenta asséptico, puro e altruísta na defesa da preservação do planeta Terra, mas na verdade tem na retaguarda um protagonista que surgiu na humanidade desde que o homem superou a barbárie e começou a trocar mercadorias: o “General Comércio”.

Em 19 de outubro de 1999, o então deputado Sérgio Carvalho (1955-2003), do PSDB/RO, apresentou à Câmara dos Deputados, o projeto de lei que recebeu o número 1.876/1999, que dispunha sobre as Áreas de Preservação Permanente, Reserva Legal e outras providências, revogava a Lei n. 4.771, de 1965, e alterava a Lei n. 9.605, de 1998.

Todo o trâmite do referido projeto foi cercado por discussões e polêmicas acirradas, protagonizadas por diversos setores da sociedade, mas, especialmente, por ruralistas e ambientalistas.

Mesmo antes da aprovação do novo Código Florestal, Ellovitch (2010) já apresentava críticas ao seu conteúdo do Projeto de Lei n. 1.876/99, asseverando ser grave retrocesso na proteção ambiental:

Além de implicar em grave retrocesso na proteção ambiental referente a situações futuras, o Projeto de Lei n. 1876/99 se presta a anistiar desmates ilegais e degradações ambientais causadas até 22 de julho de 2008. Apesar de o atual Código Florestal estar em plena vigência desde 1966 e das medidas mais restritivas já serem válidas desde 1989, o Projeto relatado pelo Exmo. Deputado Aldo Rebelo defende não só a proibição de autuações e a suspensão de multas e sanções administrativas como também a consolidação das ilicitudes cometidas até a referida data, sem necessidade de recuperação das áreas degradadas.

Diante das várias e fundadas críticas quanto à previsão das áreas rurais consolidadas, a Bancada ruralista, a quem interessava tal criação, buscou várias razões que justificassem tal aprovação, sempre redarguidas pelo confronto daquela criação com princípios basilares do direito, em especial o princípio da função socioambiental da terra.

Em defesa dos interesses dos ruralistas, reduzindo a função social da terra ao seu aspecto econômico-produtivo em nítido detrimento ao aspecto ambiental, em parecer de sua relatoria, Aldo Rebelo (2010, p. 06) consigna:

A maior ameaça ao grande produtor é a elevação de custos de produção imposta pela legislação ambiental e florestal na realização de obras, contratação de escritórios de advocacia e renúncia de áreas destinadas à produção. Ao fim e ao cabo, a legislação ambiental funciona como uma verdadeira sobrecarga tributária, elevando o custo final do produto, já oprimido pelo peso da infraestrutura precária e das barreiras não tarifárias cobradas pelos importadores.

As alterações na Lei n. 4.771/1965 também contaram com apoio de organizações voltadas à defesa dos interesses dos ruralistas, tais que a Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) e o Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (Sescoop). Antes da aprovação das mudanças agora vigentes em relação ao Código Florestal anterior, a OCB e a Sescoop (2011, p. 04) já consideravam:

[...] a maioria das propriedades rurais brasileiras permanecerá na ilegalidade. Dessa forma, será cada vez mais inviabilizada, ou sobremaneira afetada, significativa parcela das atividades agrícolas que já estão sendo desenvolvidas no País, seja em função da necessidade de abandonar áreas atualmente utilizadas para o plantio, ou pelas crescentes dificuldades de obter licenciamento e acessar financiamento para as áreas produtivas, ou, ainda, pela insegurança jurídica gerada com a atual legislação.

A necessidade de alteração da legislação florestal se justificava em razão de que a Lei anterior não atendia a nenhum dos eixos que integram o desenvolvimento sustentável (ecológico, social e econômico) e se afigurava desconectada da

realidade prática relativa à proteção dos remanescentes florestais, bem como da atividade agrícola brasileira (OCB e SESCOOP, 2011, p. 04).

Em apologia direta à área rural consolidada, a OCB e o SESCOOP (2011, p. 05) sustentavam que a Lei n. 4.771/1965, erroneamente, direcionava suas forças em tornar ilegal e reprimir parcela importante das atividades agropecuárias já instaladas no país, ou seja, desenvolvidas em áreas já convertidas, pelo que a sua revisão se mostrava necessária a não relegar à insegurança jurídica as áreas já utilizadas para ditas atividades.

No que tange à ocupação das APPs topográficas, apresentou-se o candente argumento tangente à inviabilização das plantações de café nas encostas e nos topos de morros de Minas Gerais e Santa Catarina ou a plantação de uvas nas encostas das elevações no Rio Grande do Sul e Santa Catarina. Quanto às ocupações das APPs úmidas, projetou-se o fim da produção de arroz nas várzeas do Rio Grande do Sul, o que acarretaria, por exemplo, desemprego e aumento nos preços do alimento (CARVALHO, 2013, p. 412).

Com isso, buscou-se disseminar a ideia de que as leis elaboradas pelo Congresso Nacional não possuíam conexão com a realidade das diversas regiões do país e, se continuasse como antes, o antigo florestal inviabilizaria a agricultura no país.

Por tudo o que se expôs, vê-se que o uso das áreas rurais consolidadas em APPs deveria ter sido enfrentado pelo Poder Público, por meio de seus órgãos ambientais, especialmente quando a ele, juntamente com a coletividade, incumbe preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações (art. 225, *caput*, da CF/88).

3.2 IMPORTÂNCIA DO DECRETO DE N. 6.514, DE 22 DE JULHO DE 2008

A área rural consolidada é definida pelo art. 3º, IV, da Lei n. 12.651/2012 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 pousio”.

Como se vê, o Código Florestal adotou a data de 22 de julho de 2008, data coincidente com a edição do Decreto de n. 6.514/2008, como marco temporal para

fins de regularização da ocupação da APP e Reserva Legal por edificações, benfeitorias e atividades agrossilvipastoris.

Repetida diversas vezes no texto da Lei n. 12.651, de 2012, a referida data é utilizada, inclusive, como marco para a imposição de multas condicionadas à implantação de programa específico do Governo Federal e destinadas a imóveis rurais, com atuações vinculadas a desmatamentos em áreas em que não era vedada a supressão, que foram realizados sem autorização ou licença, em data anterior a 22 de julho de 2008 (art. 42 da Lei n. 12.651/2012).

Carvalho (2013, p. 418) é severo ao considerar que “Não há justificativa plausível para explicar a adoção de tal limite temporal. O regulamento não aporta nenhuma baliza para abonar tratamento distinto aos danos anteriores ou posteriores a sua entrada em vigor”.

Mello Neto (2013, p. 81), ao mesmo tempo em que esclarece a escolha do limite temporal para a definição de áreas consolidadas, também assegura que houve premiação aos infratores do meio ambiente em detrimento do próprio direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado:

Quanto à definição temporal da área rural consolidada, condicionada à ocupação antrópica preexistente a 22 de julho de 2008, adotou-se a referência da edição do Dec. 6.514/2008, de idêntica data e que estabelece o processo administrativo federal, para apuração destas infrações, disposto na Lei 9.605/1998 (Lei de Crimes Ambientais).

O Dec. 6.514/2008 regulamentou e dispôs penalidades para infrações do tipo: supressão de vegetação em área de preservação permanente e impedir ou dificultar a regeneração natural de florestas ou demais formas de vegetação nativa em área de preservação permanente e reserva legal.

Em seguida, conclui Mello Neto (2013, p. 81):

Dessa forma, ao se instituir a data coincidente com a edição do Dec. 6.514/2008, ocorreu uma consolidação de tudo aquilo que esteve ilegalmente perpetrado até aquele momento, à luz da Lei de Crimes Ambientais de 1988, não se considerando sequer as infrações pelo Dec. 3.179/1999 (revogado pelo Dec. 6514/2008), que primeiramente especificou as sanções aplicáveis às infrações à Lei de Crimes Ambientais, editada no ano anterior.

Significa, em verdade, permitir a impunidade frente aos crimes contra o ambiente, ocorridos ao longo de uma década, de setembro de 1999 a julho de 2008.

Como bem ressaltado pela PGR na Ação Direta de Inconstitucionalidade de n. 4901, o Decreto de n. 6.514, de 22 de julho de 2008, não dispõe sobre qualquer elemento capaz de justificar tratamento diferenciado aos danos ambientais

perpetrados antes ou após sua entrada em vigor, em razão do que não se justifica a adoção de tal data no conceito de área rural consolidada (ADI n. 4901, 2013, p. 14).

Carvalho (2013, p. 418) critica a data escolhida, destacando que o Decreto Federal de n. 6.514, de 2008, não possui nenhuma baliza capaz de justificar tratamento distinto entre danos praticados antes ou após a sua vigência. Para tal estudioso, a adoção da data da edição da MP 2.116/2001, que promoveu significativas alterações no Código Florestal de 1965, seria mais razoável.

Em crítica ao instituto das áreas rurais consolidadas, Carvalho (2013, p. 414) enfatiza:

Uma das primeiras medidas para assegurar o êxito da restauração da faixa ripária deveria ser o isolamento do fator de degradação, impedindo a realização de atividades agropecuárias e silviculturais. Com o novo Código Florestal, atividades produtivas poderão ser mantidas nas APPs, o que impedirá os processos de recrutamento de mudas e regeneração da vegetação. Além disso, o Código desobriga, em propriedades agrárias que tenham atividades consolidadas, a recomposição integral das APPs ao longo de cursos d'água naturais em função da dimensão do imóvel agrário.

Ignorar o histórico de desastres socioambientais e os vultosos prejuízos econômicos decorrentes da redução das dimensões das faixas das APPs consideradas áreas de risco e de relevância ecológica e regularização de ocupações consolidadas nessas áreas, foi o que tentaram demonstrar os ambientalistas ao Congresso Nacional antes da aprovação do Código Florestal que vige (CARVALHO, 2013, p. 413).

Em se tratando da unidade imobiliária agrária, em relação às Áreas de Preservação Permanente e Reserva Legal, não se cogita a indenização ao proprietário vez que decorrem do princípio magno da função socioambiental da terra. De igual modo, não implicam desapropriação indireta, já que não ocorre apossamento do bem pelo Estado, sem prévia observância do devido processo legal (CARVALHO, 2013, p. 157).

Os pesquisadores das ciências ambientais também não foram ouvidos pelo Congresso Nacional na aprovação do novo Código Florestal, já que estes, por meio de conhecimentos científico-biológicos, sempre foram no sentido de que a aprovação das áreas consolidadas consistia em verdadeira ameaça à biodiversidade do planeta no tangente à fauna e à flora. É isso que afirma o Instituto Brasileiro para Progresso da Ciência – IBPC (2011, p. 12):

Entre os pesquisadores, há consenso de que as áreas marginais a corpos d'água – sejam elas várzeas ou florestas ripárias – e os topos de morro ocupados por campos de altitude ou rupestres são áreas insubstituíveis em razão da biodiversidade e de seu alto grau de especialização e endemismo, além dos serviços ecossistêmicos essenciais que desempenham – tais como a regularização hidrológica, a estabilização de encostas, a manutenção da população de polinizadores e de ictiofauna, o controle natural de pragas, das doenças e das espécies exóticas invasoras. [...] Existe amplo consenso científico de que são ecossistemas que, para sua estabilidade e funcionalidade, precisam ser conservados ou restaurados, se historicamente degradados.

Sobre a manutenção pelo novo Código Florestal dos limites previstos no código anterior quanto à presença de vegetação em topos de morro e encostas, o que não foi obedecido, a SBPC (2012, p. 13) alertava que “a presença de vegetação em topos de morro e encostas tem papel importante no condicionamento do solo para o amortecimento das chuvas e a regularização hidrológica, diminuindo erosão, enxurradas, deslizamento e escorregamento de massa em ambientes urbanos e rurais”.

A anistia aos degradadores ambientais representa verdadeiro prêmio a todos aqueles que infringiram a legislação florestal até a data de 22 de julho de 2008, penalizando aqueles empreendedores que arcaram com o ônus do cumprimento da função socioambiental da terra, significando mesmo estímulo à concorrência desleal e descrédito das instituições públicas (ELLOVITCH, 2010).

Sobre o assunto, considera Carvalho (CARVALHO, 2013, p. 417):

Os usos consolidados em APPs e Reservas legais são questões que deveriam ser enfrentadas caso a caso pelos órgãos ambientais para não configurarem anistia ampla e irrestrita. Não sendo possível a recuperação e proteção integral das mencionadas áreas é necessário impor condições contrapartidas para seu uso. Em face da falta de coerência e qualidade legislativa, os órgãos ambientais devem propor soluções que conciliem a produção agrícola com a proteção de áreas responsáveis por processos ecológicos essenciais.

Causa maior apreensão a consolidação de degradações ambientais, pois beneficia quem sempre desrespeitou a legislação ao permitir que mantenham as atividades agropecuárias e florestais instaladas em APPs, Reserva Legal e Uso Restrito, além de implicar em desistência da reparação dos danos causados, impedimento da regeneração de ecossistemas impactados e perpetuação da degradação e da perda dos recursos ambientais. Ademais, segundo cientistas, a redução da restauração obrigatória de vegetação nativa ilegalmente desmatada, a

partir de simples análises da relação espécies-área, provavelmente importará na extinção de mais de cem mil espécies (ELLOVITCH, 2010).

3.3 AS ÁREAS RURAIS CONSOLIDADAS E A FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA TERRA

3.3.1 Áreas rurais consolidadas e função socioambiental da terra em áreas protegidas como de preservação permanente e reserva legal

Indubitavelmente, no ordenamento jurídico brasileiro, as principais normas de defesa e proteção às florestas e demais formas de vegetação encontram-se disciplinadas pela Lei n. 12.651/2012, que institui o novo Código Florestal.

Uma das principais novidades legislativas do novo Código Florestal, as áreas rurais consolidadas são definidas 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 pousio” (art. 3º, IV).

