



NOVO CÓDIGO FLORESTAL

SUAS IMPLICAÇÕES NO CONTEXTO DA
SUSTENTABILIDADE SOCIOECONÔMICA
AMBIENTAL

Júlio César Teixeira Crivellari

D'PLÁCIDO
EDITORA

Novo código florestal: suas implicações no contexto da sustentabilidade socioeconômica ambiental

Júlio César Teixeira Crivellari



D'PLÁCIDO
EDITORA

Copyright © 2016, D'Plácido Editora.
Copyright © 2016, Júlio César Teixeira Crivellari.

Editor Chefe
Plácido Arraes

Produtor Editorial
Tales Leon de Marco

Capa
Bárbara Rodrigues da Silva

Diagramação
Bárbara Rodrigues da Silva

Todos os direitos reservados. Nenhuma parte desta obra pode ser reproduzida, por quaisquer meios, sem a autorização prévia da D'Plácido Editora.



Editora D'Plácido
Av. Brasil, 1843, Savassi
Belo Horizonte – MG
Tel.: 3261 2801
CEP 30140-007

Catálogo na Publicação (CIP)
Ficha catalográfica

CRIVELLARI, Júlio César Teixeira

Novo código florestal: suas implicações no contexto da sustentabilidade socioeconômica ambiental -- Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2016.

Bibliografia

ISBN: 978-85-8425-333-3

1. Direito . 2. Direito Ambiental I. Título. II. Direito

CDU349

CDD341.347

Dedico este trabalho a minha esposa e companheira Claudia, fonte de inspiração, de quem subtraí momentos importantes da nossa vida.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Funções ecossistêmicas das áreas de preservação permanente

Figura 2: APPs protetoras das margens dos cursos d'água antes e depois da Lei 12.651/12

Figura 3: Proteção das APPs de topo de morros e montanhas (Lei 4.771/65 e Resolução Conama 303/02)

Figura 4: (Des)proteção das APPs de topo de morros e montanhas (Lei 12.651/12)

Figura 5: APPs de topo de morros e montanhas (segundo Lei 4.771/65 e Resolução CONAMA 303/02)

Figura 6: APPs de topo de morros e montanhas (após a Lei 12.651/12)

Figura 7: Consequências da redução da proteção das APPs rurais de topo de morros e montanhas

Figura 8: Consequências da redução da proteção das APPs urbanas de topo de morros e montanhas

Figura 9: Nota Técnica da Agência Nacional de Águas, 2012 (Advertência sobre a proteção das APPs)

Figura 10: Consolidação de intervenções em APP ao redor de nascentes e olhos d'água

Figura 11: Recomposição de APP no entorno de lagoas naturais em áreas consolidadas

Figura 12: Recomposição de APPs ao longo de cursos d'água em áreas consolidadas

Figura 13: Principais funções das áreas ripárias

Figura 14: Caracterização do “nível máximo operativo” e a “cota máxima maximorum”

Figura 15: Funções ecossistêmicas das ARLs segundo a Lei 12.651/12

Figura 16: Como pode ficar uma ARL em área consolidada após a Lei nº 12.651/12

Figura 17: Impactos da Lei nº. 12.651/12 para APPs e ARLs no fracionamento de imóveis rurais

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Proteção das APPs ao longo de cursos d'água e nascentes ao longo do tempo

Tabela 2: Proteção das APPs ripárias (lagos, lagoas e reservatórios) ao longo do tempo

Tabela 3: Proteção das APPs de montanha ao longo do tempo

Tabela 4: Proteção das APPs de determinados ecossistemas ao longo do tempo

Tabela 5: Requisitos para intervenção nas APPs ao longo do tempo

Tabela 6: Recomposição de APPs ao longo de cursos d'água em áreas consolidadas

Tabela 7: Recomposição de APPs ao redor de nascentes e veredas em áreas consolidadas

Tabela 8: Recomposição de APPs ao redor de lagos/lagoas naturais e reservatórios artificiais em áreas consolidadas

Tabela 9: A definição e regimes das “áreas ou ocupações consolidadas” ao longo do tempo (na legislação federal)

