

GIOVANNI BITTENCOURT MACHADO DE SOUZA

**DIMENSIONAMENTO E USO DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO  
PERMANENTE: ANÁLISE TÉCNICA E JURÍDICA**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Ciência Florestal, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

VIÇOSA  
MINAS GERAIS – BRASIL  
2009

**Ficha catalográfica preparada pela Seção de Catalogação e  
Classificação da Biblioteca Central da UFV**

T

S729d  
2009

Souza, Giovanni Bittencourt Machado de, 1980-  
Dimensionamento e uso das áreas de preservação  
permanente: análise técnica e jurídica / Giovanni Bittencourt  
Machado de Souza. – Viçosa, MG, 2009.  
xi, 83f. ; 29cm.

Inclui anexos.

Orientador: Sebastião Renato Valverde.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Viçosa.

Referências bibliográficas: f. 68-72

1. Florestas - Legislação - Brasil. 2. Florestas - Legislação -  
Avaliação. 3. Florestas - Proteção - Legislação. 4. Política  
ambiental - História. 5. Direito ambiental - Brasil. 6. Política  
ambiental - Brasil. 7. Brasil - [Código florestal (1934)]. 8.  
Brasil - [Código florestal (1965)]. 9. Brasil - [Lei n. 9605, de  
12 de fevereiro de 1998]. 10. Brasil - [Lei n. 7.511 de 7 de  
julho de 1986]. 11. Brasil - [Lei n. 7.803 de 18 de julho de  
1989]. I. Universidade Federal de Viçosa. II. Título.

CDO adapt CDD 634.9931

GIOVANNI BITTENCOURT MACHADO DE SOUZA

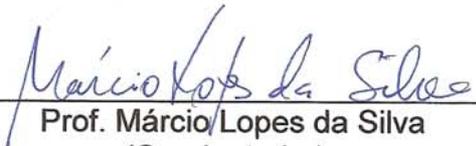
**DIMENSIONAMENTO E USO DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO  
PERMANENTE: ANÁLISE TÉCNICA E JURÍDICA**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Ciência Florestal, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

APROVADA: 10 de agosto de 2009.



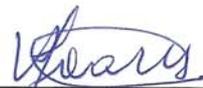
Prof. Laércio Antônio G. Jacovine  
(Coorientador)



Prof. Márcio Lopes da Silva  
(Coorientador)



Prof.ª Sylvia Maria M. Vendramini



Prof. Vicente Paulo Soares



Prof. Sebastião Renato Valverde  
(Orientador)

*À minha esposa, Érica, e à minha querida  
Giovanna, pela alegria e felicidade despendidas.*

*Aos meus pais, João e Conceição, por todos os  
ensinamentos de vida.*

*Aos meus queridos irmãos, Karine e Felipe, pelo  
companheirismo.*

*Aos primos, tios e amigos, que sempre estiveram  
do meu lado; ao Vinícius; à família de minha  
esposa; e àqueles que já se foram, fundamentais  
para a minha formação e que guardo na minha  
lembrança.*

*No tronco do jequitibá,  
que estavas abraçando,  
colando-lhe o corpo, do rostinho aos pés,  
vejo os arranhões fundo,  
onde o canguçu, quase de pé,  
afia as garras,  
e, mais embaixo, a casca estilhaçada,  
onde os caititus vêm acerar os dentes...*

João Guimarães Rosa

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus, pela oportunidade de desenvolver este trabalho em uma notável instituição, reconhecida internacionalmente.

À Universidade Federal de Viçosa e ao Departamento de Engenharia Florestal, pela oportunidade de realização do Programa de Pós-Graduação em nível de Mestrado.

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, pela concessão da bolsa de estudos.

À minha querida filha, Giovanna, e à minha esposa, Érica, pela luta e dedicação que sempre tivemos em busca de dias melhores.

Aos meus pais, por tudo que já fizeram por mim, nos bons e maus momentos, aos ensinamentos voltados a uma moral ilibada, à dignidade, à honestidade, ao respeito e à humildade.

Aos meus avós, que já se foram e deixaram ótimas recordações.

Ao professor Sebastião Renato Valverde, primeiramente pela oportunidade que me fora concedida, pela confiança, pelo bom caráter de pessoa a ser seguido, pela amizade criada neste período de convivência e pela luta incessante em busca de conhecimento, notadamente quando o assunto é APP.

A todos os professores do Departamento de Engenharia Florestal, principalmente ao professor Carlos Cardoso Machado, que por inúmeras vezes prontificou-se a ajudar-me; ao professor Elias Silva, por suas ótimas aulas.

Aos professores Laércio Antônio Gonçalves Jacovine e Márcio Lopes da Silva, coorientadores, pelas correções e pelos ajustes fundamentais para a melhoria do presente trabalho, bem como aos professores Vicente Paulo Soares e Sylvia Maria M. Vendramini, membros da banca e que muito colaboraram para esta dissertação.

À Sigrid, pela amizade, pela valiosa contribuição e por dividir comigo seu vasto conhecimento em relação ao instituto PP; e aos ilustres colegas advogados, Beliny e Mário, pelas discussões jurídicas em torno deste instituto.

A todos os funcionários do Departamento de Engenharia Florestal, pela colaboração.

## **BIOGRAFIA**

GIOVANNI BITTENCOURT MACHADO DE SOUZA, filho de João Bosco de Souza e de Maria da Conceição Cardoso Machado de Souza, nasceu em 17 de setembro de 1980 em Belo Horizonte, Minas Gerais.

Em 1998, concluiu o ensino médio no Colégio Equipe de Viçosa.

Em 2000, iniciou o curso de Direito pela Universidade Presidente Antônio Carlos de Ubá, graduando-se em 2005.

Em 2006, cursou a disciplina de Planejamento Florestal no DEF, como estudante especial; no ano seguinte foi aceito no mesmo departamento como mestrando em Ciência Florestal; e em 2009 defendeu sua dissertação “Dimensionamento e Uso das Áreas de Preservação Permanente: Análise Técnica e Jurídica”.

## SUMÁRIO

	<b>Página</b>
LISTA DE SIGLAS .....	xi
RESUMO .....	x
ABSTRACT .....	xi
1. INTRODUÇÃO .....	1
1.1. Objetivos .....	3
1.1.1. Objetivo geral .....	3
1.1.2. Objetivos específicos .....	3
2. METODOLOGIA .....	5
3. A EVOLUÇÃO DA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL NO BRASIL .....	7
3.1. Normas infraconstitucionais de proteção ambiental .....	7
3.2. Constituições federais .....	10
3.3. Códigos florestais .....	15
3.3.1. Código Florestal de 1934 .....	15
3.3.2. Código Florestal de 1965 .....	19
3.3.2.1. As Áreas de Preservação Permanente .....	23
3.3.2.2. As APPs e sua natureza jurídica .....	35
3.4. As APPs sobre a égide da Lei nº 7.511, de 7 de julho de 1986 ....	37

	<b>Página</b>
3.5. As APPs sobre a égide da Lei nº 7.803, de 18 de julho de 1989 ..	40
3.6. A regulamentação de parâmetros das APPs não definidos pelo CFB/65 .....	44
3.6.1. Resolução nº 303, do CONAMA .....	44
3.6.2. Resolução nº 302, do CONAMA .....	45
3.7. A supressão nas APPs.....	48
3.7.1. A Resolução nº 369, do CONAMA. e a regulamentação das hipóteses excepcionais de supressão das APPs .....	50
3.8. A interferência das medidas provisórias no Código Florestal de 1965.....	54
3.9. Proteção jurídica da Lei nº 9.605/98 às APPs.....	59
3.10. A relação das APPs com o princípio da função social da propriedade e da dignidade da pessoa humana .....	61
4. CONCLUSÕES .....	66
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	68
ANEXOS .....	73
ANEXO A .....	74
ANEXO B .....	81

## LISTA DE SIGLAS

ADIN	Ação Direta de Inconstitucionalidade
APP	Área de Preservação Permanente
AIA	Avaliação de Impacto Ambiental
CPP	Código de Processo Penal
CFB/34	Código Florestal de 1934
CFB/65	Código Florestal de 1965
CP	Código Penal
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CF/88	Constituição Federal de 1988
DNOS	Departamento Nacional de Obras de Saneamento
EC	Emenda à Constituição
FPP	Floresta de Preservação Permanente
FS	Função Social
FSP	Função Social da Propriedade
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis
IBDF	Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal
IBRA	Instituto Brasileiro de Reforma Agrária
MA	Meio Ambiente
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MP	Medida Provisória
PFNM	Produto Florestal Não Madeireiro
PNRH	Política Nacional de Recursos Hídricos
PNMA	Política Nacional do Meio Ambiente
PP	Preservação Permanente
RL	Reserva Legal
SISNAMA	Sistema Nacional do Meio Ambiente
SNGRH	Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
STF	Supremo Tribunal Federal
UC	Unidade de Conservação

## RESUMO

SOUZA, Giovanni Bittencourt Machado de, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, agosto de 2009. **Dimensionamento e uso das áreas de preservação permanente: análise técnica e jurídica.** Orientador: Sebastião Renato Valverde. Coorientadores: Laércio Antônio Gonçalves Jacovine e Márcio Lopes da Silva.

O presente estudo teve como enfoque a análise jurídica sobre o dimensionamento e o uso das Áreas de Preservação Permanente (APPs). Objetivou-se fazer uma avaliação jurídica sobre a utilização dos recursos nas APPs. Para tanto, fez-se uma Pesquisa Bibliográfica e Documental, a primeira abrangendo a análise de livros, teses, revistas e dicionários e consultas à internet; e a segunda, a análise de leis, decretos, resoluções e medidas provisórias. Como resultado, observou-se que a lei ambiental proíbe a supressão das APPs, todavia, em hipóteses excepcionais de utilidade pública e de interesse social, esse tipo de intervenção é permitida; que o termo supressão quer dizer extinção, abolição e anulação das florestas localizadas nas APPs; que a Resolução 369 do CONAMA contraria princípios e regras jurídicas, ao dispor que as APPs são regidas pela intocabilidade; que preservação significa uso sustentável e racional dos recursos ambientais, e não sua proteção integral; e que a lei ambiental não proíbe o uso e o manejo nas APPs. Conclui-se que o tratamento fundamentado na intocabilidade das APPs vem sendo empregado equivocadamente por vários setores de nossa sociedade, notadamente os relacionados às áreas ambientais, portanto apenas o Poder Público, através da edição de leis devidamente elaboradas, deveria regulamentar as questões atinentes ao instituto das APPs.

## ABSTRACT

SOUZA, Giovanni Bittencourt Machado de, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, August, 2009. **Dimension and use of permanent preservation areas: technical and juridical analysis.** Adviser: Sebastião Renato Valverde. Co-advisers: Laércio Antônio Gonçalves Jacovine and Márcio Lopes da Silva.

This study focused on the juridical analysis of the dimension and use of Permanent Preservation Areas (PPAs). The aim was to make a juridical evaluation on the utilization of the PPA resources. Thus, a bibliographic and a documental research project were carried out, the first comprising the analysis of books, dissertations, dictionaries, magazines and Internet searches and the second involving the analysis of laws, decrees, resolutions, and provisory measures. The results showed that although environmental law prohibits PPA suppression, under exceptional hypotheses of public utility and social interest, this type of intervention is allowed, and that the term suppression means extinction, abolition and annulment of the forests located inside the PPAs; that Conama Resolution 369 is against the principles and juridical laws which state that the PPAs are ruled by the principle of untouchability; that preservation means sustainable and rational use of the environmental resources rather than their integral protection; and that environmental law does not prohibit the use and management of the PPAs. It was concluded that the treatment based on the untouchability of the PPAs has been misused by various sectors of our society, especially those environmentally-oriented and thus, only the Public Power through the issuing of duly elaborated laws, could regulate PPA-related issues.

## 1. INTRODUÇÃO

No Brasil, por muitos anos, prevaleceu o entendimento de que o país deveria desenvolver-se a qualquer custo, sem qualquer tipo de preocupação com o meio ambiente. Este fato desencadeou uma série de agressões em relação a esse direito difuso, principalmente no bioma denominado Mata Atlântica, onde pouco restou da vegetação originária. Isto se deve ao fato de a maior parte da população brasileira ter se concentrado nessa área, bem como pelo cultivo do café e da cana-de-açúcar e pela criação do gado.

A escassez dos recursos naturais provocada pelo seu uso ilimitado gerou a valorização econômica, cultural e social desses bens. A partir da década de 1930, deu-se início a uma consciência ambiental com a promulgação do primeiro Código Florestal brasileiro, segundo o qual o legislador tinha como objetivo principal proteger os recursos hídricos e o solo contra o processo de erosão natural, através da limitação de uso das florestas nativas nas propriedades particulares.

Em 1965, foi publicado o segundo Código Florestal brasileiro, visando fortalecer ainda mais a preservação dos recursos hídricos e do solo contra o desmatamento, através da instituição das Áreas de Preservação Permanente (APPs).

Consideravam-se como de Preservação Permanente (PP), na redação original do segundo Código Florestal brasileiro, as florestas situadas ao longo dos cursos d'água, nos topos de morro e no entorno das nascentes.

Com o passar do tempo houve um agravamento da Lei Florestal no que tange à definição das APPs, que passou a considerar floresta qualquer área coberta ou não por vegetação nativa e o aumento na largura e na restrição ao uso dos recursos. Ademais, esses fatos têm sido alvo de reclamações dos produtores, que alegam grande dificuldade no processo produtivo na maioria das propriedades rurais, pois eles dependem incondicionalmente dessas áreas para agricultura.

Observa-se uma preocupação muito grande dos legisladores na manutenção de áreas com vital função hidrológica, como os topos de morro, as nascentes e as margens dos cursos d'água protegidas, preferencialmente cobertas com florestas nativas, daí a explicação para o fato de na lei original tratar de floresta de PP, e não de APP.

Como consequência, os legisladores criaram uma legislação ambiental que proíbe a supressão das APPs. *Data vênia*, somente em casos excepcionais de utilidade pública e interesse social é possível a intervenção nessas áreas, para a consolidação de empreendimento.

Percebe-se que os instituidores dessas normas foram, na medida do possível, bastante racionais para a época. Ocorre que, com o passar dos anos, houve a criação de uma infinidade de instrumentos legais, que dificultaram sobremaneira o convívio da atividade rural com a proteção ambiental. No caso específico do uso dos recursos das APPs, essa exacerbação foi ainda maior, pois inventaram uma proibição total nessas áreas, a ponto inclusive de impedir o uso dos produtos florestais não madeireiros (PFNMs).

A exploração dos PFNMs gera benefícios diretos e indiretos, como plantas medicinais, ornamentais e aromáticas; a manutenção da estabilidade e qualidade do meio ambiente; a proteção do solo e dos recursos hídricos; a conservação da diversidade biológica; e a proteção dos valores culturais e recreativos, que contribuem para a melhoria da qualidade de vida da população (MOK, 1992; REIS, 1996).

De acordo com Grimes *et al.* (1994), o manejo sustentável desses recursos pode prover benefícios para a população local, enquanto promove, simultaneamente, a conservação dos ecossistemas florestais.

Considerando que uma das formas de proteger as APPs é promover a destinação econômica dos produtos que nela se encontram, sejam eles

madeireiros e não madeireiros, acrescida da mentalidade criada em torno desse instituto de que ele é regido pela intocabilidade, fica difícil viabilizar esta proteção especial.

Os produtores, diante dessa interpretação, estarão excluídos do processo produtivo e econômico-cultural, o que inviabiliza o espírito dos legisladores precursores dessa lei, no sentido de que haja ao mesmo tempo desenvolvimento econômico e preservação dos direitos difusos.

## **1.1. Objetivos**

### **1.1.1. Objetivo geral**

O presente trabalho teve como objetivo geral a avaliação jurídica sobre o tratamento da legislação florestal quanto à determinação do dimensionamento das APPs e a possibilidade de utilização dos seus recursos, desde a criação do Código Florestal (Lei nº 4.771/65) até os dias atuais.

### **1.1.2. Objetivos específicos**

1. Analisar os aspectos históricos da legislação florestal no Brasil no tocante ao uso das florestas e de seus recursos localizados nas Áreas de Preservação Permanente.

2. Comparar o tratamento dado ao uso dos recursos das APPs no primeiro e no segundo Código Florestal (CFB/65).

3. Abordar a criação das APPs, a definição da medida de seu tamanho e as sucessivas modificações dessas medidas por leis posteriores.

4. Analisar as resoluções que dispõem sobre parâmetros, definições e casos excepcionais em que é permitido o uso das APPs.

5. Analisar as interferências das Medidas Provisórias no CFB/65, desde 1996 (MP nº 1.511, de 25 de julho de 1996) até a MP nº 2.166-67, de 2001, que ampliaram o conceito das APPs, aumentando significativamente as funções exercidas por essas áreas.

6. Verificar a tutela jurídica dada pela Lei nº 9.605, de 1998, às APP.

7. Analisar a inter-relação entre os princípios da Função Social da Propriedade (FSP) e da Dignidade da Pessoa Humana com o instituto da APP.

8. Abordar a dinâmica sobre o tratamento legal quanto à permissão ou proibição do uso das APPs e avaliar a comportabilidade dos agentes dos órgãos e em termos de formalização deste conceito.

## 2. METODOLOGIA

A metodologia empregada no presente trabalho é a da pesquisa bibliográfica e documental. A característica desta última, conforme Marconi (2008, p. 48), é que “a fonte de coleta de dados está restrita a documentos escritos ou não, constituindo o que se denomina de fontes primárias. Estas podem ser recolhidas no momento em que o fato ou fenômeno ocorre, ou depois”. O autor afirma que os documentos jurídicos “constituem uma fonte rica de informes do ponto de vista sociológico, mostrando como uma sociedade regula o comportamento de seus membros e de que forma se apresentam os problemas sociais”.

Já a pesquisa bibliográfica, ou de fontes secundárias, segundo o mesmo autor, abrange “toda bibliografia já tornada pública em relação ao tema de estudo, desde publicações avulsas, boletins, jornais, revistas, livros, pesquisas, monografias, teses, material cartográfico etc., até meios de comunicação orais: rádio, gravações em fita magnética e audiovisuais: filmes e televisão”.

Para Oliveira (2004, p. 119), “a pesquisa bibliográfica tem por finalidade conhecer as diferentes formas de contribuição científica que se realizaram sobre determinado assunto ou fenômeno”.

Foi escolhido para este estudo o acervo bibliográfico básico em relação ao tema proposto, dividido em dois blocos: a) levantamento documental (leis, decretos, resoluções e medidas provisórias) que aborda o instituto da APP, seus parâmetros e as sucessivas modificações ao longo dos anos; e

b) levantamento bibliográfico sobre as limitações de uso dessas áreas pelos particulares.

De posse do acervo bibliográfico, foi possível levantar dados que permeassem o assunto proposto e que apontassem para a solução das questões estabelecidas.

A pesquisa está embasada na abordagem qualitativa, visto que esta buscou fazer uma análise jurídica sobre o uso dos recursos nas APPs, não se submetendo ao rigor teórico e metodológico da pesquisa essencialmente quantitativa. Conforme Demo (2000, p. 152): “pesquisa qualitativa quer fazer jus à complexidade da realidade, curvando-se diante dela, não o contrário, como ocorre com a ditadura do método ou a demissão teórica que imagina dados evidentes”.