A ABC e a SBPC (2011, p. 38) apontam que “[...] alterações na vegetação, como sua substituição por culturas agrícolas ou pastagens, acarretam mudanças no fluxo de água”.

Em crítica à chamada área rural consolidada, anotam França e Sauer (2012, p. 289):

Em outras palavras, área de proteção permanente irregularmente utilizada, encosta de morro desmatada, Reserva Legal usada com lavoura ou pastagem, ou qualquer outra ocupação de área que deveria ser preservada ou conservada, até a data de 22/07/2008, serão consideradas como áreas consolidadas.

A introdução do conceito de área rural consolidada no Código Florestal criou uma anistia de passivo ambiental, já que possibilita legitimar desmatamentos ilegais e degradações ambientais ocorridos até julho de 2008, incluindo o desrespeito às APPs e à Reserva Legal. Além disso, criou um sério risco ou precedente de prática legislativa de “revisão periódica” para legalizar o ilegal (FRANÇA e SAUER, 2012, p. 289).

Para as áreas rurais consolidadas localizadas em áreas de reserva legal, o Código Florestal dispôs que “é obrigatória a suspensão imediata das atividades em

área de Reserva Legal desmatada irregularmente após 22 de julho de 2008” (art. 17, § 3º, da Lei n. 12.651/2012). Embora se reconheça que o dispositivo, de autoria do Senado Federal e sem correspondente na Câmara, evidencie a ideia de não aceitação de permissões que não se consubstanciem em área rural consolidada, é de se admitir que o texto original apresentado pelo Senado no bojo do Projeto de Lei n. 1.879/99 atendia melhor à função socioambiental da terra, pois, além da suspensão imediata das atividades em Área de Reserva Legal desmatada irregularmente após 22 de julho de 2008, quis impor aos infratores ambientais, após tal data, também a obrigação de recomposição, no todo ou em parte, sem prejuízo das sanções administrativas, cíveis e penais, caso não se extrapolasse o prazo de 02 (dois) para tal comprovação, contados da data da publicação da Lei n. 12.651/2012 ou, caso fosse a conduta posterior a tal marco, a partir da data da supressão da vegetação.

Referido no conceito legal de área rural consolidada, o pousio consubstancia-se na “prática de interrupção temporária de atividades ou usos agrícolas, pecuários ou silviculturais, por no máximo 5 (cinco) anos, para possibilitar a recuperação da capacidade de uso ou da estrutura física do solo” (art. 3º, XXIV, da Lei n. 12.651/2012 e art. 2º, XI, do Decreto n. 7.830/2012).

Por sua vez, para seus efeitos, a Lei n. 11.428/2006, que disciplina a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, considera pousio a “prática que prevê a interrupção de atividades ou usos agrícolas, pecuários ou silviculturais do solo por até 10 (dez) anos para possibilitar a recuperação de sua fertilidade” (art. 3º, III, da Lei n. 11.428/2006).

A previsão de pousio para qualquer propriedade rural não é benéfica ao meio ambiente. Relacionando-se ao abandono de determinada área por certo período com vistas à recomposição do solo, o pousio associa-se à subsistência de algumas comunidades tradicionais, pelo que é injustificável a sua adoção como regra pelo Código Florestal. Aliado a isso, sua adoção representa dificuldade de monitoramento e controle de desmatamento, pois sempre que uma área em desmatamento for detectada, surgirá o argumento de que se trata de área “em pousio”. Tal situação se agrava na medida em que a Lei não fez qualquer referência temporal objetiva ao estabelecer o conceito de pousio (MPF, 2011, p. 34).

Em crítica quanto à admissão de atividades agrossilvipastoris em APPs e, em particular, no que atine à adoção do regime de pousio para essas atividades, Carvalho (2013, p. 457) enfatiza:

Ao admitir a adoção do regime de pousio para atividades agrossilvipastoris o Código Florestal abriu enorme brecha na proteção ambiental, pois as áreas que estavam em processo de regeneração poderão ser reincorporadas ao processo produtivo, uma vez que serão confundidas com “área rural consolidada”. Obviamente, o pousio tem de ser comprovado por laudo técnico de profissional habilitado, acompanhado da anotação de responsabilidade técnica. Com certeza, aqueles que ocuparam Áreas de Preservação Permanente depois da data estipulada alegarão que a ocupação é preexistente a 22 de julho de 2008, o que é difícil de comprovar, a não ser que se utilize imagens de satélites que revele o histórico de ocupação do imóvel agrário na mencionada data e depois dela. A adoção do regime de pousio abre porta excessivamente ampla para a ocupação de Áreas de Preservação Permanente. Em todo caso, é conveniente cumprir os preceitos legais, pois os órgãos ambientais utilizarão moderna tecnologia para auxiliar no monitoramento das propriedades. Ademais, o Ministério fiscalizará o cumprimento da lei.

Apesar de expressamente inserto no conceito de área rural consolidada, o Código Florestal vigente não trouxe a definição de “atividades agrossilvipastoris”. Em crítica a este ponto, Resende (2012, p. 02) registra:

Pode-se começar pelo uso inadequado do termo “agrossilvipastoril”, que é central na definição do uso consolidado, mas não consta dos dicionários. Sistemas agrossilvipastoris na literatura técnica são situações bem específicas, que pressupõem a integração na mesma área das três atividades (agricultura, florestas e pecuária) simultaneamente e não alternativamente. Por exemplo, o Manual Agroflorestal para a Mata Atlântica (Ministério do Desenvolvimento Agrário, Secretaria de Agricultura Familiar, 2008) define: “Sistemas agrossilvipastoris: são caracterizados pela criação e manejo de animais em consórcios silviagrícolas...”.

França e Sauer (2012, p. 291) enfatizam que o termo “agrossilvipastoril” na definição de área rural consolidada, na verdade, consolidou todas as atividades atualmente existentes em APPs, para todas as propriedades, independentemente do seu tamanho, chancelando uma ocupação antes não permitida em áreas de preservação ambiental.

De seu turno, Carvalho (2013, p. 420) pondera que a ausência de definição, pelo legislador, da expressão “atividades agrossilvipastoris”, possibilita um leque de interpretações divergentes, pelo que indaga:

A expressão pode ser considerada sinônima de “sistemas agrossilvipastoris”? Atividades agrossilvipastoris referem-se a atividades isoladas de agricultura, silvicultura ou pastoril? Para os ruralistas, a segunda opção é a que mais os favorece. Para ambientalistas o sentido de sistema

agrossilvipastoril ou agroflorestal deve prevalecer, pois árvores conferem maior proteção à APPs e mitigam os danos causados pela agricultura e por animais. Ressalte-se que no sistema agroflorestal, o componente arbóreo pode não ter objetivo de produção (madeira e frutos), mas sim o de produção de serviço ambiental. Obviamente, é melhor árvores de uso múltiplo que exerçam funções de produção e proteção.

A revogada Lei Florestal de Minas Gerais, Lei n. 14.309/2002, foi pioneira a permitir que produtores rurais exploradores de Áreas de Preservação Permanente para agricultura, pecuária ou plantio de florestas a continuar a explorá-las para a produção, desde que tais explorações houvessem ocorrido anteriormente a 19 de fevereiro de 2002. Aquele diploma legal denominava essa ocupação de “antrópica consolidada”.

O Código Florestal disciplina, em seu art. 2º, que as florestas brasileiras e demais formas de vegetação “são bens de interesse comum a todos os habitantes do País, exercendo-se os direitos de propriedade com as limitações que a legislação em geral e especialmente esta Lei estabelecem”.

O Código Florestal de 1965 vedou a exploração de qualquer atividade econômica (extração de madeira, agricultura ou pecuária, por exemplo) em Áreas de Preservação Permanente. De modo distinto, a Lei n. 12.651/2012, em seu art. 61-A, admitiu o uso das APPs para a continuidade de determinadas atividades econômicas (agrossilvipastoris, de ecoturismo e turismo rural em áreas rurais consolidadas até 22 de julho de 2008).

Nos moldes constitucionais, é vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem a proteção dos espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos (art. 225, § 1º, III, CF/88). Desrespeitando esse mandamento constitucional, o Código Florestal, ao autorizar o uso das APPs em alguns de seus dispositivos, comprometeu a integridade dos atributos que justificam sua proteção. Noutros casos, previu proteção insuficiente, vulnerando processos ecológicos essenciais, colocando em risco a diversidade e a integridade do patrimônio genético nacional e sua função ecológica em afronta à Constituição Federal. Exemplo disso é a adoção de leito menor dos cursos d’água como marco inicial de proteção das APPs (CARVALHO, 2013, p. 260).

Também Figueiredo (2012, p. 01), ainda antes da aprovação do novo Código Florestal, criticava severamente o instituto das áreas consolidadas:

A introdução do conceito de “área consolidada” no Direito Ambiental premia o infrator e sanciona quem sempre cumpriu a legislação, gerando

insegurança jurídica e fraturando a espinha dorsal da democracia, que é o princípio da igualdade de todos perante a lei: os proprietários que sempre cumpriram as exigências do Código Florestal ou os que foram punidos e recuperaram o ambiente degradado estarão impedidos de explorar estas áreas preservadas; e, de outro, infratores que por décadas afrontam a legislação serão beneficiados com a extinção dos padrões de proteção nas áreas degradadas.

No mesmo sentido, o posicionamento de Carvalho (2013, p. 435):

O instituto em comento apresenta enorme potencial lesivo a relevantes processos ecológicos. Uma pequena propriedade com cinco nascentes e dois riachos pode ter relevância considerável para uma região ou cidade. Logo, em certos casos, caberia incluí-la em programa de recuperação e pagamento por serviços ambientais. A lesividade do instituto reside na liberação incondicional dos causadores de danos ambientais da obrigação de reparar o dano sem exigir qualquer contrapartida ou demonstrar qualquer circunstância que signifique impossibilidade ou desnecessidade de reparação do dano. De algum modo, o instituto abre a possibilidade de utilização da Floresta Amazônica brasileira, Mata Atlântica, Serra do Mar, do Pantanal Mato-grossense e da Zona Costeira fora de parâmetros que assegurem a preservação do meio ambiente, caracteriza evidente violação do art. 225, § 1º, § 3º e § 4º, e do art. 186 da Constituição da República.

Obviamente, o ideal seria que as APPs fossem áreas de “preservação” e não de “conservação” ambiental, como restou caracterizado pelo Código Florestal. Por isso, não deveriam ser admitidas nessas áreas a exploração econômica direta, ainda que sob o título de “sustentável”, pois sua função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade e de proteger o solo bastam para lhe conferir o mais elevado nível de proteção (CARVALHO, 2013, p. 425).

Para França e Sauer (2012, p. 288), “essa naturalização de uma ‘situação dada’ configura o que pode ser resumido pela expressão ‘legalizar a ilegalidade’. Há uma inversão no argumento, pois o problema passa a ser a existência de uma legislação e não as ações que não a respeitaram”.

Carvalho (2013, p. 411-412) considera ainda que a área rural consolidada “soa como a legalização do ilegal” e que “vulneram o equilíbrio ecológico e afronta a letra e o espírito do art. 225, *caput*, da Constituição Federal”. Apesar de tais críticas, o uso de atividades consolidadas foi admitido em as Áreas de Preservação Permanente, tida como um dos principais meios de preservação e conservação do meio ambiente. É que o art. 63 do novo Código Florestal, assim estabelece:

Art. 63º. Nas áreas rurais consolidadas nos locais de que tratam os incisos V, VIII, IX e X do art. 4º, será admitida a manutenção de atividades florestais, culturas de espécies lenhosas, perenes ou de ciclo longo, bem

como da infraestrutura física associada ao desenvolvimento de atividades agrossilvipastoris, vedada a conversão de novas áreas para uso alternativo do solo.

O quadro abaixo apresenta, em relação às áreas rurais consolidadas em APPS, as redações recebidas no Senado e na Câmara dos Deputados, em sede do Projeto de Lei n. 1.876/99, que originou o Código Florestal em vigor:

SENADO	CÂMARA
<p>Art. 64. Nas áreas rurais consolidadas nos locais de que tratam os incisos V, VIII, IX e X do art. 4º, será admitida a manutenção de atividades florestais, culturas de espécies lenhosas, perenes ou de ciclo longo, bem como da infraestrutura física associada ao desenvolvimento de atividades agrossilvipastoris, veda a conversão de novas áreas para uso alternativo do solo.</p>	<p>Art. 10. Nas áreas rurais consolidadas localizadas nos locais de que tratam os incisos VIII, VIII e IX do art. 4º, será admitida a manutenção de atividades florestais, culturas de espécies lenhosas, perenes ou de ciclo longo e pastoreio extensivo, bem como a infraestrutura física associada ao desenvolvimento dessas atividades, veda a conversão de novas áreas para uso alternativo do solo.</p>

Em análise comparativa dos aludidos preceitos, Valverde (2012, p. 86) enfatiza que o texto do Senado prevê uma hipótese a mais para admitir, em áreas rurais consolidadas, manutenção de atividades florestais, culturas de espécies lenhosas, perenes ou de ciclo longo e da infraestrutura física associada ao desenvolvimento de atividades agrossilvipastoris. Por sua vez, a Câmara somente permite tais atividades em três situações: APPs de borda de tabuleiros, topos de morros e altitudes superiores a 1.800m. Já o texto do Senado acrescenta a essas hipóteses a possibilidade de manutenção das atividades nas APPs de encostas com declividade superior a 45°.

Como se vê do art. 63, *caput*, o Código Florestal, o texto aprovado pelo Congresso Nacional e sancionado pela Presidência da República foi aquele apresentado pelo Senado Federal.

Vê-se que os espaços territoriais abrangidos por Área de Preservação Permanente e que também se encontram abrangidos pelas áreas consolidadas são aqueles estatuídos no art. 4º, incisos V, VIII, IX e X, da Lei Florestal, *in verbis*:

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

[...]

