

Presente e futuro da legislação ambiental no âmbito da proteção dos recursos naturais – o novo código florestal brasileiro¹

Daniel Smolentzov²

Sumário: 1 – Introdução; 2 – Breves considerações acerca do Decreto federal nº 6.514/2008; 3 – Novo Código Florestal – vetos, Adis e suas repercussões; 4 – A atuação da PGE/SP; 5 – Conclusão.

1. Introdução

O consagrado princípio do desenvolvimento sustentável, pelo qual se estabelece que os recursos naturais serão utilizados de forma a se preservar para as futuras gerações o direito de terem acesso a estes mesmos recursos disponíveis às atuais gerações, impõe um eterno e delicado conflito entre os interesses econômicos e a preservação do meio ambiente.

Este conflito aflora de maneira contundente no Brasil dos dias atuais por conta do anseio de desenvolvimento econômico e social trazido por

1 Este artigo está relacionado com questões abordadas no evento "X Jornadas Luso-Brasileiras de Direito do Ambiente – Legislação Ambiental: Presente e Futuro, promovido pela Universidades Lusíada", ocorrido em 09 de outubro de 2013, com o apoio do Centro de Estudos da Procuradoria Geral do Estado.

2 Procurador do Estado de São Paulo responsável pela Coordenadoria de Defesa do Meio Ambiente do Gabinete do Procurador Geral do Estado. Mestre em Direitos Difusos e Coletivos pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Especialista em Direito do Estado pela Escola Superior da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo. Membro Titular do Conselho Estadual do Meio Ambiente do Estado de São Paulo (CONSEMA) e do Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico do Estado de São Paulo (CONDEPHAAT).

anos de estagnação e subdesenvolvimento do país. Pode-se dizer que a estabilização econômica alcançada a partir do Plano Real (1994) foi um marco para o desenvolvimento da economia brasileira e com isto um importante, diria até mesmo decisivo, fator para o acirramento dos conflitos impostos pela equação desenvolvimento econômico e proteção do meio ambiente.

Não custa lembrar que o Brasil, com sua dimensão continental, com seu posto de país mais rico em biodiversidade do mundo³ e com o baixo índice de desenvolvimento econômico apresentado até a estabilização econômica, não precisou se preocupar em demasia com as problemáticas trazidas pela obrigação de se seguir o modelo estabelecido pelo desenvolvimento sustentável. Afinal, havia recursos naturais de sobra diante da demanda econômica do país.

Contudo, a crescente demanda por recursos naturais decorrente do aumento da produção do país imposta pela aceleração do crescimento econômico faz com que os defensores do meio ambiente passem a exercer a legítima pressão por maior controle do Estado Brasileiro sobre o uso deste bem intergeracional, buscando-se, com isso, concretizar o postulado estabelecido pelo desenvolvimento sustentável.

Nesse contexto, entrou em vigor no Brasil a Lei Federal nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, a conhecida “lei dos crimes ambientais”. Para regulamentar a parte administrativa desta lei, foi editado o Decreto Federal nº 6.514, de 22 de julho de 2008, estabelecendo as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, bem como o processo administrativo para a apuração destas infrações.

2. Breves considerações acerca do Decreto Federal nº 6.514/2008

Sobre a edição do citado decreto federal, vale transcrever as palavras do Deputado Federal Reinhold Stephanes:

A edição do Decreto 6.514/08 foi um dos maiores equívocos do governo federal, tanto que alertei para o fato de que nem o presidente Lula, nem o ministro Carlos Minc, recém-chegado ao Ministério do Meio

3 Informação extraída da Dissertação de Mestrado deste autor aprovada na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (p. 100).

Ambiente, haviam lido o que assinaram. O decreto regulamentou a lei de crimes ambientais e fixou o prazo para que todos os proprietários rurais averbassem nos cartórios as áreas de Reserva Legal.⁴

As palavras do nobre Deputado Federal referem-se aos artigos 55 e 152 do Decreto Federal em análise⁵, que, de fato, traziam sanções para a ausência de averbação de reserva legal, obrigação exigida pelo antigo Código Florestal Brasileiro (Lei Federal nº 4.771/65 – vigente à época), impondo-se, em última alteração, a data de 11 de junho de 2012 como termo inicial para a aplicação das citadas sanções.

Em agosto de 2008, os Ministérios da Agricultura e do Meio Ambiente começaram a elaborar uma agenda comum para a reforma da legislação ambiental, já que não adiantava alterar apenas o decreto sem alterar pontos do Código Florestal. Afinal, adiar os prazos é postergar os problemas. No encontro, defendi a realidade agrícola, considerando que o Bioma Amazônico e regiões agrícolas consolidadas (onde se produz há décadas) precisavam ser tratados de forma diferente pela lei.

Para a reforma do Código Florestal, foi proposta pelo Ministério da Agricultura a modificação de, pelo menos, cinco itens:

1. Permitir a soma das APPs às reservas legais em propriedades rurais de até quatro módulos fiscais;
2. Autorizar o plantio de 50% da reserva legal com as florestas comerciais;
3. Prever a compensação ambiental fora da microbacia, desde que no mesmo bioma;
4. Aplicar o princípio do gradualismo para margens de pequenos rios e riachos; e
5. Manter a atividade agrícola em áreas já consolidadas, como o topo de morro e encostas.

