

# ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE E RESERVA LEGAL: UMA ANÁLISE SOBRE A (IN) CONSTITUCIONALIDADE DO NOVO CÓDIGO FLORESTAL

Ernesto Santana dos Reis<sup>1</sup>

Rosane de deus Santana dos Reis<sup>2</sup>

## RESUMO

As Áreas de Preservação Permanente e a Reserva Legal são instrumentos de proteção ambiental, instituídos pelo Código Florestal de 1965 e mantidos, com alterações, no Código de 2012, reconhecidos por sua importância no tocante à garantia ao meio ambiente equilibrado. O objetivo deste trabalho é contextualizar as recentes divergências pros pelo tema, num contraponto à posição do STF, tão somente pelo respeito ao debate, não atribuindo qualquer juízo de valor a este ou àquele entendimento.

**Palavras chaves:** Meio ambiente. Legislação ambiental. Princípios.

## 1 INTRODUÇÃO

A preocupação com os problemas advindos da exploração ambiental desordenada remonta aos tempos antigos, como pode se constatar dos estudos acerca da ocupação agrícola das terras localizadas nos vales dos rios Nilo, Tigre e Eufrates, por volta do ano 3000 A.C, quando foram identificados os primeiros exemplos de registros públicos oficiais de direitos e privilégios, bem como de obrigações e responsabilidades relativos à terra (MARCONDES, 2005).

As Áreas de Preservação Permanente (APPs) e Reserva legal (RL) foram instituídas pelo Código Florestal Brasileiro de 1965, tendo sido criadas para proteger o ambiente natural, devendo estar cobertas com a sua vegetação original, não sendo áreas apropriadas para alteração de uso da terra. À esse respeito, com a edição da Lei 12.651/2012, algumas alterações foram verificadas, provocando questionamentos quanto à sua constitucionalidade, motivo pelo qual o Supremo Tribunal Federal veio a manifestar-se, decidindo de uma vez o problema efetivando o atual dispositivo legal.

Este trabalho visa analisar tais alterações na lei, bem como abordar sobre a decisão do STF e suas consequências, sem, contudo, pretender esgotar a matéria. Para tanto, foram observadas as legislações referentes ao tema, o julgado do STF, a Constituição Federal, obras e artigos científicos correlatos.

---

<sup>1</sup> Aluno do curso de Direito

<sup>2</sup> Aluno do curso de Direito

## **2 A QUESTÃO AMBIENTAL: BREVE HISTÓRICO SOBRE A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA**

Desde o início da colonização do Brasil, a Coroa Portuguesa percebeu que a exploração direta da natureza seria o principal eixo de busca de riqueza. A nova terra era vista como um espaço de exploração lucrativa, sendo o pau-brasil o elemento natural a ser aproveitado comercialmente. Segundo Marcondes (2005, p.34), a primeira iniciativa de proteção às nossas florestas foi a elaboração, em 1542, da elementar Carta Régia, medida essa que tinha como preocupação apenas a “evasão sem controle da riqueza representada pelo pau-brasil”.

Na fase colonial, as autoridades manifestaram algum interesse pela preservação do meio ambiente, como se nota nas provisões e cartas régias de 1754, 1795 e 1800, sempre outorgando à Coroa Portuguesa a responsabilidade pelas terras florestadas, entretanto, observa-se que o objetivo era apenas o de garantir a madeira necessária à construção de obras e à indústria naval (REIS, 2011).

Em 1818, um sério problema de escassez de água ameaçou a cidade do Rio de Janeiro, o que fez com que Dom João VI ordenasse a interrupção da exploração florestal nas nascentes próximas da cidade, plantando árvores junto às cabeceiras dos rios. O problema surgiu da devastação ocorrida em quase toda a Floresta da Tijuca, então ocupada pelos extensos plantios de café.

Surgiu daí muitas proibições ao corte de madeira. Dentre essas destaca-se a Carta de Lei de 1827, que dava poder aos juízes de paz para fiscalização das matas e a interdição de corte das madeiras de construção em geral, daí a popular terminologia “madeira de lei”. Essa medida real determinava a desapropriação das terras que contivessem nascentes, colocando-as sob o domínio do poder público (MARCONDES, 2005).

No período Republicano, a primeira tentativa de regulamentação ambiental, que também não obteve êxito, foi o Decreto nº 8.843, de 1907, que criava a Reserva Florestal localizada no então território do Acre, tornando-se esta a primeira área protegida apenas no papel.