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

[...]

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

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

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

De fato, as alterações dos limites das APPs pela Lei n. 12.651/12 em relação à Lei n. 4.771/65 foram um dos pontos que sofreu as mais severas e acirradas críticas no decorrer da tramitação do projeto que a originou no Congresso Nacional. É que ruralistas e ambientalistas não chegaram a consenso sobre seu uso e, principalmente, sobre a aprovação das áreas rurais consolidadas. Ainda assim, esses últimos foram vencidos pelos primeiros, consoante o entendimento que restou aprovado pelo novo Código Florestal.

Em tais áreas, consoante o preceito contido no art. 61-A da Lei n. 12.651/2012, é autorizada, de forma exclusiva, a continuidade das atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo e de turismo rural.

No atinente às áreas rurais consolidadas, Valverde (2012, p. 79) apresenta interessante estudo comparativo entre a redação do Projeto de Lei n. 1.876/99 aprovado na Câmara dos Deputados e as emendas propostas no Senado, assim:

SENADO	CÂMARA
Art. 62. Nas Áreas de Preservação Permanente é autorizada, exclusivamente, a continuidade das atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo de turismo rural em áreas	Art. 8º A intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente e a manutenção de atividades consolidadas até 22 de julho de 2008 ocorrerão nas hipóteses de

<p>rurais consolidadas até 22 de julho de 2008.</p> <p>Art. 8º A intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente somente ocorrerá nas hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental previstas nesta Lei.</p>	<p>utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental previstas em lei, bem como nas atividades agrossilvipastoris, ecoturismo e turismo rural, observado o disposto no § 3º.</p>
--	---

Valverde (2012, p. 79) bem explica as principais diferenças entre as redações conferidas pela Câmara e pelo Senado: o art. 8º da Câmara trata da área rural consolidada em APP e da intervenção em APP por interesse social, utilidade pública e baixo impacto ambiental, enquanto, no Senado, tratou da intervenção ou supressão da vegetação nativa em APP, tratando da área rural consolidada em dispositivos específicos; no tangente à essa intervenção, o Senado somente acrescentou o termo “nativa”, o que não significa dizer que, se não houver vegetação nativa, possa haver a utilização da APP, mesmo porque é obrigatória a recomposição da mata; embora ambos os textos admitam a manutenção de atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo e turismo rural em áreas rurais consolidadas até 22 de julho de 2008, o Senado apresenta maior número de exceções; por meio do termo “exclusivamente”, o Senado previu como taxativa a admissão de atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo e turismo rural em áreas de preservação permanente, enquanto o texto da Câmara admitia a manutenção de outras atividades.

Como se vê da atual redação do art. 8º do Código Florestal, restou aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pela Presidência da República o texto dado pelo Senado Federal, conforme exposto na tabela acima.

Na redação apresentada pelo Senado, o art. 62, § 3º, previu, expressamente, a observância dos critérios indicados no Programa de Regularização Ambiental (PRA) para a conservação do solo e da água quando da realização de atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo e turismo rural em áreas rurais consolidadas, o que ficou implícito na redação apresentada pela Câmara dos Deputados (VALVERDE, 2012, p. 80).

Quanto às áreas rurais consolidadas em Áreas de Preservação Permanente, em comparação aos textos do Projeto de Lei n. 1.876/99 aprovado na Câmara dos Deputados e as emendas propostas no Senado, continua Valverde (2012, p. 80):

SENADO	CÂMARA
<p>Art. 62; § 4º Para os imóveis que possuam áreas consolidadas em Áreas de Preservação Permanente ao longo de cursos d'água naturais, com largura de até 10 (dez) metros, será admitida a manutenção de atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo ou de turismo rural, independentemente do tamanho da propriedade, sendo obrigatória a recomposição das faixas marginais em 15 (quinze) metros, contados da borda da calha do leito regular.</p>	<p>Art. 35 No caso de áreas rurais consolidadas localizadas em Áreas de Preservação Permanente nas margens de cursos d'água de até 10 (dez) metros de largura, será admitida a manutenção das atividades agrossilvipastoris desenvolvidas, desde que:</p> <p>Art. 35; I – as faixas marginais sejam recompostas em, no mínimo, 15 (quinze) metros, contados da calha do leito regular; e</p> <p>Art. 35; II – sejam observados critérios técnicos de conservação do solo e água.</p>

Os textos têm ideias semelhantes. O acréscimo no texto do Senado da expressão “independentemente do tamanho da propriedade” é para destacar que essa possibilidade se vincula ao tamanho do rio e não da propriedade. Por outro lado, a retirada, pelo Senado da expressão “sejam observados critérios técnicos de conservação do solo e água” não significa que esses critérios não devam ser observados, encontrando-se implícito no texto da casa revisora, uma vez que apresenta um maior número de exceções, onde será obrigatória a recomposição de parte da APP de cursos d'água, bem como permite o uso consolidado também em rios de largura superior a 10 (dez) metros (VALVERDE, 2012, p. 80).

No supracitado dispositivo, os ocupantes de APPs tiveram e terão grande oportunidade de implantar as atividades neles previstas, pois os órgãos ambientais não terão como comprovar que a ocupação em data anterior a 22 de julho de 2008, em todas as unidades imobiliárias rurais do país. Assim, atividades produtivas ilegais poderão ser legalizadas e os proprietários e possuidores desobrigados de recompor

os danos ambientais, pelo que a criação das áreas rurais consolidadas implica em medida de impunidade (CARVALHO, 2013, p. 423-424).

Ainda em comparação aos textos que tramitaram no Senado e na Câmara dos Deputados, Valverde (2012, p. 87) frisa que, no que concerne aos apicuns e salgados, o Senado não restringiu as atividades passíveis de consolidação (art. 65), enquanto a Câmara não disciplinou a questão, apenas considerou os apicuns e salgados como APPs de várzea. Por isso, para a configuração do uso consolidado nestes locais, no texto do Senado, seguir-se-ia a regra geral para uso consolidado em APPs de cursos d'água.

Nas áreas associadas a atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo e de turismo rural, desde que não localizadas em áreas que ofereçam risco à vida ou à integridade física das pessoas, também será admitida a manutenção de residências e da infraestrutura (art. 61-A, § 12, da Lei n. 12.651/2012).

Por força do art. 61-A, § 16, do Código Florestal, é vedado o reconhecimento de atividades consolidadas em áreas de preservação permanente localizadas em imóveis inseridos em unidade de conservação de proteção integral criadas pelo poder público.

Nem mesmo as áreas de preservação e proteção da vegetação existente nas nascentes dos rios, outrora escopo de proteção da Lei n. 7.754/89, ficaram ilesas aos efeitos danosos das áreas rurais consolidadas previstas no novo Código Florestal. O art. 1º da citada Lei vedava, na área que chamava de paralelogramo, a derrubada de árvores, ou, em caso de desmatamento ali constatado, a sua recomposição com espécies nativas, cujo descumprimento acarretaria a imposição de sanções pecuniárias, aplicadas em dobro em caso de reincidência. A Lei Florestal revogou tais normas, prevendo, em seu art. 61-A:

Nos casos de áreas rurais consolidadas em Áreas de Preservação Permanente no entorno de nascentes e olhos d'água perenes, será admitida a manutenção de atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo ou de turismo rural, sendo obrigatória a recomposição do raio mínimo de 15 (quinze) metros.

Sobre a questão telada, assevera Carvalho (2013, p. 444):

É certo que o novo preceito simplifica, estabelecendo uma só dimensão para o raio de recomposição (mínimo de 15 m), independentemente da área do imóvel. No entanto, não há como negar o grave retrocesso. No entanto, não há justificativa para autorizar a manutenção de atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo ou de turismo rural em áreas rurais

consolidadas em Áreas de Preservação Permanente no entorno de nascentes e olhos d'água perenes, sobretudo pela extensão continental do território nacional. Menos ainda para criar duplo padrão de proteção das nascentes, um de 50 m e outro, de 15 m. esse é uma medida que deve ser repelida pelos possuidores e proprietários agrários, que devem, na defesa do próprio interesse conferir a mais elevada proteção às nascentes e olhos d'água que por ventura existirem nos seus imóveis.

Sobre o assunto também Bastos e Souza (1985, p. 15) asseveram que “para conservar a água, em quantidade e qualidade, é necessário que as nascentes e os cursos d'água sejam protegidos. Para isso, deve-se conservar a vegetação natural ou replantar a que foi destruída”.

Por sua vez, o já citado art. 63 do Código Florestal admite, nas encostas, de bordas dos tabuleiros ou chapadas, no topo de morros, montes, montanhas e serra e de altitude superior a 1.800m, a manutenção de atividades florestais lenhosas, perenes ou de ciclo longo, bem como da infraestrutura física associada ao desenvolvimento de atividades agrossilvipastoris veda a conversão de novas áreas para uso alternativo do solo.

Embora representem ínfima parcela do território nacional, as áreas com mais de 1.800m de altitude possuem elevada importância ecológica por serem áreas com altas taxas de endemismo, abrigando muitas espécies particularmente sensíveis à perturbação do seu habitat por terem ocorrência muito restrita (ABC; SBPC, 2011, p. 46).

Apesar da importância ambiental, o art. 63 do Código Florestal torna inócua a previsão de APPs no topo de morros, tabuleiros ou chapadas e em altitudes acima de 1.800 metros. É que o dispositivo admite, praticamente, qualquer atividade nesses espaços, inclusive o pastoreio extensivo, que exige supressão total da vegetação, considerando, ainda, que a previsão do § 2º, do art. 63 do Código Florestal, que condiciona a manutenção das culturas e da infraestrutura à adoção de práticas conservacionistas do solo e das águas, é inócua, já que a prática de tais atividades, demasiadamente degradadoras, em APPs, ainda quando adotadas as referidas práticas conservacionistas, não minora os impactos ambientais, quando seria necessária a sua proibição dessas práticas admitidas pelo Código Florestal (LEUZINGER, 2012, p. 161).

Por sua vez, as áreas rurais consolidadas em áreas de preservação permanente estão disciplinadas a partir do art. 66 do Código Florestal.

Em seu *caput*, preconiza o art. 66 da Lei Florestal que o proprietário ou possuidor de imóvel rural que detinha, em 22 de julho de 2008, área de Reserva Legal, quando localizado na Amazônia Legal, em extensão inferior a 80%, no imóvel situado em área de florestas, 35%, no imóvel situado em área de cerrado e 20%, no imóvel situado em área de campos gerais e, inferior a 20%, se localizado nas demais regiões do País, poderá regularizar sua situação, independentemente da adesão ao PRA, adotando, isolada ou conjuntamente, recomposição da Reserva Legal, a permissão da regeneração natural da vegetação na área de Reserva Legal; e a compensação da Reserva Legal.

O art. 66, § 6º, do Código Florestal impõe requisitos para a compensação, de modo que esta devem constituir áreas equivalentes em extensão e estar localizadas no mesmo bioma da área de Reserva Legal a ser compensada e, se fora do Estado, estar localizadas em áreas identificadas como prioritárias pela União ou pelos Estados.

O preceito em alusão admite o risco de compensação em florestas não equivalentes, quando situadas em condições ambientais e climáticas muito distintas, com vegetações e ecossistemas bastante diferentes. O dispositivo ignora que as florestas e demais formas de vegetação brasileiras são heterogêneas, resultado de complexos processos biogeográficos e que a maioria das espécies possui distribuição geográfica limitada dentro de cada bioma e, por isso, as áreas de compensação não adjacentes ou em distintas regiões fitoecológicas não se prestam à conservação das espécies da região perdida. Assim, as compensações deveriam ser admitidas somente em áreas equivalentes (ABC; SBPC, 2011, p. 85).

A atual redação do art. 66 do Código Florestal não sofreu alterações significativas em cada uma das Casas componentes do Congresso Nacional quanto à ideia que encerraram no Projeto de Lei de n. 1.876/99 aprovado na Câmara dos Deputados. Entretanto, o texto apresentado pelo Senado conteve maior clareza.

Já o art. 67 da Lei n. 12.651/2012, prevendo a constituição da Reserva Legal com a área ocupada com a vegetação nativa existente em 22 de julho de 2008, veda novas conversões para uso alternativo do solo nos imóveis rurais que detinham, em 22 de julho de 2008, área de até 4 (quatro) módulos fiscais e que possuam remanescente de vegetação nativa em percentuais inferiores ao previsto no art. 12. Em análise dos textos apresentados pelo Senado e pela Câmara dos Deputados quanto a este preceito, comenta Valverde (2012, p. 91):

Pelo texto do Senado, de forma expressa, os imóveis que passaram a ter área de até quatro módulos fiscais em data posterior a 22 de 2008 não terão o benefício do dispositivo. Essa limitação estava implícita no texto da Câmara ao falar em vegetação nativa existente em 22 de julho de 2008, mas o esclarecimento é válido a evitar controvérsias.

Por outro lado, o texto que restou aprovado para do art. 68 do Código Florestal, apresentado pelo Senado e sem correspondente na Câmara dos Deputados, corretamente, dispensou de promoverem a recomposição, compensação ou regeneração os proprietários ou possuidores de imóveis rurais que realizaram supressão de vegetação nativa respeitando os percentuais de Reserva Legal previstos pela legislação em vigor à época em que ocorreu a supressão.

A inserção, no ordenamento jurídico brasileiro, do instituto das Áreas de Preservação Permanente acirrou, quando da aprovação do Código Florestal vigente, acirradas discussões, mormente no que tange à possível vituperação ao princípio da função social da propriedade, quanto ao viés ambiental. Nesse sentido, salientam França e Sauer (2012, p. 290) a área rural consolidada:

Presente em vários dispositivos do texto em discussão, sua aplicação representa a materialização da anistia, pois o que está “consolidado” não é passível de sanção, mesmo que esteja fora dos parâmetros legais em vigor. Além disso, ele irá esvaziar o mando constitucional referente ao cumprimento da função social da propriedade rural que, entre outras, consiste na utilização adequada dos recursos naturais e na preservação do meio ambiente.