4 STEPHANES, Reinhold. *Código Florestal. A Lei e Considerações*. Publicação sem editora distribuída pelo próprio Deputado Federal. Brasília, 2012, p.23-24.

5 Artigo 55, *caput*, do Decreto Federal nº 6.514/98: Deixar de averbar a reserva legal: Penalidade de advertência e multa diária de R\$50,00 (cinquenta reais) a R\$500,00 (quinhentos reais) por hectare ou fração da área de reserva legal. Artigo 152: O disposto no art.55 entrará em vigor em 11 de junho de 2012. www.planalto.gov.br (02.10.2013).

Ao lado desses cinco pontos, a Câmara dos Deputados, por meio de uma Comissão Especial, passou a estudar uma mudança mais ampla, objetivando a elaboração do Código Florestal.⁶

3. Novo Código Florestal – vetos, ADIs e suas repercussões

Aberta a discussão para um novo Código Florestal Brasileiro, os interesses econômicos do agronegócio de um lado e os interesses de proteção dos recursos naturais de outro foram postos pelos diversos representantes de cada segmento da sociedade, gerando amplo e, por diversas vezes, acirrado debate no Poder Legislativo Federal. Aqui, ocorreu a primeira “grande batalha” reveladora das dificuldades de se concretizar o princípio do desenvolvimento sustentável.

O relatório do Deputado Federal Aldo Rebelo começou a ser produzido em agosto de 2009. Depois de longas negociações e mais de cem audiências públicas, o substitutivo foi aprovado, com 410 votos favoráveis e 63 contrários, em maio de 2011.

Da Câmara, o texto seguiu para a apreciação dos senadores, que aperfeiçoaram o projeto, o que regimentalmente provocou reanálise por parte dos deputados federais. Por sua vez, a Câmara aprovou parte do que o Senado alterara e os deputados eliminaram alguns itens.⁷

Aprovado o projeto de lei do novo Código Florestal Brasileiro no âmbito do Poder Legislativo, seguiu-se para apreciação do Poder Executivo. Neste momento, houve a segunda “grande batalha”:

“Veta, Dilma”

Desde que foi aprovado no Congresso, o novo código vem gerando polêmica entre ambientalistas e ruralistas. Movimentos organizados por entidades de proteção ambiental, como o “Veta, Dilma” e o “Veta tudo, Dilma” se espalham pelas redes sociais.

Personalidades como Fernanda Torres e Wagner Moura também se mobilizaram. No início do mês, a atriz Camila Pitanga chegou a quebrar o

6 STEPHANES, Reinhold. Código Florestal. A Lei e Considerações. Publicação sem editora distribuída pelo próprio Deputado Federal. Brasília, 2012, p.24-25.

7 STEPHANES, Reinhold. Código Florestal. A Lei e Considerações. Publicação sem editora distribuída pelo próprio Deputado Federal. Brasília, 2012, p.25-26.

protocolo em um evento em que era a mestre de cerimônias – e do qual Dilma e o ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva participavam –, para pedir: “Veta, Dilma”.

O cartunista Maurício de Souza divulgou esta semana em seu Twitter um quadrinho em que aparece o personagem Chico Bento dizendo: “Veta tudim, dona Dirma”.⁸

Após intensa pressão social, a Presidente do Brasil, Dilma Rouseff, apresentou doze vetos ao texto encaminhado pelo Poder Legislativo, editando, no mesmo dia da promulgação do novo Código Florestal, a Medida Provisória nº 571, de 25 de maio de 2012, pela qual se alterou diversos dispositivos da citada lei. Referida medida provisória foi finalmente convertida na Lei Federal nº 12.722, de 17 de outubro de 2012.

Posto no ordenamento jurídico brasileiro o novo Código Florestal (Lei Federal nº 12.651/2012), iniciou-se a terceira “grande batalha”. O Procurador-Geral da República ingressou com três ações diretas de inconstitucionalidade (ADIs 4.901, 4.902 e 4.903) junto ao Supremo Tribunal Federal questionando vinte e três artigos da nova legislação. O Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) também ajuizou uma ação direta de inconstitucionalidade (ADI 4.937) para buscar a declaração de inconstitucionalidade de, afora alguns artigos já objeto das ADIs propostas pelo Procurador-Geral da República, mais três artigos do novo Código Florestal.

Desta forma, há no Brasil hoje quatro ações diretas de inconstitucionalidade questionando vinte e seis artigos da Lei Federal nº 12.651/2012, todas sob a relatoria do Ministro do Supremo Tribunal Federal Luiz Fux, que estabeleceu nas três ADIs propostas pelo Procurador-Geral da República o rito mais célere previsto no artigo 12 da Lei Federal nº 9.868, de 10 de novembro de 1999.⁹

⁸ www.g1.globo.com. Em 08.06.2012.