### **3. A EVOLUÇÃO DA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL NO BRASIL**

#### **3.1. Normas infraconstitucionais de proteção ambiental**

As primeiras normas específicas de proteção ao meio ambiente surgiram a partir de 1934, com o primeiro Código Florestal brasileiro (CFB/34), instituído pelo Decreto nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934.

O CFB/34 visava fundamentalmente a proteção dos recursos hídricos e dos solos contra o desmatamento, através da limitação de uso das florestas nativas.

Impulsionado pela criação do primeiro Código Florestal brasileiro, o Decreto nº 24.643, de 10 julho de 1934, criou o Código das Águas, com o objetivo de reprimir a poluição das águas e principalmente permitir a sua regulamentação para produção de energia elétrica.

Para Antunes (2007), o Código das Águas foi fundamental para assegurar a criação de instrumentos que garantiam a utilização sustentável dos recursos hídricos e também o acesso público às águas.

Conforme preceitua Milaré (2007), o Código das Águas foi o primeiro diploma legal brasileiro que disciplinou o aproveitamento industrial dos recursos hídricos, especialmente no que tange à exploração e ao aproveitamento da energia hidráulica.

O Código das Minas, instituído pelo Decreto nº 24.642, de 10 de julho de 1934, disciplinou a apropriação, o uso e o gozo do solo. Ademais, em 1967 foi

instituído um novo Código das Minas, através do Decreto-Lei nº 227, que revogou o de 1934. Segundo Antunes (2007), este novo código é o principal diploma legal na esfera infraconstitucional, no que tange à regulamentação da atividade de mineração.

Em 1965 foi instituído o segundo Código Florestal (Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965), que teve como principal objetivo a preservação dos recursos hídricos e do solo contra o desmatamento, através da criação de normas que proibiam a supressão das florestas e demais formas de vegetação natural localizadas em áreas denominadas APPs, ou seja, aquelas situadas principalmente ao longo dos cursos d'água, nos topos de morros e nas nascentes.

Em 29 de junho de 1965, os cidadãos brasileiros ganham um importante remédio constitucional, a Ação Popular (Lei Federal nº 4717/65).

Posteriormente esse instrumento jurídico foi recepcionado pelo art. 5º, inciso LXXIII, CF/88, segundo o qual qualquer pessoa tem legitimidade para interpor esse mecanismo, objetivando a anulação de ato lesivo ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural.

Segundo Antunes (2007), a Ação Popular é um dos mecanismos mais importantes e tradicionais em defesa dos interesses difusos brasileiros, previsto na Constituição Federal de 1988, restando ao autor propor esta ação em nome próprio, mas em prol da coletividade.

Em 17 de janeiro de 1981 foi promulgada a Lei nº 6.938, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), responsável pela criação de um conjunto de órgãos encarregados da proteção do meio ambiente (MA), dentre eles o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), o Ministério do Meio Ambiente (MMA) e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA).

O art. 2º, desta lei, prevê que a PNMA tem como objetivos:

*a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar ao País condições de desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana (...)*

Além disso, a lei que instituiu a PNMA no art. 9º, previu uma série de instrumentos para a efetivação dos objetivos traçados nessa política, com

destaque para o Zoneamento Ambiental (ZA), a Avaliação de Impactos Ambientais (AIA) e o licenciamento das atividades potencialmente poluidoras.

A Lei nº 7.347, promulgada em 24 de junho de 1985, dispôs sobre a competência do Ministério Público para promover a Ação Civil Pública, destinada à proteção do meio ambiente e dos bens e direitos de valor artístico, estético e histórico.

Trata-se de um grande aliado em defesa dos interesses difusos, devendo o Ministério Público, em caso de dano ambiental, propor Ação Civil Pública, objetivando a reparação do dano. Não sendo possível a reparação, o infrator será punido com medidas de natureza pecuniária.

A CF/88, no art. 129, inciso III, dispõe sobre as funções institucionais do Ministério Público, e destaca também a importância da Ação Civil Pública para “*a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros direitos difusos e coletivos*”.

A Lei nº 9,605, de 12 de fevereiro de 1998, estabeleceu sanções penais e administrativas aos agentes causadores de danos ambientais, criou a responsabilidade penal da pessoa jurídica por crimes ambientais e codificou em uma única lei as infrações penais de caráter ambiental.

A Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) e criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SNGRH).

A primeira tem entre seus principais objetivos:

*assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, a utilização racional e integrada dos recursos hídricos e a prevenção e a defesa contra eventos hidrológicos críticos de origem natural ou decorrentes do uso inadequado dos recursos naturais.*

Já o SNGRH visa a efetivação da PNRH, a gestão das águas, o controle, a preservação e a recuperação dos recursos hídricos e a cobrança pelo uso da água.

Conforme preceitua Machado (2003), a dominialidade das águas pelo Poder Público não o transforma em proprietário deste bem, mas em um mero gestor, como forma de garantir a todos o usufruto desse direito difuso.

A Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, regulamentou o art. 225, §1º, incisos I, II e III da CF/88, que garante um meio ambiente ecologicamente equilibrado às presentes e futuras gerações e instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), objetivando a preservação da diversidade biológica, a proteção das espécies ameaçadas de extinção e o desenvolvimento sustentável.

### **3.2. Constituições federais**

No Brasil, por muitos anos prevaleceu o extrativismo ilimitado dos recursos naturais, uma vez que não havia por parte dos governantes e da população a consciência ambiental e normas que proibissem a utilização indiscriminada desses recursos.

Entretanto, com o passar dos anos, surge a concepção de que a qualidade de vida está atrelada à manutenção da qualidade ambiental. Assim, o meio ambiente ecologicamente equilibrado passa a ser imprescindível para garantir o direito fundamental da pessoa humana.

Essa concepção passou a vigorar a partir do início do século XX e consolidou-se com a promulgação da CF/88, que deu tratamento diferenciado ao tema ambiental. Trata-se da primeira Constituição Federal a se preocupar efetivamente com os direitos difusos, dentre eles fauna, flora e recursos hídricos.

Ao fazer uma busca sobre a presença de normas ambientais nas constituições que precedem a CF/88, percebeu-se que algumas preveem dispositivos de maneira simplificada e indireta, já outras, como a primeira Constituição Brasileira, não tratam do tema. Os legisladores daquela época pouco se preocuparam em garantir o desenvolvimento econômico e social atrelado à conservação dos recursos naturais.

Com a Proclamação da República em 15 de novembro de 1889, ocorreu uma mudança no regime político. Os municípios perderam a autonomia legislativa com o novo regime federativo, que se caracterizava pela centralização de poderes. Assim, as principais competências legislativas são repassadas para a União.

Em 1891 foi promulgada a primeira Constituição Republicana, que atribuiu à União competência para legislar sobre suas minas e terras.

Segundo Urban (1998), a Constituição de 1891 omitiu-se sobre a proteção das florestas, embora sucessivas mensagens presidenciais tivessem manifestado a intenção de fazê-lo.

Conforme a autora, em 1907 o Presidente Afonso Pena anunciou as diretrizes para a criação de um projeto para as águas e as florestas.

Urban (1998, p. 72) enfatiza também a preocupação do Presidente Epitácio Pessoa em relação aos recursos florestais:

*A necessidade de preservar e restaurar o revestimento florestal da República deve ser uma das maiores preocupações. Quem viaja pelo interior do Brasil não pode deixar-se revoltado com as devastações que observa em toda a parte e estão a reclamar medidas severas de repressão.*

E termina a mensagem dizendo que: “Dos países cultos, dotados de matas e florestas, o Brasil é, talvez, o único que não possui um Código Florestal”. (Idem, p. 73)

A Carta Constitucional de 1934 delegou poderes à União para legislar sobre bens de domínio federal, como riquezas do subsolo, mineração, águas e florestas.

Essa Constituição trouxe algumas alterações no quadro de competências legislativas.

Segundo Antunes (2007), as competências legislativas federais foram aumentadas. Deve ser ressaltado que elas cresceram nas áreas que tipicamente são classificadas como infraestrutura, ou seja, atividades responsáveis pelo desenvolvimento econômico.

Antunes (2007) destaca ainda a importância da Constituição Federal de 1934 para a criação de uma legislação infraconstitucional, notadamente o Código das Águas e o das Minas, promulgadas em 1934.

A Constituição Federal de 1937 manteve as normas de proteção ambiental previstas pela Constituição Federal de 1934.

Em 18 de setembro de 1946, com a promulgação da nova Constituição Federal, a União passa a ter poderes para legislar sobre “riquezas do subsolo, mineração, metalurgia, águas, energia elétrica, floresta, caça e pesca.”

Já a Carta Constitucional de 1967 delegou poderes à União para explorar, diretamente ou mediante autorização, serviços e instalações de energia elétrica.

Em relação à competência legislativa, a União tinha poderes para legislar sobre águas, jazidas, florestas e pesca.

Em 5 de outubro de 1988, com a promulgação da Constituição Federal hoje em vigor, o Brasil passa a ter uma das constituições mais modernas do mundo em relação à tutela dos direitos difusos. No caso do meio ambiente, ela trouxe um capítulo específico para conscientizar a população sobre a importância deste bem e o dever de cada um na sua defesa, *litteris*:

*Art. 225, CF/88:*

*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.*

Segundo Antunes (2007), o meio ambiente ecologicamente equilibrado e saudável foi incorporado no rol de direitos fundamentais pela CF/88. Isto é fundamental para a construção de um sistema de garantia de qualidade de vida dos cidadãos e de desenvolvimento econômico com base no respeito aos direitos difusos.

Para Silva (2003), a nova Carta Constitucional foi a primeira a tratar deliberadamente das questões ambientais. Trata-se de uma Constituição ambientalista, pois assumiu o tratamento da matéria em termos amplos e modernos. Para tanto, trouxe um capítulo específico sobre o MA, inserido no título da Ordem Social.

Até 1988, nenhuma Constituição Brasileira havia trazido disposições normativas específicas de proteção aos interesses difusos. Das Constituições anteriores à de 1988, somente a de 1946 tinha normas que previam a competência da União para legislar sobre águas, florestas, caça e pesca, o que permitiu posteriormente a elaboração do Código Florestal (SILVA, 2003).

Conforme preceitua Milaré (2007), a inserção do art. 225 à CF/88 criou deveres morais, jurídicos e constitucionais aos cidadãos. Além do mais, elevou o meio ambiente à categoria de patrimônio público, ao considerá-lo “bem de

uso comum do povo”, como também o transformou em elemento fundamental para a vida humana, quando previu que este é “essencial à sadia qualidade de vida”.

Em matéria de competência para legislar e gerenciar os recursos naturais, foi a partir da CF/88 que delegou-se aos Estados e municípios esse compartilhamento. Especificamente, o art. 24, inciso VI da CF/88, prevê que a União, os Estados e o Distrito Federal têm competência concorrente para legislar sobre *“florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição.”*

Cabe à União o poder de legislar sobre normas gerais, restando aos Estados e ao Distrito Federal editar leis específicas para atender às particularidades de cada ente federativo.

Conforme preceitua Moraes (2003), uma vez editada uma norma pela União, devem os Estados criar normas particularizantes, que se adaptem a princípios e diretrizes daquela região, sendo as normas estaduais que extrapolarem às normas gerais consideradas inconstitucionais.

Além da União e dos Estados, os municípios também têm competência para legislar sobre temas relacionados ao meio ambiente, quando a lei estadual ou federal que discipline essa matéria tiver alguma omissão que deva ser suprida pela lei municipal. É o que prevê o art. 30, II, CF de 1988: “Art. 30 Compete aos municípios: II – Suplementar a legislação federal e a estadual no que couber.”

Outro aspecto importante a ser analisado neste estudo refere-se à incorporação do Princípio da Função Social da Propriedade (FSP) pela CF/88. Este fato ocasionou algumas mudanças no instituto da propriedade privada, que perdeu seu caráter individualista, em que era dever do proprietário usar de seu direito de propriedade, sem prejuízo de outrem, e ganhou características coletivistas, em que não basta apenas o proprietário não causar prejuízo à outrem, é imprescindível que ele exerça seu direito de propriedade em benefício de outrem.

Isto posto, um dos reflexos dessa política está no art. 184, CF/88, em que o descumprimento da FSP enseja a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária do imóvel rural.

Cabe salientar que, entre os elementos que compõem a função social da propriedade, destacam-se o “aproveitamento racional e adequado”, a “utilização adequada dos recursos naturais disponíveis”, bem como a “preservação do meio ambiente”, *litteris*:

*Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:*

*I – aproveitamento racional e adequado;*

*II – utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;*

*III – observância das disposições que regulam as relações de trabalho; e*

*IV – exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.*

Segundo Almeida (2004), o uso racional e adequado da propriedade rural será alcançado quando atendido o requisito da produção, cuja excelência está em produzir alimentos e matérias-primas, todavia com o emprego do uso de técnicas científicas e de experiência que garantam o uso sustentável dessa propriedade, nos termos do art. 186, inciso I.

Conforme preceitua o mesmo autor, a “utilização adequada dos recursos naturais disponíveis” somente é possível quando a vocação da terra for respeitada, de modo a garantir o potencial produtivo da propriedade.

Almeida (2004) destaca ainda que a preservação do meio ambiente advém da manutenção das características próprias do meio ambiente e da qualidade dos recursos ambientais, da medida adequada para se obter um equilíbrio ecológico da propriedade e da saúde e qualidade de vida das comunidades vizinhas.

Diante dessa análise, pode-se inferir que até um dos mais importantes institutos previstos pela CF/88 (propriedade privada) foi influenciado pelo caráter ambientalista sobre qual emergiu a Constituição Federal em vigor.

Um dos reflexos dessa política é a subordinação do direito de propriedade ao cumprimento de sua função social, em que o inadimplemento dos requisitos ambientais, além das relações de trabalho e o bem-estar entre

proprietários e trabalhadores, poderá levar à desapropriação do imóvel como medida sancionatória.

### **3.3. Códigos florestais**

#### **3.3.1. Código Florestal de 1934**

O primeiro Código Florestal brasileiro foi instituído pelo Decreto nº 23.793, aprovado em 23 de janeiro de 1934, sendo composto de nove capítulos e de 110 artigos.

Segundo Urban (1998), o projeto final do CFB/34 foi publicado no Diário Oficial em 1933 e entrou em vigor em 1934, abrangendo áreas públicas e particulares, com normas específicas sobre a guarda e os cortes das florestas e a fixação de penas por crimes e contravenções.

A ideia de se criar um código de proteção às florestas surgiu de um anteprojeto elaborado por uma comissão que tinha como relator Luciano Pereira da Silva, procurador jurídico do Serviço Florestal do Brasil.

O art. 1º do CFB/34 limitava o direito de uso da propriedade a todos os particulares, *in verbis*:

*As florestas existentes no território nacional, consideradas em conjunto, constituem bem de interesse comum a todos os habitantes, do país, exercendo-se os direitos de propriedade com as limitações que as leis em geral, e especialmente este código, estabelecem.*

O CFB/34, ao prescrever que as florestas localizadas no território brasileiro eram “de interesse comum a todos os habitantes do país”, preocupou-se principalmente com o papel que as florestas desempenham na defesa dos recursos hídricos e dos solos contra o desmatamento.

As florestas funcionam como filtros e atuam como reguladores do fluxo das águas e dos sedimentos, evitando o assoreamento dos rios pela erosão dos solos adjacentes; aumentam a quantidade de água nos mananciais; aumentam a capacidade de infiltração da água no solo; e evitam a possibilidade de enchentes na época das chuvas (REICHARDT, *apud* CALÁBRIA, 2004).

É importante salientar que no período de implantação do primeiro Código Florestal brasileiro as florestas nativas localizadas no território brasileiro passavam por um processo de devastação acentuado, principalmente por causa da implantação da cafeicultura e da cana-de-açúcar e pela criação de gado em várias regiões do País.

Segundo Antunes (2007), o CFB/34 instituiu uma vasta divisão entre as diversas modalidades florestais. O Código assim classificou as florestas:

1. protetoras;
2. remanescentes;
3. modelo; e
4. rendimento.

O CFB/34, ao criar as Florestas de Rendimento, permitiu a exploração florestal de determinadas áreas com finalidades econômicas, sendo a única categoria de florestas que o Código permitiu o amplo regime de exploração florestal.

Nas outras categorias de florestas, vedava-se qualquer atividade que pudesse gerar danos à fauna e à flora.

As Florestas Protetoras eram criadas a partir de estudos técnicos que comprovassem sua viabilidade e tinham como principais objetivos a conservação do regime das águas e a proteção dos solos contra o desmatamento; no total foram criadas 17 Florestas Protetoras, que podiam ser de domínio público ou privado.

As Florestas Remanescentes também foram instituídas pelo CFB/34. No período que este código vigorou foram criadas 19 florestas, sendo a maioria delas composta por Parques Nacionais, com destaque para o Parque Nacional de Itatiaia, criado pelo Decreto nº 1.713, de 14 de junho de 1937, e o Parque Nacional do Iguaçu no Paraná e Parque Nacional da Serra dos Órgãos no Rio de Janeiro, ambos criados em 1939. Estas florestas visavam a preservação de espécimes florestais preciosos, para fins estéticos e biológicos.

As florestas-modelo eram florestas plantadas, criadas pelo Estado com o objetivo de experimentação e reflorestamento, e recebiam o nome de Parques Florestais. O primeiro Parque criado foi o de Romário Martins no Paraná, em 1943.

Diante da análise feita do primeiro Código Florestal brasileiro, observa-se a presença de uma legislação florestal bem rígida quanto ao uso e à exploração das florestas. Ele somente permitia o amplo regime de uso e de exploração de uma das quatro modalidades de florestas, ou seja, somente as Florestas de Rendimento podiam ser utilizadas.

As Florestas Protetoras e Remanescentes podiam excepcionalmente ser exploradas mediante a autorização prévia do Ministério da Agricultura e desde que não fossem constituídas por parques municipais, estaduais e nacionais, pois o próprio Código Florestal vedava qualquer tipo de atividade contra a fauna e a flora dos parques.

Acrescem-se a essas disposições as limitações de uso e gozo nas propriedades rurais, impostas pelo art. 23, CFB/34. Com isso tem-se um grande descontentamento da população brasileira, em face das limitações impostas pelo primeiro Código Florestal brasileiro aos particulares. Assim, em 15 de setembro de 1965, é promulgada a Lei nº 4.771/65, que instituiu o novo Código Florestal.

O art. 23 do CFB/34 proibia a exploração de mais de 25% das florestas existentes nas propriedades rurais, *in verbis*: “Nenhum proprietário de terras cobertas de matas poderá abater mais de tres quartas partes da vegetação existente (...).”

