

Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados
Centro de Documentação e Informação
Coordenação de Biblioteca
<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."



As Áreas de Preservação Permanente e a Constituição Federal, art. 225, § 4º

ROSELI S. GANEM e SUELY M. V. G. DE ARAÚJO

Consultoras Legislativas da Área XI

Meio Ambiente e Direito Ambiental, Organização Territorial, Desenvolvimento
Urbano e Regional

JUNHO/2010

NOTA TÉCNICA

© 2010 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados o autor e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu autor, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.



As Áreas de Preservação Permanente e a Constituição Federal, art. 225, § 4º.

Nos últimos anos, a Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, o Código Florestal, tem sido objeto de muitas alterações pontuais. Essas alterações referem-se, sobretudo, a dois institutos de conservação da vegetação nativa presentes no Código: as Áreas de Preservação Permanente (APPs) e a Reserva Legal.

Durante muito tempo, as regras relativas às APPs e à Reserva Legal foram solenemente ignoradas em parte significativa do País. A partir da entrada em vigor da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, a Lei de Crimes Ambientais (LCA), e sua regulamentação, os órgãos de fiscalização ambiental e o Ministério Público passaram a contar com ferramentas mais fortes para impor a aplicação das normas que têm a flora como bem jurídico tutelado, e de nossa legislação ambiental como um todo.

O desflorestamento irregular das APPs encontra-se tipificado como crime nos arts. 38 e 39 da LCA. As irregularidades com relação à Reserva Legal são apenadas apenas na esfera administrativa, mas geram possibilidade de embargo e aplicação de multas que podem chegar a valores razoavelmente altos¹. Em 2008, as pressões foram intensificadas com a decisão do Executivo de restringir a concessão de crédito rural aos proprietários de imóveis na Amazônia que não comprovem o cumprimento das determinações da lei florestal².

Em face das pressões governamentais de fazer valer o texto da lei, diversas proposições vêm sendo apresentadas na Câmara dos Deputados, visando a sua alteração. Esse processo culminou com a criação da Comissão Especial destinada a proferir Parecer ao Projeto de Lei nº 1.876, de 1999, do Sr. Sérgio Carvalho, que “dispõe sobre Áreas de Preservação Permanente, Reserva Legal, exploração florestal e dá outras providências” (revoga a Lei 4.771/1965, Código Florestal; altera a Lei 9.605/1998). A Comissão Especial, criada em 29 de setembro de 2009, analisa onze proposições correlatas, sendo que há outras 24 em tramitação na Câmara dos Deputados objetivando alterar ou revogar a Lei 4.771/1965.

Em meio aos debates, um dos argumentos colocados é o de que os parâmetros para a delimitação das APPs deveriam ser regionalizados, ou seja, cada Estado deveria estabelecer seus próprios critérios. Este trabalho tem por fim discutir essa questão específica, ou seja, debater a eventual regionalização das normas sobre APP à luz das determinações constitucionais, em especial do art. 225, § 4º, que exige a elaboração de lei específica para o uso do solo nos biomas considerados patrimônio nacional.

Para tanto, apresentamos a seguir os critérios do Código Florestal para a implantação de cada um dos dois institutos, o dispositivo constitucional mencionado e o paralelo entre os dois.

¹ Ver arts. 48, 51, 55 e 152-A do Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008.

² Ver Resolução do Conselho Monetário Nacional nº 3.545, de 29 de fevereiro de 2008.

A APP está prevista no Código Florestal (alterado pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001) nos arts. 2º, 3º e 4º. Ela tem a função 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” (art. 1º, § 2º, II). Portanto, a APP é uma faixa de vegetação a ser mantida em torno de corpos d’água, em encostas íngremes e em outros tipos de ecossistemas frágeis, destinada à preservação da biodiversidade, à proteção do solo e da água e ao controle de enchentes e de deslizamentos de terra. Tem, assim, função ecológica e de segurança pública.

Para esta análise, interessam principalmente as APPs indicadas no art. 2º da lei, que não dependem de ato específico do Poder Público para ser assim consideradas³. Essas APPs abrangem margens de corpos d’água e outras áreas e, para algumas delas, há padrões definidos nacionalmente pela própria lei. Veja-se o texto do Código Florestal:

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:

1 - de 30 (trinta) metros para os cursos d’água de menos de 10 (dez) metros de largura;

2 - de 50 (cinquenta) metros para os cursos d’água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura;

3 - de 100 (cem) metros para os cursos d’água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura;

4 - de 200 (duzentos) metros para os cursos d’água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura;

5 - de 500 (quinhentos) metros para os cursos d’água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros;

b) ao redor das lagoas, lagos ou reservatórios d’água naturais ou artificiais;

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 45º, equivalente a 100% na linha de maior declive;

f) nas restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues;

g) nas bordas dos tabuleiros ou chapadas, a partir da linha de ruptura do relevo, em faixa nunca inferior a 100 (cem) metros em projeções horizontais;

³ O art. 3º do Código Florestal prevê áreas que dependem de ato declaratório do Poder Público para serem consideradas APPs. Devem ser criadas caso a caso e, portanto, não possuem critérios genéricos de aplicação a todo o território nacional.

h) em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros, qualquer que seja a vegetação.