⁹ Artigo 12 da Lei Federal nº 9.868/99: Havendo pedido de medida cautelar, o relator, em face da relevância da matéria e de seu especial significado para a ordem social e a segurança jurídica, poderá, após a prestação das informações, no prazo de 10 (dez) dias, e a manifestação do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República, sucessivamente, no prazo de 5 (cinco) dias, submeter o processo diretamente ao Tribunal, que terá a faculdade de julgar definitivamente a ação.

Em linhas gerais, O Procurador Geral da República e o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) buscam a declaração de inconstitucionalidade dos artigos que, de alguma maneira, flexibilizam regras para as áreas de preservação permanente (APPs) e reserva legal, bem como trazem a regularização de áreas desmatadas ilegalmente.

O grande argumento jurídico utilizado para se buscar a inconstitucionalidade dos dispositivos mencionados do novo Código Florestal é o princípio da vedação de retrocesso ambiental. Segundo apresentação do Projeto Florestar do Ministério Público do Estado de São Paulo:¹⁰

Princípio da Vedação de Retrocesso Ambiental:

– **Objetivo:** impedir a diminuição do nível de proteção normativa ambiental (material ou formal) aquém do **mínimo existencial ecológico** (qualidade ambiental indispensável à vida, com dignidade, das gerações presentes e futuras);

– **Bases e conteúdo:** mínimo existencial, garantia dos processos ecológicos essenciais, hiperproteção dos ecossistemas frágeis ou à beira do colapso e preservação absoluta das espécies ameaçadas de extinção. (BENJAMIN, Antonio Herman. Princípio da proibição de retrocesso ambiental. In: *O princípio da proibição de retrocesso ambiental*. Senado Federal. p. 63. Disponível em: www2.senado.gov.br).

– **Imperativos jurídico-ambientais mínimos (núcleos jurídicos duros)**

- * Preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais;
- * Preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do país;
- * Proteger a fauna e a flora e impedir práticas que coloquem em risco a extinção de espécies.

(BENJAMIN, Antonio Herman. Princípio da proibição de retrocesso ambiental. In: *O princípio da proibição de retrocesso ambiental*. Senado Federal. p. 63. Disponível em: www2.senado.gov.br)

10 Apresentação do Projeto Florestar do Ministério Público do Estado de São Paulo pelo Centro de Apoio Operacional Cível e de Tutela Coletiva. Coordenadora: Dra. Lídia Helena Ferreira da Costa Passos. Membros: Drs. Adriano de Andrade de Souza, Luis Fernando Rocha e Tatiana Barreto Serra.

– **Amparo Constitucional:**

- * Art.1º, III (princípio da dignidade da pessoa humana);
- * Art.4º, IX (princípio do progresso da humanidade);
- * Art.60, §4º, IV (direitos fundamentais – cláusulas pétreas);
- * Art.225, *caput*, e §1º, I, II e VII.

– **Amparo infraconstitucional:**

- * Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966);
- * Convenção Interamericana de Direitos Humanos (1969);
- * Protocolo Adicional à Convenção Interamericana de Direitos Humanos (1988);
- * LPNMA, art.2º, *caput* (objetivo de preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida).

Nesta terceira “grande batalha”, agora no âmbito do Poder Judiciário, vivenciaremos no Brasil um grande embate jurídico sobre a constitucionalidade dos pontos mais relevantes do novo Código Florestal. Há, sem dúvida, inúmeros bons argumentos de um lado e de outro, que serão muito bem colocados por aqueles que defendem a expansão do agronegócio de um lado e a proteção mais contundente dos recursos naturais de outro. Caberá ao Supremo Tribunal Federal, todavia, neste caso concreto, equacionar e materializar o tão almejado e pregado princípio do desenvolvimento sustentável.

Enquanto não se define a constitucionalidade dos artigos de maior impacto do novo Código Florestal (até a presente data – 03.10.2013 – não há decisão do STF nas citadas ADIs), o Estado de São Paulo, seguindo o princípio da legalidade imposto à administração pública, está obrigado a operacionalizar e concretizar a nova legislação ambiental da forma como está posta atualmente no ordenamento jurídico. Com este objetivo, a Secretaria de Estado do Meio Ambiente (SMA) formou um grupo de trabalho, que contou com a presença da Procuradora do Estado Chefe da Consultoria Jurídica da citada Secretaria, Dra. Silvia Helena Nogueira Nascimento, para analisar todos os artigos do atual Código Florestal. O resultado deste grupo de trabalho foi enviado ao Gabinete do Sr. Secretário do Meio Ambiente, que, após análise, encaminhou à Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, trinta e uma questões relativas à aplicação do novo Código Florestal.

4. A atuação da PGE/SP

No âmbito do Gabinete do Sr. Procurador Geral do Estado, foi formado um grupo de trabalho composto por oito Procuradores do Estado com a incumbência de responder aos questionamentos formulados pela Secretaria do Meio Ambiente. A orientação jurídica apresentada pelo citado grupo de trabalho contou com a aprovação do Sr. Procurador Geral do Estado.