Já o art. 22 previa os métodos vedados pelo CFB/34 no tocante ao uso e à exploração da vegetação, *litteris*:

*Art. 22. É proibido mesmo aos proprietarios:*

*a) deitar fogo em campos, ou vegetações, de cobertura das terras, como processo de preparação das mesmas para a lavoura, ou de formação de campos artificiais, sem licença da autoridade florestal do lugar, e observancia das cautelas necessarias, especialmente quanto a aceiros, aleiramentos e aviso aos confinantes;*

*b) derrubar, nas regiões de vegetação escassa, para transformar em lenha, ou carvão, matas ainda existentes ás margens dos cursos dagua, lagos e estradas de qualquer natureza entregues á serventia publica;*

*d) preparar carvão ou acender fogos, dentro das matas, sem as precauções necessarias para evitar incendio;*

*e) aproveitar como lenha ou para o fabrico de carvão vegetal essencias consideradas de grande valor economico para*

*outras aplicações mais uteis, ou que, por sua raridade actual, estejam ameaçadas de extinção;*

*f) abater árvores em que se hospedarem exemplares da flora epífita ou colmeias de abelhas silvestres inocuas, salvo pelo interesse, plenamente comprovado do estudo científico ou de melhor aproveitamento de tais exemplares;*

*g) cortar árvores em florestas protectoras ou remanescentes (excluídos os parques), mesmo em formação, sem licença prévia da autoridade florestal competente, observados os dispositivos aplicáveis deste código, ou contrariando as determinações da mesma autoridade;*

*h) devastar a vegetação das encostas de morros que sirvam de moldura e sítios e paisagens pitorescas dos centros urbanos e seus arredores ou as matas, mesmo em formação, plantadas por conta da administração pública (...).*

Deve ser ressaltado que ao fazer uma comparação entre alguns dos mecanismos do art. 22, CFB/34, e o atual Código Florestal, verifica-se que as alíneas a e d, CFB/34, encontram disposições semelhantes na atual legislação florestal.

Código Florestal de 1965, *litteris*:

*Art. 26. Constituem contravenções penais, puníveis com três meses a um ano de prisão simples ou multa de uma a cem vezes o salário-mínimo mensal, do lugar e da data da infração ou ambas as penas cumulativamente:*

*e) fazer fogo, por qualquer modo, em florestas e demais formas de vegetação, sem tomar as precauções adequadas;*

*Art. 27. É proibido o uso de fogo nas florestas e demais formas de vegetação.*

*Parágrafo único. Se peculiaridades locais ou regionais justificarem o emprego do fogo em práticas agropastoris ou florestais, a permissão será estabelecida em ato do Poder Público, circunscrevendo as áreas e estabelecendo normas de precaução.*

O legislador de 1934 (CFB/34), embora não fizesse qualquer previsão em relação ao instituto das APPs, já trazia à baila junto ao ordenamento jurídico da época uma preocupação com a proteção das florestas ao longo dos cursos d'água e lagos, ao proibir, mesmo aos proprietários, a derrubada de tais recursos vegetais nessas áreas, conforme previa o art. 22, alínea b.

No que tange à alínea e, CFB/34, percebe-se uma grande preocupação do legislador em proteger os espécimes arbóreos de grande valor econômico ou aqueles ameaçados de extinção.

O atual Código Florestal (CFB/65) também preocupou-se com tais recursos florestais, todavia, em vez de utilizar a terminologia *“aproveitar como lenha ou para o fabrico de carvão vegetal essências consideradas de grande valor econômico para outras aplicações mais úteis, ou que por sua raridade actual, estejam ameaçadas de extinção”*, dispôs da seguinte maneira:

*Art. 26. Constituem contravenções penais, puníveis com três meses a um ano de prisão simples ou multa de uma a cem vezes o salário-mínimo mensal, do lugar e da data da infração ou ambas as penas cumulativamente:*

*q) transformar madeiras de lei em carvão, inclusive para qualquer efeito industrial, sem licença da autoridade competente.*

As Florestas Protetoras e Remanescentes, previstas pela alínea g, art. 22, CFB/34, foram extintas pelo CFB/65, e a alínea h, art. 22, CFB/34, não encontra disposição junto ao CFB/65.

### **3.3.2. Código Florestal de 1965**

Em 1961, o Presidente Jânio Quadros determinou a formação de uma comissão formada por técnicos e advogados, visando a criação de um novo Código Florestal, que foi enviado ao Congresso Nacional em 1963, culminando na Lei nº 4.771/65.

O novo código extinguiu a antiga classificação das florestas feita pelo CFB/34, Protetoras, Remanescentes, Modelo e de Rendimento, e introduziu as Florestas de Preservação Permanente, os Parques Nacionais, Estaduais e Municipais, as Reservas Biológicas, as Florestas Nacionais, Estaduais e Municipais, as Florestas Plantadas e Nativas Passíveis de Exploração, bem como a Reserva Legal.

Os Parques Nacionais, Estaduais, Municipais e as Reservas Biológicas eram criados pelo Poder Público para *“resguardar atributos excepcionais da*

*natureza*".<sup>1/</sup> Essas florestas podiam ser utilizadas apenas para fins recreativos, científicos e educacionais.

As Florestas Nacionais, Estaduais e Municipais também eram criadas pelo Poder Público, e tinham como características preponderantes o desenvolvimento social e econômico de determinada área. Esse dispositivo foi recepcionado pelo art. 5º, alínea b, CFB/65.

No art. 12, CFB/65, a comissão liderada por Osny Duarte Pereira criou o instituto das Florestas Plantadas. Trata-se de uma modalidade de floresta destinada a suprir o consumo de madeira no País. Essas florestas podiam ser exploradas, sem autorização do órgão ambiental competente, para a retirada de lenha e outros produtos florestais.

As Florestas Nativas Passíveis de Exploração, também instituídas pelo CFB/65, são uma modalidade de floresta que, embora prevista pelo código, dependia da regulamentação da União e dos Estados para sua efetivação.

O instituto da Reserva Legal (RL), disciplinado pelo art. 16, CFB/65, trata-se de uma categoria de floresta suscetível à exploração, entretanto com algumas restrições, *in verbis*:

*a) nas regiões Leste Meridional, Sul e Centro-Oeste, esta na parte sul, as derrubadas de florestas nativas, primitivas ou regeneradas, só serão permitidas, desde que seja, em qualquer caso, respeitado o limite mínimo de 20% da área de cada propriedade com cobertura arbórea localizada, a critério da autoridade competente;*

*d) nas regiões Nordeste e Leste Setentrional, inclusive nos Estados do Maranhão e Piauí, o corte de árvores e a exploração de florestas só será permitida com observância de normas técnicas a serem estabelecidas por ato do Poder Público, na forma do art. 15.*

Em relação a essas áreas, Magnanini, *apud* Urban (1998, p. 231), preceitua que:

*um dos participantes mais persistentes do grupo, não só pela experiência, mas também pela convicção, foi Henrique Pimenta Vellozo, engenheiro agrônomo e fitogeógrafo que trabalhava em Manguinhos. E ele resolveu assim: "Há um mínimo que*

---

<sup>1/</sup> O art. 5º, alínea a, CF/65, recepcionou a criação dos Parques Nacionais, Estaduais e Municipais, bem como das Reservas Biológicas.

*deve ser preservado universalmente, seja lá onde o homem esteja, para que haja um certo equilíbrio". E a discussão ficou em torno de qual seria este mínimo: 50%, 30% ou 20%. Eu realmente não tinha certeza do percentual necessário. No Nordeste, por exemplo, 25% é pouquíssimo. E fiquei realmente em dúvida a respeito. Foi Henrique Pimenta Vellozo que, um dia, trouxe o artigo dizendo que 80% podem ser removidos mas, veja bem, excluindo-se as áreas de preservação permanente, e isso as autoridades florestais, muito sabidamente ignoraram depois.*

Posteriormente, a Lei nº 7.803, de 18 de julho de 1989, definiu a RL como sendo, *litteris*:

*(...) 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.*

A MP nº 2.166-67, editada em 2001, alterou alguns dispositivos do CFB/65, tendo o próprio instituto da RL sofrido modificações, principalmente no que tange ao percentual dessas áreas em diferentes regiões do País, *in verbis*:

*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 (...);*

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

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

A MP nº 2.166-67, de 2001, deu uma nova definição ao instituto da RL no art. 1º, § 2º, III, CFB/65, *litteris*:

*(...) “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.”*

Além da classificação das florestas trazida à baila pelo CFB/65, a comissão também criou um conceito jurídico-normativo para as florestas, previsto no art. 1º, CFB/65:

*(...) bens de interesse comum a todos os habitantes do País, exercendo-se os direitos de propriedade, com as limitações que a legislação em geral e especialmente esta Lei estabelecem.*

Segundo Larousse (2003, p. 449), entende-se no sentido etimológico da palavra floresta como sendo uma:

*(...) 1 - Formação vegetal geralmente densa, em que predominam as árvores ou espécies lenhosas de grande porte; mata, selva. 2 - Grande número de coisas juntas. 3 - Fig. Labirinto, confusão. (...)*

Para Ferreira (2001, p. 325), floresta nada mais é do que “*sf. Vasta extensão de terreno coberta de árvores grandes, e cujas copas se tocam.*”

Para Meirelles, *apud* Antunes (2007, p. 505), o termo floresta pode ser definido como: “a forma de vegetação, natural ou plantada, constituída por um grande número de árvores, com o mínimo espaçamento entre si.”

Conforme entendimento de Milaré (2007), as florestas são constituídas por grandes áreas cobertas de arvoredos silvestres e frondosos, que evocam a uma formação vegetal de proporções maiores.

O grupo de trabalho liderado pelo desembargador Osny Duarte Pereira, no art. 1º, parágrafo único, CFB/65, na tentativa de reprimir o uso e a exploração indiscriminada das florestas, previu que as ações ou omissões contrárias às disposições desse código são consideradas de uso nocivo à propriedade.

Ademais, a maior inovação introduzida ao CFB/65 pela comissão foi a criação das Florestas de Preservação Permanente (FPP), área protegida por lei, onde era vedada a supressão das florestas e demais formas de vegetação natural.

A esse despeito, Magnanini, *apud* Urban (1998, p. 228), preceitua que:

*O Código de 34 tinha uma categorização imensa de florestas e era difícil, mesmo para um técnico florestal silvicultor, na época, fazer distinções de florestas de rendimento de florestas de proteção. Então, o desembargador disse o seguinte: “a experiência que tenho de direito demonstra o seguinte: ou se faz ou não se faz- a lei melhor é aquela que proíbe ou libera; lei que fica permitindo eventualmente não é lei: Então, vamos ver as florestas do Brasil: existem florestas que não podem ser derrubadas? Existem florestas que podem ser derrubadas? Então, estão aí as duas grandes categorias”. E assim surgiram as florestas de preservação permanente e as outras florestas. A ideia de preservação permanente também foi de orientação dele.*

### **3.3.2.1. As Áreas de Preservação Permanente**

As APPs foram incorporadas no ordenamento jurídico brasileiro pelo CFB/65. Trata-se de um instituto criado, *a priori*, visando a preservação dos recursos hídricos e dos solos contra o desmatamento, através da proibição da supressão das florestas e demais formas de vegetação natural situadas ao longo dos cursos d'água e em outros elementos geomorfológicos definidos pelo CFB/65 como APP.

Segundo Meirelles (1996), dentre as principais funções exercidas pelas florestas localizadas em APPs destacam-se o controle do ciclo hidrológico local, uma vez que não existe floresta sem água, nem água sem floresta; a proteção dos solos contra a erosão; além do incalculável aporte à sua fertilidade.

Assim dispôs o CFB/65 sobre as APPs, *in verbis*:

*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 outro qualquer cursos d'água, em faixa marginal cuja largura mínima será:*

*- de 5 (cinco) metros para os rios de menos de 10 (dez) metros de largura;*

*- igual à metade da largura dos cursos que meçam de 10 (dez) a 200 (duzentos) metros de distância entre as margens;*

*- de 100 (cem) metros para todos os cursos cuja largura seja superior a 200 (duzentos) metros;*

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

c) nas nascentes, mesmo nos chamados "olhos-d'água", seja qual for a sua situação topográfica;

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;

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

g) nas bordas dos taboleiros ou chapadas;

h) em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros, nos campos naturais ou artificiais, as florestas nativas e as vegetações campestres.

O legislador, ao impor parâmetros para as FPP no CFB/65, agiu acertadamente, pois a Constituição Federal de 1946, que vigorava no período de instituição do segundo Código Florestal, não recepcionou a possibilidade dos estados-membros e dos municípios legislar sobre florestas.

Isto posto, somente através de lei federal seria possível a imposição de tais medidas, que se consolidaram através da instituição da Lei nº 4.771/65.

É válido ressaltar que a redação original do Código Florestal somente considerava como de PP as áreas que fossem cobertas por florestas.

Segundo Brandão, *apud* Borges (2008), as áreas que não fossem cobertas por florestas estariam sujeitas à intervenção, e não havia obrigação de preservação dessas áreas pelo particular.

Um dos motivos que explica a mudança de terminologia FPP para APP está intimamente ligado ao descumprimento da Lei Florestal pelos produtores rurais e à falta de fiscalização dos órgãos competentes.

Esses fatores ocasionaram a escassez das florestas nativas ao longo dos cursos d'água, nas nascentes e nas montanhas e a adoção de medidas mais restritivas pelo chefe do executivo, que após a edição da MP nº 2.166-67 de 2001 passou a considerar a área coberta ou não por vegetação nativa como de PP, e não mais a florestal natural de *per si*.

Conforme preceitua Machado (2003), as alíneas do art. 2º, CFB/65, que deliberavam sobre as florestas de Preservação Permanente e demais formas de vegetação natural, tinham objetivos diferentes.

As alíneas a, b e c tinham como objetivo a preservação das águas, enquanto as alíneas d, e, f, g e h visavam a proteção dos solos contra o desmatamento.

Para Ahrens (2003), o CFB/65 tinha como objetivo maior proteger outros elementos que não apenas as árvores e as florestas, sendo estas apenas um meio para atingir outros fins.

Segundo o mesmo autor, o art. 2º, incisos d, e, f, g; art. 3º; e art. 10º<sup>2</sup>, do CFB/65, tinham por objetivo a proteção do solo contra o desmatamento e o conseqüente processo de erosão.

Já o art. 2º, CFB/65, alíneas a, b e c, objetivava a preservação das águas, dos cursos d'água e dos reservatórios d'água, naturais ou artificiais.

Para Barros, *apud* Urban (1998, p. 176):

*O Código Florestal de 65 é muito restritivo. Dizer que a floresta vai até o topo do morro ou que a floresta de galerias deve ter dez metros é besteira. Isso não deve estar na lei, porque existem lugares onde à floresta de galeria não chega nem a dois metros, passa numa garganta. Como representante do Ministério da Agricultura na Comissão da Câmara Federal que analisou o projeto de lei, fui contra essas delimitações, e discuti a questão com o desembargador Osny Duarte Pereira, que coordenou o grupo que elaborou o projeto.*

Para Neto Paulo, *apud* Urban (1998, p. 235), a instituição de parâmetros para as matas ciliares torna a Lei Florestal inexecutável para determinadas regiões:

*No Sul do Brasil, é razoavelmente fácil exigir que as matas ciliares sejam mantidas. Isto tem sido muito bom, porque os corredores de fauna são exatamente os de matas ciliares, porque vão até as nascentes e comunicam, de um modo ou de outro, uma floresta com outra. No estado de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro tenho notado também que as florestas ciliares estão se regenerando. Por outro lado, na Amazônia, a situação é totalmente diferente, porque não existem estradas, os rios são as estradas. Então, como é que o sujeito vai fazer sua casinha longe do rio, alguns quilômetros longe do rio. É totalmente impossível. Até hoje, todas as casas, em todo interior da Amazônia, estão na beirada do rio. As pessoas precisam fazer sua casa e ter alguns cultivos de subsistência na beira do rio. Isso não trouxe grandes problemas à*

---

<sup>2/</sup> O art. 10º, CF/65, não permitia a derrubada de florestas situadas em áreas de inclinação entre 25º e 45º.

*Amazônia, mas a lei não está sendo cumprida. Enfim, uma coisa que no Sul é boa, na Amazônia ficou inexecutável.*

Para Neto Paulo, *apud* Urban (1998), os parâmetros para as APPs não deveriam ter sido definidos pelo CFB/65, pois o Brasil é país continental onde as características variam em virtude da multiplicidade de seus ecossistemas. Assim sendo, a fixação dessas metragens deveria ocorrer em nível estadual, todavia a Constituição Federal de 1946, que é anterior ao CFB/65, não previu essa possibilidade.

Somente com a entrada em vigor da CF/88 é que a União e os estados-membros passaram a ser partes legítimas para legislar concorrentemente sobre florestas, conforme prevê o art. 24, inciso VI, CF/88.

Magnanini, *apud* Urban (1998), preceitua que Osny Duarte Pereira queria, com a existência de parâmetros já fixados pelo CFB/65, facilitar o trabalho dos juízes no que tange à aplicação da lei ao caso concreto.

Acontece que os técnicos responsáveis pelo estudo e elaboração desses parâmetros não concordavam com a criação de uma única lei para sua fixação, pois segundo eles as diversidades regionais e locais forçavam a criação de metragens adaptadas às peculiaridades de cada região.

*Uma largura igual à largura de um rio na Amazônia! O rio tem dez quilômetros de extensão, vai ter uma floresta protegida com mais de dez quilômetros de largura! Isso é loucura! E um filete d'água de um palmo de proteção? (MAGNANINI, apud URBAN, 1998, p. 237).*

Percebe-se que a fixação de parâmetros pelo CFB/65 tinha como marca registrada o apelo político do desembargador e presidente da comissão de constituição do novo Código Florestal Osny Duarte Pereira, que queria a qualquer custo, ainda que em contraposição aos estudos realizados pela equipe técnica, fixar medidas para as APPs que valessem para todo o território nacional.

Segundo Antunes (2007), o novo Código Florestal deliberou sobre as florestas e demais formas de vegetação natural consideradas de PP, dividindo-as em dois grupos: *ex vi lege*, em função da localização, e por ato do Poder Público, quando destinadas à proteção de bens e valores previstos no próprio código.

Diferentemente das APPs definidas por lei (*ex vi legi*), previstas pelo art. 2º, CFB/65, as APPs do art. 3º, do mesmo código, deveriam ser decretadas pelo Poder Público, de acordo com o caso concreto.

Segundo Machado (2003), o Poder Público tem legitimidade para criar APPs, fundamentando-se no Princípio da Discricionariedade, para evitar a erosão das terras, criar faixas de proteção ao longo das rodovias e ferrovias, ajudar na defesa do território nacional, proteger sítios de excepcional beleza e asilar exemplares da fauna ou flora ameaçadas de extinção.

É importante ressaltar que as Florestas Protetoras, instituídas no ordenamento jurídico brasileiro pelo CFB/34 e revogada pelo CFB/65, assemelha-se muito às APPs, pois ambos os institutos tinham como objetivos comuns a proteção do regime das águas, o combate à erosão das terras pela ação dos agentes naturais e a fixação das dunas.

Machado (2003) relata que o novo Código Florestal não definiu com precisão a possibilidade ou não de as Florestas de Preservação Permanente serem ao mesmo tempo de rendimento. Todavia, em relação aos parques nacionais, estaduais e municipais, o CFB/65 foi taxativo ao não permitir qualquer forma de exploração dos recursos naturais.