Para ilustrar, Carvalho (2013, p. 437) comenta que a contagem da largura da faixa de recomposição a partir da borda da calha do leito regular, independentemente da largura do curso d’água, variando de acordo com a dimensão do imóvel agrário, afronta ao citado princípio constitucional, ao asseverar:

Obviamente, ao desconsiderar a largura do curso d’água e reduzir drasticamente a faixa de APP a ser recuperada em todos os imóveis agrários os serviços ambientais proporcionados pela restauração serão bem reduzidos. Há que se questionar até que ponto as mencionadas normas violam a obrigação de preservar os processos ecológicos essenciais e como a preservação da diversidade e integridade do patrimônio genético do país (CF, art. 225, § 1º, II), pois, de forma alguma, podem anular o art. 5º, XXIII, e art. 186 da Lei Maior.

Tão só a ideia de admitir em determinadas áreas consideradas de preservação permanente a continuidade de certas atividades antrópicas, desde logo, causou estranhamento a ambientalistas quanto à observância dos preceitos de cunho ambiental vigentes. Tal estranhamento não assolou a alma dos ruralistas que

tão logo bradaram na defesa dos “direitos adquiridos” e “interesses” dos ocupantes desses espaços, com vistas à permissão da moradia e atividades agropecuárias existentes em encostas declivosas, topos de áreas elevadas e margens de rios.

Quando a Bancada ruralista enfatizou, no Congresso Nacional, que as leis brasileiras restringem o agronegócio, defendeu que a apropriação absoluta da terra, sem quaisquer restrições a seus recursos, negando, assim, a natureza de bens comuns e não individuais da natureza e do meio ambiente (art. 225, *caput*, da CF/88) e que a preservação destes é também é uma norma constitucional (art. 186) (FRANÇA e SAUER, 2012, p. 286).

Em sentido inverso, França e Sauer (2012, p. 286) também destacam que militantes ambientalistas, lideranças agrárias e pesquisadores defendem que inexistente contradição séria entre a conservação do meio ambiente e a produção de alimentos, uma vez que a terra não é apenas um meio de produção, incluindo-se nela outros recursos (florestas, fauna, solo etc), de modo que constitui um bem comum que não pode ser utilizado somente por interesses privados.

A crítica que sempre existiu no concernente às áreas consolidadas tange ao fato de que estas soam como a “legalização do ilegal” e, mais, que estas em Áreas de Preservação Permanente vulneram o equilíbrio ecológico afrontam o equilíbrio ecológico e o espírito do art. 225, *caput*, da Constituição Federal de 1988 (CARVALHO, 2013, p. 412).

O Código Florestal anterior considerava ilegal ocupar espaços às margens de rios e o cultivo e construção de moradias em topos e encostas de morros. Em regra, a legislação foi inobservada, contanto, em parte, com a inércia do Poder Público em fiscalizar e sancionar os infratores. Com a força adquirida pelo Ministério Público, mormente em seu poder fiscalizador, a situação, se não reverteu completamente, em muito dificultou a situação dos produtores rurais e a situação foi lançar a culpa na própria lei (CARVALHO, 2013, p. 413).

As APPs em margens de rios têm como principal função a manutenção dos cursos d’água. A redução dos limites dessas áreas fere o direito fundamental do meio ambiente ecologicamente equilibrado e põe em risco a segurança alimentar (FRANÇA e SAUER, 2012, p. 292).

Nesse cenário, pouco ou nada adiantou o brado dos ambientalistas no sentido de que admitir a consolidação das áreas historicamente degradadas e a continuidade de atividades danosas nas mesmas seria ignorar os históricos danos

ambientais e econômicos resultantes da ocupação dessas áreas: as áreas rurais consolidadas acabaram admitidas pelo novo Código Florestal.

Acerca do comprometimento das funções ecológicas das APPs com a inserção do instituto das áreas rurais consolidadas no direito brasileiro, Carvalho (2013, p. 455) adverte:

As funções ecológicas das Áreas de Preservação Permanente continuarão severamente comprometidas em muitos casos. A melhor opção seria aquela que apontasse para a recuperação das funções dessas áreas. A título de alternativa, nas encostas e nos topos de morros a ocupação consolidada com culturas agrícolas anuais ou pastagens poderia ser substituída, gradativamente, pelo cultivo de espécies arbustivas ou arbóreas, de modo a assegurar a proteção das áreas de recarga hídrica.

Em conclusão acerca das inovações trazidas pelo Código Florestal vigente em relação ao Código anterior, anotam França e Sauer (2012, p. 304):

As tentativas (ou justificativas) de criar uma lei moderna, baseada em incentivos e não em comando e repressão, acabam sendo completamente ameaçadas pelos retrocessos na lógica conservacionista da lei em vigor. As compensações por serviços ambientais, na perspectiva de criar condições para uma economia verde, são ofuscadas por lógicas predatórias, aprofundando o histórico modelo de produção agropecuária economicamente expropriatória, ecologicamente degradante e socioambientalmente insustentável.

Paulino (2012, p. 62) é ainda mais categórico ao afirmar que “a mudança do Código Florestal representa muito mais do que o perdão aos crimes de usurpação indevida e o bloqueio à recomposição ambiental a que muitos proprietários já se lançaram, mas a eliminação de um princípio basilar do Estado de Direito”.

3.3.2 Áreas rurais consolidadas e demais princípios do Direito Ambiental

Vários são os princípios informadores da proteção e defesa ao meio ambiente. Robert Alexy (1993, p. 86) assim conceitua os princípios jurídicos:

São normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível, dentro das possibilidades jurídicas e reais existentes. Portanto, os princípios são mandados de otimização, que estão caracterizados pelo fato de que podem ser cumpridos em diferentes graus e que a medida devida de seu cumprimento não só depende das possibilidades reais, mas também jurídicas.

Acerca do alcance normativo dos princípios, de forma clara e precisa, elucida Luís Roberto Barroso (2006, p. 36):

Princípios não são, como as regras, comandos imediatamente descritivos de condutas específicas, mas sim normas que consagram determinados valores ou indicam fins públicos a serem realizados por diferentes meios. A definição do conteúdo de cláusulas como dignidade da pessoa humana, razoabilidade, solidariedade e eficiência também transfere para o intérprete uma dose importante de discricionariedade. Como se percebe claramente, a menor densidade jurídica de tais normas impede que delas se extraia, no seu relato abstrato, a solução completa das questões sobre as quais incidem. Também aqui, portanto, impõe-se a atuação do intérprete na definição concreta de seu sentido e alcance.

O rol dos princípios que estruturam o direito ambiental não é taxativo, pois a sociedade não pode ser engessada, vez que se encontra em contínua transformação. Ademais, além dos princípios clássicos, parte da doutrina está sempre propondo novos olhares e princípios à base do Direito Ambiental (BELCHIOR; LEITE, 2014, p. 31).

O instituto das áreas rurais consolidadas, nos moldes previstos no Código Florestal vigente, fere mesmo o princípio da reparabilidade do dano ambiental, previsto no art. 225, § 3º, parte final, da Constituição Federal de 1988, que além de estabelecer a tríplice responsabilização do infrator pelo dano ambiental, previu a obrigação de reparação dos danos causados ao meio ambiente. Sobre tal princípio, explica Benjamin (1998, p. 94):

Em derradeiro, na lista rápida dos princípios que influenciam o regime jurídico da responsabilidade civil pelo dano ambiental, a Constituição Federal consagra o *princípio da reparabilidade integral do dano ambiental*. Por esse princípio, são vedadas todas as formas e fórmulas, legais ou constitucionais, de exclusão, modificação ou limitação da reparação ambiental, que deve ser sempre *integral*, assegurando proteção efetiva ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Nessa esteira, tem-se que o instituto das áreas rurais consolidadas viola diversos outros princípios do Direito Ambiental, destacando-se os princípios da vedação do retrocesso, prevenção, precaução, poluidor-pagador, ecodesenvolvimento e o próprio princípio da função socioambiental da terra.

A Constituição Federal estabelece, em seu art. 225, *caput*, que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”, consagrando nesse dispositivo o princípio do meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental do ser humano.

O mesmo dispositivo constitucional também consagra o princípio da solidariedade intergeracional, o qual “busca assegurar a solidariedade da presente

geração em relação às futuras, para que também estas possam usufruir, de forma sustentável, dos recursos naturais” (MILARÉ, 2011, p. 1.066).

O mesmo dispositivo, ao afirmar que incumbe ao Poder Público e à coletividade a defesa do meio ambiente, consagrou a natureza pública da proteção ambiental.

O princípio da vedação ao retrocesso constitui um princípio constitucional implícito decorrente dos princípios do Estado de Direito, da dignidade da pessoa humana, da segurança jurídica e seus desdobramentos, do dever de avanço em matéria de direitos sociais, culturais, econômicos e ambientais, dentre outros preceitos constitucionais. Por esse princípio, não é possível, por exemplo, ao legislador criar normas ou ao Poder Público aplicá-las quando impliquem retrocessos em matéria de direitos sociais (e também direitos socioambientais e ecológicos). Sobre a aplicação desse princípio em matéria ambiental, explicam Fensterseiter e Sarlet (2013, p. 15):

Assim, no caso especialmente da legislação ambiental que busca dar operatividade ao dever constitucional de proteção do ambiente, há que assegurar a sua blindagem contra retrocessos que a tornem menos rigorosa ou flexível, admitindo práticas poluidoras hoje proibidas, assim como buscar sempre um nível mais rigoroso de proteção, considerando especialmente o déficit legado pelo nosso passado e um “ajuste de contas” com o futuro, no sentido de manter um equilíbrio ambiental também para as futuras gerações. O que não se admite, até por um critério de justiça entre gerações humanas, é que sobre as gerações futuras recaia integralmente o ônus do descaso ecológico perpetrado pelas das gerações presentes e passadas. Quanto a esse ponto, verifica-se que a noção da limitação dos recursos naturais também contribui para a elucidação da questão, uma vez que boa parte dos recursos naturais não é renovável, e, portanto, tem a sua utilização limitada e sujeita ao esgotamento. Assim, torna-se imperativo o uso racional, equilibrado e equânime dos recursos naturais, no intuito de não agravar de forma negativa a qualidade de vida e o equilíbrio dos ecossistemas, comprometendo a vida das futuras gerações. Investir na proibição de retrocesso e correlata proibição de proteção insuficiente em matéria de tutela do meio ambiente, constitui, portanto, tarefa urgente para o jurista e os assim designados operadores do Direito, para além dos demais atores envolvidos.

Ao inovar com a criação das áreas rurais consolidadas, o Código Florestal, além de vituperar o citado preceito maior, ignorou o princípio de proibição do retrocesso ecológico, porque reduz a proteção ambiental ao invés de ampliá-la. O Ministro do STJ Herman Benjamin (2011) considera que o princípio “ajuda a ‘olhar para frente, a fazer prevalecer sempre o ideal de progresso’” e ainda provoca:

Como podemos retroceder em uma lei como o Código Florestal, que existe desde 1965? [...] Algum trabalhador aceitaria que reabrissemos o debate da

pauta trabalhista da Constituição de 1934? Algum empresário aceitaria que mudássemos os marcos da economia criados nos últimos vinte anos?

Quando, em 06 de julho de 2010, a Comissão Especial da Câmara dos Deputados, aprovou o Substitutivo de Projeto de Lei n. 1.876/99, Ellovitch (2010) já alertava:

Em clara ofensa ao Princípio Internacional de Proibição do Retrocesso Ecológico, o projeto de relatoria do Deputado Aldo Rebelo acarreta a regressão de diversos instrumentos legais de proteção do Meio Ambiente. Fundamentado por sofismas e pelo temor xenofóbico do “estrangeiro”, o Brasil caminha para ser o primeiro país democrático a aprovar lei pela redução da proteção ambiental. Mais um triste título que não queremos ostentar.

De fato, as tentativas de criar uma lei moderna, não baseada em repressão e comando, mas em incentivos, representaram verdadeiros retrocessos na lógica conservacionista do Código de 1965. As compensações por serviços ambientais foram ofuscadas por lógicas predatórias, aprofundando o modelo histórico de produção agrícola economicamente expropriatória, ecologicamente degradante e socioambientalmente insustentável (FRANÇA e SAUER, 2011, p. 304).

A própria ordem constitucional brasileira obsta retrocessos e o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado exige visão de longo prazo. Sobre isso, salienta Carvalho (2013, p. 262):

Não há garantia de existência digna em ambiente poluído e degradado, cujas funções ecológicas essenciais foram comprometidas no seu papel de produzir serviços ambientais básicos, como: água e alimento em quantidade e qualidade. Não adianta garantir altas taxas de crescimento econômico, destruindo a capacidade produtiva dos ecossistemas. O horizonte traçado de buscar o “progresso da humanidade” (CF, art. 4º, IX) impede retrocessos, mormente no âmbito dos direitos fundamentais, que são considerados cláusulas pétreas.

O princípio do desenvolvimento sustentável ou do ecodesenvolvimento almeja ao desenvolvimento econômico conciliado com a conservação ambiental, e “[...] exige da sociedade que suas necessidades sejam satisfeitas pelo aumento da produtividade e pela criação de oportunidades políticas, econômicas e sociais iguais para todos” (PENA *apud* MILARÉ, 2007, p. 63), ou, nas palavras de Carvalho (2013, p. 229), busca “conciliar a proteção da vegetação nativa, em especial as florestas, com a exploração desses recursos”.