Da orientação jurídica dada pela Procuradoria Geral do Estado, destaco dois pontos que me pareceram mais relevantes:

PRIMEIRO PONTO – Art. 68. 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 são dispensados de promover a recomposição, compensação ou regeneração para os percentuais exigidos nesta Lei.

§ 1º Os proprietários ou possuidores de imóveis rurais poderão provar essas situações consolidadas por documentos, tais como a descrição de fatos históricos de ocupação da região, registros de comercialização, dados agropecuários da atividade, contratos e documentos bancários relativos à produção, e por todos os outros meios de prova em direito admitidos. (...)

O artigo 68 da Lei Federal 12.651/2012 cuida de outra exceção à observância dos percentuais gerais mínimos de Reserva Legal de que trata o artigo 12 do mesmo diploma legal, impondo regras específicas para a instituição da Reserva Legal na hipótese por ele versada.

O artigo em referência pressupõe a existência de percentual de Reserva Legal previsto em lei, diverso e inferior aos limites mínimos impostos pelo artigo 12 da Lei 12.651/2012, e que teria sido observado quando da supressão da vegetação nativa localizada em imóvel rural, demandando um estudo da criação, evolução e alteração do referido instituto na legislação pátria e, em especial, a sua incidência no âmbito do Estado de São Paulo.

Portanto, a aplicação do dispositivo incide apenas a partir da efetiva previsão normativa do instituto da Reserva Legal, tanto que assim mencionado com letras maiúsculas na Lei Federal 12.651/2012, não ha-

vendo que se falar de sua incidência também para áreas em que a legislação ambiental teria determinado a manutenção de parte da cobertura nativa como condição para a supressão da vegetação, desvinculada, ou ainda, antes da criação do instituto da Reserva Legal.

Veja-se que o Código Florestal instituído pelo Decreto Federal 23.793, de 23 de janeiro de 1934, não previa o instituto da Reserva Legal e, por consequência, a sua averbação, embora contemplasse em seu artigo 23 que nenhum proprietário de terras cobertas por matas poderia abater mais de três quartas partes da vegetação existente, salvo nas hipóteses dos artigos 24 (vegetação plantada pelo próprio proprietário sem compensação conferida pelos poderes públicos) e 51 (transformação de florestas heterogêneas em homogêneas, mediante assinatura, perante a autoridade florestal, de termo de obrigação de replantio e trato cultural por prazo determinado, com as garantias necessárias).

No que diz respeito ao Código Florestal, instituído pela Lei Federal 4.771, de 15 de setembro de 1965, constata-se que a redação original do artigo 16 já previa o respeito ao limite mínimo de 20% da área de cada propriedade com cobertura arbórea, nas regiões Leste-Meridional, Sul e Centro-Oeste, a critério da autoridade competente, não havendo, também, menção ao instituto da Reserva Legal nem a obrigatoriedade de averbação da área perante o registro de imóveis. O artigo 15 do Código em questão proibia, ainda, a exploração sobre a forma empírica das florestas primitivas da Bacia Amazônica, que só poderiam ser utilizadas em observância a planos técnicos de condução e manejo, a serem estabelecidos por ato do Poder Público, editados no prazo de um ano. Nos termos do artigo 44 da lei em comento, para a Região Norte e na parte norte da Região Centro-Oeste, enquanto não fosse editado o decreto referido no artigo 15, a exploração a corte raso só era admitida desde que fosse mantida com cobertura arbórea pelo menos 50% da área de cada propriedade. Portanto, não há que se questionar a incidência da regra constante do artigo 68 da Lei Federal 12.651/2012 em relação a tais obrigações.

Somente com a edição da Lei Federal 7.803, de 18 de julho de 1989, que alterou o Código Florestal de 1965, surgiu o instituto da Reserva Legal, a ser averbada na matrícula do imóvel, observado o percentual mínimo de 20% do imóvel rural, consoante especificado no artigo 16:

“Art. 16

(...)

§ 2º A reserva legal, assim entendida a área de, no mínimo, 20% (vinte por cento) de cada propriedade, onde não é permitido o corte raso, deverá ser averbada à margem da inscrição de matrícula do imóvel, no registro de imóveis competente, sendo vedada a alteração de sua destinação, nos casos de transmissão, a qualquer título, ou de desmembramento da área.

§ 3º Aplica-se às áreas de cerrado a reserva legal de 20% (vinte por cento) para todos os efeitos legais.”

De acordo com a nova redação dada ao artigo 44, foi acrescentado o parágrafo único ao citado dispositivo, que passou então a considerar como área de Reserva Legal o percentual mínimo de 50% da área do imóvel nas hipóteses tratadas no *caput* (Região Norte e parte norte da Região Centro-Oeste).

Posteriormente à criação do Instituto da Reserva Legal em 1989 constatam-se inúmeras e sucessivas alterações ao Código de 1965, no que concerne ao percentual a ela aplicável, que foi modificado para determinadas regiões do país.