Tabela 10: Evolução histórica das ARLs na legislação brasileira

Tabela 11: Situação das ARLs em áreas rurais consolidadas após a Lei 12.651/12.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADIN – Ação Direta de Inconstitucionalidade

ANA – Agência Nacional de Águas

APP – Área de Preservação Permanente

ARL – Área de Reserva Legal

AUR – Área de Uso Restrito

CDB – Convenção da Diversidade Biológica

CAR – Cadastro Ambiental Rural
CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente
COPAM – Conselho Estadual de Política Ambiental de Minas Gerais
CRA – Cota de Reserva Ambiental
EMPRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EPA – *United States Environmental Protection Agency*
ETEP – Espaço Territorial Especialmente Protegido
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
NRCS – *Natural Resources Conservation Service*
PL – Projeto de Lei
PRA – Programa de Regularização Ambiental
REsp – Recurso Especial
RFL – Reserva Florestal Legal
RL – Reserva Legal
RPPN – Reserva Particular do Patrimônio Natural
SICAR – Sistema de Cadastro Ambiental Rural
SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente
SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação
STF - Supremo Tribunal Federal
STJ - Superior Tribunal de Justiça
TJMG - Tribunal de Justiça de Minas Gerais
TJSC – Tribunal de Justiça de Santa Catarina
TJSP – Tribunal de Justiça de São Paulo
UC – Unidade de Conservação
UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais
USDA – *United States Department of Agriculture*
WCED - *World Commission on Environment and Development*
ZEE – Zoneamento Ecológico-Econômico
ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social

Sumário

Capítulo 1	
Introdução	13
Capítulo 2	
Desenvolvimento sustentável, sustentabilidade e resiliência	17
Capítulo 3	
Áreas de preservação permanente	37
3.1. Origens. Conceito. Funções ecossistêmicas e delimitação das Áreas de Preservação Permanentes.....	38
3.2. Regime de proteção das Áreas de Preservação Permanente.....	59
3.3. Áreas consolidadas em Áreas de Preservação Permanente.....	65
Capítulo 4	
Áreas de reserva legal	99
4.1. Conceito. Origens. Funções ecossistêmicas e delimitação das Áreas de Reserva Legal.....	100
4.2. Regime de proteção das Áreas de Reserva Legal.....	109
4.3. Áreas consolidadas em Áreas de Reserva Legal.....	122
Capítulo 5	
Aspectos técnicos concernentes à proteção das áreas de preservação permanente e reserva legal	149

Capítulo 6

Da inaplicabilidade da teoria do fato consumado para justificar a consolidação de degradações ambientais.....	161
--	------------

Capítulo 7

Teoria dos direitos fundamentais.....	171
--	------------

- 7.1. O direito fundamental ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado e o princípio da proibição de proteção deficiente.....172
- 7.2. Princípio da igualdade, áreas consolidadas do novo Código Florestal e a anistia de infrações administrativas e penais.....179
- 7.3. O princípio de proibição de retrocesso ambiental.....190
- 7.4. Inconstitucionalidade da Lei nº. 12.651/12.....201

Capítulo 8

Conclusões.....	217
------------------------	------------

Referências.....	223
-------------------------	------------

A Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988, garantiu os direitos à igualdade (aqui entendido como o direito de o cidadão receber tratamento estatal idêntico ao dispensado a outros indivíduos em posição jurídica equivalente ou semelhante) e à propriedade, prescrevendo que a propriedade legítima é a que cumpre sua função social e que esta, por sua vez, é atendida se houver utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente. Além desses direitos, a Constituição consagrou, no mesmo plano, o meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado como direito fundamental difuso, transindividual, indivisível e essencial à sadia qualidade de vida, impondo ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para a presente e futuras gerações.

Para assegurar a efetividade do direito fundamental ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado, segundo dicção constitucional, é preciso restaurar e preservar os processos ecológicos essenciais, bem como a biodiversidade, e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; 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, assim como proteger a fauna e a flora, vedadas as práticas que coloquem em risco sua função ecológica e provoquem a extinção de espécies.