Em 1934 foi instituído o Código Florestal Brasileiro (Decreto nº 23.793), estabelecendo as diretrizes básicas para a exploração, conservação e reconstituição das florestas, além de cominar pena de prisão ou detenção e multa para as condutas lesivas às florestas. Nesta esteira, o Decreto-Lei nº 2.014, de 1940, autorizava governos estaduais a efetuar a fiscalização das florestas e o de nº 6.912, de 1944, reorganizou o serviço florestal. Em 1965 foi editado o “Novo Código Florestal”, revogando aquele de 1934.

A Lei 4.771/65 foi criada, dentre outros objetivos, para proteger as florestas existentes no território nacional, como também proteger os solos contra a erosão e as águas dos rios, lagos e lagoas contra o assoreamento. A lei instituiu a obrigatoriedade de preservação das florestas e demais formas de vegetação natural de preservação permanente, as quais deveriam estar localizadas em locais denominados Áreas de Preservação Permanente (APPs). O seu art. 2º estabelecia que:

Art. 2º Consideram-se de preservação permanente, pelo só efeito desta Lei, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas:

a) ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água desde o seu nível mais alto em faixa marginal cuja largura mínima será:

...

c) 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;

d) no topo de morros, montes, montanhas e serras;

e) nas encostas ou partes destas, com declividade superior a 45°, equivalente a 100% na linha de maior declive;

... (BRASIL, 1965).

Em 2002, tendo em vista os compromissos assumidos pelo Brasil na Declaração do Rio de Janeiro de 1992, e a necessidade de regulamentação do art. 2º da lei 4.771/65, entra em vigor a Resolução nº 303, do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), que estabelece parâmetros, definições e limites de APPs (BRASIL, 2002) e adota como nível mais alto aquele alcançado por ocasião da cheia sazonal do curso d'água perene ou intermitente. Neste diapasão, designa como Área de Preservação Permanente aquela situada em faixa marginal, medida a partir do nível mais alto, em projeção horizontal, com larguras mínimas estipuladas em suas diversas alíneas. Retornando ao Código Florestal de 1965, vê-se que este trazia o conceito de.

Reserva Legal como sendo:

...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 (BRASIL, 1965).

Calha sublinhar que a referida lei determinava, ainda, que as RLs deveriam ser averbadas à margem da inscrição da matrícula do imóvel, vedada a alteração de sua destinação.

### 3 O NOVO CÓDIGO FLORESTAL

Em 2012, foi sancionada a Lei 12.651, ou Novo Código Florestal, revogando a Lei 4.771/65. O novel mandamento trouxe os seguintes conceitos de APP e RL em seu artigo 3º:

...

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

III - Reserva Legal: área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, delimitada nos termos do art. 12, com a função de assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa; (BRASIL, 2012).

Dentre as alterações significativas e mais controversas em relação à lei anterior, encontram-se as relativas às concessões de uso nas Áreas de Preservação, como as APPs de cursos d'água, relativas às faixas marginais, que passaram a serem medidas a partir da borda da calha do leito regular de qualquer curso d'água, e não mais a partir do seu nível mais alto; também nas APPs de topo de morro, onde a mudança se deu na altura mínima da elevação e no aumento da inclinação, ambas alterações, no entender de muitos, prejudiciais, quando comparadas à legislação anterior.

No tocante à Reserva Legal, o código atual disciplina sobre os casos de redução de área, quando um município tiver mais da metade de seu território ocupado por unidades de conservação, e sobre situações de dispensa da reserva ou de recomposição da mesma, sendo um dos pontos mais polêmicos a possibilidade de se admitir o cômputo das Áreas de Preservação Permanente no cálculo do percentual da Reserva Legal do imóvel. Pela nova lei, o registro da área de Reserva Legal no cartório de registro de imóveis deixa de ser uma obrigação, isto porque, a partir de então, a RL deverá ser registrada no órgão ambiental competente, por meio da inscrição no Cadastro Ambiental Rural (CAR).

Para além dessas alterações, o dispositivo que, talvez, maior polêmica tenha gerado na nova lei diz respeito à anistia dispensada aos proprietários com terras

consolidadas com ocupação antrópica preexistente a 22 de julho de 2008, e que tenham aderido ao Programa de Regularização Ambiental (PRA), cabendo, aqui, o destaque de que esta data corresponde à promulgação do Decreto 6.514, que regulamentou a lei de crimes ambientais em relação às infrações e sanções administrativas ao meio ambiente.

#### **4 A CONSTITUCIONALIDADE DO NOVO CÓDIGO FLORESTAL**

O artigo 225 da Constituição Federal, caput, aduz que: “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” (BRASIL, 1988).