Pela Medida Provisória 1.511, de 25 de julho de 1996, a exploração a corte raso só era admitida mediante a manutenção de cobertura arbórea de, no mínimo, 50% de cada propriedade, a título de Reserva Legal, em áreas agrícolas na Região Norte e na parte norte da Região Centro-Oeste, sendo que, nas propriedades onde a cobertura arbórea fosse constituída de fitofisionomias florestais, era vedado o corte em 80% (art.44). Tais percentuais foram mantidos pela Medida Provisória 1.605-18, de 11 de dezembro de 1997.

Já pela Medida Provisória 1.736-31, de 14 de dezembro de 1998, o artigo 44 do Código Florestal foi alterado para reduzir o percentual da Reserva Legal para 20% na Região Norte e na parte norte da Região Centro-Oeste, quando se tratasse de área coberta por cerrado, mantido o percentual de 50% como regra geral. Esta norma foi mantida pelas Medidas Provisórias 1.885-38, de 29 de junho de 1999, e 1.956-44, de 09 de dezembro de 1999, e respectivas reedições.

Com a edição da Medida Provisória 2.080-58, de 27 de dezembro de 2000, há alteração dos percentuais da Reserva Legal, na seguinte conformidade, em face da nova redação conferida ao art.16 do Código Florestal:

“Art. 16. As florestas e outras formas de vegetação nativa, ressalvadas as situadas em área de preservação permanente, assim como aquelas não sujeitas ao regime de utilização limitada ou objeto de legislação específica, são suscetíveis de supressão, desde que sejam mantidas, a título de reserva legal, no mínimo:

I – oitenta por cento, na propriedade rural situada em área de floresta localizada na Amazônia Legal;

II – trinta e cinco por cento, na propriedade rural situada em área de cerrado localizada na Amazônia Legal, sendo no mínimo vinte por cento na propriedade e quinze por cento na forma de compensação em outra área, desde que esteja localizada na mesma microbacia, e seja averbada nos termos do § 7^o deste artigo;

III – vinte por cento, na propriedade rural situada em área de floresta ou outras formas de vegetação nativa localizada nas demais regiões do País; e

IV – vinte por cento, na propriedade rural em área de campos gerais localizada em qualquer região do País.”

A Medida Provisória 2.166-65, de 28 de junho de 2001, reeditada no mesmo sentido até a Medida Provisória 2.166-67, de 24 de agosto de 2001, manteve a regra constante da Medida Provisória 2.080-58, de 2000, no que toca aos percentuais da Reserva Legal.

Assim sendo, verifica-se que o disposto no artigo 68 da Lei Federal 12.651/2012 não tem aplicação para o Estado de São Paulo, eis que o percentual mínimo de 20% da Reserva Legal, a ser devidamente averbada perante a inscrição imobiliária, não sofreu qualquer alteração legislativa desde a sua instituição. A exceção trazida pela norma tem incidência apenas para aquelas áreas em que o percentual mínimo inicial instituído pela Lei Federal 7.803/89 foi posteriormente ampliado mediante as várias Medidas Provisórias editadas.

Constata-se, portanto, que o legislador houve por bem dar especial atenção para aqueles proprietários ou possuidores de imóveis rurais que,

embora tenham respeitado o percentual de Reserva Legal vigente quando da supressão da vegetação nativa, não tiveram o cuidado de proceder à sua averbação perante o registro imobiliário, consoante legalmente estabelecido. Reconheceu-se, assim, que o descumprimento desta parte do mandamento legal não poderia vir a onerar aquele que de fato respeitou o meio ambiente de acordo com os parâmetros fixados para o instituto da Reserva Legal, ainda que estes percentuais tenham sido posteriormente ampliados.

EMENTA: INAPLICABILIDADE DO ARTIGO 68 DA LEI FEDERAL 12.651/2012 NO ESTADO DE SÃO PAULO. INALTERABILIDADE, EM TERRITÓRIO BANDEIRANTE, DO INSTITUTO DA RESERVA LEGAL DESDE SUA CRIAÇÃO COM A LEI FEDERAL 7.803/1989.¹¹

SEGUNDO PONTO – Art. 66. O proprietário ou possuidor de imóvel rural que detinha, em 22 de julho de 2008, área de Reserva Legal em extensão inferior ao estabelecido no art. 12, poderá regularizar sua situação, independentemente da adesão ao PRA, adotando as seguintes alternativas, isolada ou conjuntamente:

I – recompor a Reserva Legal;

II – permitir a regeneração natural da vegetação na área de Reserva Legal;

III – compensar a Reserva Legal.

(...)

§ 5º A compensação de que trata o inciso III do caput deverá ser precedida pela inscrição da propriedade no CAR e poderá ser feita mediante:

I – aquisição de Cota de Reserva Ambiental – CRA;

II – arrendamento de área sob regime de servidão ambiental ou Reserva Legal;

III – doação ao poder público de área localizada no interior de Unidade de Conservação de domínio público pendente de regularização fundiária;

¹¹ Relatório aprovado pelo Sr. Procurador Geral do Estado de São Paulo, do Grupo de Trabalho instituído pela Resolução PGE nº 10, de 19 de abril de 2013, p.43-48 e p.51-60.