No conceito de desenvolvimento sustentável, é indubitável que as APPs constituem elemento nuclear, dado o seu papel na satisfação das necessidades econômicas, sociais e ecológicas a partir da água. A preservação do ciclo e da capacidade de produção de água dos ecossistemas é fundamental ao equilíbrio ecológico e à sadia qualidade de vida (CARVALHO, 2013, p. 301).

A permissão de continuidade do uso das áreas consolidadas em Áreas de Reserva Legal e de Preservação Permanente admitida pelo novo Código Florestal configura manutenção do uso ilegal desses espaços especialmente protegidos, o que ameaça a biodiversidade e a sustentabilidade dos processos produtivos. Essa necessidade de ampliar a produção agropecuária contra a natureza avança sobre as APPs e Reserva Legal, que são áreas fundamentais ao equilíbrio ecológico, pois prestam serviços ecossistêmicos, tornam o modelo produtivo ainda mais insustentável e predatório (FRANÇA e SAUER, 2011, p. 304).

Comentando sobre o novo Código Florestal e o princípio do desenvolvimento sustentável, Carvalho (2013, p. 229) assim se manifesta:

Tarefa que foi descumprida pelo novel diploma florestal, visto que os legisladores mostraram estar preocupados essencialmente com as atividades agrárias. [...] O Código Florestal está longe de assegurar a convivência harmoniosa entre atividades agrárias e a natureza. Prevaleceu a inculta visão de que o homem é o centro do universo e a tosca concepção consagrada pela economia tradicional, que trata o homem como mero consumidor e que os recursos naturais são inesgotáveis. O Código de 2012, com grande probabilidade, resultará em aumento das emissões de carbono, menor eficiência no uso dos recursos, aceleração da perda da biodiversidade e dos serviços ecossistêmicos.

Quando se fala nas áreas rurais consolidadas, impossível também não relacioná-las aos princípios da prevenção e precaução, basilares do Direito Ambiental. Nas palavras de Antunes (2009, p. 35), o princípio da prevenção consiste na “simples constatação de que é bem mais eficiente e barato prevenir danos ambientais do que repará-los.” Esse princípio encontra-se consagrado constitucionalmente na exigência do Estudo de Impacto Ambiental prévio à ação proposta, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental (art. 225, § 1º, IV) e, ao discorrer sobre a responsabilidade civil pelo dano ambiental, sobre ele aduz Benjamim (1998, p. 89):

Mesmo tendo entre seus pressupostos o dano *causado*, pode-se perfeitamente falar num “efeito difuso de prevenção”, até na responsabilidade civil objetiva, “uma vez que os sujeitos do ordenamento tenderão, naturalmente, a evitar situações em que se multipliquem as

hipóteses de risco”. Fácil observar-se, aqui, um resultado preventivo indireto, pois a condenação do réu serve, além da compensação da vítima, para encorajar outros em situação a ele similar a tomar as cautelas necessárias, evitando, dessa maneira, futuros danos. Se na ortodoxia da técnica reparatória ambiental o lema é *quem contamina paga* (princípio poluidor-pagador), na prevenção – objetivo maior do Direito Ambiental e da moderna responsabilidade civil – passa a ser *não contamine*.

Como se vê, o princípio da prevenção pressupõe a certeza científica de que determinada atividade, se desenvolvida, causará dano ambiental. No entanto, ainda que o dano não seja certo, mas possível, recomenda o princípio da precaução que tal atividade não seja desenvolvida.

Na precaução, não cabe aos direitos ambientais provar efeitos negativos (ofensividade) de seus empreendimentos. Ela impõe aos potenciais degradadores o ônus de corroborar a inofensividade da atividade proposta, especialmente nos casos em que eventual dano possa ser irreversível, de difícil reversibilidade ou de larga escala (BENJAMIN, 2011, p. 92).

Também tais princípios não foram considerados pelo legislador ao aprovar o Código Florestal com as disposições vigentes no que tange à redução dos limites das APPs e Reserva Legal, bem como à criação das áreas rurais consolidadas, pois a Academia Brasileira de Ciência (ABC) e a Sociedade Brasileira para Progresso da Ciência (SBPC) já haviam comunicado ao Congresso Nacional sobre os riscos daquelas reduções.

Ora, diante da certeza científica atestada pelos referidos órgãos científicos ou mesmo diante de suas dúvidas, não deveriam os nossos congressistas ter aprovado a redução dos limites das APPs e das Áreas de Reserva Legal e, tampouco, as áreas rurais consolidadas, em nome, no primeiro caso, do princípio da prevenção e, no segundo, da prevenção.

Ao inserir no ordenamento jurídico brasileiro as chamadas áreas rurais consolidadas, o Código Florestal vitupera também o magno princípio da isonomia, como bem exemplifica Carvalho (2013, p. 432):

Suponha dois pequenos imóveis com idênticas áreas, margeando lados opostos do mesmo rio. O que obedeceu fielmente o Código de 1965 está obrigado a manter faixa de APP de 30 m. Do outro lado do Rio, o que violou a lei, realizando corte raso da vegetação da APP e nela possui área consolidada precisará recompor apenas 5 m. [...] Do ponto de vista jurídico tal tratamento é inadmitido, mas no contexto da cultura do jeitinho a imoralidade muitas vezes é vista como sinal de criatividade.

Observa-se, mais, que as áreas rurais consolidadas aviltam o princípio do poluidor-pagador, que “parte da constatação de que os recursos ambientais são escassos e que o seu uso na produção e no consumo acarretam-lhe redução e degradação” (ANTUNES, 2002, p. 219), motivo pelo qual o poluidor tem o dever de pagar por este custo ambiental, prevenindo-os ou, quando o dano ambiental já tenha ocorrido, reparando-lhes. Difere-se do princípio do usuário-pagador que consiste na cobrança de um valor econômico pela utilização de um bem ambiental.

Pelas razões já expostas, os princípios citados foram ignorados e vituperados pelo novo Código Florestal ao aprovar a redução dos limites das APPs e Reserva Legal e inserir no ordenamento pátrio o instituto das áreas rurais consolidadas.

3.3.3 As arguições de inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal

Após a sua aprovação, diversos dispositivos da Lei n. 12.651/2012 se tornaram objetos de Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) perante o Supremo Tribunal Federal, dentre os quais, aqueles referentes às Áreas de Reserva Legal, à redução dos limites e categorias das Áreas de Preservação Permanente e às chamadas áreas rurais consolidadas. Três delas, as ADIs de n. 4901, 4902 e 4903, são de autoria da Procuradoria-Geral da República (PGR), as quais serão analisadas a seguir.

Tramita também na Suprema Corte a ADI de n. 4937, de autoria do Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), a qual, todavia, não será objeto do presente estudo.

Em comum, têm as mencionadas ADIs de autoria da Procuradoria Geral da República o embasamento dos pedidos de declaração de inconstitucionalidade por alegadas ofensas ao meio ambiente relacionadas às áreas de preservação permanente, à redução da reserva legal e à regularização das áreas ilegalmente ocupadas até a data de 22 de julho de 2008.

As ADIs propostas pela Procuradoria Geral da República, todas datadas de 18 de janeiro de 2013, possuem requerimentos de medidas cautelares consubstanciadas na suspensão da eficácia dos dispositivos questionados até o julgamento do mérito da questão, sobre o que o Supremo Tribunal Federal ainda não se pronunciou.

Cada Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pela Procuradoria Geral da República tem como núcleo um instituto principal como mola propulsora das arguições de inconstitucionalidade apresentadas, assim:

a) a ADI de n. 4901 concentra-se em alegações de inconstitucionalidade de dispositivos do novo Código Florestal referentes às Áreas de Reserva Legal;

b) a ADI de n. 4902 tem como objeto principal dispositivos do novo Código Florestal sustentados inconstitucionais relativos às áreas rurais consolidadas e à utilização da data de 22 de julho de 2008 para fins diversos em várias partes do texto do novo Código Florestal;

c) a ADI de n. 4903 tem por objeto a declaração de inconstitucionalidade de dispositivos do novo Código Florestal relativos às Áreas de Preservação Permanente.

Na ADI n. 4901, a Procuradoria Geral da República considera que a Lei n. 12.651, de 2012, “ao diminuir o padrão de proteção ambiental ou mesmo extinguir espaços territoriais especialmente protegidos, ofende mandamentos constitucionais explícitos”.

Para enfatizar o papel da Reserva Legal e da Área de Preservação Permanente, a Procuradoria Geral da República argue que a estrutura normativa do Código Florestal de 1965 influenciou fortemente a Constituição Federal de 1988, fazendo constar do conceito de função social da propriedade a proteção ao meio ambiente, erigindo os espaços territoriais especialmente protegidos à categoria de dever fundamental do poder público para garantia do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (ADI n. 4901, 2013, p. 08).

Na ADI n. 4901 (2013, p. 08-15), a Procuradoria Geral da República embasa-se nos estudos técnicos da Academia Brasileira de Ciência e da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, amplamente referidos neste trabalho, para atestar que as APPs e as ARLs são fundamentais para a conservação da biodiversidade brasileira. Assim, sustenta que a proteção dos espaços territoriais especialmente protegidos constitui dever fundamental do Poder Público, em todas as suas esferas, em razão do que os dispositivos da Lei n. 12.651, de 2012, que brada inconstitucionais, afrontariam os seguintes preceitos da Constituição Federal de 1988:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida,

impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

[...]

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

Nessa toada, a Procuradoria Geral da República argumenta que, ao fragilizar o regime de proteção das áreas de preservação permanente e das reservas legais e, em alguns casos, extingui-las, o legislador infraconstitucional atingiu o núcleo fundamental do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e também lhe negou vigência, violando integralmente os mandamentos constitucionais acima mencionados e, além disso, afrontou o princípio da vedação ao retrocesso social ao estabelecer um padrão de proteção ambiental manifestamente inferior ao anteriormente existente (ADI n. 4901, 2013, p. 13).

A Procuradoria Geral da República também se insurge contra as chamadas áreas rurais consolidadas, questionando a autorização para consolidação dos danos ambientais já perpetrados, ainda que praticados com afronta à legislação anteriormente vigente, sob o argumento de que contrariam o dever geral de não degradação e o de restaurar os processos ecológicos essenciais (ADI n. 4901, 2013, p. 13-14).

Além disso, para a PGR, a adoção da data de 22 de julho de 2008, referente à data em que entrou em vigor o Decreto Federal n. 6.514, utilizada como referência no conceito de área rural consolidada, é absolutamente desprovida de fundamento, pois as disposições do mencionado decreto não traduziriam qualquer elemento capaz de justificar tratamento diferenciado aos danos ambientais perpetrados antes ou após sua entrada em vigor, ademais, ferindo a tríplice responsabilização (penal, administrativa e cível) imposta ao infrator ambiental pelo art. 225, § 3º, da Constituição Federal de 1988 (ADI n. 4901, 2013, p. 14).

Por derradeiro, a PGR salienta que a Lei n. 12.651/2012 consagra patente inconstitucionalidade decorrente da proteção insuficiente do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (ADI n. 4901, 2013, p. 14-15).

Com base nos fundamentos acima expostos, na ADI de n. 4901, a Procuradoria Geral da República sustenta a inconstitucionalidade dos seguintes dispositivos da Lei n. 12.651/2012:

1) art. 12, §§ 4º e 5º, que versa sobre a redução da reserva legal em virtude da existência de terras indígenas e unidades de conservação no território municipal. Tal redução constituiria retrocesso ambiental, pois que são distintas as funções ecológicas das áreas de conservação e das áreas de reserva legal, de modo que tais instrumentos não podem ser equiparados nem substituídos. Feridos estariam o dever geral de não degradação e o dever fundamental do Poder Público de promover a restauração dos ecossistemas e dos serviços ecológicos essenciais;

2) art. 12, §§ 6º, 7º e 8º, que trata da dispensa de constituição de reserva legal por empreendimentos de abastecimento público de água e tratamento de esgoto, bem como por detentores de concessão, permissão ou autorização para explorar energia elétrica e nas áreas adquiridas ou desapropriadas para implantação e ampliação da capacidade de ferrovias e rodovias. A dispensa trazida pelo dispositivo diminuiria as funções ecossistêmicas das propriedades afetadas e prejudicaria a conservação de biomas em extensas áreas, violando o dever de reparação dos danos causados, o dever geral de proteção ambiental previsto no art. 225 da Constituição da República, bem como os princípios da função social e da vedação ao retrocesso em matéria socioambiental;

3) art. 15, que autoriza o cômputo de áreas de preservação permanente no percentual de reserva legal. O preceito reduziria o número de áreas protegidas, já que as APPs e ARLs desempenham funções ecossistêmicas diversas. Afrontado estaria o art. 225, §§ 1º, I, III, e 3º, da Carta Magna de 1988;

4) art. 66, § 3º, que permite o plantio de espécies exóticas para recomposição da reserva legal. O dispositivo contrariaria o dever de vedar a utilização de espaços territoriais especialmente protegidos que comprometa os atributos que justificam a sua proteção, uma vez que a principal finalidade da reserva legal é justamente a de possibilitar a conservação e reabilitação dos biomas e da vegetação característica de cada ecossistema, protegendo a flora e a fauna nativa. Haveria, portanto, afronta ao art. 225, §§ 1º, I, III, e 3º, da Carta Magna de 1988,

bem como à função social da propriedade e à vedação ao retrocesso em matéria socioambiental;

5) arts. 48, § 2º e 66, § 5º, II, III e IV, e § 6º, que prevê a compensação da reserva legal sem que haja identidade ecológica entre as áreas, e a permissão a órgão do poder público de que a compensação ocorra por arrendamento ou pela doação de área localizada no interior de unidade de conservação. Ao permitir a desoneração do dever de recompor ou restaurar as reservas de vegetação nativa no interior de cada propriedade, o legislador teria contrariado a determinação constitucional de restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas. Além da inconstitucionalidade destes dispositivos, a PGR pleiteia que a expressão “localizada no mesmo bioma” que consta do inciso IV do § 5º do art. 66 da Lei n. 12.651/2012 seja interpretada conforme a Constituição Federal, para que seja autorizada apenas a compensação entre áreas com identidade ecológica;

6) art. 68, *caput*, que perdoa proprietários e possuidores de imóveis rurais de promoverem a recomposição, compensação ou regeneração de danos ambientais praticados por meio de supressão de vegetação nativa em respeito aos percentuais de Reserva Legal previstos pela legislação em vigor à época em que foram praticados. O dispositivo representaria flagrante retrocesso na legislação ambiental, bem como vituperaria o dever fundamental de preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais.