A Procuradoria Geral da República (PGR) ajuizou no Supremo Tribunal Federal três Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs), e o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), na mesma esteira, demandou mais uma, todas a guisa da inadequação de alguns dispositivos incorporados ao Código Florestal de 2012. Em sentido contrário, o Partido Progressista (PP) impetrou uma Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC), buscando salvaguardar o referido instrumento legal.

Na fase de julgamento das ações, o Partido Progressista arguiu, como motivação para o ajuizamento da retromencionada ADC, as diversas decisões judiciais discrepantes, as quais estavam gerando transtornos aos produtores rurais, colocando-os em situação de insegurança em face da incerteza decorrente da análise da regulamentação de alguns dispositivos, defendendo que o novo código daria previsibilidade, segurança jurídica e mais, permitiria, também, um maior controle sobre a preservação dos remanescentes de mata atlântica e do cerrado. Argumentou, destarte, que revogar a lei após cinco anos de sua vigência representaria um malgrado retrocesso (STF, 2018a).

No fluxo contrário, os que impetraram as já consignadas ADIs aduziram que o código atual viola os princípios da solidariedade entre gerações e da responsabilidade, na medida que flexibiliza e fragiliza o sistema de controle ambiental, isto por conta dos níveis de proteção inadvertidamente reduzidos nas regras de uso das Áreas de Preservação Permanente e de Reserva Legal. Apontam, também, como inconstitucional, a anistia concedida aos produtores rurais em relação aos danos ocorridos antes do ano de 2008. Neste viés, rechaçam a nova lei quanto às falhas cometidas no tocante ao cumprimento dos preceitos constitucionais de proteção ambiental, reparação de danos, preservação ambiental e desenvolvimento sustentável, argumentando não ter havido a devida harmonia para a ocorrência

simultânea destes. Defendem, ainda, que, do ponto de vista da sustentabilidade e da função ecológica da reserva legal, é descabido permitir a sua recomposição com o plantio de espécies exóticas (STF, 2018a).

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pela constitucionalidade das regras do novo Código Florestal, ponderando que a recomposição ambiental permanece obrigatória, inclusive para os desmatamentos ilegais ocorridos antes de julho de 2008. Com efeito, não haverá o perdão em sentido amplo, mas, sim, a conversão da multa pecuniária em prestação de serviços ambientais apenas nos casos em que a reparação pactuada tiver sido integralmente cumprida (STF, 2018a).

Outras entidades fizeram-se presentes na Corte Suprema, em favor da constitucionalidade da norma ambiental: a Associação Brasileira do Agronegócio (ABAG), a Confederação Nacional do Sistema Financeiro (CONSIF), a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), dentre outras. Posicionaram-se contrariamente à constitucionalidade o Instituto Socioambiental (ISA), a Rede de Organizações Não-Governamentais da Mata Atlântica (RMA), o Mater Natura – Instituto de Estudos Ambientais, a Associação Brasileira de Reforma Agrária (Abra) e outros.

O resultado do julgamento reconheceu a validade de diversos dispositivos, declarou alguns trechos como inconstitucionais e atribuiu interpretação conforme a outros tantos. Naquilo que concerne aos aspectos mais polêmicos, notadamente no tocante à anistia, o entendimento da Corte foi de que a hipótese prevista na norma não configura o esquecimento das infrações cometidas, uma vez que os proprietários continuam sujeitos à punição em ocorrendo o descumprimento dos ajustes firmados. Para o STF, a nova previsão legal teria, na verdade, o condão de estimular a recuperação de áreas degradadas. Este ponto recebeu interpretação conforme a Constituição, com o objetivo declarado de afastar o risco de prescrição ou decadência da punibilidade no decurso dos termos de compromisso subscritos nos programas de regularização ambiental assumidos pelos proprietários, seja quanto aos ilícitos ambientais praticados antes de 22/07/2008, seja das sanções deles decorrentes (STF, 2018b).

Foi reconhecida a constitucionalidade do art. 12, parágrafos 4º, 5º, 6º, 7º e 8º, que trata da possibilidade da redução e exigência da Reserva Legal em situações específicas. Também o art. 13, parágrafo 1º, art. 15, art. 66, parágrafos 3º, 5º e 6º, arts. 67 e 68, tiveram sua constitucionalidade acolhida, permitindo-se, então, o cômputo das Áreas de Preservação Permanente no cálculo do percentual da Reserva Legal, a recomposição da RL com plantio intercalado de espécies nativas e exóticas, bem como facultando-se a compensação da mesma. Foram também admitidos em

sua constitucionalidade os arts. 61-A, 61-B, 61-C, 63, 67 e 78-A, que tratam da autorização de uso, exigência e limites de recomposição em Áreas de Preservação Permanentes (STF, 2018b). Ademais, diversos artigos tiveram sua interpretação fixada conforme a Constituição de modo a assegurar que os entornos das nascentes e dos olhos d'água intermitentes configuram Área de Preservação Permanente. No entanto, apesar de bastantes controversos, foi admitida a constitucionalidade do art. 3º, inciso XIX, e art. 4º, inciso I, da lei 12.651/2012, que determinam que seja consideradas Áreas de Preservação Permanentes "... as faixas marginais de qualquer curso d'água natural, perene e intermitente, excluídos os efêmeros, desde a borda da calhado leito regular..."(BRASIL,2012).