IV – cadastramento de outra área equivalente e excedente à Reserva Legal, em imóvel de mesma titularidade ou adquirida em imóvel de terceiro, com vegetação nativa estabelecida, em regeneração ou recomposição, desde que localizada no mesmo bioma.

§ 6º As áreas a serem utilizadas para compensação na forma do § 5º deverão:

I – ser equivalentes em extensão à área da Reserva Legal a ser compensada;

II – estar localizadas no mesmo bioma da área de Reserva Legal a ser compensada;

III – se fora do Estado, estar localizadas em áreas identificadas como prioritárias pela União ou pelos Estados.

§ 7º A definição de áreas prioritárias de que trata o § 6º buscará favorecer, entre outros, a recuperação de bacias hidrográficas excessivamente desmatadas, a criação de corredores ecológicos, a conservação de grandes áreas protegidas e a conservação ou recuperação de ecossistemas ou espécies ameaçados. (...)

Regra geral

O artigo 66 da Lei Federal 12.651/2012, relativo à regularização da Reserva Legal, somente pode ser interpretado à luz da regra geral constante do artigo 12 do mesmo diploma legal, segundo a qual, excetuados os casos previstos no artigo 68, **todo imóvel rural deve manter área com cobertura de vegetação nativa a título de Reserva Legal**, observados os percentuais constantes dos incisos I e II do dispositivo em questão, e cuja localização, nos termos do artigo 14 da lei em análise, deverá levar em consideração os seguintes critérios: (i) o plano de bacia hidrográfica; (ii) o Zoneamento Ecológico-Econômico; (iii) a formação de corredores ecológicos com outra Reserva Legal, com Área de Preservação Permanente, com Unidade de Conservação ou com outra área legalmente protegida; (iv) as áreas de maior importância para a conservação da biodiversidade; e (v) as áreas de maior fragilidade ambiental.

Certamente que a consulta ao plano de bacia hidrográfica e ao zoneamento ecológico-econômico pressupõe a sua existência. Contudo, ainda que inexista o plano de bacia hidrográfica, deverá ser considerada

a bacia respectiva para a aprovação da localização da Reserva Legal a ser instituída no imóvel, não apenas em razão do que determina a Lei da Política Nacional de Recursos Hídricos, mas também em face da Lei 8.171/1991, que instituiu a Política Agrícola, e que considera as bacias hidrográficas como “unidades básicas de planejamento do uso, conservação e recuperação dos recursos naturais” (artigo 20).

De acordo com o § 1º do citado artigo 14, compete ao órgão estadual integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, ou instituição por ele habilitada, aprovar a localização da Reserva Legal após a inclusão do imóvel no Cadastro Ambiental Rural – CAR de que trata o artigo 29 do Código Florestal. Logo, a instituição da Reserva Legal não constitui ato discricionário do proprietário ou possuidor do imóvel rural, mas sim obrigação que deve observar as condições impostas pela Lei Federal 12.651/2012, a ser **aprovada pelo órgão ambiental segundo critérios de ordem técnica impostos pela lei.**

Regularização de imóveis rurais no que toca às áreas consolidadas em reserva legal

Assim, o artigo 66 cuida, em caráter excepcional, da regularização dos imóveis rurais que, em 22 de julho de 2008, detinham área recoberta com vegetação nativa em extensão inferior ao percentual estabelecido no artigo 12, em razão do uso consolidado de parte da área que deveria ser destinada à Reserva Legal, contemplando, para tanto, algumas alternativas que podem ser adotadas, isolada ou conjuntamente, independentemente de adesão ao Plano de Regularização Ambiental – PRA. Tais alternativas abrangem a própria recomposição da Reserva Legal do imóvel rural, a ser concluída em até 20 (vinte) anos; a adoção de ações que permitam a regeneração natural da vegetação; e a compensação da Reserva Legal, nos termos dos incisos I a III do artigo 66.

Embora o dispositivo não exija que a regularização seja efetivada por meio do Plano de Regularização Ambiental – PRA na hipótese em questão, a aprovação pelo órgão ambiental da alternativa a ser adotada para a regularização da Reserva Legal não se encontra dispensada em absoluto, devendo ser realizada de modo fundamentado, levando-se em conta as demais disposições da Lei 12.651/2012.

A regra é a instituição da Reserva Legal no próprio imóvel, mediante a adoção das alternativas de recomposição da vegetação nativa ou de condução da regeneração natural, sempre que tais medidas se apresentarem, sob o aspecto técnico, indicadas à luz dos critérios constantes do artigo 14 da Lei Federal 12.651/2012, levando-se em conta as funções da Reserva Legal mencionadas no artigo 3º, III. Assim, somente quando tecnicamente não se mostrarem indicadas a recomposição da vegetação nativa e/ou a adoção de ações que permitam a sua regeneração natural no próprio imóvel, à luz de tais critérios, é que poderá ser autorizada a compensação da Reserva Legal.