As florestas brasileiras e demais formas de vegetação foram inicialmente protegidas na forma prevista no Código Florestal de 1934 (Decreto federal n.º. 23.793/34), posteriormente substituído pelo

Código de 1965 (Lei nº. 4.771/65), o qual sofreu as mudanças mais importantes em 1986, 1989 e 2001. Nesse último caso, na vigência da Medida Provisória nº. 2.166/01, é que se firmaram as áreas de preservação permanente (APPs) e as áreas de reserva legal (ARLs) enquanto espaços especialmente protegidos e cumpridores de funções ecológicas diversas e indispensáveis à preservação da biodiversidade, ao bem-estar das populações humanas e, até mesmo, à sustentabilidade das atividades agrícolas, industriais e econômicas, conforme os mandamentos constitucionais.

Diante da intensa repulsa aos avanços legais ambientais pelo agronegócio e outros setores econômicos, que ainda não compreenderam a importância da preservação desses espaços territoriais e dos serviços e funções ecossistêmicas que eles desempenham, principalmente, para o desenvolvimento de suas próprias atividades econômicas, não obstante as inúmeras contribuições da ciência para esse entendimento, não tardou para que a bancada ruralista, maior bancada legislativa federal, providenciasse a mudança do Código Florestal de 1965 por meio da aprovação do Projeto de Lei (PL) nº. 1.876/99, que se tornou a Lei nº. 12.651/12, publicada no dia 28/05/2012. Tal lei foi parcialmente vetada pela Presidente da República, que então editou a Medida Provisória nº. 571/12. Diferentemente da Medida Provisória 2.166/01, que fora reeditada 67 vezes sem que houvesse apreciação pelo Congresso Nacional, a Medida Provisória 571/12 foi objeto de análise célere, sendo convertida na Lei nº. 12.727/12, publicada em 18/10/2012. No âmbito do estado de Minas Gerais, p.ex., a legislação ambiental acompanhou *ipsis litteris* as mudanças da legislação federal por meio da edição da Lei estadual nº. 20.922/2013.

A Lei nº. 12.651/12, ao dispor sobre a vegetação nativa, inaugurou uma série de mudanças na legislação ambiental em relação às APPs e ARLs, cuja análise e estudo, quanto à aplicabilidade e incidência em diversas atividades econômicas utilizadoras de recursos e serviços ambientais, tornaram-se de suma importância, inclusive porque sua inconstitucionalidade já foi postulada ao Supremo Tribunal Federal e poderá novamente vir a ser reivindicada em qualquer ação proposta em todo o território nacional pelo Ministério Público e por eventuais interessados, pessoas físicas e jurídicas, de direito público e privado.

O capítulo 2 deste trabalho é dedicado à apresentação das definições de desenvolvimento sustentável, sustentabilidade e resiliência, cuja compreensão é necessária para o adequado entendimento acerca

da contribuição ou não do “novo Código Florestal” para a garantia da sustentabilidade e da resiliência dos sistemas social, econômico e ambiental, uma vez que a Lei nº. 12.651/12 citou o vocábulo “sustentabilidade” 04 vezes, a locução “desenvolvimento (ecologicamente) sustentável” 02 vezes (aliás, alegando ser esse seu objetivo principal, na proteção da vegetação nativa), bem como o adjetivo “sustentável” (relacionado aos substantivos “uso”, “modo”, “exploração [agroflorestal]” e “manejo”) 28 vezes.

O capítulo 3 versa especificamente sobre as origens, definições, funções ecossistêmicas, importância, regimes de proteção e as delimitações espaciais das APPs no contexto da sucessão de leis no tempo (leis florestais federais de 1934 e 1965, com destaque para a legislação florestal mineira), incluindo o regramento legal inaugurado pelo “novo Código Florestal” (Lei nº. 12.651/12), o qual, por sua vez, reduziu substancialmente as categorias e extensões dessas áreas de especial proteção, permitindo inúmeras consolidações de desmatamento e intervenção em áreas urbanas e rurais situadas em APPs, além de ter anistiado inúmeras infrações administrativas e penais praticadas até a data de 22 de julho de 2008.