Parágrafo único. No caso de áreas urbanas, assim entendidas as compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, em todo o território abrangido, observar-se-á o disposto nos respectivos planos diretores e leis de uso do solo, respeitados os princípios e limites a que se refere este artigo.

Observa-se que a lei definiu critérios a serem aplicados em todo o território nacional para as seguintes APPs: margens de rios, entorno de nascentes, encostas muito íngremes, bordas de tabuleiros e áreas acima de 1.800m. Além disso, há critérios definidos por meio da Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) nº 302, de 20 de março de 2002, para reservatórios artificiais, tendo em vista a delegação expressa no Código Florestal, art. 4º, § 6º. A Resolução Conama nº 303, de 20 de março de 2003, também fixa padrões para definição de APPs ao redor de lagos e lagoas naturais, ao longo de veredas, topos de morros, nas linhas de cumeada e nas restingas.

Recentemente, tem sido questionada a cientificidade de limites estabelecidos nacionalmente para as APPs. Obviamente, a largura das faixas de APP não foi definida com base em análises científicas de topografia, tipo de solo e biodiversidade. Entretanto, isso não diminui a sua importância, nem é justificativa para a não aplicação da lei. Ainda que não dispusessem de estudos técnicos detalhados para definir as faixas de APP, os legisladores da década de 1960 não erraram ao fixarem limites de manutenção da vegetação nativa ao longo dos corpos d'água e demais áreas frágeis. O cumprimento da lei teria garantido uma proteção mínima da cobertura vegetal e do solo nas bacias hidrográficas. Essa proteção poderia evitar ou, ao menos, minimizar as calamidades públicas pelas quais vêm passando algumas regiões brasileiras, especialmente os Estados de Santa Catarina e Rio de Janeiro, devido às enchentes violentas e aos deslizamentos de terra ocasionados por chuvas torrenciais.

Atualmente, os dados científicos não só reforçam a importância das APPs como evidenciam que elas deveriam ter limites maiores que os estabelecidos pelo Código Florestal. Jean Paul Metzger⁴ realizou um levantamento sobre a bibliografia disponível, relativamente à extensão mínima da vegetação ripária a ser conservada e mostrou que os limites legais são insuficientes para que as APPs ribeirinhas cumpram todas as suas funções ambientais. Conforme ele ressalta, a largura da APP deveria ser estabelecida para atender à função mais exigente, no caso, a manutenção de corredores ecológicos. Baseado nessa diretriz e em estudos de diversidade genética das matas ripárias nos biomas Mata Atlântica, Amazônia, Cerrado e Caatinga, concluiu que as faixas de APP não deveriam ser inferiores a 50m de cada lado do curso d'água.

De qualquer forma, os padrões definidos nacionalmente são limites mínimos a serem mantidos nas propriedades rurais e urbanas. Embora as APPs caracterizem-se por serem áreas intangíveis, nas quais a regra-síntese é a preservação ambiental plena, o Código Florestal estabelece situações em que a supressão de vegetação é admitida, nos casos de utilidade pública ou interesse social definidos na própria lei ou por resolução do Conama. Dispõem os arts. 1º, § 2º, e 4º da lei florestal, com a redação dada pela MP 2.166-67/2001:

⁴ METZGER, Jean Paul. O Código Florestal tem base científica? *Conservação e Natureza*, 2010 8(1), no prelo.

Art. 1º

§ 2º

IV - utilidade pública:

- a) as atividades de segurança nacional e proteção sanitária;
- b) as obras essenciais de infra-estrutura destinadas aos serviços públicos de transporte, saneamento e energia; e
- b) as obras essenciais de infraestrutura destinadas aos serviços públicos de transporte, saneamento e energia e aos serviços de telecomunicações e de radiodifusão;
- c) demais obras, planos, atividades ou projetos previstos em resolução do Conselho Nacional de Meio Ambiente - CONAMA;

V - interesse social:

- a) as atividades imprescindíveis à proteção da integridade da vegetação nativa, tais como: prevenção, combate e controle do fogo, controle da erosão, erradicação de invasoras e proteção de plantios com espécies nativas, conforme resolução do CONAMA;
- b) as atividades de manejo agroflorestal sustentável praticadas na pequena propriedade ou posse rural familiar, que não descaracterizem a cobertura vegetal e não prejudiquem a função ambiental da área; e
- c) demais obras, planos, atividades ou projetos definidos em resolução do CONAMA;

Art. 4º A supressão de vegetação em área de preservação permanente somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública ou de interesse social, devidamente caracterizados e motivados em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto.