Cabe destacar que os imóveis rurais com área de cobertura vegetal nativa em percentual inferior ao indicado no artigo 12 da Lei Federal 12.651/2012, após 22 de julho de 2008, deverão, obrigatoriamente e por meio do Plano de Regularização Ambiental – PRA, proceder à regularização ambiental mediante a recomposição da vegetação nativa no próprio imóvel, não sendo admitida a utilização da compensação para tal fim. No mesmo sentido, os imóveis rurais que em 22 de julho de 2008 não possuíam cobertura vegetal nativa, deverão regularizar-se por intermédio do Plano de Regularização Ambiental – PRA e não poderão se valer de quaisquer dos institutos da compensação ambiental.

Compensação da reserva legal

No que diz respeito à compensação da Reserva Legal, o § 5º do artigo 66 da Lei Federal 12.651/2012, faculta seja efetivada por meio de: (i) aquisição de Cota de Reserva Ambiental – CRA; (ii) arrendamento de área sob regime de servidão ambiental ou Reserva Legal; (iii) doação ao Poder Público de área localizada no interior de Unidade de Conservação de domínio público pendente de regularização fundiária; e (iv) cadastramento de outra área equivalente e excedente à Reserva Legal, em imóvel da mesma titularidade ou adquirida em imóvel de terceiro, com vegetação nativa estabelecida, em regeneração ou recomposição, desde que localizada no mesmo bioma.

Para a utilização das áreas para a compensação de que trata o § 5º do artigo 66, o § 6º do referido dispositivo legal impõe as seguintes condições: (i) equivalência em extensão à área da Reserva Legal a ser

compensada; (ii) localização no mesmo bioma da Reserva Legal a ser compensada; e (iii) se fora do Estado, estar localizada em áreas identificadas como prioritárias pela União ou pelos Estados, objetivando-se favorecer, entre outros requisitos, a recuperação de bacias hidrográficas excessivamente desmatadas, a criação de corredores ecológicos, a conservação de grandes áreas protegidas e a conservação ou recuperação de ecossistemas ou espécies ameaçados.

A escolha da forma pela qual será efetivada a compensação ambiental, levando-se em conta as alternativas admitidas de forma expressa pela Lei Federal 12.651/2012, constitui prerrogativa do proprietário ou possuidor do imóvel rural, e que deverá ser aprovada pelo órgão ambiental, desde que estejam cumpridas exclusivamente as condições impostas pelo § 6º do artigo 66 da citada lei.

Nesse sentido, não há que se falar na exigência de cumprimento das condições constantes do artigo 14 da Lei Federal 12.651/2012 para que o imóvel rural possa ser regularizado, no que toca à Reserva Legal, mediante quaisquer dos instrumentos de compensação ambiental. Isto porque a análise de tais requisitos já teria sido efetivada pelo órgão ambiental quando da autorização da compensação da Reserva Legal, tendo, portanto, sido descartada a necessidade de recomposição da vegetação nativa ou mesmo de condução de sua regeneração natural no próprio imóvel.

Ademais, os requisitos de que trata o artigo 14 da Lei Federal 12.651/2012 também já teriam sido necessariamente observados quando da aprovação pelo órgão ambiental de áreas destinadas à compensação da Reserva Legal, não havendo, portanto, que se falar novamente na sua incidência.

Compensação da reserva legal em outro estado

No que diz respeito à compensação da Reserva Legal em outro Estado, prevista no § 6º do artigo 12 da lei em questão, verifica-se, ainda, a necessidade de cumprimento de outras condições, à vista de sua especificidade e das regras constantes do § 7º do referido artigo.

Neste sentido, somente poderá ocorrer a compensação da Reserva Legal entre Estados vizinhos que partilhem a mesma bacia hidrográfica de

interesse nacional, levando-se em conta as áreas definidas como prioritárias, a fim de que se possa dar efetivo atendimento às funções da Reserva Legal e aos objetivos da Política Nacional de Recursos Hídricos e da Política Nacional do Meio Ambiente. Apenas o interesse nacional, aplicado com respeito à autonomia administrativa e política de cada Estado, poderá amparar a compensação da Reserva Legal em Estado diverso daquele em que se localiza o imóvel rural objeto da regularização ambiental.

Veja-se que a Lei Federal 9.433/1997, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos, indica a bacia hidrográfica como a unidade territorial para sua implementação, contemplando, entre outras diretrizes gerais, a integração dos recursos hídricos com a gestão ambiental e a articulação dos recursos hídricos com o uso do solo. Segundo a referida lei, os planos de recursos hídricos constituem instrumento fundamental da Política Nacional de Recursos Hídricos e deverão ser elaborados por bacia hidrográfica, por Estado e para o País e ser aprovados pelos respectivos Comitês de Bacia Hidrográfica. A lei determina, ainda, a articulação entre a União e os Estados tendo em vista o gerenciamento dos recursos hídricos de interesse comum. Logo, o compartilhamento da bacia entre os Estados é de rigor.