O capítulo 4 foi reservado para o estudo da ARLs, considerando os mesmos parâmetros metodológicos de apresentação do capítulo anterior em que são apresentadas as origens, definições, funções ecossistêmicas, importância, regimes de proteção e as delimitações espaciais das ARLs no contexto da sucessão de leis no tempo (leis florestais de 1934, 1965 e 2012), que também sofreram redução substancial de proteção em virtude da previsão de diversas exceções legais às regras de proteção gerais, da permissão de diversas consolidações de desmatamento e intervenção em ARLs, em todos os biomas, além da anistia a inúmeras infrações administrativas e penais praticadas antes e depois de 22 de julho de 2008.


No capítulo 5, é apresentada a base científica para fixação da extensão das APPs e ARLs, inclusive com base na literatura internacional, demonstrando-se que a legislação em vigor até maio de 2012 não estabelecia arbitrariamente faixas de proteção de APPs e percentual de ARLs sem qualquer fundamento técnico plausível e razoável, e tem em conta as diversas e relevantes funções ecossistêmicas desempenhadas por cada uma dessas áreas de especial proteção.

No capítulo 6, buscou-se o aprofundamento da noção e inaplicabilidade da teoria do fato consumado no que concerne às normas

da Lei nº. 12.651/12, que previram a consolidação de usos e intervenções em APPs e ARLs até 22 de julho de 2008, citando-se recente jurisprudência dos Tribunais pátrios, inclusive superiores (STJ e STF), acerca do tema, no âmbito do Direito Ambiental, demonstrando-se cabalmente competir ao Poder Judiciário afastar a incidência dessas normas para determinar compulsoriamente a restauração dos ecossistemas e dos processos ecológicos degradados pela atividade humana.

O capítulo 7 foi especialmente reservado para o estudo da teoria dos direitos fundamentais, tendo em vista que o direito ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado, vale dizer, o direito à sustentabilidade, é considerado direito fundamental, regido pelos princípios constitucionais da proibição de proteção deficiente e da proibição de retrocesso ambiental, sendo ainda abordados os direitos fundamentais à igualdade e à propriedade. Cumpre consignar que a nova lei flexibilizou a responsabilização administrativa e criminal dos infratores, mesmo para algumas infrações penais praticadas após 22 de julho de 2008, em prejuízo de todos aqueles cidadãos que respeitaram a lei então vigente, antes e após a referida data. Portanto, a Lei nº. 12.651/12 violou frontalmente o princípio constitucional da igualdade e o correlato direito fundamental do cidadão à igualdade. Após dissertar sobre esses assuntos, o capítulo é arrematado com a indicação pormenorizada dos dispositivos da Lei nº. 12.651/12, cuja inconstitucionalidade é objeto de apreciação pelo Supremo Tribunal Federal, desde janeiro de 2013, em quatro ações diretas de inconstitucionalidade (ADIns) já reunidas para julgamento conjunto.

Este trabalho procurou investigar e demonstrar que a lei em vigor (Lei nº. 12.651/12) não se predispõe a garantir a sustentabilidade socioeconômica ambiental profetizada, esperando-se contribuir para a reflexão acerca de um dos temas mais polêmicos e atuais da seara ambiental à vista da necessidade da produção de riquezas e da equidade social, que não podem prescindir da exploração e uso racional dos recursos ambientais disponíveis, sob a perspectiva da sustentabilidade – resiliência dos sistemas; formulando-se parâmetros hermenêuticos sobre a aplicação da nova legislação federal que respeitem a supremacia da Constituição Federal e os interesses socioambientais mais importantes, que não podem ser postergados e/ou vilipendiados em prol de interesses econômicos.



A presente obra analisa aspectos da sustentabilidade e da resiliência, aprofundando os estudos sobre a importância e delimitação das áreas de preservação permanente e da reserva legal conforme disciplinadas desde sua origem até a edição do novo Código Florestal (Lei n.º. 12.651/2012), situando a aplicação das normas ambientais no tempo, bem como trata da teoria do fato consumado, das consolidações de ocupação e uso em áreas de preservação permanente (urbanas e rurais) e de reserva legal, da anistia das infrações ambientais e penais, além dos princípios ambientais aplicáveis à luz da Teoria dos Direitos Fundamentais.