§ 1º A supressão de que trata o *caput* deste artigo dependerá de autorização do órgão ambiental estadual competente, com anuência prévia, quando couber, do órgão federal ou municipal de meio ambiente, ressalvado o disposto no § 2º deste artigo.

§ 2º A supressão de vegetação em área de preservação permanente situada em área urbana, dependerá de autorização do órgão ambiental competente, desde que o município possua conselho de meio ambiente com caráter deliberativo e plano diretor, mediante anuência prévia do órgão ambiental estadual competente fundamentada em parecer técnico.

§ 3º O órgão ambiental competente poderá autorizar a supressão eventual e de baixo impacto ambiental, assim definido em regulamento, da vegetação em área de preservação permanente.

§ 4º O órgão ambiental competente indicará, previamente à emissão da autorização para a supressão de vegetação em área de preservação permanente, as medidas mitigadoras e compensatórias que deverão ser adotadas pelo empreendedor.

§ 5º A supressão de vegetação nativa protetora de nascentes, ou de dunas e mangues, de que tratam, respectivamente, as alíneas "c" e "f" do art. 2º deste Código, somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública.

§ 6º Na implantação de reservatório artificial é obrigatória a desapropriação ou aquisição, pelo empreendedor, das áreas de preservação permanente criadas no seu entorno, cujos parâmetros e regime de uso serão definidos por resolução do CONAMA.

§ 7º É permitido o acesso de pessoas e animais às áreas de preservação permanente, para obtenção de água, desde que não exija a supressão e não comprometa a regeneração e a manutenção a longo prazo da vegetação nativa.

Assim, quem autoriza a supressão é, em princípio, o órgão ambiental estadual. Nas áreas urbanas, a autorização cabe ao órgão municipal, desde que o Município possua conselho de meio ambiente com caráter deliberativo e plano diretor. Portanto, embora os limites das APPs sejam nacionais, a supressão é analisada caso a caso por uma autoridade regional ou local. Essa regra abre a oportunidade de que as necessidades locais, caracterizadas como de utilidade pública ou interesse social, sobreponham-se ao interesse mais geral de preservação da vegetação nativa.

Essa abertura é especialmente importante para a resolução de conflitos entre preservação de APPs e ocupação em pequenas propriedades situadas às margens de rios. Casos específicos de pequenos proprietários e posseiros em área rural podem ser analisados pelo Conama e definidos como de utilidade pública ou interesse social, quando inexistir alternativa locacional para o desenvolvimento de suas atividades, com base no art. 1º, § 2º, IV e V, do Código.

Sempre é bom lembrar que a APP é uma limitação administrativa ao direito de propriedade. As limitações administrativas destinadas à proteção ambiental estão ancoradas no direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, assegurado na Carta Magna, art. 225. A mediação entre esses dois direitos é solucionada pela própria Constituição, por meio do princípio da função social da propriedade. No caso de propriedade rural, a função social da propriedade está explicitamente vinculada à “utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente” (art. 186, II).

Vejam-se, agora, as determinações da Constituição Federal, art. 225, § 4º:

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.

.....
§ 4º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-

á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.⁵

A partir da leitura desse dispositivo da Carta Política, avalia-se que, em princípio, deve haver lei específica para cada bioma considerado patrimônio nacional, definindo normas de proteção ambiental e uso dos recursos naturais.

Até o presente, a Mata Atlântica é o único bioma para o qual as determinações constitucionais nesse sentido foram observadas. A Lei nº 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”.

Essa lei foi gerada em processo legislativo que durou cerca de catorze anos. Havia dois grandes debates: a abrangência do bioma Mata Atlântica e o grau de restrição imposto aos remanescentes florestais de vegetação primária e secundária em seus diferentes estágios de regeneração. Verificaram-se dois tipos básicos de posicionamento entre os atores técnicos e políticos: de um lado, os que defendiam a aprovação de uma lei com grau de proteção ambiental pelo menos próximo ao já assegurado pelo Decreto nº 750/1993 e, de outro, os que, apresentando uma visão mais utilitarista dos recursos naturais, em maior ou menor grau preocupavam-se em assegurar que as normas não criassem obstáculos a diferentes atividades econômicas. A maior ênfase no sentido de atenuação da rigidez na proteção dos remanescentes veio de parlamentares e entidades representantes do setor produtivo de Estados da Região Sul. A razão era declarada: as matas com araucária tecnicamente integram o bioma Mata Atlântica, e não se queria que as regras de proteção do bioma dificultassem sua utilização futura.