Além da mesma bacia, para que o interesse comum seja atendido faz-se necessário que os Estados que compartilham a mesma bacia sejam vizinhos. Tanto é que a Lei Estadual 7.663/1991, que instituiu no âmbito do Estado de São Paulo a Política Estadual de Recursos Hídricos, estabelece de forma expressa o dever de articulação com os Estados vizinhos, a União e os Municípios, para o aproveitamento e controle dos recursos hídricos do território do Estado de São Paulo, levando-se em conta, entre outras ações, a proteção do meio ambiente, consoante art. 8º abaixo transcrito:

“Artigo 8.º – O Estado, observados os dispositivos constitucionais relativos à matéria, articulará com a União, outros Estados vizinhos e municípios, atuação para o aproveitamento e controle dos recursos hídricos em seu território, inclusive para fins de geração de energia elétrica, levando em conta, principalmente:

I – a utilização múltipla dos recursos hídricos, especialmente para fins de abastecimento urbano, irrigação, navegação, agricultura, turismo, recreação, esportes e lazer;

II – o controle de cheias, a prevenção de inundações, a drenagem e a correta utilização das várzeas;

III – a proteção de flora e fauna aquáticas e do meio ambiente.”

Deste modo, no que concerne à compensação ambiental da Reserva Legal em outro Estado, levando-se em conta os requisitos acima indicados e o interesse nacional que extrapola o interesse específico de cada um dos Estados envolvidos, verifica-se ser aplicável a Resolução 32, de 15 de outubro de 2003, editada pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos, que definiu a divisão hidrográfica para todo o território nacional. Assim, no âmbito do Estado de São Paulo, a compensação ambiental da Reserva Legal em Estados vizinhos estará adstrita às Bacias Hidrográficas do Paraná e do Atlântico Sudeste, uma vez que somente estas foram as bacias indicadas como de interesse nacional que cortam o Estado.

É de se ressaltar, ainda, à vista da competência comum conferida pelo artigo 23 da Constituição Federal aos entes federativos, no que se refere à proteção e fiscalização do meio ambiente, que a compensação da Reserva Legal em imóvel localizado em Estado diverso do imóvel objeto de regularização ambiental somente poderá ser autorizada pelo Poder Público caso haja um convênio em vigor firmado entre ambos os Estados, a fim de que seja assegurado o controle efetivo da manutenção da Reserva Legal compensatória, uma vez que o poder de polícia somente pode ser exercido no âmbito do território de cada Estado. Assim, necessária a instrumentalização da colaboração entre os Estados, de acordo com o que estabelece o parágrafo único do artigo 23 da Carta Magna e o previsto na Lei Complementar 140/2011, para que o controle da efetividade da compensação da Reserva Legal possa ser exercido de forma plena e eficaz, observando-se os objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente e as diretrizes da Política Nacional de Recursos Hídricos, sob pena de flagrante ilegalidade.

Por fim, à luz das novas regras trazidas pela Lei Federal 12.651/2012, caberá a revisão do Decreto Estadual 53.939/2009, no que diz respeito à instituição e à compensação da Reserva Legal, a fim de compatibilizá-lo com a norma federal, uma vez que todas as disposições conflitantes com a norma geral encontram-se derogadas.

EMENTA: ARTIGO 66 DA LEI FEDERAL 12.651/2012. INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA COM O ARTIGO 12 DO MESMO DIPLOMA LEGAL. REGULARIZAÇÃO DE ÁREA DE RESERVA LEGAL. APROVAÇÃO PELO ÓRGÃO AMBIENTAL. OBSERVÂNCIA DO ARTIGO 14 DO CÓDIGO FLORESTAL. COMPENSAÇÃO ENVOLVENDO MAIS DE UM ESTADO. SOMENTE ENTRE ESTADOS VIZINHOS QUE PARTILHEM A MESMA BACIA DE INTERESSE NACIONAL, DESDE QUE HAJA CONVÊNIO ENTRE ELES.¹²

Os dois pontos destacados da orientação jurídica da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo refletem a complexidade das novas normas trazidas pelo atual Código Florestal Brasileiro, evidenciando quão delicada é a concretização no mundo físico da equação proposta pelo princípio do desenvolvimento sustentável.

5. Conclusão

Apesar de todas as dificuldades apontadas, o desenvolvimento sustentável é a única forma real de preservação dos recursos naturais para as futuras gerações, mantendo-se, com isso, a continuidade da vida humana na Terra.

Talvez o modelo de comando e controle vivenciado pelo Estado Brasileiro não seja o mais adequado para a integral preservação do meio ambiente. Sem dúvida, trata-se de modelo importante e deve permanecer. Todavia, para que se alcance a preservação na íntegra dos recursos naturais, o Brasil deve buscar outros modelos complementares. Nesta linha, o incremento das unidades de conservação da natureza e o pagamento por serviços ambientais parecem-me um bom caminho a seguir, pois constituem formas de se tornar mais isonômico os ônus gerados com a preservação do meio ambiente, retirando-se do produtor rural a sensação de desigualdade muito presente em razão de institutos como a reserva legal.

12 Relatório aprovado pelo Sr. Procurador Geral do Estado de São Paulo, do Grupo de Trabalho instituído pela Resolução PGE nº 10, de 19 de abril de 2013, p.43-48 e p.51-60.