Não parece inconstitucional o art. 68 da Lei n. 12.651, de 2012, pois trata do perdão proprietários e possuidores de imóveis rurais que realizaram supressão de vegetação nativa em observância aos percentuais admitidos pela legislação em vigor na época em que foram praticados. Ora, se por um lado, a Constituição Federal garante a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, também garante o direito individual à segurança jurídica, que deve amparar esses proprietários e possuidores rurais.

Os fundamentos constitucionais evocados pela Procuradoria Geral da República na ADI de n. 4902 para o pleito de inconstitucionalidade de diversos dispositivos da Lei n. 12651, de 2012, são, basicamente, os mesmos espostos na ADI de n. 4901, acima já referidos, como o dever geral de não degradação ambiental, a necessidade de preservação e restauração dos processos ecológicos

essenciais e a tríplice responsabilização do causador de dano ambiental (ADI 4902, 2013, p. 02-08).

A ADI de n. 4902 diferencia-se, fundamentalmente, da ADI de n. 4901, quanto ao núcleo dos dispositivos do novo Código Florestal que, em sede dela, sustenta a Procuradoria Geral da República serem inconstitucionais, pois esta ação concentra-se, prevalentemente, nos preceitos relativos às Áreas de Reserva Legal, sendo eles:

1) art. 7º, § 3º, que permite aos responsáveis por desmatamento irregular, realizado até 22 de julho de 2008, realizarem novos desmatamentos em APPs sem que haja recuperação dos já realizados irregularmente. Pede-se a declaração de inconstitucionalidade da expressão “realizada após 22 de julho de 2008”, pois tal previsão normativa violaria os arts. 225, §§ 1º, 3º e 4º e 186 da Carta Magna de 1988, bem como princípio da isonomia;

2) art. 17, § 3º, o qual determina a suspensão imediata das atividades realizadas em Reserva Legal, mas isenta aos desmatamentos irregulares ocorridos antes de 22 de julho de 2008. Pede-se a declaração de inconstitucionalidade da expressão “realizada após 22 de julho de 2008”, pois, além de permitir a continuidade da exploração econômica instalada ilicitamente, o dispositivo eximiria, injustificadamente, o degradador do dever de reparação do dano ambiental e resultaria no esvaziamento das funções ecológicas da reserva legal impactada antes de 22 de julho de 2008. Haveria violação aos arts. 225, §§ 1º, I e III, e 3º da Constituição Federal de 1988;

3) art. 59, §§ 4º e 5º, que estabelece imunidade à fiscalização e anistia de multas relativas a danos ambientais praticados por proprietários e possuidores de imóveis rurais que aderirem ao Programa de Regularização Ambiental (PRA). O dispositivo violaria a exigência de reparação dos danos causados, o dever geral de proteção ambiental previsto no art. 225 da Constituição da República e os princípios da função social da propriedade e da vedação ao retrocesso em matéria socioambiental;

4) art. 60, que prevê a suspensão e a extinção da punibilidade referentes aos crimes previstos no art. 38, 39 e 48 da Lei n. 9.605/1998 em relação aos proprietários e possuidores de imóveis rurais que assinarem e cumprirem o termo de compromisso do PRA. O preceito feriria o art. 225, § 3º, da Constituição da República;

5) arts. 61-A, 61-B, 61-C e 63, que admitem a consolidação de danos ambientais decorrentes de infrações à legislação de proteção às áreas de preservação permanente, praticados até 22 de julho de 2008. Aduz-se que os proprietários rurais, mesmo que tenham descumprido a legislação anteriormente vigente, não serão obrigados a recuperar integralmente os danos ambientais. Ademais, os critérios para estabelecer quais as áreas de preservação permanente devem ser ou não recuperadas para adequarem-se à nova disciplina legal variariam unicamente em razão do tamanho das propriedades, sem qualquer vinculação com a importância ambiental do local ou a necessidade de restaurar os processos ecológicos essenciais. Estariam, assim, violados os arts. 225, *caput*, §§ 1º, I e III, e 3º da Constituição Federal de 1988, bem como os princípios da função social da propriedade e da vedação ao retrocesso em matéria socioambiental;

6) art. 67, que estabelece a possibilidade de consolidação de danos ambientais ocorridos até 22 de julho de 2008 em áreas rurais de até 4 (quatro) módulos fiscais e que possuem remanescente de vegetação nativa. Estariam feridos os arts. 225, *caput*, §§ 1º, I e III, e 3º da Constituição Federal de 1988, bem como os princípios da função social da propriedade e da vedação ao retrocesso em matéria socioambiental.

Por sua vez, repetindo, praticamente, os mesmos fundamentos constitucionais apontados nas ADIs de n. 4901 e 4902, tais que o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a função social da propriedade e a vedação ao retrocesso em matéria socioambiental, a ADI de n. 4903 pleiteia a declaração de inconstitucionalidade de diversos dispositivos da Lei n. 12.651, de 2012, relacionados, preponderantemente, às Áreas de Preservação Permanente, dividindo-os em dois grupos distintos, a saber:

1) das inconstitucionalidades decorrentes da violação do dever de vedar qualquer utilização do espaço territorial especialmente protegido que comprometa a integridade dos atributos que justificam sua proteção (art. 225, § 1º, III, da CF/88):

a) a PGR pede que seja conferida interpretação conforme a Constituição aos incisos VIII e IX do art. 3º do Código Florestal, na parte em que preveem a possibilidade de intervenções em Áreas de Preservação Permanente na hipótese de utilidade pública e interesse social. Sustenta que o Código Florestal não preceitua, de forma explícita, salvo no caso de “outras atividades similares” (art. 3º, VIII, e, e IX, g), que quaisquer intervenções serão justificadas apenas excepcionalmente, na

hipótese de inexistência de alternativa técnica e/ou locacional, o que diz essencial para que não descaracterizado o regime de proteção legal dessas áreas;

A PGR também pede que seja declarada inconstitucional o art. 3º, VIII, alínea *b*, da Lei n. 12.651, de 2012, na parte em que considera atividade de utilidade pública a “gestão de resíduos” e “as instalações necessárias à realização de competições esportivas estaduais, nacionais ou internacionais”, pois, no primeiro caso, poderia haver a contaminação do solo, do lençol freático e dos cursos d’água por substâncias químicas. Quanto ao segundo caso, alega que inexistente justificativa razoável para admitir atividades recreativas em áreas de preservação permanente, pois, para essas, em regra, é possível encontrar alternativas locacionais adequadas;

b) alega-se também a inconstitucionalidade do art. 4º, § 6º, da Lei n. 12.651, de 2012, que permite o uso de áreas de preservação permanente às margens de rios (art. 4º, I) e no entorno de lagos e lagoas naturais (art. 4º, II) para a implantação de atividades de aquicultura, a depender de licenciamento ambiental e da inscrição do imóvel no Cadastro Ambiental Rural. A prática de aquicultura poderia ter grande impacto ambiental, envolvendo a introdução de espécies exóticas, a utilização de produtos químicos, nocivos à vegetação e outras espécies aquáticas, entre outros. O dispositivo legal estaria a violar a proteção dos espaços territoriais protegidos e o dever geral de proteção ambiental previsto no art. 225 da Constituição da República;

c) o art. 8º, § 2º, do novo Código Florestal tem sua constitucionalidade questionada pela PGR porque, ao permitir a intervenção em mangues e restingas para implementação de projetos habitacionais, afrontaria o dever fundamental de restaurar os processos ecológicos essenciais, de proteção do meio ambiente e a vedação de utilização de espaço especialmente protegido de modo a comprometer os atributos que justificam sua proteção (art. 225, *caput*, § 1º, I e III, da CF/88);

d) por admitir o uso agrícola das várzeas, o art. 4º, § 5º, do novo Código Florestal também é dito inconstitucional pela PGR, pois traria um conceito genérico à cultura de vazante, admitindo sua prática por quaisquer agricultores, desde que se trate de pequena propriedade ou posse rural familiar. Conceitualmente, no entanto, a cultura de vazante é prática desenvolvida por comunidades tradicionais (vazanteiros), não se justificando sua adoção de forma geral. Pede-se, por isso, interpretação conforme a Constituição ao referido dispositivo para que a norma excepcional seja aplicada somente para comunidades tradicionais.

2) inconstitucionalidades por violação ao princípio da vedação do retrocesso, ao princípio da proporcionalidade, em sua vertente de vedação de proteção deficiente e ao dever geral de não degradar:

a) a Lei n. 4.771/65 previa como áreas de preservação permanente a vegetação situada “nas nascentes, ainda que intermitentes e nos chamados ‘olhos d’água, qualquer que seja a sua situação topográfica, num raio mínimo de 50 (cinquenta) metros de largura” (art. 2º, alínea c). A Lei n. 12.651, de 2012, excluiu do conceito de nascente, contido no art. 3º, XVII, as nascentes intermitentes, de modo que estas não são consideradas áreas de preservação permanente pelo novo Código Florestal. De tal modo, configurado estaria o retrocesso na legislação ambiental, porque, na prática, teria sido extinta uma categoria de espaço territorial especialmente protegido;

b) a Lei n. 4.771, de 1965, em seu art. 2º, alínea b, preconizava que o entorno de lagoas, lagos ou reservatórios d’água naturais ou artificiais constituíam áreas de preservação permanente. O art. 4º, § 1º, da Lei n. 12.651, de 2012, extinguiu as áreas de preservação permanente no entorno de reservatórios artificiais que não decorram de barramento de cursos d’água. Por sua vez, o § 4º do mesmo dispositivo também extinguiu as áreas de preservação permanente no entorno de reservatórios naturais ou artificiais com superfície de até 1 hectare, desconsiderando que lagos e lagoas desta dimensão têm as mesmas funções socioambientais que aqueles de maiores proporções. Assim, além da vedação ao retrocesso em matéria socioambiental, estariam violados o dever geral de proteção ambiental (art. 225 da CF/88) e a função social da terra;

c) diferentemente da legislação anterior, que estabelecia que os reservatórios artificiais deveriam ter área de preservação permanente de, no mínimo, 30 metros, em áreas urbanas consolidadas e 100 metros, em áreas rurais, o novo Código Florestal não estabeleceu padrão mínimo de proteção para as áreas de preservação permanente dos reservatórios artificiais, conforme se verifica em seu art. 4º, III, o que além de fomentar a insegurança jurídica, representaria flagrante retrocesso na preservação ambiental, já que possibilita que sejam fixadas faixas de proteção inferiores a 100 metros. Feridos estariam, portanto, o art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal, além da função social da propriedade;

d) a PGR sustenta ainda que o art. 5º da Lei n. 12.651, de 2012, teria incorrido em retrocesso em matéria ambiental, violando o dever geral de não

degradação, ao reduzir de 100 (cem) para 30 (trinta) metros nas áreas rurais e, nas áreas urbanas, de 30 (trinta) para 15 (quinze) metros, a largura mínima das áreas de preservação permanente dos reservatórios d'água artificiais para abastecimento e geração de energia elétrica. Ademais, também configuraria retrocesso ambiental o estabelecimento do limite máximo de 100 (cem) metros, se em área rural, e de 30 (trinta) metros, se em área urbana, pois a área de preservação permanente de reservatórios, pela disciplina legal, pode ser ampliada, caso haja necessidade, sem que exista limitação quanto a dimensões máximas, conforme art. 3º, § 1º, da Resolução CONAMA 302/2002.

A Procuradoria Geral da República também alega ser inconstitucional o art. 62 da Lei n. 12.651, de 2012, que criou uma disciplina legal específica para os reservatórios artificiais de água destinados à geração de energia ou abastecimento público que foram registrados ou tiveram seus contratos de concessão ou autorização assinados anteriormente à Medida Provisória de n. 2.166-67, de 24 de agosto de 2001. É que, ao estabelecer que, neste caso, a faixa da Área de Preservação Permanente será a distância entre o nível máximo operativo norma e a cota máxima *maximorum*, teria havido sensível redução da proteção das áreas de preservação permanente, pois tal distância, na legislação anterior, era traçada a contar da cota máxima de inundação do reservatório artificial. Por isso, o dispositivo teria retrocedido em matéria ambiental e permitido a descaracterização das áreas de preservação permanente do entorno de reservatórios artificiais.

e) O art. 10 da Lei n. 4.771, de 1965, estabelecia ser proibida, nas áreas com inclinação entre 25 e 45 graus, “a derrubada de florestas, (...), só sendo nelas tolerada a extração de toros, quando em regime de utilização racional que vise a rendimentos permanentes”. Já o art. 11 da Lei n. 12.651, de 2012, prevê que, nessas áreas, serão permitidos o manejo florestal sustentável e o exercício de atividades agrossilvipastoris, a manutenção da infraestrutura física associada ao desenvolvimento das atividades, observadas boas práticas agronômicas, vedando-se a conversão de novas áreas, excetuadas as hipóteses de utilidade pública e interesse social. A PGR alega que o dispositivo acaba por permitir que qualquer atividade que esteja instalada em áreas com inclinação entre 25º e 45º, vedada apenas, a conversão de novas áreas. Por entender violado o art. 225 da Constituição Federal, no que tange ao dever geral de não degradação, a PGR pede

que o dispositivo seja interpretado conforme a Constituição para admitir nas referidas áreas apenas o manejo sustentável, como previsto no regime anterior;

f) o Código Florestal de 2012 considera áreas de preservação permanente “as faixas marginais de qualquer curso d’água natural perene e intermitente, excluídos os efêmeros, desde a borda da calha do leito regular, em larguras mínimas” de 30, 50, 100, 200 ou 500 metros, a depender da largura do curso d’água. Todavia, enquanto a legislação anterior, estabelecia que esses limites eram contados do leito maior do rios ou qualquer curso d’água (art. 2º, a, da Lei n. 4.771/1965), a Lei n. 12.651/2012, ao definir, em seu art. 3º, XIX, o leito regular, não deixou claro que este corresponde ao leito maior, isto é, o leito do rio em sua cheia sazonal. Por isso, a PGR alega que “a determinação das áreas de preservação permanente pelo leito menor dos cursos d’água, ao invés de seu nível mais alto, pode levar ao esvaziamento das próprias funções ecossistêmicas de muitas APPs e à colocação de pessoas em situações de grave risco” (ADI n. 4903, 2013, p. 37). Por isso, pede seja dada interpretação conforme a Constituição para o art. 3º da Lei n. 12.651/2012, para que o termo leito regular seja compreendido como leito maior, conforme previsto na legislação anterior.