Atualmente, com a nova redação dada pela MP nº 2166-67/2001 ao CFB/65, é vedada a supressão da vegetação localizada em APPs, e não mais das “florestas de preservação permanente” propriamente ditas.

A MP nº 2.166-67/2001 alterou a terminologia empregada anteriormente pela redação original do código, bem como pelas Leis nº 7.511/86 e 7.803/89; “Florestas de Preservação Permanente”, para “Áreas de Preservação Permanente (APPs)” que poderá ser “coberta ou não por vegetação nativa”.

Para Borges (2008), seja qual for a cobertura das APPs, das florestas, dos cerrados, ou até mesmo do afloramento de rocha desprovida de vegetação, são todas consideradas APPs.

Em relação às Florestas de Preservação Permanente criadas pelo Poder Público (art. 3º, CFB/65), também é vedada a supressão parcial ou total destas, todavia em determinadas situações de utilidade pública ou interesse social permite-se, excepcionalmente, a supressão para a execução de obras, planos, atividades ou projetos.

Para Antunes, *apud* Milaré (2007, p. 695):

*a lei autorizativa para uma eventual alteração ou supressão das florestas de preservação permanente estabelecidas pelo art. 3º é o próprio Código Florestal. E, portanto, não há necessidade de uma lei específica que autorize uma supressão de uma floresta de preservação permanente por ato do Poder Executivo. (...) Diferente é a situação das áreas de preservação permanente estabelecidas pelo art. 2º do Código Florestal, que somente poderão ser alteradas por lei formal, em razão da hierarquia legislativa.*

Pela nova redação dada pela MP nº 2.166/67-2001, ao art. 1º, § 2º, c, II, CFB/65, APP é uma área, *litteris*:

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

A MP nº 2.166/67-2001 inseriu no CFB/65 um dispositivo que proíbe a supressão de vegetação em APP, salvo nos casos em que configurar a utilidade pública e o interesse social, em que poderá o órgão estadual competente autorizar tal medida, *litteris*:

*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.*

Ferreira (1986, p. 1632) define o vocábulo supressão como sendo: “[Do lat. *Suppressione*.] s.f. 1. Ato ou efeito de suprimir. 2. tip. Alteração [q.v.] consiste no corte de palavras, frases ou períodos, feita pelo autor em provas tipográficas.”

Conforme preceitua o mesmo autor (p. 1.632), o verbo suprimir significa:

*[Do lat. *Supprimere*.] v. t. d.1. Impedir que apareça; impedir a publicação, a vulgarização a divulgação de: A censura suprimiu o editorial. 2. Cortar, eliminar: Transcreveu o artigo suprimindo alguns trechos. 3. Fazer que desapareça, que extinga; extinguir: Sonhava suprimir a miséria do mundo. 4. Cassar, anular, abolir: O governo suprimirá as garantias individuais. 5. Passar em silêncio; não dizer ou mencionar; omitir: Pensando melhor, resolveu suprimir sua opinião [Part.: suprimido e supresso.]*

Já para Fernandes (1991, p. 560) suprimir:

*Transitivo - Impedir de aparecer ou de publicar-se: “Suprimir um jornal.” (Aulete.) // Eliminar, cortar: “Suprimir um capítulo.” (C.de Figueiredo.) “Um s que razões de eufonia mandam suprimir.” (M. Barreto, Fatos da língua, 146.) // Fazer desaparecer; eliminar: “Não basta suprimir o rival: cumpre desonrá-lo.” (Rui, Estante clássica, 96.) // Cassar, anular: “Suprimir a lei.” (Morais) // Passar em silêncio; não mencionar: “Suprimir argumentos.” (C. Figueiredo).*

Conforme preceitua Larousse (2003, p. 939), o verbo suprimir é definido como: “v.t. (lat. *Supprimere*) [ conj. 6]. 1. Impedir de existir, de ser publicado. 2. Fazer desaparecer, eliminar, extinguir. 3. Cortar. 4. Não mencionar, omitir. 5. Anular, abolir, cassar.”

Diante da análise feita pelos autores em relação ao verbo “suprimir”, percebe-se que o código proíbe a extinção, a eliminação, bem como a abolição da vegetação localizada nas APPs, e não o uso e o manejo destas.

Conforme ensinamentos de Milaré (2007), o vocábulo vegetação deve ser entendido como cobertura vegetal de certa área, região ou país, onde ela se organiza em estratos diferenciados, como o arbóreo, o arbustivo, o herbáceo e outros, chegando a camadas inclusive onde não há a incisão de luminosidade.

Segundo Michaelis (2009), o vocábulo vegetação compreende o “Conjunto de plantas que povoam uma área determinada”.

Para Ferreira (1986, p. 1.758), vegetação é o

*conjunto de plantas que cobre uma região. [Não se agregam ao acaso, e a vegetação apresenta uma estrutura, fisionomia e composição que podem ser objeto de estudo; varia bastante, conforme o clima e o solo, donde existem tipos muito diversos, como, p. ex., o cerrado, a caatinga e a floresta].*

Isto posto, o mito da “Intocabilidade” das APPs surge de uma incorreta interpretação da Lei Florestal por vários setores da sociedade, notadamente daqueles que atuam na área ambiental, sejam em ONGs ou, até mesmo, em órgãos públicos competentes. Não há qualquer dispositivo na lei que dê respaldo a essa terminologia.

O que existe é uma Resolução do CONAMA de nº 369, de 28 de março de 2006, que na parte preambular caracterizou as APPs como sendo regidas

pela intocabilidade - “Considerando a singularidade e o valor estratégico das áreas de preservação permanente que, conforme indica sua denominação, são caracterizadas, como regra geral, pela intocabilidade e vedação de uso econômico direto.”

“O Supremo Tribunal Federal (STF) tem posicionamento formado sobre o valor jurídico do preâmbulo na lei.” Em uma situação questionada por uma ADIN (Ação Direta de Inconstitucionalidade) por Omissão de uma expressão no preâmbulo da Constituição do Acre, o STF afirmou que a mesma seria improcedente, alegando que o preâmbulo da Constituição não constitui norma central, não tendo assim força normativa. (grifo nosso).

Embora a Lei Complementar nº 95/98, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração e a redação das leis, tenha elencado o preâmbulo no rol de elementos que compõem uma lei, este serve tão somente para orientar o leitor a interpretar uma norma, sendo ele despidido de qualquer força normativa.

É válido ressaltar que as decisões proferidas pela Suprema Corte brasileira tem efeito *erga omnes*, *ex tunc* e vinculante a todos os órgãos do Poder Executivo e do Judiciário.

A esse despeito, Moraes (2003) enfatiza que a partir do momento em que for julgada procedente ou improcedente a constitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual em ADIN por omissão, serão produzidos efeitos contra todos (*erga omnes*), vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e ao Poder Executivo, além de retroagir à data em que for proferida a decisão.

Segundo o autor, a amplitude dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade *erga omnes* gera a decretação de nulidade total de todos os atos emanados do Poder Público, com fundamento na lei ou no ato normativo inconstitucional. Já o efeito vinculante obriga todos órgãos do Poder Executivo e do Judiciário a exercerem suas funções na interpretação constitucional dada pelo STF.

As decisões do STF geram efeitos *ex tunc*, ou seja, retroagem à época dos acontecimentos a ela relacionados.

É com base na peça preliminar, “preâmbulo”, julgada sem força normativa pelo STF, decisão de caráter vinculativo a todos órgãos do Poder

Executivo e Judiciário, que os preservacionistas têm entendido que as APPs são regidas pela intocabilidade, levando-se em consideração a sua “singularidade e o valor estratégico”.

Desta forma, considerando que a competência do CONAMA é

*assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida (art. 6º, inciso II, lei nº 6.938/81).*

Constata-se que ele extrapolou sua competência ao inserir o termo “intocabilidade” no preâmbulo da Resolução nº 369/2006, uma vez que esse órgão administrativo inovou, pois este papel pertence à lei, e não a uma resolução.

Pior ainda seria se o termo intocabilidade estivesse localizado no texto central da Resolução nº 369/2006 do CONAMA, pois ele estaria despidido de validade jurídica, dado que o papel do CONAMA é regulamentar as leis que já existem.

Acontece que o CFB/65 somente veda a supressão da vegetação localizada nas APPs, não prevendo em momento algum que essas áreas são intocáveis.

Ao criar instrumentos legiferantes inferiores à própria lei, os órgãos estariam ferindo o Princípio da Legalidade, uma vez que esta matéria é de competência da lei, criando direitos e obrigações im procedentes, além de ferir o Princípio da Reserva Legal, que prevê para a criação de espaços territoriais especialmente protegidos a edição de lei que os regule.

O Princípio da Legalidade foi recepcionado pelo art. 5º, inciso III, CF/88, no qual “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude da lei”. O Princípio da Reserva Legal foi amparado pelo art. 225, inciso III, da CF/88, que prevê para os casos de definição de “espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos” a criação de lei para assegurar a efetividade desse direito.

Conforme preceitua Milaré (2007), constituem espaços territoriais especialmente protegidos, além das Unidades de Conservação previstas pela Lei nº 9.985/2000, as demais áreas protegidas, por exemplo, as Áreas de

Preservação Permanente e as Reservas Florestais Legais (disciplinadas pela Lei nº 4.771/1965 – Código Florestal) e as Áreas de Proteção Especial (previstas na Lei nº 6.766/1979 – Parcelamento do Solo Urbano).

Segundo Echevengúá (2006), a criação de espaços territoriais e seus componentes, pela Resolução nº 369 do CONAMA, evidencia fortes indícios quanto à sua inconstitucionalidade, uma vez que esta resolução desobedece às disposições do art. 225, inciso III, CF/88, que legitima o Poder Público para editar leis que visam a criação dessas áreas.

Segundo Moraes (2003), o Princípio da Legalidade tem como objetivo combater o poder arbitrário do Estado. Somente com a elaboração de normas em conformidade com as regras do processo legislativo constitucional podem-se constituir obrigações para o indivíduo.

Moraes (2003) destaca ainda que o Princípio da Reserva Legal opera de maneira mais restritiva e diversa em relação ao Princípio da Legalidade, ou seja, ele incide tão somente sobre os campos materiais especificados pela Constituição, por exemplo, o art. 225, III, da CF/88, que prevê à edição de lei para a criação de espaços territoriais especialmente protegidos como as Unidades de Conservação (Lei nº 9.985/2000).

Conforme preceitua Antunes (2007), o poder regulamentar não pode contrariar a lei, sob pena de sofrer invalidação.

Assim, a Resolução nº 369/2006, do CONAMA, somente poderia se dar *secundum legem*, ou seja, em conformidade com a lei e nos limites desta. Não podem atos formalizadores criar direitos e obrigações, porque fere o Princípio da Legalidade, previsto pelo art. 5º, II, CF/88, que somente obriga o cidadão a fazer ou deixar de fazer alguma coisa em virtude da existência de lei.

Antunes (2007) comenta ainda que entre as diversas atribuições do CONAMA não se encontra a de regulamentar, diretamente, a lei. Esta competência é do Presidente da República, segundo o art. 84, IV, CF/88.

*É evidente que o Código Florestal somente pode ser regulamentado por decreto presidencial e, jamais, por mera Resolução de um órgão administrativo de assessoramento ao Presidente da República, como é o CONAMA, tal qual definido no art. 6º, II, da Lei nº 6.938/81 (ANTUNES, 2007, p. 514).*

O legislador, ao instituir as APPs, queria impedir que áreas ao longo dos cursos d'água, nos topo de morro e nas montanhas, áreas cobertas por florestas e áreas fundamentais para o processo hidrológico sofressem qualquer tipo de conversão ou empreendimento, pois isto poderia ocasionar a escassez dos recursos hídricos e comprometer o seu abastecimento para a população.

Trata-se de nobre função ambiental exercida pelas APPs, que infelizmente, em virtude de incorreta interpretação do CFB/65, tanto pelas ações dos órgãos ambientais competentes como pela Resolução nº 369/2006, do CONAMA, que considera as APPs como sendo intocáveis, transformou estas áreas em um entrave ao desenvolvimento socioeconômico.

As terras mais férteis das propriedades rurais ficaram engessadas de qualquer processo produtivo, econômico e social, em virtude da interpretação da Lei Florestal e da sua inconsistência quanto à realidade produtiva rural, ferindo princípios e garantias constitucionais.

Quando os órgãos criam ou assumem o conceito da “intocabilidade” para as APPs, deixam de exercer as funções que lhes foram outorgadas pela Lei nº 6.938/81, para conflitar ou com a competência do Poder Legislativo de criação de espaços territoriais especialmente protegidos por lei ou com o cotidiano produtivo rural.

Ocorre que é com fundamento nessa incorreta interpretação da intocabilidade das APPs que os técnicos ambientais e a polícia ambiental têm se valido para proceder as autuações, e é com respaldo nessa interpretação equivocada que o Ministério Público vem propondo ações civis e penais por crimes ambientais e os juízes vêm julgando os crimes ambientais.

Assim, o que é efetivamente proibido por lei é a supressão da vegetação localizada nas APPs, ou seja sua extinção, eliminação ou anulação. Com relação ao manejo e uso da vegetação localizada nessas áreas, não há nenhum dispositivo na lei que proíba tais ações, pelo contrário, a CF/88 no art. 225, § 1º, inciso I, incentiva o “manejo ecológico das espécies e ecossistemas” como forma de garantir o “direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado” para todos.

Segundo entendimento de Antunes (2007, p. 71), “o manejo ecológico é a intervenção do homem sobre o meio ambiente, capaz de assegurar-lhe a sobrevivência e uma utilização capaz de assegurar o bem-estar á sociedade.”

Ainda segundo à óptica do autor,

*não se pode impedir totalmente a utilização de todo e qualquer recurso natural. Aliás, este não é o propósito do art. 225 da Constituição da República Federativa do Brasil. Partindo-se deste princípio, faz-se imperioso que a utilização dos recursos naturais seja feita em consonância com as realidades de cada ecossistema, com as suas vocações (p. 71-72).*

A Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o SNUC, prevê em seu art. 2º, inciso II, que preservação é uma espécie do gênero conservação da natureza, juntamente com a manutenção, a utilização sustentável, a restauração e a recuperação do ambiente natural.

A conservação da natureza compreende:

*O manejo do uso humano da natureza, compreendendo a preservação, a manutenção, a utilização sustentável, a restauração e a recuperação do ambiente natural, para que possa produzir o maior benefício, em bases sustentáveis, às atuais gerações, mantendo seu potencial de satisfazer as necessidades e aspirações das gerações futuras, e garantindo a sobrevivência dos seres vivos em geral (Art. 2º, II, Lei 9.985/2000).*

Ainda segundo a Lei nº 9.985/2000, a preservação compreende um conjunto de métodos, procedimentos e políticas que visem a proteção a longo prazo das espécies, dos habitats e dos ecossistemas, logo pode-se concluir que “preservação” das APPs não significa proteção integral, mas tão somente o seu uso sustentável e racional, desmistificando a terminologia utilizada de que as APPs são regidas pela intocabilidade.

Em sentido oposto, Machado (2003) entende que a interpretação teleológica do CFB/65 nos leva a interpretar que as APPs não são suscetíveis à exploração, ou que tais formas de vegetação jamais pudessem ser alteradas ou extintas.

Ainda sobre a óptica do citado autor, a preservação das APPs é fundamental para assegurar o bem-estar psíquico, moral, espiritual e físico das populações, pois além de garantir a conservação de espécimes de fauna em seu habitat, pode-se mensurar e quantificar economicamente a existência das Florestas de Preservação Permanente.

Para Bezerril, *apud* Antunes (2007), a intocabilidade da vegetação ao longo dos cursos d'água é fundamental para garantir o deflúvio superficial, ou seja, o aproveitamento de parte da chuva que escoar na superfície do solo, com o abastecimento dos rios e lagos, além de proteger o solo contra a erosão, minimizando a poluição dos cursos d'água por sedimentos.

Essa interpretação em torno das APPs, de que elas são regidas pela intocabilidade, criada por ambientalistas, ONGs, juristas e Poder Público, tem prejudicado principalmente o pequeno produtor rural que tem consciência ambiental e que protege a mata nativa, pois ele está proibido de manejar as florestas que sempre procurou conservar, ao passo que o produtor rural que nunca respeitou a legislação ambiental foi beneficiado, pois não tem o ônus de preservar tais recursos, uma vez que estes tornaram-se escassos.

O cidadão que cumpre rigorosamente essa legislação está sofrendo forte penalidade, ou seja, está distante do desenvolvimento social, cultural e econômico, garantido pela Carta Constitucional de 1988.

Os órgãos de gestão ambiental não querem assumir a responsabilidade pelo uso e pelo manejo nessas áreas. Embora a legislação não proíba tais atividades, a única coisa que fazem é impor multas, tornando os pequenos produtores rurais ainda mais pobres.

A única intocabilidade que encontra amparo legal é a prevista na Lei nº 9.985/2000, que trata das Unidades de Conservação de Proteção Integral (UC). Nos demais casos, não existe legislação ambiental que resguarde essa intangibilidade.

### **3.3.2.2. As APPs e sua natureza jurídica**

O instituto das APPs constituiu-se no ordenamento jurídico através de normas gerais e abstratas editadas pela Lei nº 4.771/65, que promulgou o novo Código Florestal. Um dos reflexos dessa política preservacionista foi a limitação ao direito de uso e gozo da propriedade pelo particular.

Apesar de não existir unanimidade entre os estudiosos do ramo do Direito Ambiental em relação à natureza jurídica das APPs, prevalece o entendimento de que estas áreas se enquadram no instituto de Direito Administrativo denominado limitação administrativa.

Para Machado (2003), as APPs do art. 2º, CFB/65, possuem características de generalidade, atingindo propriedades indeterminadas, portanto devem ser incluídas como limitação administrativa.

Conforme preceitua Meirelles (1996), limitação administrativa é caracterizada pela imposição geral, gratuita, unilateral e de ordem pública, que condiciona o exercício de direitos ou de atividades particulares ao bem-estar social.

São exemplos de limitação administrativa a adoção:

*(...) de medidas de segurança contra incêndio ou medidas impostas por autoridades sanitárias, ou, ainda, a obrigatoriedade de demolir um prédio que ameaça ruína. Embora impliquem prestações positivas por parte do proprietário, tais imposições são também modalidades de limitação administrativa à propriedade, porque a afetam em seus traços fundamentais- o seu caráter de direito absoluto- concebido como poder de usar e desfrutar da coisa da maneira que melhor aprouver a seu titular (DI PIETRO, 2000, p. 126).*

De acordo com Di Pietro (2000, p. 127),

*(...) Nas limitações administrativas, o proprietário conserva em suas mãos a totalidade de direitos inerentes ao domínio, ficando apenas sujeito às normas regulamentadoras do exercício desses direitos, para conformá-lo ao bem-estar social (...)*

As restrições de uso da propriedade rural impostas pelo instituto da APP não dão direito à indenização, pois (...) “não são senão uma carga geral imposta a todas as propriedades. Trata-se, segundo se disse, de uma condição inerente ao direito de propriedade, cujo o conteúdo normal se limita pelas leis” (BIELSA, *apud* Di Pietro, 2000, p. 127).