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.**

As mudanças ocorridas na legislação ambiental brasileira não são suficientes para assegurar a total proteção ambiental e a conservação ou preservação dos recursos naturais. Dúvidas persistem quanto ao alcance e efetividade da nova legislação, seja no tocante à redução das obrigações de proteção, seja com relação aos instrumentos para apuração das agressões e a consequente necessidade de regularização ambiental.

Pesquisas científicas defendiam que a largura da mata ciliar definidas no Código Florestal de 1965, consideradas de preservação permanente, não eram suficientes para assegurar a proteção de áreas hidrologicamente sensíveis em microbacias. Os estudos mais recentes já apontam que, com base no Código Florestal de 2012, em algumas situações, a alteração quantitativa das APPs de recursos hídricos demonstra uma redução de 50% (cinquenta por cento) na extensão da APP a ser restaurada, isso em face da mudança da largura prevista no código atual, comparativamente com o anterior (LOPES; TASSIGNY; TEIXEIRA,2017).

A despeito da Lei de Crimes Ambientais (Lei 9.605/98) considerarem ato criminoso a destruição, danificação e uso com infringência das normas de proteção das florestas consideradas APPs, segundo Reis (2011), observa-se, no Brasil, um quase generalizado descumprimento aos regulamentos legais, conforme pode ser verificado na análise dos dados declaratórios no Censo Agropecuário de 2006 e no Sistema Nacional de Cadastro Rural do INCRA.

Necessário se faz um maior rigor com relação ao Cadastro Ambiental Rural (CAR), no que diz respeito à implementação de uma fiscalização que garanta a efetiva regularização ambiental das áreas anistiadas, bem como nas áreas decorrentes de infrações posteriores. Por se tratar de ato declaratório, os registros do CAR apontam

diversos problemas, como a sobreposição de imóveis e de Unidades de Conservação, além de inconsistências nas informações. Merece atenção o fato de que a normatização do processo de regularização ambiental deve se dar a cargo dos estados, o que pode gerar uma falta de uniformização nos procedimentos.

Machado (2013) relata que a regularização ambiental está diretamente relacionada aos princípios do direito ao meio ambiente equilibrado, à sadia qualidade de vida e aos princípios da reparação e da obrigatoriedade da intervenção do Poder Público. Urge destacar que, no tocante ao princípio da precaução, o seu descumprimento deve sempre pressupor um julgamento buscando a maior proteção ambiental, nunca o contrário, sob pena de atentar-se contra o que os autores deste trabalho consideram direito ambiental adquirido, configurando-se uma flagrante desobediência ao art. 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei n° 4.771, de 15 de setembro de 1965**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis/L4771.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L4771.htm). Acesso em: 20 mar. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm). Acesso em: 20 mar. 2018.

BRASIL. **Lei n° 12.651, de 25 de maio de 2012**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm#art83](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm#art83). Acesso em: 20 mar. 2018.

LOPES, Ana Maria D'Ávila; TASSIGNY, Mônica Mota; TEIXEIRA, Diego Monte. A redução das Áreas de Preservação Permanente de recursos hídricos pelo novo Código Florestal e o princípio da proibição proteção deficiente. **Revista da Faculdade de Direito da UFG**, v. 41, n. 1, p. 46-65, jun. 2017. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/revfd/article/view/42049>. Acesso em: 8 abr. 2018.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. 1313 p.

MARCONDES, Sandra **A Brasil, amor à primeira vista**. São Paulo: Peirópolis, 2005.

REIS, Ernesto S. dos. **Identificação e delimitação de Áreas de Preservação Permanente no âmbito do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais**. 2011. 128 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Ambiental Urbana). Escola Politécnica, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011.

STF. **STF inicia julgamento de ações sobre o novo Código Florestal**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=355704&caixaBusca>. Acesso em: 2 abr. 2018

STF. **Acompanhamento processual ADIs 4901, 4902 e 4903 e ADC 42**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp>. Acesso em: 2 abr. 2018.