Em análise dos artigos ditos inconstitucionais pela Procuradoria Geral da República e dos fundamentos jurídicos invocados pelo órgão como sustentáculos de suas alegações, percebe-se que razão não lhe assiste apenas quanto à suscitada inconstitucionalidade do art. 68 do Código Florestal, o qual dispensa de promover a recomposição, compensação ou regeneração para os percentuais exigidos na nova Lei Florestal os possuidores e proprietários rurais que realizaram o desmatamento em respeito aos percentuais de Reserva Legal previstos pela legislação em vigor à época em que ocorreu a supressão. Ora, se as leis ambientais da época da supressão foram respeitadas, leis tais editadas pelo Poder Público, não é razoável punir quem as obedeceu, mas garantir a esses indivíduos o igualmente constitucional direito à segurança jurídica. Aliás, não custa lembrar que, historicamente, o Poder Público foi um dos grandes incentivadores da degradação ambiental no Brasil, interessado que estava no desenvolvimento econômico do país.

CONCLUSÃO

No ordenamento jurídico brasileiro, a função social da propriedade rural visa à ocupação racional da terra e impõe restrições ao caráter individualista e absolutista ao direito de propriedade, sendo elemento constitutivo e não meramente condicionante deste.

No Brasil, a função social da propriedade surgiu da evolução de conceitos e institutos que sempre nortearam a política do direito à terra e que denotavam preocupação social em seu uso, a exemplo da necessidade do cultivo como elemento legitimador da posse durante o regime sesmarial. Por ocasião da edição do Estatuto da Terra de 1964, esta evolução incorporou, além de outros elementos, o aspecto ambiental ao conceito de função social, o que, em termos constitucionais, somente ocorreu com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Assim, o Estatuto da Terra de 1964 e a Constituição Federal de 1988, não só estabeleceram, expressamente, que o direito de propriedade se condiciona ao cumprimento de sua função social, como o limitaram ainda mais, condicionando-o à conservação e preservação dos recursos naturais disponíveis.

Por outro lado, embora, no Direito Agrário brasileiro, a expressão *função social* da propriedade só tenha sido inserida no Estatuto da Terra de 1964, a *ideia* ou *ideal* que ela encerra, o de que a propriedade só se legitima se atende a interesses da coletividade, esteve sempre presente, desde o regime sesmarial até a Constituição de 1988, destacando-se, nesse sentido, o condicionamento do uso terra ao bem-estar social, preconizado no art. 147 da Constituição Federal de 1946.

As áreas protegidas como de Preservação Permanente e Reserva Legal são os principais mecanismos de defesa das florestas brasileiras, cujas funções ecossistêmicas são fundamentais na observância da função socioambiental da terra. Todavia, não se pode negar que o processo de ocupação das terras brasileiras resultou, em muitos casos, em impactos e pressões sobre essas áreas a serem protegidas, de modo que o uso inadequado das terras é uma realidade a ser combatida, já que as atividades agrárias, além de sua dimensão econômica, também possuem cunho social e ambiental.

Não se ignora a importância da agricultura para a economia brasileira, tampouco do aperfeiçoamento das leis ambientais para atender à nova realidade brasileira e mundial, que precisa compatibilizar o progresso científico e tecnológico

na produção com um modelo de desenvolvimento que garanta a sustentabilidade, respeitando, assim, as leis ambientais.

Por meio do histórico dos códigos florestais brasileiros, constatou-se que o novo Código Florestal, consubstanciado na Lei n. 12.651, de 2012, trilhou na mão contrária de seus antecessores, cuja evolução foi sempre no sentido de ampliar a proteção florestal. O Código de 1965, por exemplo, em relação ao Código Florestal de 1934, ampliou as categorias de áreas consideradas de preservação permanente e ainda criou a Reserva Legal. No entanto, o Código Florestal de 2012 retrocedeu em relação aos anteriores ao diminuir os limites e categorias das APPs e ARLs e ainda ao inserir no ordenamento jurídico brasileiro o conceito de área rural consolidada, reduzindo drasticamente a proteção ambiental.

Em vários de seus dispositivos, o Código Florestal de 2012 incorre em grave retrocesso em matéria socioambiental, como ao deixar de considerar de preservação permanente as nascentes intermitentes e, ainda, ao não especificar o marco a partir do qual são contados os limites estabelecidos para as APPs em faixas marginais de qualquer curso d'água.

No que tange às Reservas Legais, verifica-se também que o novo Código Florestal violou o princípio da função socioambiental da terra, por exemplo, ao autorizar o cômputo de áreas de preservação permanente no percentual da reserva legal, pois, há consenso na Ciência e no Direito, de que estas áreas protegidas possuem funções ecossistêmicas distintas. De igual modo, o uso de plantas exóticas para recomposição de Reserva Legal desmatada contraria a função socioambiental da terra e ainda viola a norma constitucional que veda a utilização o comprometimento dos atributos que justificam a proteção dos espaços territoriais especialmente protegidos.

No que tange ao conceito de área rural consolidada, a principal crítica que se faz à Lei n. 12.651, de 2012, é no sentido de que, se o que se almeja é a proteção do meio ambiente como forma de garanti-lo ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações, haveria de se impor aos desmatadores de APPs e ARLs a obrigação de reflorestá-las ou outra forma de recuperação dos danos ambientais causados. Ao invés disso, o novo Código Florestal, além de isentar de responsabilidades esses infratores ambientais, ainda os premiou ao admitir nas APPs a continuidade de atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo e turismo rural em áreas consolidadas até 22 de julho de 2008.

Infundada também a adoção da data de 22 de julho de 2008 no conceito de área rural consolidada, data coincidente com a entrada em vigor do Decreto n. 6.514, já que o aludido Decreto não contém em suas disposições qualquer elemento que justifique tratamento diferenciado entre os danos praticados antes ou após a sua vigência.

Destaca-se que tal marco temporal não é utilizado apenas no conceito de área rural consolidada, mas em diversos dispositivos e para diversos fins no texto da Lei n. 12.651, de 2012, como o que permite aos responsáveis por desmatamento irregular realizado até esta data realizarem novos desmatamentos em APPs sem que haja recuperação dos já realizados irregularmente. De igual modo, o novo Código Florestal determina a suspensão de atividades realizadas em Reserva Legal, mas isenta os responsáveis por desmatamentos realizados até esta data, violando o dever de não degradação e a obrigação de restauração dos processos ecológicos essenciais.

A redução dos limites e categorias de APPs e ARLs e a área rural consolidada foram admitidas e inseridas no Código Florestal de 2012, em razão de que o Congresso Nacional ignorou os importantes alertas da Ciência apresentados por meio do relatório técnico-científico elaborado pela Academia Brasileira de Ciência e pela Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, que minudenciou os perigos para o meio ambiente decorrentes dessas admissões e inserções. Evidencia-se, assim, que o Código Florestal não possui embasamento científico, o que fragiliza e compromete o direito de todos ao meio ambiente equilibrado, especialmente para as futuras gerações.

Viu-se também que, historicamente, o Poder Público foi um dos grandes incentivadores da degradação ambiental no Brasil, interessado que estava no desenvolvimento econômico do país. Por essa e por outras razões é que parece desprovido de fundamento o pleito da Procuradoria Geral da República, formulado na ADI de n. 4901, de inconstitucionalidade do art. 68 do Código Florestal de 2012, o qual dispensa de promover a recomposição, compensação ou regeneração para os percentuais exigidos na nova Lei Florestal os possuidores e proprietários rurais que realizaram o desmatamento em respeito aos percentuais de Reserva Legal previstos pela legislação em vigor à época em que ocorreu a supressão. Ora, se as leis ambientais da época da supressão foram respeitadas, leis tais editadas pelo Poder

Público, não é razoável punir quem as obedeceu, mas garantir a esses indivíduos o igualmente constitucional direito à segurança jurídica.

Afora o art. 68, os demais dispositivos do Código Florestal de 2012 apontados pela Procuradoria Geral da República nas ADIs de n. 4901, 4902 e 4903, por admitirem a consolidação de áreas irregularmente ocupadas até 22 de julho de 2008 em APPs e ARLs e, em muitos casos, reduzirem os limites e categorias destas, afiguram-se, de fato, inconstitucionais, violando de modo geral o princípio da função socioambiental da terra e, em particular, diversos outros princípios ambientais constitucionais, como a vedação ao retrocesso em matéria socioambiental, a prevenção, a precaução, o poluidor-pagar, o ecodesenvolvimento, a responsabilidade intergeracional, bem como as regras do dever geral de não degradação e a vedação do comprometimento da integridade dos atributos que justificam a proteção dos espaços territoriais especialmente protegidos, todos convergentes para a concretização do direito maior de todos, presentes e futuras gerações, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme estatuído no art. 225, *caput*, da Constituição Federal.

Espera-se, agora, que o Poder Judiciário, no momento de julgar os dispositivos atacados, compreenda a complexidade e importância das situações lhe apresentadas. Enquanto isso, a sociedade terá de lidar com incerteza jurídica atinentes à questão ambiental e com o próprio meio ambiente clamando por soluções.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Academia Brasileira de Ciências (ABC); Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC). *O Código Florestal e a Ciência: contribuições para o diálogo*. São Paulo: SBPC, 2011.

AHRENS, Sérgio. O “novo” Código Florestal brasileiro: conceitos jurídicos fundamentais. Disponível em: <http://www.ambientebrasil.com.br/florestal/download/SAhrensCodigoFlorestal.pdf> Acesso em 21 fev 2015, às 01h45min.

ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993. p. 83.

AMARAL, Francisco. *Direito civil: introdução*. 5 ed. rev. atual. e aum. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Áreas protegidas e propriedade constitucional*. São Paulo: Atlas, 2011.

_____. *Direito Ambiental*. 12 ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

ARAÚJO, Telga. A propriedade e sua função social. In: LARANJEIRA, Raymundo (coord.). *Direito agrário brasileiro*. São Paulo: LTr, 1999. p. 154-166.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL – ABES-SP. Código Florestal: apreciação atualizada. São Paulo: ago, 2013. In: http://www.abes-sp.org.br/arquivos/atualizacao_codigo_florestal.pdf. Acesso em 04 dez 2014, 00h22min.

BALBIM, Leonardo Isper Nassif; CARVALHO, Nathan Castelo Branco de; LEHFELD, Lucas de Souza. *Código florestal comentado e anotado artigo por artigo*. 2 ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2013.

BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito (O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil). *Revista da Escola Nacional da Magistratura*, n. 2, p. 26-72. Brasília: Escola Nacional da Magistratura, 2006, p. 36.

BASTOS, Telza Ávila; SOARES, Ivan Freitas. *Conservação de Solo e água*. Brasília: SENAR, 1985 (série aprender a fazer).

BELCHIOR, Germana Parente Neiva; LEITE, José Rubens Morato. *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. In: Perspectivas e desafios para a proteção da biodiversidade no Brasil e na Costa Rica. São Paulo: Editora Instituto o Direito por um Planeta Verde, 2014. p. 10-43.

BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcelos e. Responsabilidade civil pelo dano ambiental. *Revista de Direito Ambiental*. RDA 9/5. Jan-mar, 1988. p. 75-136.

BORGES, Paulo Torminn. *Institutos básicos do direito agrário*. 5 ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 1987.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. In: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em 31 jul 2014, às 11h23min.

_____. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946. In: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm> Acesso em 17 fev 2015, às 21h20min.

_____. Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824. In: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm> Acesso em 31 jul 2013, às 10h23min.

_____. Decreto n. 7.830, de 17 de outubro de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis n^{os} 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis n^{os} 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória

nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. In: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7830.htm Acesso em 15 jan 2015, às 01h11min.

_____. Decreto n. 23.793, de 23 de janeiro de 1934. Revogado pela Lei n. 4.771, de 1965. Aprova o Código Florestal que com este baixa. In: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d23793.htm Acesso em 28 nov 2014, às 00h58min.

_____. Decreto n. 86.146, de 23 de junho de 1981. In: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-86146-23-junho-1981-435419-publicacaooriginal-1-pe.html> Acesso em 17 fev 2015, às 21h26min.

_____. Lei n. 4.132, de 10 de setembro de 1962. In: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4132.htm Acesso em 17 fev 2015, às 21h24min.

_____. Lei n. 4.771, de 15 de setembro de 1965. Revogada pela Lei n. 12.651, de 2012. Institui o novo Código Florestal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4771.htm#art50 Acesso em: Acesso em 28 nov 2014, às 00h58min.

_____. Lei n. 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8629.htm Acesso em 05 dez 2014, 23h30min.

_____. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. In: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm Acesso em 05 dez 2014, 10h15min.