O Poder Público, por meio da criação de normas limitadoras de direitos e garantias individuais, exerce sobre o particular o seu poder de polícia fundado na supremacia do interesse público sobre o privado.

Ao dispor sobre o instituto da limitação administrativa que caracteriza as APPs, Silva (2003) preceitua que essas áreas sofrem restrições que não decorrem do Poder Público, mas tão somente de sua qualificação conatural à existência da floresta.

O STF também entendeu que as APPs possuem natureza jurídica denominada limitação administrativa.

*A natureza jurídica da APP vegetação de preservação- já foi reconhecida pelo e. STF, no julgamento do RE nº 100.717-6, do Min. Relator Francisco Rezek, como sendo uma limitação administrativa de caráter geral ao direito de propriedade, fundada na função social da propriedade.*

Meirelles, *apud* Machado (2003, p. 710), cita o caso de limitação imposta a algumas propriedades no Vale do Paraíba, fugindo à regra da limitação administrativa que caracteriza o instituto da APP, de abrangência generalizada:

*Vê-se, portanto, que só são limitações administrativas gratuitas as de ordem geral, que não impedem a utilização da coisa segundo a sua destinação natural, nem aniquilam a propriedade. No caso em exame, a proibição de desmatamento total imposta à propriedade do consulene não é geral (só atinge determinadas propriedades do Vale do Paraíba), impede a utilização natural das matas (corte, extração da madeira) e despe a propriedade de seu valor econômico, transformando-a em coisa fora do comércio. Restrição dessa ordem, sem indenização, não é mera limitação administrativa, é interdição da propriedade, equivalente a confisco vedado pela Constituição da República (art. 153, § 11)”.*

### **3.4. As APPs sobre a égide da Lei nº 7.511, de 7 de julho de 1986**

A Lei nº 7.511, de 7 de julho de 1986, alterou alguns dispositivos da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, que instituiu o Segundo Código Florestal brasileiro.

Dentre as principais mudanças no CFB/65, trazidas à baila pela Lei nº 7.511/1986, destaca-se o aumento significativo dos parâmetros das APPs ao longo dos cursos d'água, *litteris*:

*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 outro qualquer curso d'água, em faixa marginal cuja largura mínima será:*

*- de 30 (trinta) metros para os rios de menos de 10 (dez) metros de largura;*

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

- de 100 (cem) metros para os cursos d'água que meçam entre 50 (cinquenta) e 100 (cem) metros de largura;
- de 150 (cento e cinquenta) metros para os cursos d'água que possuam entre 100 (cem) e 200 (duzentos) metros de largura;
- igual à distância entre as margens para os cursos d'água com largura superior a 200 (duzentos) metros;
- b) ao redor das lagoas, lagos ou reservatórios d'água naturais ou artificiais;
- c) nas nascentes, mesmo nos chamados "olhos-d'água", seja qual for a sua situação topográfica;
- 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 declividade;
- f) nas restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues;
- g) nas bordas dos taboleiros ou chapadas;
- h) em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros, nos campos naturais ou artificiais, as florestas nativas e a vegetação campestre.

Antes do advento da Lei nº 7.511/1986, a faixa mínima de APP era de 5 metros para os cursos d'água com até 10 metros de largura, entretanto com a nova lei a faixa mínima passou para 30 metros.

Ademais, as larguras máximas de APP ao longo dos cursos d'água passaram de 100 metros, para todos os cursos cuja largura seja superior a 200 metros, e para 150 metros, para os cursos d'água que possuam entre 100 e 200 metros de largura.

Em relação às demais APPs, localizadas em outros elementos geomorfológicos, não houve alterações na lei, isto porque as alíneas b, c, d, e, f, g e h, art. 2º, CFB/65, mantiveram-se inalteradas.

Apesar de ter ocorrido um agravamento na Lei Florestal no que tange ao aumento de parâmetros das APPs, não há indícios de inconstitucionalidade na lei pela criação dessas novas metragens, pois esta se deu dentro do Princípio da Legalidade, em que "ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude da lei", ou seja, constituiu-se a partir do processo legislativo ordinário, em que o Congresso Nacional deliberou sobre o projeto de lei de modificação de alguns dos artigos do Segundo Código Florestal (original), após aprovação pelas duas casas, o projeto de lei passou pela sanção do chefe do Poder Executivo em 7 de julho de 1986.

Como consequência desse aumento de parâmetros, destaca-se a diminuição das áreas disponíveis para o desenvolvimento de atividades socioeconômicas nas propriedades rurais, uma vez que a maior parte dessas atividades concentra-se nas áreas próximas aos cursos d'água, local onde os solos são mais férteis e planos. Essa mudança na lei se dá principalmente por causa das pressões exercidas pelos movimentos ambientalistas, notadamente das ONGs sobre diversos setores da sociedade, especialmente em relação ao Poder Público.

Como exemplo da inaplicabilidade da Lei Florestal no que tange aos parâmetros das APPs, pelo rigor da lei, citam-se os estudos realizados por Calábria (2004), na região da Zona da Mata Norte do Estado de Minas Gerais, onde foi comprovado que o caráter preservacionista das normas que regulam o instituto da APP, quando relacionadas às características econômicas, culturais e ambientais, inviabilizam a efetivação desta.

Segundo a autora, a localização das áreas remanescentes disponíveis para o cultivo não possui aptidões agrícolas para as culturas tradicionalmente desenvolvidas na região da Zona da Mata Norte, gerando um custo de produção muito elevado e, conseqüentemente, o descumprimento dessa legislação pelo produtor rural, que não tem como arcar com essas despesas.

A explicação para essa parametrização excessiva e arbitrária é que somente a partir de 5 de outubro de 1988, data em que a CF/88 entrou em vigor, é que os estados-membros e a União passaram a legislar concorrentemente sobre florestas.

Antes disso, ou seja, na edição da Lei nº 7.511/86, que alterou alguns dispositivos do Segundo Código Florestal, os entes federativos ainda careciam de tal legitimidade.

Isto se dá porque a Constituição Federal de 1967, que vigorava na época da mudança da Lei Florestal (Lei nº 7.511/1986), não recepcionou a possibilidade dos estados deliberarem e legislarem concorrentemente sobre questões ambientais.

### 3.5. As APPs sobre a égide da Lei nº 7.803, de 18 de julho de 1989

A Lei nº 7.803, de 18 de julho de 1989, alterou a redação da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, que instituiu o Segundo Código Florestal brasileiro, além de revogar as Leis nº 6.535, de 15 de junho de 1978, e nº 7.511, de 7 de julho de 1986.

As principais mudanças trazidas à baila pela Lei nº 7.803/89 ao CFB/65 dizem respeito às disposições referentes às APP.

Cumpre salientar que essas modificações foram mais abrangentes do que as introduzidas pela lei anterior, de nº 7.511/86, ao CFB/65, que basicamente aumentou as metragens das APPs ao longo dos cursos d'água.

Assim dispôs o CFB/65 sobre as APPs, após a edição da Lei nº 7.803/1989, *litteris*:

*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 45°, 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;*

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

A Lei nº 7.803/89 manteve a metragem anterior mínima de 30 metros de APP para os cursos d'água com menos de 10 metros de largura.

Os cursos d'água com largura entre 10 e 50 metros e 50 e 100 metros continuaram com as mesmas metragens de APP previstas pela lei anterior, que são respectivamente 50 e 100 metros.

As APPs que mediam 150 metros, para os cursos d'água entre 100 e 200 metros de largura e igual à distância entre as margens para os cursos d'água com largura superior a 200 metros, foram revogadas.

A Lei nº 7.803/1989 criou para os cursos d'água que medem entre 200 e 600 metros de largura APP de 200 metros, de cada lado à beira do rio, e para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 metros criou APP de 500 metros, de cada lado.

As alíneas d, e e f, do art. 2º, CFB/65, que se referem a elementos geomorfológicos denominados morros, montes, montanhas, serras, encostas e restingas, não sofreram qualquer alterações com a edição da Lei nº 7.803/1989.

Ressalta-se ainda que as florestas e demais formas de vegetação natural localizadas num raio de 50 metros das nascentes e dos chamados olhos-d'água<sup>3/</sup> encontram-se em APPs.

A lei anterior, nº 7.511/1986, não delimitou parâmetros para as APPs em volta das nascentes e dos “olhos-d'água”, somente previu que estas áreas estavam sujeitas ao regime PP.

Para Borges (2008), o legislador ao colocar aspas em “olhos-d'água” agiu de maneira equivocada, uma vez que isto poderia ocasionar alguma interpretação que pudesse questionar a instituição da APP ao redor de nascente. No entanto, esse equívoco foi sanado com a instituição da Resolução nº 303/02, do CONAMA, que melhorou a linguagem aplicada para essas áreas.

A alínea “g” do art. 2º, CFB/65, com as modificações introduzidas pela Lei nº 7.803/89, deliberou sobre parâmetros das APPs em elementos

---

<sup>3/</sup> A Resolução nº 303, do CONAMA, em seu art. 2º, definiu os olhos d'água como sendo o “local onde aflora naturalmente, mesmo que de forma intermitente, a água subterrânea.”

geomorfológicos denominados tabuleiros ou chapadas<sup>4</sup>. Diferentemente do que ocorreu diante da Lei nº 7.511/86, em que o CFB/65 somente previa que as florestas e demais formas de vegetação natural situadas em áreas de bordas de tabuleiros ou chapadas eram consideradas como de PP, sem mencionar quaisquer parâmetros para as mesmas.

O CFB/65, com as alterações da Lei nº 7.803/89, previu que qualquer tipo de vegetação em altitude superior a 1.800 metros é considerada como APP, independentemente do tipo de vegetação.

Sobre a égide da lei anterior, nº 7.511/86, o CFB/65 considerava como APPs as florestas e demais formas de vegetação natural localizadas em relevo de altitude superior a 1.800 metros e que fossem classificadas como campos naturais ou artificiais, florestas nativas e vegetações campestres.

A Lei nº 7803/89 revogou o inciso i, do art. 2º, CFB/65, que fora incluído pela Lei nº 6535/78, que dispunha o seguinte: “nas áreas metropolitanas definidas em lei”.

Para Milaré (2007), o fato de a Lei nº 6.535 ter incluído a alínea i no art. 2º, CFB/65, levou parte da doutrina a entender que a lei expressamente estabeleceu a aplicabilidade do Código Florestal às áreas urbanas, uma vez que na redação original o Código não fazia distinção entre áreas urbanas e rurais.

Todavia, somente com a edição da Lei nº 7.803/89, esta dúvida foi dirimida, *litteris*:

*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. (incluído pela Lei nº 7.803 de 18.7.1989).*

---

<sup>4</sup> A Resolução nº 303, do CONAMA, define tabuleiro e chapada como sendo “paisagem de topografia plana, com declividade média inferior a dez por cento, aproximadamente seis graus e superfície superior a dez hectares, terminada de forma abrupta em escarpa, caracterizando-se a chapada por grandes superfícies a mais de seiscentos metros de altitude.”

Conforme preceitua Machado (2003), o Plano Diretor é composto de normas, elaboradas por lei municipal específica, abrangendo o processo de planejamento municipal, que regula as atividades e os empreendimentos do próprio Poder Público municipal e das pessoas físicas e jurídicas, a serem levados a efeito no território municipal.

Segundo o Estatuto da Cidade, instituído pela Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, o Plano Diretor é “o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”.

De acordo com o art. 41, da Lei nº 10.257/2001, o Plano Diretor faz-se imprescindível para as cidades, *litteris*:

*I – com mais de vinte mil habitantes;*

*II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;*

*III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal;*

*IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;*

*V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.*

Nas áreas urbanas, os municípios obedecem às disposições do art. 4º, da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, de Parcelamento e Uso do Solo Urbano, no que se refere às APP:

*Art. 4º - Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos:*

*III - ao longo das águas correntes e dormentes e das faixas de domínio público das rodovias e ferrovias, será obrigatória a reserva de uma faixa não-edificável de 15 (quinze) metros de cada lado, salvo maiores exigências da legislação específica.*

Borges (2008) explica que o embate nessa questão se dá por causa da edição da Lei nº 6.766/79 ser anterior à redação que altera as faixas de proteção dos cursos d'água pela Lei nº 7.803/89, que aumentou a menor faixa de 5 para 30 metros.

Ainda segundo Borges (2008):

*A Lei nº 6.766/79 traz a proteção de uma faixa que, na época em que foi promulgada, tinha proteção maior do que a estabelecida no Código Florestal em vigor (15 m de APP- Lei nº 6.766/79 > 5 m de APP- Código Florestal/65). (p. 88).*

Diante das alterações introduzidas pela Lei nº 7.803/89 ao CFB/65, observa-se um agravamento da lei quanto às limitações de uso da propriedade, notadamente daquelas que se localizam no meio rural.

O legislador teve uma grande preocupação em restringir ainda mais a utilização em APPs, aumentando substancialmente as suas metragens. Acontece que esse instrumento não tem logrado êxito, pois os solos próximos aos cursos d'água são mais férteis, planos e há facilidade de acesso à água, o que motiva principalmente o pequeno produtor rural a continuar descumprindo a legislação florestal.

A Lei nº 7.803/89 preocupou-se em criar novos parâmetros para as APPs, como o fizeram as Leis nº 4.771/65 e nº 7.511/86, todavia mais uma vez o legislador se equivocou ao criar parâmetros que valham para todo o território nacional. O Brasil é um país continental, composto por vários ecossistemas, portanto seria mais razoável que cada estado-membro tivesse uma parametrização própria, adaptado às suas características.

Deve ser ressaltado que na época em que a Lei nº 7.803/89, CF/88, foi editada já havia recepcionado a competência dos estados-membros e da União para legislar concorrentemente sobre florestas, portanto não há motivos que justifiquem a adoção destas medidas pelo CFB/65.

### **3.6. A regulamentação de parâmetros das APPs não definidos pelo CFB/65**

#### **3.6.1. Resolução nº 303, do CONAMA**

A Resolução nº 303, do CONAMA, de 20 de março de 2002, regulamentou os parâmetros para a proteção de lagos e lagoas naturais, não definidos pelo Código Florestal de 1965, *litteris*:

*Art. 3º Constitui Área de Preservação Permanente a área situada:*

*III - ao redor de lagos e lagoas naturais, em faixa com metragem mínima de:*

*a) trinta metros, para os que estejam situados em áreas urbanas consolidadas<sup>5/</sup>;*

*b) cem metros, para as que estejam em áreas rurais, exceto os corpos d'água com até vinte hectares de superfície, cuja faixa marginal será de cinquenta metros;*

### **3.6.2. Resolução nº 302, do CONAMA**

A Resolução nº 302, de 20 de março de 2002, do CONAMA, regulamentou os parâmetros para a proteção de reservatórios artificiais não definidos pelo Código Florestal de 1965, *litteris*:

*Art. 3º Constitui Área de Preservação Permanente a área com largura mínima, em projeção horizontal, no entorno dos reservatórios artificiais, medida a partir do nível máximo normal de:*

*I - trinta metros para os reservatórios artificiais situados em áreas urbanas consolidadas e cem metros para áreas rurais;*

*II - quinze metros, no mínimo, para os reservatórios artificiais de geração de energia elétrica com até dez hectares, sem prejuízo da compensação ambiental;*

*III - quinze metros, no mínimo, para reservatórios artificiais não utilizados em abastecimento público ou geração de energia elétrica, com até vinte hectares de superfície e localizados em área rural.*

Segundo Antunes (2007), a Resolução nº 302, do CONAMA, ao impor limites e parâmetros de 100 metros, para APPs de reservatórios artificiais em áreas rurais acarreta inúmeros impactos socioeconômicos negativos. Dentre eles, a desintegração social e cultural das áreas vizinhas a esses elementos geomorfológicos, bem como o seu empobrecimento econômico.

---

<sup>5/</sup> As Resoluções nº 302 e nº 303, do CONAMA, definiram as áreas urbanas consolidadas como sendo aquelas que atendam aos seguintes requisitos: a) definição legal pelo Poder Público; e b) existência de, no mínimo, quatro dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana: 1. malha viária com canalização de águas pluviais, 2. rede de abastecimento de água; 3. rede de esgoto; 4. distribuição de energia elétrica e iluminação pública; 5. recolhimento de resíduos sólidos urbanos; 6. tratamento de resíduos sólidos urbanos; e c) densidade demográfica superior a 5.000 habitantes por km<sup>2</sup>.

Grande parte das comunidades afetadas é composta por sítiantes, meeiros e parceiros que sobrevivem em pequenas propriedades nas quais desenvolvem atividades agropecuárias, cuja produção se dirige para o consumo da própria família e para o mercado (ANTUNES, 2007).

Além dos reflexos ocasionados a essas comunidades pela instituição das metragens pelo CONAMA, deve ser questionada a legitimidade deste órgão administrativo para a execução destes atos.

Nos últimos anos o CONAMA tem agido, muitas vezes, contra as disposições do Princípio da Legalidade previsto no art. 5º, inciso II, da CF/88, em que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”.

Isto ocorre por causa dos excessos cometidos por esse órgão, que muitas vezes tem regulamentado matérias de competência de lei, por exemplo ao dispor sobre metragens ao redor de lagos, lagoas naturais e reservatórios artificiais.

A competência para legislar sobre florestas e proteção do ambiente é da União e estados-membros, conforme preceitua o art. 24, inciso VI, CF/88, *data vênia*. O CONAMA, ao deliberar sobre parâmetros, está atuando *contra legem*, mais especificamente contra a CF/88, uma vez que a Carta Constitucional não prevê a possibilidade de qualquer órgão administrativo deliberar sobre esses assuntos, mas tão somente o Poder Público.

O CONAMA, ao deliberar sobre medidas de APPs ao redor de lagos e lagoas naturais, bem como de reservatórios artificiais, também extrapola as disposições da Lei nº 6.938/81, que não prevê a competência deste órgão para criar normas ambientais com vistas ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e fundamental à sadia qualidade de vida, uma vez que ele somente poderia criar resoluções objetivando a regulamentação da lei. Não é dever desse órgão consultivo e deliberativo inovar, criar direitos e obrigações, como fez ao instituir essas metragens.

Ao deliberar sobre medidas ao redor de reservatórios artificiais e lagos e de lagoas naturais, o CONAMA também fere o Princípio da Reserva Legal, previsto no art. 225, § 1º, inciso III, CF/88.

Esse dispositivo dá poderes ao Poder Público, através da criação de normas, para “definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais

e seus componentes a serem especialmente protegidos”, assim quem deveria ter deliberado sobre as APPs no entorno desses elementos geomorfológicos seriam os estados-membros, e não o CONAMA.

Para Antunes (2007), dentre as muitas competências do CONAMA não se encontra a de regulamentar diretamente a lei. O Poder Regulamentar cabe ao Presidente da República, conforme preceitua o art. 84, inciso IV, CF/88.<sup>6/</sup>

Segundo o mesmo autor, o CFB/65 deve ser regulamentado por decreto do Presidente da República, e nunca por mera resolução de um órgão administrativo, como é o caso do CONAMA.