O processo de construção dessa lei foi tão lento, que as organizações não-governamentais formaram estruturas especializadas para seu acompanhamento. A história do trâmite desse processo no Parlamento praticamente se confunde com a história da Rede de Organizações Não-Governamentais da Mata Atlântica.

Para que o processo da futura Lei 11.428/2006 chegasse a termo, foram incluídos no texto dispositivos relacionados a instrumentos econômicos, prevendo incentivos para as iniciativas de proteção ambiental. O setor empresarial cedeu um pouco, desde que esse tipo de ferramenta fosse incorporado. Cabe dizer que esses instrumentos econômicos, ao final apoiados também pelas entidades ambientalistas, foram em boa parte objeto de veto posterior do Presidente da República.

Quanto aos demais biomas, não há lei específica em vigor⁶ e, atualmente, apenas o Pantanal Matogrossense conta com proposições em tramitação na Câmara dos Deputados, tendo em vista a regulamentação do art. 225, § 4º, da Constituição Federal, quais sejam:

⁵ Na Câmara dos Deputados, tramitam diversas Propostas de Emenda à Constituição (PEC) que visam incluir os demais biomas brasileiros entre aqueles considerados patrimônio nacional. São elas: PEC nº 424/2009 (Pampas), PEC nº 237/2008 (Pampa), PEC nº 188/2003 (Cerrado), PEC nº 176/2003 (Cerrado), PEC nº 131/2003 (Cerrado e Caatinga), PEC nº 100/2003 (Cerrado e a Caatinga), PEC nº 483/2001 (Pantaneis Mato-Grossense e Norte Mato-Grossense), PEC nº 131/1999 (Cerrado) e PEC nº 60/1999 (Cerrado).

⁶ Registre-se que a própria Lei 4.771/1965, ao prever tratamento regionalizado para a aplicação de parte de suas regras, em especial no que se refere à Amazônia Legal, pode ser lida como respondendo, pontualmente, à demanda do art. 225, § 4º, da Constituição Federal. Isso ocorre, por exemplo, na exigência de um percentual de Reserva Legal maior nas áreas cobertas pela floresta amazônica.

1. Projeto de Lei nº 3.503, de 1997, proveniente do Senado Federal (autor: Senador Júlio Campos), que “regulamenta o § 4º do art. 225 da Constituição Federal, no que diz respeito ao Pantanal Mato-Grossense”;
2. Projeto de Lei nº 1.714, de 1999 (apensado ao PL 3.503/1997), de autoria do Deputado Wilson Camposque “declara o Pantanal Matogrossense área reservada par aos fins e usos especiais que especifica, e dá outras providências”; e
3. Projeto de Lei nº 4.855, de 2009, do Deputado Waldir Neves, que “dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma do Pantanal, e dá outras providências”.

O objetivo geral dessas proposições legislativas é o de definir medidas regionais de uso do solo e da cobertura vegetal. O PL 3.503/1997 faz isso mediante a previsão do Plano de Gerenciamento do Pantanal Matogrossense, sendo que a proposição a ele apensada fala em um plano diretor para a exploração do bioma. O PL 4.855/2009 prevê normas diferenciadas conforme se trate de vegetação primária ou secundária, nesta última levando-se em conta o estágio de regeneração. Não é intuito deste trabalho a análise do mérito dessas proposições.

Deve ser observado que as leis que regulamentarão o art. 225, § 4º, da Constituição Federal serão, também, uma oportunidade para que venham a ser consideradas questões sociais específicas, como, por exemplo, usos tradicionais de margens de rios por populações ribeirinhas. Entretanto, como determina a Carta Magna, tais leis deverão ter sempre o objetivo de assegurar a preservação do meio ambiente no uso dos recursos naturais.

Esse é o fundamento da Lei da Mata Atlântica. Nessa lei, o regime de corte da floresta é definido conforme o seu estágio de sucessão. São estabelecidas normas específicas de corte para vegetação primária e secundária, sendo que, para a última, leva-se em consideração o estágio de regeneração da floresta. Em relação às APPs, valem para a Mata Atlântica os mesmos parâmetros definidos no Código Florestal. A Lei da Mata Atlântica visa garantir a proteção máxima dos remanescentes da vegetação nativa, especialmente a floresta primária, tendo em vista o grau de devastação desse bioma. Se a lei não ampliou os limites das APPs, também não os reduziu, para regularizar atividades humanas ilegalmente instaladas.

Entende-se como relevante registrar, em especial, que o debate sobre as futuras leis direcionadas a disciplinar de forma específica a proteção dos biomas considerados patrimônio nacional, ou seja, regulamentando o art. 225, § 4º, de nossa Carta Política, não deve ser assumido como uma oportunidade para flexibilização das normas sobre APPs e outras do Código Florestal. Não era essa a intenção do legislador constituinte. Normas que atendam às especificidades regionais não podem ser tomadas como caminho para a redução do grau de proteção do meio ambiente.