_____. Lei n. 11.428, de 22 de dezembro de 2006. Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências. In:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11428.htm> Acesso em 15 jan 2015, às 01h15min.

_____. Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis n^{os} 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis n^{os} 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória n^o 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília-DF: 28 maio 2012. In: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm> Acesso em 08 set 2014, às 02h30.

_____. Medida Provisória n. 1.511, de 25 de julho de 1996. Dá nova redação ao art. 44 da Lei n. 4771, de 15 de setembro de 1965, e dispõe sobre a proibição do incremento da conversão de áreas florestais em áreas agrícolas na região Norte e na parte Norte da região Centro-Oeste, e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília-DF: 26 jul 1996. In: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/1511.htm> Acesso em 21 mar 2015, às 00h55min.

_____. Projeto de Lei n. 1.876/1999. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis ns 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis n^{os} 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória n^o 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. In: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=17338>> Acesso em 05 dez 2014, 22h31min.

CARVALHO, Edson Ferreira de. *Curso de Direito Florestal Brasileiro: sistematizado e esquematizado*. Curitiba: Juruá, 2013.

COSTA, Moacir Lobo da. A propriedade na Doutrina de Duguit. In: <www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/66216> Acesso em 30 nov 2014, às 18h54min.

COUTINHO, Marcos Pellegrini (el al). O Código Florestal atual e suas implicações na prevenção de desastres naturais. *Sustentabilidade em Debate*. Brasília, v. 4, n. 2, p. 237-256, jul/dez 2013.

DERANI, C.; ZAKIA, M.J.B. Situação jurídica das florestas plantadas. *In*: LIMA, W. P.; ZAKIA, M.J.B. *As florestas plantadas e a água: implementando o conceito da microbacia hidrográfica como unidade de planejamento*. São Carlos: Rima, 2006. p. 171-184.

ELLOVITCH, Mauro da Fonseca. As graves consequências do “Novo” Código Florestal. Disponível em: <<http://www.ecodebate.com.br/2010/10/06/as-graves-consequencias-do-novo-codigo-florestal-artigo-de-mauro-da-fonseca-ellovitch/>> Publicado em 06 de outubro de 2010. Acesso em 05 dez 2014, as 21h11min.

ESTADO DE MINAS GERAIS. Lei n. 14.309, de 19 de junho de 2002. Dispõe sobre as Políticas Florestal e de Proteção à Biodiversidade no Estado. Diário do Executivo de Minas Gerais: 20 jun 2002. Disponível em: <<http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=5306>> Acesso em: 02 fev 2015, às 00h01min.

FARIAS, Paulo José Leite. *Água: Bem Jurídico Econômico ou Ecológico?* Brasília: Brasília Jurídica, 2005.

FARIAS, Valdez Adriani; PINTO JÚNIOR, Joaquim Modesto. *Função social da propriedade: dimensões ambiental e trabalhista*. Brasília: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2005.

FENSTERSEIFER, Tiago; SARLET, Ingo Wolfgang. Notas sobre os deveres de proteção do Estado e a Garantia da proibição de retrocesso em matéria (socio) ambiental. *In*: <http://www.planetaverde.org/arquivos/biblioteca/arquivo_20131207162429_2438.pdf> Acesso em 13 dez 2014, as 22h23min.

FERREIRA, Pinto. *Curso de Direito*. 3 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 1998.

FIGUEIREDO, Guilherme Purvin de. *A propriedade no direito ambiental*. 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

_____. Projeto do código florestal no senado e suas consequências. In: <<http://www.observatorioeco.com.br/projeto-do-codigo-florestal-no-senado-e-suas-consequencias/>>. Acesso em 30 nov 2014, às 18h31min.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental brasileiro*. 2 ed. ampl. São Paulo: Saraiva, 2001.

FRANÇA, Franciney Carreiro; SAUER, Sérgio. Código Florestal, função socioambiental da terra e soberania alimentar. *Caderno CRH*, Salvador, v. 25, n. 65, p. 285-307, maio/ago, 2012.

GOMES, Marcos Antônio Ferreira; PEREIRA, Lauro Charlet. *Áreas frágeis no Brasil: subsídios à legislação ambiental*. Jaguariúna-SP: Embrapa Meio Ambiente, 2011. (Documentos / Embrapa Meio Ambiente; 87).

GRAZIANO NETO, Francisco. *Questão agrária e ecologia: crítica da moderna da agricultura*. 2 ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1985.

JUNQUEIRA, Messias. *As Terras Devolutas na Reforma Agrária*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1964.

LAUREANO, Santos; MAGALHÃES, José Luiz dos Quadros. Código Florestal e Catástrofes Climáticas. In: <<http://www.ecodebate.com.br/2011/02/16/codigo-florestal-e-catastrofes-climaticas-artigo-de-delze-dos-santos-laureano-e-jose-luiz-quadros-de-magalhaes/>> Acesso em 28 nov 01h59min.

LEUZINGER, Márcia Dieguez. Áreas protegidas e código florestal. In: *Instituto o Direito por um Planeta Verde. 17º Congresso Brasileiro de Direito Ambiental: Código Florestal*. São Paulo, 2012, p. 151-172.

LEWINSOHN (et al). Impactos potenciais das alterações propostas para o Código Florestal Brasileiro na biodiversidade e nos serviços ecossistêmicos. In: <<http://www2.unesp.br/revista/wp-content/uploads/2010/10/Biota-Fapesp-ABECO-Sintese-CFB-e-biodiversidade.pdf>> Acesso em 18 mar 2015, às 23h22min.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 18 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

MARÉS, Carlos Frederico. *A função social da terra*. Porto Alegre-RS: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2003.

MARQUES, Benedito Ferreira. *Direito agrário brasileiro*. 8 ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2009.

MARQUES, O. A. V. (et al). Impactos potenciais das mudanças propostas no Código Florestal Brasileiro sobre os répteis brasileiros. Biota Neotrop, Vol. 10, n. 04. In: <<http://www.biotaneotropica.org.br/v10n4/pt/abstract?article+bn00510042010>> Acesso em 14 dez 2014, às 01h40min.

MELO NETO, João Evangelista. In: MILARÉ, Edis; MACHADO, Paulo Affonso Leme (Coord.). *Novo Código Florestal*. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013. p. 80-82.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. O novo Código Florestal e a atuação do Ministério Público Federal. In: <<http://4ccr.pgr.mpf.mp.br/documentos-e-publicacoes/base-de-dados/trabalhos-sobre-o-codigo-florestal/novo-codigo-florestal-e-atuacao-mpf.pdf>> Acesso em 15 jan 2014, às 01h38min.

MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente: a gestão ambiental em foco*. 7 ed. ver. atual e reform. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Princípios fundamentais do direito ambiental*. Revista de Direito Ambiental. n. 02, abr-jun/1996. p. 50-65.

MOTTA, Márcia Maria Menendes; ZARTH, Paulo (orgs.). *Formas de resistência camponesa: visibilidade e diversidade de conflitos ao longo da história*. São Paulo: Editora UNESP; Brasília-DF: Ministério do Desenvolvimento Agrário, NEAD, 2008.

NALINI, Renato. *Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo*. Apelação cível 990.10.487517-0/SP. Voto 17.643. Publicação: 28.04.2011, p. 04.

NOGUEIRA, Jorge Madeira; SIQUEIRA, Ciro Fernando Assis. O novo Código Florestal e a Reserva Legal: do preservacionismo desumano ao conservacionismo politicamente correto. In: <<http://www.sober.org.br/palestra/12/08O387.pdf>>. Acesso em 18 fev 2015, às 02h40min.

OPTIZ, Oswaldo; OPTIZ, Sílvia C.B. *Curso completo de Direito Agrário*. 4 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010.

FUNDAÇÃO CALOUSTE GULBENKIAN. Ordenações Filipinas. In: <<https://books.google.com.br/books?id=fY8OAAAAYAAJ&pg=PA822&lpg=PA822&dq=sesmarias+s%C3%A3o+propriamente+as+dadas+de+terras&source=bl&ots=4F6eXLmbuC&sig=klzfrTwk4FoyiWIGsKG5rzhmnKM&hl=pt-BR&sa=X&ei=XS4QVbuCJIKggwTmq4DoCQ&ved=0CCIQ6AEwAQ#v=onepage&q=sesmarias%20s%C3%A3o%20propriamente%20as%20dadas%20de%20terras&f=false>> Acesso em 24 mar 2015, às 12h30min.

ORGANIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS BRASILEIRAS (OCB); SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM DO COOPERATIVISMO (SESCOOP). *Revisão do Código Florestal: o desafio de preservar e produzir*. Brasília-DF: 2011.

PANASOLO, Alessandro; PETERS, Edson Luiz. *Reserva legal e áreas de preservação permanente à luz da nova Lei Florestal 12.651/12*. Curitiba: Juruá, 2014.

PAULINO, Eliane Tomiasi. A mudança do Código Florestal Brasileiro: em jogo a função social da propriedade. In: *Revista de Geografia Agrária*. Vol. 7, n. 13. p. 40-64, fev. 2012.

PEREIRA, Rosalina Pinto da Costa Rodrigues. A teoria da função social da propriedade rural e seus reflexos na acepção clássica de propriedade. In: STROZAKE, Juvelino (org.). *A questão agrária e a justiça*. São Paulo: RT, 2000.

PORTO, José Costa. *O sistema sesmarial no Brasil*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, s/d.

PRIOSTE, Fernando G. Vieira (et al). Mudanças na legislação ambiental e os reflexos na agricultura familiar camponesa e povos e comunidades tradicionais: subsídios técnicos e políticos para o debate. Terra de Direitos: organização e Direitos Humanos. In: <http://terradedireitos.org.br/wp-content/uploads/2010/06/An%C3%A1lise-Terra-de-Direitos-C%C3%B3digo-Florestal.pdf>> Acesso em 03 dez 2014, 22h56min.

REBELO, Aldo. O Código Florestal: a questão nacional. *Revista Princípios*, 2011. p. 04-08.

_____. Parecer do relator deputado federal Aldo Rebelo (PCdoB-SP) ao Projeto de Lei n. 1876/99 e apensados. In: www.camara.gov.br/sileg/integras/777523.doc> Acesso em 08 fev 2015, às 00h22min.

SAMPAIO, Plínio de Arruda. A Reforma Agrária. In: *Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA)*. Ano 18, n. 02. Ago a Nov 1988.

SILVA, José Gomes da. Reforma agrária na Constituição Federal de 1988: Uma avaliação crítica. In: *Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA)*. ano 18. N. 2. Agosto a novembro 1988, p. 05- 20.

SILVA, Lígia Osório. *Terras devolutas e latifúndio: efeitos da lei de 1850*. 2 ed. Campinas – SP: Editora da Unicamp, 2008.

SOARES-FILHO, Britaldo Silveira. *Impacto da revisão do código florestal: como viabilizar o grande desafio adiante?* Brasília: Secretaria de Assuntos Estratégicos: 2012.

SMITH, Roberto. *Propriedade da Terra & transição: estudo da formação da propriedade privada da terra e transição para o capitalismo no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1990.

SODERO, Fernando Pereira. *Curso de Direito Agrário: o Estatuto da Terra*. v. 2. Fundação Petrônio Portella – MJ. Brasília, 1982.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Resp. 1.245.149/MS (2011/0038371-9). Rel. Ministro Herman Benjamin. Disponível em: <<http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/23516125/recurso-especial-resp-1245149-ms-2011-0038371-9-stj/inteiro-teor-23516126>> Acesso em 21 fev 2015, às 23h32min.

_____. Novo Código Florestal é incompatível com princípio da “proibição de retrocessos”, diz ministro do STJ. Disponível em: <<http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Meio-Ambiente/Novo-Codigo-Florestal-e-incompativel-com-principio-da-%27proibicao-de-retrocessos%27-diz-ministro-do-STJ/3/17461#>> Acesso em 16 nov 2014, às 16h33min.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade de n. 4901. In: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4355097>> Acesso em 20 mar 2015, às 23h41min.

_____. Ação Direta de Inconstitucionalidade de n. 4902. In: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4355128>> Acesso em 20 mar 2015, às 23h43min.

_____. Ação Direta de Inconstitucionalidade de n. 4903. In: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4355144>> Acesso em 20 mar 2015, às 23h44min.

_____. Ação Direta de Inconstitucionalidade de n. 4937. In: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4388129>> Acesso em 20 mar 2015, às 23h46min.

TOLEDO, Luís Felipe (et al). A revisão do Código Florestal Brasileiro: impactos negativos para a conservação dos anfíbios. *Revista Biota Neotrop*, vol. 10, n. 4. In: <<http://www.biotaneotropica.org.br/v10n4/pt/abstract?article+bn00410042010>> Acesso em 18 dez 2014, às 18h29min.

TRINDADE, Gustavo. Áreas de Preservação Permanente e Reserva Legal: análise comparativa entre o atual Código Florestal Federal (Lei nº 4.771/1965) e o substitutivo do PL nº 1.876/1999 (Novo Código Florestal). In: <http://www.planetaverde.org/arquivos/biblioteca/arquivo_20131206205500_8109.pdf> Acesso em 20 mar 2015, às 22h42min.

TUNDISI, José Galizia; TUNDISI, Takako Matsumura. Impactos potenciais das alterações do Código Florestal nos recursos hídricos. *Biota Neotrop*. Vol. 10, n. 4. p. 67-75. In: <<http://www.scielo.br/pdf/bn/v10n4/10.pdf>> Acesso em 19 jan 2015, às 23h46min.

VALVERDE, Sebastião Renato (coord.). *Novo Código Florestal: estudo comparativo entre a redação do Projeto de Lei 1.876/99 aprovado na Câmara dos Deputados e as emendas propostas no Senado*. Projeto Mudar Gerais. Viçosa-MG: fev 2012.