Para Machado (2003), as Resoluções nº 302 e 303, do CONAMA, ao estabelecerem parâmetros em área marginal ao redor de reservatório artificial, com várias medidas, e nos entornos de lagos e lagoas naturais e de alguns outros elementos geomorfológicos, agiram dentro do princípio da boa-fé. Entretanto, as medidas que ultrapassarem os limites indicados em lei não são obrigatórias, pois não obedecem ao princípio da Legalidade, previsto pelo art. 5º, inciso II, CF/88.

Segundo Milaré (2007), as duas Resoluções do CONAMA que regulamentam parâmetros ao redor de reservatórios artificiais e nos entornos de lagos e lagoas naturais têm sido criticadas, porque o CONAMA teria extrapolado a sua competência ao impor limites ao direito de propriedade não previsto em lei, sendo questionadas inclusive a legalidade e a constitucionalidade desses dispositivos legais.

Sobre o poder regulamentar, Filho, *apud* Antunes (2007), preleciona que este não pode dispor contra as disposições da lei (*contra legem*), sob pena de ser invalidado. Seu exercício somente poderá ocorrer *secundum legem*, ou seja, em harmonia com o conteúdo da lei e nos limites que esta impuser.

A renomada jurista de Direito Administrativo (DI PIETRO, *apud* ANTUNES, 2007, p. 59) preceitua que a resolução: “não pode contrariar a lei, nem criar direitos, impor obrigações, proibições, penalidades que nela não estejam previstos, sob pena de ofensa ao princípio da legalidade (arts. 5º, II e 37, *caput*, da Constituição).”

---

<sup>6/</sup> O art. 84, inciso IV, CF/88, prevê que é competência privativa do Presidente da República “sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução”.

Segundo Machado (2003), o CONAMA tem papel social e ambiental imprescindíveis. Todavia, este órgão não tem função legislativa, e nenhuma lei poderia conceder-lhe essa função. O que existe atualmente é uma patologia jurídica, que deve ser sanada, sob pena deste mal alastrar-se.

### **3.7. A supressão nas APPs**

As florestas localizadas nas APPs e regulamentadas pelo art. 2º, CFB/65, somente podem ser alteradas ou suprimidas, parcial ou totalmente, por força da lei (MACHADO, 2003).

Trata-se de posicionamento acertado e que possui grande arcabouço jurídico, uma vez que o próprio CFB/65 disciplinou essa possibilidade, no art. 4º, *litteris*:

*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.*

Além da existência de lei, é imprescindível a autorização de órgão ambiental estadual competente, com anuência prévia, quando houver necessidade, do órgão federal ou municipal de MA, para eventual supressão das APPs regulamentadas pelo art. 2º, CFB/65, conforme prevê o art. 4º, § 1º CFB/65.

O art. 1º § 2º incisos IV e V, CFB/65, com a nova redação dada pela MP nº 2.166-67, de 2001, define respectivamente utilidade pública e interesse social como sendo, *litteris*:

*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*
- 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.*

Para Milaré (2007), o fato de existir uma coincidência locacional, natural e imutável, fez com que o art. 4º, CFB/65, regulamentasse casos excepcionais que fogem à regra da não intervenção e não supressão das APPs, previstas pelo art. 2º, CFB/65, levando-se em consideração a caracterização do empreendimento como de utilidade pública ou de interesse social.

Em relação às APPs criadas pelo Poder Público e regulamentadas pelo art. 3º, CFB/65, para os fins de atenuar a erosão das terras, fixar as dunas e assegurar o bem-estar público, também é possível sua supressão, desde que exista lei que regule essa intervenção.

Nesse caso, o próprio CFB/65 prevê a possibilidade de supressão dessas áreas no art. 3º, § 1º, *litteris*:

*A supressão total ou parcial de florestas de preservação permanente só será admitida com prévia autorização do Poder Executivo Federal, quando for necessária à execução de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social.*

Deve ser ressaltado que a lei original (Lei nº 4.771/65) somente faz referência à proibição de supressão das APPs criadas pelo Poder Público, no que tange às APPs instituídas em lei. O legislador não se preocupou em regulamentar a proibição de supressão; somente a partir da MP nº 2.166-67, de 2001, esta hipótese foi regulamentada por lei.

Além da existência de lei que autorize a supressão dessas áreas, é fundamental observar se a atividade ou obra de utilidade pública ou interesse social a ser executada comprometerá a integridade dos atributos que justifiquem a sua proteção.

Nesses casos, a CF/88 prevê, para eventuais alterações ou supressões de espaço territorialmente protegidos, a realização de Estudo de Impacto Ambiental (EIA) para atividades ou obras potencialmente causadoras de significativa degradação ambiental.

Segundo Milaré (2007), dentre os instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente, instituída pela Lei nº 6.938/81, o EIA é um dos mais importantes mecanismos dessa política, exigível nos casos em que o empreendimento causar um risco de significativa degradação ambiental.

Para Antunes (2007), se as modificações a serem efetuadas estiverem compreendidas na Resolução nº 1/86, do CONAMA, é imprescindível a realização do EIA para que as áreas ecologicamente protegidas por lei possam ser suprimidas, pois são empreendimentos que têm grande potencial de gerar significativa degradação ambiental.

Para Milaré (2007), é lícito ao Poder Público, seja na esfera municipal, estadual ou federal, o licenciamento ou a permissão para realização de serviços no âmbito dos espaços naturais protegidos por lei, desde que sejam observadas as restrições e exigências estabelecidas nesta e também que não seja comprometida a integridade dos atributos que justifiquem a criação dos espaços territoriais protegidos por lei.

Segundo o mesmo autor, o CONAMA editou a Resolução nº 369, de 28 de março de 2006, visando a regulamentação do art. 4º, CFB/65, definindo os casos excepcionais em que poderá o órgão ambiental competente autorizar a supressão das APPs para a execução de obras, planos, atividades de utilidade pública ou de interesse social, bem como as ações consideradas eventuais e de baixo impacto ambiental, previstas pelo art. 4º, §3º, CFB/65.

### **3.7.1. A Resolução nº 369, do CONAMA, e a regulamentação das hipóteses excepcionais de supressão das APPs**

O CFB/65, em sua redação original, dispunha no seu art. 3º, §1º, sobre a possibilidade de supressão parcial ou total de florestas de PP criadas pelo Poder Público, quando houvesse a necessidade de execução de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social. Todavia, esse dispositivo do Código não havia definido as atividades que se enquadravam

nessas hipóteses; somente a partir da edição da MP nº 2.166-67, de 2001, que tais atividades foram regulamentadas pelo art. 1º, § 2º, incisos IV e V, CFB/65.

O CFB/65 não havia regulamentado a proibição de supressão das APPs criadas por lei e regulamentadas pelo art. 2º, muito menos as hipóteses excepcionais de supressão por utilidade pública ou interesse social.

Somente a partir da edição da MP nº 2.166-67, de 2001, a Lei Florestal Federal proibiu, em regra, a supressão nas APPs (art. 2º, CFB/65) e permitiu, excepcionalmente, a intervenção nestas áreas, no art. 4º, CFB/65, quando em determinadas situações for necessária a realização de um empreendimento, que não possa ser instalado em outro local, senão naquele protegido pela lei ambiental (APP) e, sobretudo, exista um interesse social ou utilidade pública que se sobreponha às normas que regulamentem estas áreas.

Apesar de a MP nº 2.166-67, de 2001, ter introduzido a definição de utilidade pública ou interesse social no art. 1º, § 2º, IV e V, CFB/65, somente com a edição da Resolução nº 369, de 28 de março de 2006, do CONAMA, os termos utilidade pública e interesse social foram mais bem definidos.

Além do mais, o § 3º, do artigo 4º, CFB/65, prevê que o órgão ambiental competente poderá autorizar a supressão eventual e de baixo impacto ambiental em APP. Entretanto, este dispositivo do código não definiu o que é supressão eventual e de baixo impacto ambiental; somente com a edição da Resolução nº 369/2006, do CONAMA, é que essa lacuna na lei foi preenchida.

Trata-se de função exercida corretamente pelo CONAMA, uma vez que o CFB/65 já havia previsto a possibilidade de supressão dessas áreas especialmente protegidas, restando a esse órgão administrativo regulamentar tais hipóteses, conforme prevê o art. 6º, inciso II, Lei nº 6.938/81.

Conforme preceitua Milaré (2007), a Resolução nº 369/2006, do CONAMA, regulamentou e definiu os casos excepcionais em que é possível a intervenção da vegetação nas APPs, de maneira a dar maior precisão aos conceitos de utilidade pública e interesse social, além de definir supressão de vegetação eventual e de baixo impacto ambiental.

Entende-se por utilidade pública, segundo a definição do art. 2º, Resolução nº 369, do CONAMA, as seguintes obras ou atividades, *litteris*:

- 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;*
- c) *as atividades de pesquisa e extração de substâncias minerais, outorgadas pela autoridade competente, exceto areia, argila, saibro e cascalho;*
- d) *a implantação de área verde pública em área urbana;*
- e) *pesquisa arqueológica;*
- f) *obras públicas para implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e de efluentes tratados;*
- g) *implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e de efluentes tratados para projetos privados de aquicultura (...).*

Entende-se por interesse social, segundo a definição do art. 2º, Resolução nº 369, do CONAMA, as seguintes obras ou atividades, *litteris*:

- 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, de acordo com o estabelecido pelo órgão ambiental competente;*
- b) *o manejo agroflorestal, ambientalmente sustentável, praticado na pequena propriedade ou posse rural familiar, que não descaracterize a cobertura vegetal nativa, ou impeça sua recuperação, e não prejudique a função ecológica da área;*
- c) *a regularização fundiária sustentável de área urbana;*
- d) *as atividades de pesquisa e extração de areia, argila, saibro e cascalho, outorgadas pela autoridade competente.*

Entende-se por “intervenção ou supressão de vegetação, eventual e de baixo impacto ambiental, em APP”, segundo definição do art. 11, Resolução nº 369, do CONAMA, as seguintes atividades ou obras:

- I - abertura de pequenas vias de acesso interno e suas pontes e pontilhões, quando necessárias à travessia de um curso de água, ou à retirada de produtos oriundos das atividades de manejo agroflorestal sustentável praticado na pequena propriedade ou posse rural familiar;*
- II - implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e efluentes tratados, desde que comprovada a outorga do direito de uso da água, quando couber;*

*III - implantação de corredor de acesso de pessoas e animais para obtenção de água;*

*IV - implantação de trilhas para desenvolvimento de ecoturismo;*

*V - construção de rampa de lançamento de barcos e pequeno ancoradouro;*

*VI - construção de moradia de agricultores familiares, remanescentes de comunidades quilombolas e outras populações extrativistas e tradicionais em áreas rurais da região amazônica ou do Pantanal, onde o abastecimento de água se dê pelo esforço próprio dos moradores;*

*VII - construção e manutenção de cercas de divisa de propriedades;*

*VIII - pesquisa científica, desde que não interfira com as condições ecológicas da área, nem enseje qualquer tipo de exploração econômica direta, respeitados outros requisitos previstos na legislação aplicável;*

*IX - coleta de produtos não madeireiros para fins de subsistência e produção de mudas, como sementes, castanhas e frutos, desde que eventual e respeitada a legislação específica a respeito do acesso a recursos genéticos;*

*X - plantio de espécies nativas produtoras de frutos, sementes, castanhas e outros produtos vegetais em áreas alteradas, plantados junto ou de modo misto;*

*XI - outras ações ou atividades similares, reconhecidas como eventual e de baixo impacto ambiental pelo conselho estadual de meio ambiente.*

A autorização para eventual intervenção na vegetação localizada em APP deverá ser devidamente caracterizada e motivada em procedimento administrativo autônomo e prévio junto ao órgão ambiental estadual competente, conforme prevê a Resolução nº 369/2006, CONAMA (MILARÉ, 2007).

Deve-se ressaltar ainda que antes da emissão da autorização para a intervenção ou supressão da floresta localizada em APP deverá o órgão ambiental competente determinar a elaboração de medidas ecológicas de caráter compensador e mitigatório a serem tomadas pelo empreendedor, visando a proteção do ambiente, conforme prevê o § 4º, art. 4º, CFB/65.

Essas medidas consistem na recuperação efetiva de APP e devem ocorrer na mesma sub-bacia hidrográfica, de preferência na área de influência do projeto, ou nas cabeceiras dos rios (MILARÉ, 2007).

### 3.8. A interferência das medidas provisórias no Código Florestal de 1965

As Medidas Provisórias foram instituídas no ordenamento jurídico brasileiro pela CF/88. Trata-se de uma espécie de ato normativo, que substituiu o Decreto-Lei, previsto pela Constituição Federal do Brasil de 1969.

Esse ato normativo era utilizado muitas vezes de forma abusiva pelo chefe do Executivo, uma vez que não existiam mecanismos na lei que vedassem essa conduta.

Conforme preceitua Lenza, *apud* Siqueira (2007), as MPs previstas pela CF/88 substituíram os antigos Decretos-Lei, que foram recepcionados pelas Constituições Federais do Brasil de 1937, 1967 e 1969 e tinham forte influência do chamado *decreti-legge* previsto pela Constituição italiana de 1947, no qual "*in casu, straordinari di necessita e d'urgenza*", utilizava-se com frequência esse instrumento com força de lei.

As MPs foram recepcionadas pelo art. 59, inciso V, e disciplinadas pelo art. 62, ambos da CF/88, segundo a qual o Chefe do Poder Executivo tem a prerrogativa para adotar, em casos excepcionais de "*relevância*" e "*urgência*", mecanismo normativo, com força de lei, devendo o Congresso Nacional apreciá-la logo após a sua edição.

Segundo Paulo (2007), as MPs possuem dois regimes jurídicos diferentes: o primeiro regime em vigor a partir da promulgação da CF/88 até a promulgação da Emenda Constitucional nº 32, de 12 de setembro de 2001 (EC nº 32/2001) e outro regime, introduzido pela EC nº 32/2001, que se aplica às MPs editadas em data posterior à sua promulgação.

Conforme preceitua Siqueira (2007), a EC/32 de 2001 propiciou a todas as MPs editadas antes de sua publicação, em 12 de setembro de 2001, continuarem em vigor até que a MP ulterior as revogasse explicitamente ou até deliberação definitiva do Congresso Nacional.

Antes da EC nº 32/2001, a MP era votada em sessão conjunta do Congresso Nacional. Depois da emenda, a votação passou a ocorrer em sessão separada do plenário de cada uma das casas do Congresso Nacional, começando obrigatoriamente pela Câmara dos Deputados.

Outra mudança importante introduzida no ordenamento jurídico pela EC nº 32/2001 refere-se à proibição do uso de MP para regulamentar determinadas

matérias como nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos, direito penal e processual penal.

Essa medida resguarda o Princípio da Legalidade previsto na CF/88, no qual “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude da lei”<sup>7/</sup>, bem como gera segurança jurídica, pois proíbe a uma única pessoa o poder de criar tipos penais e respectivas penas por ato discricionário, em que um erro na edição deste ato normativo não devolveria o *status libertatis* ao cidadão (MORAES, 2003).

O prazo para que a Câmara dos Deputados e o Senado Federal votem a MP é de 60 dias, prorrogável por mais 60 dias; findo este período, e não sendo apreciada pelo Congresso Nacional, este ato normativo perde sua validade e as relações jurídicas dela decorrentes devem ser regulamentadas por meio de decreto legislativo de iniciativa do próprio órgão apreciador.

A prorrogação do prazo ocorre de maneira automática, não havendo a necessidade da edição de um novo ato do Chefe do Executivo para requerer a dilatação do mesmo, cabendo apenas ao Presidente do Congresso Nacional editar ato que tão somente servirá para dar publicidade à prorrogação do prazo e não como uma condicionante, pois trata-se de uma garantia constitucional que não pode ser frustrada (PAULO, 2007).

Não sendo a MP apreciada em até 45 dias, a partir de sua publicação, entrará em regime de urgência nas duas casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que se realize a votação, todas as outras deliberações legislativas da casa em que estiver tramitando, dispositivo acrescentado pela EC nº 32/2001.

Quando esse ato normativo chega ao Congresso Nacional é encaminhado para uma comissão mista formada por deputados e senadores, que deverá dar parecer sobre sua aprovação ou não (MORAES, 2003).

Segundo o mesmo autor, uma vez sendo a MP aprovada pela comissão mista, ela será levada até a Câmara dos Deputados, onde sofrerá uma nova votação, devendo preliminarmente ser analisada a existência dos requisitos que justificam a criação deste ato normativo “urgência” e “relevância”, para depois analisar-se o mérito da questão.

---

<sup>7/</sup> O artigo 5º, inciso II, veda que tipos penais e suas respectivas penas sejam criadas por meio de MP, bem como proíbe a criação e a majoração de tributos por meio deste ato normativo.

Sendo aprovado pela Câmara dos Deputados, esse ato normativo é encaminhado ao Senado Federal, onde passará também por análise preliminar da existência dos requisitos “relevância” e “urgência”, e em seguida deverá ser analisado o mérito da matéria constante na MP. Uma vez sendo aprovada nas duas casas do Congresso Nacional, esta será promulgada pelo Presidente do Senado Federal, e em seguida deverá ser remetida ao Presidente da República, que publicará a lei de conversão (MORAES, 2003).

Antes da EC nº 32/2001, o prazo para apreciação da MP pelo Congresso Nacional era de 30 dias. Findo este período e não sendo votada pelas duas casas ou sendo rejeitada, este ato normativo perdia sua validade, todavia podia na mesma sessão legislativa ser reeditado.

Isto posto, o Presidente da República utilizava esse artifício para legislar por meio de MP, de forma arbitrária e ilimitada, pois a CF/88 não previa outro tipo de mecanismo que proibiu essa conduta por parte do executivo.

Somente após as alterações introduzidas pela EC nº 32/2001 à CF/88, esta prática foi vedada por lei, com a inclusão ao art. 62, inciso IV, § 10º, CF/88, de mecanismo que proíbe a reedição de MP *rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo*<sup>8/</sup>, na mesma sessão legislativa. Trata-se de um grande avanço para a consolidação do Estado Democrático de Direito, pois retirou do Executivo o poder de legislar, que pertence tipicamente ao Legislativo.

Conforme preceitua Moraes (2003), a EC nº 32/2001 foi fundamental para diminuir a excessiva discricionariedade na edição de MP e também para evitar a reedição sucessiva desses atos normativos, através da criação de uma série de limitações materiais.

Segundo Ferreira Filho (2002), as MP revogam, a partir do momento em que são editadas, os dispositivos com ela colidentes. Trata-se de uma revogação condicional que fica a mercê da conversão em lei do texto revocatório. Assim, a não conversão deste ato normativo em lei gera a repristinação das normas revogadas.

Um dos reflexos atinentes ao uso exacerbado de MP pelo Poder Executivo refere-se à introdução de vários dispositivos ao CFB/65,

---

<sup>8/</sup> Parte do artigo 62, inciso IV, § 10º, que dispõe sobre a proibição de reedição de MP na mesma sessão legislativa.

principalmente no que tange à APP e RL, pela MP nº 2.166/67, de 24 de agosto de 2001.

Para este estudo, interessa destacar fundamentalmente a criação do conceito de APP, previsto no art. 1º, § 2º, alínea c, II, que ampliou substancialmente as funções exercidas por esse instituto precipuamente de preservação dos recursos hídricos e proteção do solo.

Após a edição da MP nº 2.166/67, a APP foi conceituada pelo CFB/65 como sendo, *litteris*:

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

Segundo Milaré (2007), as sucessivas reformas do CFB/65 promovidas por MP, com destaque para a MP nº 2.166/67, de 2001, não somente ampliou o conceito de APP, como foi responsável também pela redação atual do Código Florestal e pelo estabelecimento das funções ecológicas e atuais dessas áreas.

Com isso, ela aumentou as funções exercidas pelas APPs. Trata-se de uma distorção jurídico-legislativa sem precedentes, pois o tema em comento é bastante complexo, assim sendo deveria seguir os preceitos do processo legislativo ordinário, e não na forma de MP.

Além das funções de preservação dos recursos hídricos e dos solos contra o desmatamento, destacam-se a inclusão da preservação da paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico da fauna e da flora e assegurar o bem-estar das populações humanas.

Siqueira (2007) preceitua que as MPs destinam-se a atender casos de “relevância” e “urgência” que ocorram esporadicamente, em que não há a possibilidade de se aguardar o processo de edição de uma lei. Ocorre que se editada sem a observância destes requisitos, imprescindíveis para a edição de uma MP, torna-se flagrante a sua inconstitucionalidade, devendo, portanto, passar pelo controle de constitucionalidade da Egrégia Corte do STF.

Em relação à regulamentação da supressão da vegetação localizada nas APPs, prevista pelo art. 2º, CFB/65, pela MP nº 2.166-67/2001, há muitas

controvérsias a respeito da constitucionalidade deste artigo no Direito Ambiental.

Essa dúvida foi dirimida a partir do julgamento da ADIN 3540, interposta pelo Procurador Geral da República, Antonio Fernando Souza, em que por sete votos a dois o STF decidiu sobre a constitucionalidade da norma que permite em casos de utilidade pública e interesse social a supressão dessas áreas. Nesse sentido, o relator dispôs que

*a medida provisória questionada não resultou, nos quatro anos em que teve validade, em efeitos lesivos ao patrimônio ambiental. Pelo contrário, explicou o relator<sup>9</sup>, estabeleceu um círculo de proteção com o objetivo de permitir que o Poder Público exerça um controle sobre as atividades ou obras nas Áreas de Preservação Permanente (APP).*

Já o Ministro Nelson Jobim pronunciou-se, dizendo que:

*A preservação do ambiente ecologicamente equilibrado não significa a sua estagnação, significa sim que os atos de exploração não serão aqueles atos de exploração permitidos na forma do Direito Comum, mas sim na forma de uma série de medidas de preservação.<sup>10</sup>*

Uma vez sendo votada a constitucionalidade da ADIN nº 3.540, pelo STF, a liminar que suspendeu os efeitos da MP nº 2.166/67, de 2001, perdeu eficácia; assim o CFB/65 passou a vigorar normalmente, com as modificações que lhe foram introduzidas pela MP nº 2.166-67/2001.

Dentre essas mudanças destacam-se a conceituação das APPs pelo art. 1º, § 2º, inciso II, e a permissão de supressão de vegetação localizada nessas áreas, em casos de utilidade pública e interesse social e diante da inexistência de alternativa locacional e técnica do empreendimento proposto, previsto pelo art. 4º, “caput”.

---

<sup>9/</sup> Celso de Mello, Ministro relator da ADIN 3540, que dispõe sobre a constitucionalidade da MP nº 2166-67/2001 que alterou alguns dispositivos do CFB/65.

<sup>10/</sup> Ministro Presidente do STF que concedeu em 25 de julho de 2009 a medida liminar que suspendeu os efeitos da MP nº 2166/67-2001, que modificou alguns dispositivos do CFB/65.

### 3.9. Proteção jurídica da Lei nº 9.605/98 às APPs

A Lei nº 9.605, publicada em 13 de fevereiro de 1998, regulamentou as sanções penais e administrativas oriundas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.

Conforme preceitua Sirvinskas (2002), a Lei nº 9.605/98 abarca não somente a questão dos crimes contra o meio ambiente, mas também as infrações administrativas, a responsabilidade civil, as normas de processo penal e os requisitos de cooperação internacional.

Para Machado (2003), a Lei de Crimes Ambientais tem como inovação a não utilização do encarceramento como regra geral para a pessoa praticante de crime ambiental e a responsabilização penal de pessoas jurídicas por essa prática delituosa.

Segundo preceitua Milaré (2007), os crimes contra a flora foram arrolados entre os artigos 38 e 53, da Seção II, do capítulo V, da Lei nº 9.605/98, em que o legislador albergou a maior parte dos delitos florestais do CFB/65, transformando-os em crimes e impondo aos infratores normas mais intimidativas.

O Legislador deu tratamento diferenciado às florestas de APPs, ao criar tipos penais que tutelam estes bens, *litteris*:

*Art. 38. Destruir ou danificar floresta considerada de preservação permanente, mesmo que em formação, ou utilizá-la com infringência das normas de proteção:*

*Pena – detenção, de um a três anos, ou multa, ou ambas as penas cumulativamente.*

*Parágrafo único. Se o crime for culposos, a pena será reduzida à metade.*

Com a criação do tipo penal previsto no art. 38 da Lei 9605/98, houve a revogação tácita do art. 26, alínea a, CFB/65, que tipificava como contravenção penal a destruição ou danificação de floresta de PP, mesmo que em formação, ou utilizá-la com a infringência das normas estabelecidas pelo código.

O art. 39 da Lei de Crimes Ambientais também foi instituído com o objetivo de proteger as florestas localizadas nas APPs, *litteris*:

*Art. 39. Cortar árvores em floresta considerada de preservação permanente, sem permissão da autoridade competente:*

*Pena – detenção, de um a três anos, ou multa, ou ambas as penas cumulativamente.*

Segundo Prado (2001), cortar é a mesma coisa que separar, dividir o tronco da árvore. Não tipifica o delito a poda, por exemplo, de galhos de árvore; quem o faz se enquadra nos termos do art. 49, da Lei nº 9.605/98, “destruir, danificar, lesar ou maltratar, por qualquer modo ou meio, plantas de ornamentação de logradouros públicos ou em propriedade privada alheia”.

Para o autor, a autorização deve ser conseguida no Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) ou perante o órgão estadual que exerça função delegada.

O art. 39, da Lei nº 9.605/98 revogou tacitamente o art. 26, alínea b, do Código Florestal em vigor, que tipificava como contravenção penal o corte de árvores em florestas localizadas em APPs, sem a autorização do órgão ambiental competente.

Para Sirvinskas (2002), existe uma nítida desproporção entre os tipos penais 39 e 38 e suas respectivas penas, ambos da Lei de Crimes Ambientais. No segundo caso, o indivíduo que destrói floresta de PP poderá ser penalizado com pena privativa de liberdade que varia entre “1 (um) a 3 (três) anos, ou multa, ou ambas as penas cumulativamente”, a mesma pena daquele que cortar algumas árvores em Floresta considerada de PP, sem autorização da autoridade competente, conforme prevê o art. 39, da Lei nº 9.605/98.

Percebe-se na interpretação da Lei de Crimes Ambientais uma preocupação especial com as florestas propriamente ditas, localizadas nas APPs.

O legislador não se preocupou em dizer que é crime suprimir as APPs, seja ela coberta ou não por vegetação nativa. Isto posto, pode-se entender que o produtor rural pode tudo na APP, menos cortar árvore ou floresta sem autorização do órgão competente.

Ele poderá colocar os animais para pastar em APP, pois estes não estão cortando e nem destruindo floresta; o produtor poderá agricultar em APP, mediante aração e gradeação, enfim, terá a prerrogativa de preparar o terreno

para cultivo, desde que não corte árvores, nem a floresta em APP. Esta é a interpretação da Lei Ambiental 9605/98, em relação ao instituto PP.

Percebe-se assim que o tema APP é bastante complexo e contraditório, pois atividades como agricultura e pecuária são bastante prejudiciais à garantia da função hidrológica da APP, e mesmo assim a Lei nº 9.605 veda tão somente o corte de árvores ou de florestas, ao passo que o CFB/65 veda qualquer supressão em APP, seja ela coberta ou não por vegetação nativa.

### **3.10. A relação das APPs com o princípio da função social da propriedade e da dignidade da pessoa humana**

O direito de propriedade incorporado pelo ordenamento jurídico brasileiro, desde seu nascedouro, passou por profundas transformações. *A priori*, era exercido de forma absoluta, sem nenhum tipo de limitação por parte do Poder Público. Ocorre que em virtude das transformações sociais, culturais e econômicas, faz-se imprescindível, atualmente, interpretá-lo juntamente com o Princípio da Função Social da Propriedade (FSP), previsto pelo artigo 5º, inciso XXIII, CF/88; e incorporado pelos artigos 1.228, § 1º, Código Civil e 170, inciso II, CF/88, *litteris*:

*Art. 5º – Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:*

*XXIII - a propriedade atenderá a sua função social.*

Conforme preceitua Viana (2004), a ideia de função social é incorporada na própria noção de direito de propriedade, no formato em que a Constituição toma como próprio. A CF/88 subordinou esse direito real ao mais alto grau de desenvolvimento no direito positivo nacional, conforme aspirações da doutrina e jurisprudência pátrias, onde não basta ser proprietário, faz-se imprescindível cumprir com a FSP.

O art. 186, CF/88, prevê que a propriedade rural cumpre sua função social quando ela simultaneamente atender aos seguintes pressupostos:

*I – aproveitamento racional e adequado;*

*II – utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;*

*III – observância das disposições que regulam as relações de trabalho;*

*IV – exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.*

A ausência de qualquer desses requisitos poderá ensejar à desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, espécie de ato administrativo de competência privativa da União, de natureza sancionatória, em que o proprietário do imóvel rural desapropriado deverá receber prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, de forma a ser compensado pela expropriação do imóvel.

O Código Civil de 2002, na mesma esteira que a CF/88, também condicionou o direito de propriedade ao cumprimento de sua função social, dando ênfase aos direitos difusos, *litteris*:

*Art. 1.228 – O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.*

*§ 1º – O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.*

O art. 170, CF/88, que dispõe sobre a ordem econômica, fundamentada na valorização do trabalho e na livre iniciativa, também privilegiou a função social da propriedade, como forma de garantir a todos os cidadãos a existência digna, *litteris*:

*Art. 170 – A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:*

*III - função social da propriedade.*

Analisando-se os pressupostos que compõem o Princípio da FSP, notadamente o “aproveitamento racional e adequado, a utilização adequada

dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente”, percebe-se que a legislação florestal que regulamenta as APPs colide frontalmente com o art. 186, CF/88. Pois, partindo do princípio de que as melhores áreas para o aproveitamento racional da propriedade estão nas APP, sobretudo as ao longo do curso d’água, dada a facilidade operacional, o acesso à água, entre outros, e essas são intangíveis, a possibilidade de uma propriedade rural ser utilizada de modo racional e adequado torna-se muito pequena, pois o restante das áreas disponíveis pugna por características que permitam o alcance de tais objetivos.

A exemplo da inaplicabilidade da Lei Florestal no que tange aos parâmetros das APPs, pelo rigor da lei, citam-se os estudos realizados por Calábria (2004), na região da Zona da Mata Norte do Estado de Minas Gerais, onde se comprovou que o caráter preservacionista das normas que regulam as APPs, quando relacionadas às características econômicas, culturais e ambientais, inviabiliza a efetivação destas na referida região.

Segundo a autora, a localização das áreas remanescentes disponíveis para o cultivo não possui aptidões agrícolas para as culturas tradicionalmente desenvolvidas na região, o que gera um custo de produção muito elevado e, conseqüentemente, o descumprimento desta legislação pelo produtor rural, que não tem como arcar com essas despesas.

O outro requisito que compõe a FSP “utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente” também vê-se comprometido diante da legislação que regula as APPs, pois como é possível utilizar de maneira adequada os recursos naturais disponíveis e preservá-los com uma legislação que é interpretada pelos órgãos competentes como proibida de uso, mesmo que por manejo florestal sustentável.

Vale lembrar que o termo preservação utilizado na terminologia APP faz referência ao conjunto de técnicas, procedimentos e políticas que visem a proteção das espécies, habitats e ecossistemas, além da manutenção dos processos ecológicos, prevenindo a simplificação dos sistemas naturais, conforme prevê o art. 2º, inciso V, Lei nº 9.985/2000, e não a sua proteção integral, interpretada como intocável, como muitos setores da sociedade têm referendado. Trata-se de uma interpretação equivocada, que não tem amparo legal, pois a lei veda tão somente a supressão da vegetação localizada nas APPs, e não o uso e o manejo da vegetação localizada nessas áreas.

Pelo Princípio da Legalidade, somente a lei, em regra, pode criar direitos e obrigações: “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude da lei”. Isto posto, como o CFB/65 não disciplinou o uso e o manejo nas APP, presume-se que estes são permitidos por lei.

Em sentido contrário, Machado (2003) preceitua que a interpretação teleológica do CFB/65 nos leva a entender que as APPs não são suscetíveis à exploração, ou que tais formas de vegetação jamais pudessem ser alteradas ou extintas.

Ainda sobre a óptica desse autor, a preservação das APPs é fundamental para assegurar o bem-estar psíquico, moral, espiritual e físico das populações, e além de garantir a conservação de espécimes de fauna em seu hábitat, pode-se mensurar e quantificar economicamente a existência das florestas de preservação permanente.

Para Bezerril, *apud* Antunes (2007), a intocabilidade da vegetação ao longo dos cursos d'água é imprescindível para garantir o deflúvio superficial, ou seja, o aproveitamento de parte da chuva que escoar na superfície do solo, com o abastecimento dos rios e lagos, além de proteger o solo contra a erosão, minimizando a poluição dos cursos d'água por sedimentos.

No que tange à relação existente entre as APPs e o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, introduzido na CF/88, que juntamente com os Princípios da Soberania, da Cidadania, dos Valores Sociais do Trabalho, da Livre Iniciativa e do Pluralismo Político formam o sustentáculo da República Federativa do Brasil, observa-se certa incompatibilidade entre os mesmos.

O Princípio da Dignidade da Pessoa Humana garantiu no artigo 225, § 1º, a todos os cidadãos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, através da incumbência do Poder Público em prover o manejo ecológico das espécies e dos ecossistemas, porém o mesmo não aconteceu em relação ao CFB/65.

Embora a Carta Constitucional de 1988 dê respaldo ao manejo ecológico das espécies e dos ecossistemas para assegurar os direitos difusos, previstos pelo art. 225, observa-se que o CFB/65, atualizado até a MP nº 2.166-67/2001, tem dificultado expressamente o manejo nas APPs.

Diferentemente do CFB/65, a Constituição adotou uma postura mais voltada ao desenvolvimento sustentável, fundamental para se alcançar os objetivos traçados pelo Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, dentre eles a compatibilização entre o desenvolvimento econômico, social e cultural e a preservação dos recursos naturais.

As mudanças que vêm ocorrendo no CFB/65 não se preocuparam em criar mecanismos normativos ambientalmente sustentáveis que visassem simultaneamente o uso e a preservação dos recursos florestais localizados nas APPs. Com a devida vênia, deliberou exaustivamente sobre a criação de normas restritivas e punitivas, incapazes de criar a consciência ambiental, que pudessem garantir efetivamente o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana no âmbito dos direitos difusos.

Deve ser ressaltado que os recursos florestais são renováveis, ou seja, regeneram de forma contínua e a pequeno decurso de prazo, motivo suficiente para a regulamentação expressa do manejo ecológico nas APPs, sendo também uma forma de garantir a efetividade do Princípio da Dignidade da Pessoa Humana no âmbito do Direito Ambiental a todos os cidadãos, que diante do atual CFB/65 têm as melhores áreas de suas propriedades engessadas de qualquer processo econômico, social e cultural.

#### 4. CONCLUSÕES

Diante do presente trabalho, conclui-se que:

- Somente a partir do CFB/65 que as Florestas de Preservação Permanente foram instituídas no ordenamento jurídico brasileiro.

- Inicialmente, o CFB/65 considerou tão somente as florestas como de preservação permanente, e não a área.

- Foi a partir de 1996, com a edição da primeira Medida Provisória, que alterou o Código Florestal e que finalizou com a edição da MP nº 2.166/67-2001, que as áreas cobertas ou não por vegetação nativa passaram a ser consideradas como de preservação permanente.

- Essas Medidas Provisórias também ampliaram a função exercida pelo instituto de PP, que *a priori* era a preocupação com os recursos hídricos e os solos.

- A instituição de parâmetros do dimensionamento das APPs em um único compêndio (CFB/65) deveu-se à Constituição da época (1946), que dispunha apenas à União o direito privatista de legislar sobre florestas.

- Os legisladores na época da criação do Código Florestal sabiam do risco à legitimidade que a criação de parâmetros numa única lei, para todo o território brasileiro, acarretaria.

- As Leis nº 7.511/86 e nº 7.803/89 instituíram parâmetros muito maiores que aqueles previstos pelo CFB/65, para as APPs, dificultando o cumprimento da função social da propriedade, previsto pelo art. 186, CF/88.

- A MP nº 2166/67-2001 permitiu a supressão de vegetação em APPs em casos excepcionais de utilidade pública e de interesse social, na inexistência de alternativa técnica e locacional ao empreendimento.

- A partir daí surgiram várias indagações sobre a “intocabilidade” das APPs, dirimidas através da análise de vários dicionários sobre o significado desta.

- Que a lei só proíbe a supressão, salvo nos casos de utilidade pública e interesse social. Assim, a lei ou foi omissa quanto ao uso e ao manejo dessas áreas, ou os legisladores aceitavam a tese do manejo sem se preocupar em ordená-lo.

- Pelo Princípio da Legalidade, conclui-se que a interpretação da intocabilidade para as APPs pelo órgão administrativo não tem validade jurídica, pois este estaria atuando além dos poderes que lhe foram outorgados.

- Observa-se, com base neste estudo, que a CF/88 tem uma postura bem diferente em relação ao CFB/65, quanto ao uso dos recursos ambientais, haja vista que ela preceitua o manejo sustentável.

- Pelo presente trabalho foi possível constatar que o CFB/65 é omissos e contraditório em vários pontos, o que dá margem a várias interpretações e a criação de vários mitos, dentre eles o da intocabilidade das APPs.

- Uma das omissões do CFB/65 diz respeito à não regulamentação expressa do uso e do manejo florestal nas APPs, motivo que explica a tentativa do CONAMA em regulamentar no preâmbulo da Resolução nº 369 a intangibilidade do instituto de PP e a vedação do seu uso econômico direto.

- A ideia do legislador ao criar as florestas de PP para proteção dos recursos hídricos e dos solos contra o desmatamento era proibir a conversão dessas áreas, bem como impedir a construção de empreendimentos nesses locais, por isso o uso do termo supressão, não vedando em qualquer momento o manejo destas.

- *Data vênia*, resta aos estados-membros legislar concorrentemente com a União sobre florestas, e não ao chefe do Executivo e nem ao órgão deliberativo e consultivo. Trata-se, portanto, de uma aberração jurídico-legislativa a forma como estes vêm atuando junto ao CFB/65.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Élcio Cruz de. A função social da propriedade: aspectos produtivos, Ecológicos e Sociais. **Revista Ação Ambiental**, Viçosa, ano VII, n. 27, p. 32-34, mar./abr. 2004.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 10. ed. rev., amp. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 988.

AHRENS, Sérgio. **Trabalho voluntário apresentado no VIII Congresso Florestal Brasileiro**. São Paulo-SP. Sociedade Brasileira de Silvicultura; Brasília: Sociedade Brasileira de Engenheiros Florestais, 2003. 1 CD-ROM.

BORGES, Luís Antônio Coimbra. **Aspectos técnicos e legais que fundamentam o estabelecimento das Áreas de Preservação Permanente (APPs)**. 2008. 193 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Lavras, Lavras-MG, 2008.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. **Vade mecum**. 3. ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2007. 1.757 p.

BRASIL. Decreto nº 24.642, de 10 de Julho de 1934. **Dispõe sobre a criação do Código de Minas**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 14 Jul. 2008.

BRASIL. Decreto nº 24.643, de 10 julho de 1934. **Dispõe sobre a criação do Código das Águas**. Disponível em: <<http://www.aneel.gov.br>>. Acesso em: 14 Jul. 2008.

BRASIL. Decreto nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934. **Dispõe sobre a aprovação do Código Florestal de 1934.** Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 12 Jul. 2008.

BRASIL. Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965. **Instituiu o novo Código Florestal.** Disponível em: <<http://www.mma.gov.br>>. Acesso em: 12 Jul. 2008.

BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. **Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano.** Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 10 Maio 2009.

BRASIL. Lei nº 7.803, de 18 de julho de 1989. **Altera a redação da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, revoga as Leis nº 6.535, de 15 de junho de 1978 e nº 7.511, de 7 de julho de 1986.** Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 13 Jul. 2008.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. **Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação.** Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 15 Jul. 2008.

BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. **Dispõe sobre a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico e turístico.** Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 12 Ago. 2008.

BRASIL. Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. **Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos e cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.** Disponível em: [www.aneel.gov.br](http://www.aneel.gov.br). Acessado em: 14/09/08.

BRASIL. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. **Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.** Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 1º Set. 2008.

BRASIL. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. **Dispõe sobre a regulamentação do art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal e institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza.** Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 1º Fev. 2009.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. **Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.** Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 1º Abr. 2009.

BRASIL. Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001. **Altera os arts. 1º, 4º, 14, 16 e 44, e acresce dispositivos à Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, que institui o Código Florestal, bem como altera o art. 10 da Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, que dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural-ITR, e dá outras providências.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/MPV/2166-67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2166-67.htm)>. Acesso em: 13 Dez. 2008.

BRASIL. Resolução nº 01/1986, do CONAMA. **Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para o Relatório de Impacto Ambiental – RIMA.** Data da legislação: 23/01/1986. Publicação DOU, de 17/02/1986. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiano1.cfm?codlegitipo=3&ano=1986>>. Acesso em: 17 Nov. 2008.

BRASIL. Resolução CONAMA nº 302, de 20 de março de 2002. **Dispõe sobre os parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente de reservatórios artificiais e o regime de uso do entorno".** Data da legislação: 20/03/2002. Publicação DOU nº 090, de 13/05/2002, p. 67-68. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br>>. Acesso em: 13 Jul. 2008.

BRASIL. Resolução CONAMA nº 303, de 20 de março de 2002. **Dispõe sobre parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente".** Data da legislação: 20/03/2002. Publicação DOU nº 090, de 13/05/2002. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br>>. Acesso em: 13 Jul. 2008

BRASIL. Resolução nº 369/2006 do CONAMA. **Dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente- APP.** Data da legislação: 28/03/2006. Publicação DOU nº 061, de 29/03/2006. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiano1.cfm?codlegitipo=3&ano=todos>>. Acesso em: 20 Nov. 2008.

CALABRIA, Carla Simone. **Particularidades da aplicação da legislação florestal brasileira na Zona da Mata mineira: Áreas de Preservação Permanente e Reserva Legal.** 2004. 132 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Florestal) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa-MG, 2004.

DECISÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **A natureza jurídica da APP - vegetação de preservação permanente já foi reconhecida.** Disponível em: <[www.abraflor.org.br](http://www.abraflor.org.br)>. Acesso em: 20 Set. 2008.

DEMO, Pedro. **Metodologia do conhecimento científico.** 1. ed. São Paulo-SP: Atlas, 2000. 216 p.

DI PRIETO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 14. ed. São Paulo-SP: Atlas, 2000. 695 p.

ECHEVENGUÁ, Ana. **As justificativas simplórias do Conama para a Resolução das APPs**. Disponível em: <[www.Ecoeacao.com.br](http://www.Ecoeacao.com.br)>. Acesso em: 17 Abr. 2009.

ESTATUTO DA CIDADE (Lei nº 10.257/2001). **Vade mecum**. 3. ed. atual. e ampl. São Paulo-SP: Saraiva, 2007. 1.757 p.

FERNANDES, Francisco. **Dicionário de verbos e regimes**. 38. ed. São Paulo-SP: Globo, 1991. 606 p.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo dicionário da Língua Portuguesa**. 2. ed. rev. e aum. Rio de Janeiro-RJ: Editora Nova Fronteira, 1986. 1.838 p.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **O minidicionário da língua portuguesa**. 4. ed. rev. e amp. Rio de Janeiro-RJ: Nova Fronteira, 2001. 790 p.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. 5. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo-SP: Saraiva, 2002. 303 p.

GRIMES, A.; LOOMIS, S.; JAHNIGE, P. Valuing the rain forest: the economic value of nontimber forest products in Ecuador. **Ambio**, v. 23, n.7, p. 405-410, 1994.

LAROUSSE, Ática. **Dicionário da Língua Portuguesa**. 1. ed. São Paulo-SP: Ática, 2003. 1.047 p.

MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 11. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo-SP: Malheiros, 2003. 1.064 p.

MARCONI, Marina de Andrade. **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados**. 7. ed. São Paulo-SP: Atlas, 2008. 277 p.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 22. ed. São Paulo-SP: Malheiros, 1996. 733 p.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário**. 5. ed. ref. atual. e ampl. São Paulo-SP: Revista dos Tribunais, 2007. 1.280 p.

MORAIS, Alexandre de. **Direito constitucional**. 13. ed. São Paulo-SP: Atlas, 2003. 836 p.

MICHAELIS. **Moderno dicionário da Língua Portuguesa**. São Paulo-SP: Melhoramentos, 2009. Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php>>. Acesso em: 13 Maio 2009.

MOK, S. T. Posibilidades de una ordenación forestal sostenible en los bosques tropicais de Malasia. **Unasyuva**, n. 169, v. 43, p. 28-33, 1992.

OLIVEIRA, Silvio Luiz de. **Tratado de metodologia científica: projetos de pesquisas, TGI, TCC, monografias, dissertações e teses**. 2. ed. São Paulo-SP: Pioneira Thomson Learning, 2004. 320 p.

PAULO, Vicente. **Aulas de direito constitucional**. 9. ed. Niterói-RJ: Impetus, 2007. 873 p.

PRADO, Luiz Regis. **Crimes contra o ambiente**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo-SP: Editora Revista dos Tribunais, 2001. 352 p.

REIS, M. S. dos. Manejo sustentado de plantas medicinais em ecossistemas tropicais. In: DI STASI, L. C. (Org.) **Plantas medicinais: arte e ciência**. Um guia de estudo interdisciplinar. São Paulo-SP: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1996. p. 198-214.

SILVA, José Afonso. **Direito ambiental constitucional**. 4. ed. rev. e atual. São Paulo-SP: Malheiros, 2003. 349 p.

SIQUEIRA, Sérgio Côrtes de. **Análise jurídica do Instituto da Reserva Florestal Legal na Amazônia**. 2007. 102 f. Tese (Pós-Doutorado em Ciência Florestal) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa-MG, 2007.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Tutela penal do meio ambiente**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo-SP: Saraiva, 2002. 405 p.

URBAN, Teresa. **Saudade do Matão: relembrando a história da conservação da natureza no Brasil**. Curitiba-PR: Editora da UFPR, 1998. 374 p.

VIANA, Eder Cristiano. **Análise jurídico-dogmática da legislação florestal e do Direito ao ambiente frente à função social da propriedade**. 2004. 145 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Florestal) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa-MG, 2004.

## **ANEXOS**

## ANEXO A

Dispositivos incluídos no CFB/65 pela MP nº 2.166/67, de 2001, *litteris*:

Art. 1º (...)

§ 1º As ações ou omissões contrárias às disposições deste Código na utilização e exploração das florestas e demais formas de vegetação são consideradas uso nocivo da propriedade, aplicando-se, para o caso, o procedimento sumário previsto no art. 275, inciso II, do Código de Processo Civil (Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001).

§ 2º Para os efeitos deste Código, entende-se por: (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001).

I - pequena propriedade rural ou posse rural familiar: aquela explorada mediante o trabalho pessoal do proprietário ou posseiro e de sua família, admitida a ajuda eventual de terceiro e cuja renda bruta seja proveniente, no mínimo, em oitenta por cento, de atividade agroflorestal ou do extrativismo, cuja área não supere: (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001).

a) cento e cinquenta hectares se localizada nos Estados do Acre, Pará, Amazonas, Roraima, Rondônia, Amapá e Mato Grosso e nas regiões situadas ao norte do paralelo 13º S, dos Estados de Tocantins e Goiás, e ao oeste do meridiano de 44º W, do Estado do Maranhão ou no Pantanal mato-grossense ou sul-mato-grossense; (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001).

b) cinquenta hectares, se localizada no polígono das secas ou a leste do Meridiano de 44º W, do Estado do Maranhão; e (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001).

c) trinta hectares, se localizada em qualquer outra região do País; (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001).

II - área de preservação permanente: área protegida nos termos dos arts. 2º e 3º desta Lei, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas; (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001).

III - Reserva Legal: 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; (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001).

IV - utilidade pública: (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001).

a) as atividades de segurança nacional e proteção sanitária; (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001).

b) as obras essenciais de infra-estrutura destinadas aos serviços públicos de transporte, saneamento e energia; e (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001).

c) demais obras, planos, atividades ou projetos previstos em resolução do Conselho Nacional de Meio Ambiente - CONAMA; (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001).

V - interesse social: (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001).

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; (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001).

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 (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001).

c) demais obras, planos, atividades ou projetos definidos em resolução do CONAMA; (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001).

VI - Amazônia Legal: os Estados do Acre, Pará, Amazonas, Roraima, Rondônia, Amapá e Mato Grosso e as regiões situadas ao norte do paralelo 13° S, dos Estados de Tocantins e Goiás, e ao oeste do meridiano de 44° W, do Estado do Maranhão. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001).

Art. 3º A. A exploração dos recursos florestais em terras indígenas somente poderá ser realizada pelas comunidades indígenas em regime de manejo florestal sustentável, para atender a sua subsistência, respeitados os arts. 2º e 3º deste Código. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001).

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. (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001).

§ 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. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001).

§ 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. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001).

§ 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. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001).

§ 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. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001).

§ 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. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001).

§ 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. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001).

§ 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. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001)

Art. 14 (...).

b) proibir ou limitar o corte das espécies vegetais raras, endêmicas, em perigo ou ameaçadas de extinção, bem como as espécies necessárias à subsistência das populações extrativistas, delimitando as áreas compreendidas no ato, fazendo depender de licença prévia, nessas áreas, o corte de outras espécies (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001).

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: (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001) (Regulamento).

I - oitenta por cento, na propriedade rural situada em área de floresta localizada na Amazônia Legal; (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001).

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 § 7º deste artigo; (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001).

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 (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001).

IV - vinte por cento, na propriedade rural em área de campos gerais localizada em qualquer região do País. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001).

§ 1º O percentual de reserva legal na propriedade situada em área de floresta e cerrado será definido considerando separadamente os índices contidos nos incisos I e II deste artigo (redação dada pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001).

§ 2º A vegetação da reserva legal não pode ser suprimida, podendo apenas ser utilizada sob regime de manejo florestal sustentável, de acordo com princípios e critérios técnicos e científicos estabelecidos no regulamento, ressalvadas as hipóteses previstas no § 3º deste artigo, sem prejuízo das demais legislações específicas. (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001).

§ 3º Para cumprimento da manutenção ou compensação da área de reserva legal em pequena propriedade ou posse rural familiar, podem ser computados os plantios de árvores frutíferas ornamentais ou industriais, compostos por espécies exóticas, cultivadas em sistema intercalar ou em consórcio com espécies nativas. (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001).

§ 4º A localização da reserva legal deve ser aprovada pelo órgão ambiental estadual competente ou, mediante convênio, pelo órgão ambiental municipal ou outra instituição devidamente habilitada, devendo ser considerados, no processo de aprovação, a função social da propriedade, e os seguintes critérios e instrumentos, quando houver: (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001).

I - o plano de bacia hidrográfica; (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001).

II - o plano diretor municipal; (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001).

III - o zoneamento ecológico-econômico; (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001).

IV - outras categorias de zoneamento ambiental; e (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001).

V - a proximidade com outra Reserva Legal, Área de Preservação Permanente, unidade de conservação ou outra área legalmente protegida. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001).

§ 5º O Poder Executivo, se for indicado pelo Zoneamento Ecológico Econômico - ZEE e pelo Zoneamento Agrícola, ouvidos o CONAMA, o Ministério do Meio Ambiente e o Ministério da Agricultura e do Abastecimento, poderá: (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001).

I - reduzir, para fins de recomposição, a reserva legal, na Amazônia Legal, para até cinquenta por cento da propriedade, excluídas, em qualquer caso, as Áreas de Preservação Permanente, os ecótonos, os sítios e ecossistemas especialmente protegidos, os locais de expressiva biodiversidade e os corredores ecológicos; e (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001).

II - ampliar as áreas de reserva legal, em até cinquenta por cento dos índices previstos neste Código, em todo o território nacional. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001).

§ 6º Será admitido, pelo órgão ambiental competente, o cômputo das áreas relativas à vegetação nativa existente em área de preservação permanente no cálculo do percentual de reserva legal, desde que não implique em conversão de novas áreas para o uso alternativo do solo, e quando a soma da vegetação nativa em área de preservação permanente e reserva legal exceder a: (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001).

I - oitenta por cento da propriedade rural localizada na Amazônia Legal; (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001).

II - cinquenta por cento da propriedade rural localizada nas demais regiões do País; e (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001).

III - vinte e cinco por cento da pequena propriedade definida pelas alíneas "b" e "c" do inciso I do § 2º do art. 1º. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001).

§ 7º O regime de uso da área de preservação permanente não se altera na hipótese prevista no § 6º. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001).

§ 8º A área de reserva legal deve 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, de desmembramento ou de retificação da área, com as exceções previstas neste Código. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001).

§ 9º A averbação da reserva legal da pequena propriedade ou posse rural familiar é gratuita, devendo o Poder Público prestar apoio técnico e jurídico, quando necessário. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001).

§ 10. Na posse, a reserva legal é assegurada por Termo de Ajustamento de Conduta, firmado pelo possuidor com o órgão ambiental estadual ou federal competente, com força de título executivo e contendo, no mínimo, a localização da reserva legal, as suas características ecológicas básicas e a proibição de supressão de sua vegetação, aplicando-se, no que couber, as mesmas disposições previstas neste Código para a propriedade rural. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001).

§ 11. Poderá ser instituída reserva legal em regime de condomínio entre mais de uma propriedade, respeitado o percentual legal em relação a cada imóvel, mediante a aprovação do órgão ambiental estadual competente e as devidas averbações referentes a todos os imóveis envolvidos. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001).

Art. 37-A. Não é permitida a conversão de florestas ou outra forma de vegetação nativa para uso alternativo do solo na propriedade rural que possui área desmatada, quando for verificado que a referida área encontra-se abandonada, subutilizada ou utilizada de forma inadequada, segundo a vocação e capacidade de suporte do solo. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001).

§ 1º Entende-se por área abandonada, subutilizada ou utilizada de forma inadequada, aquela não efetivamente utilizada, nos termos do § 3º, do art. 6º da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, ou que não atenda aos índices previstos no art. 6º da referida Lei, ressalvadas as áreas de pousio na pequena propriedade ou posse rural familiar ou de população tradicional. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001).

§ 2º As normas e mecanismos para a comprovação da necessidade de conversão serão estabelecidos em regulamento, considerando, dentre outros dados relevantes, o desempenho da propriedade nos últimos três anos, apurado nas declarações anuais do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001).

§ 3º A regulamentação de que trata o § 2º estabelecerá procedimentos simplificados: (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001).

I - para a pequena propriedade rural; e (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001).

II - para as demais propriedades que venham atingindo os parâmetros de produtividade da região e que não tenham restrições perante os órgãos ambientais. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001).

§ 4º Nas áreas passíveis de uso alternativo do solo, a supressão da vegetação que abrigue espécie ameaçada de extinção, dependerá da adoção de medidas compensatórias e mitigadoras que assegurem a conservação da espécie. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001).

§ 5º Se as medidas necessárias para a conservação da espécie impossibilitarem a adequada exploração econômica da propriedade, observar-se-á o disposto na alínea "b" do art. 14. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001).

§ 6º É proibida, em área com cobertura florestal primária ou secundária em estágio avançado de regeneração, a implantação de projetos de assentamento humano ou de colonização para fim de reforma agrária, ressalvados os projetos de assentamento agro-extrativista, respeitadas as legislações específicas. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001).

Art. 44. O proprietário ou possuidor de imóvel rural com área de floresta nativa, natural, primitiva ou regenerada ou outra forma de vegetação nativa em extensão inferior ao estabelecido nos incisos I, II, III e IV do art. 16, ressalvado o disposto nos seus §§ 5º e 6º, deve adotar as seguintes alternativas, isoladas ou conjuntamente: (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001).

I - recompor a reserva legal de sua propriedade mediante o plantio, a cada três anos, de no mínimo 1/10 da área total necessária à sua complementação, com espécies nativas, de acordo com critérios estabelecidos pelo órgão ambiental estadual competente; (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001).

II - conduzir a regeneração natural da reserva legal; e (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001).

III - compensar a reserva legal por outra área equivalente em importância ecológica e extensão, desde que pertença ao mesmo ecossistema e esteja localizada na mesma microbacia, conforme critérios estabelecidos em regulamento. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001).

§ 1º Na recomposição de que trata o inciso I, o órgão ambiental estadual competente deve apoiar tecnicamente a pequena propriedade ou posse rural familiar. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001).

§ 2º A recomposição de que trata o inciso I pode ser realizada mediante o plantio temporário de espécies exóticas como pioneiras, visando a restauração do ecossistema original, de acordo com critérios técnicos gerais estabelecidos pelo CONAMA. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001).

§ 3º A regeneração de que trata o inciso II será autorizada, pelo órgão ambiental estadual competente, quando sua viabilidade for comprovada por laudo técnico, podendo ser exigido o isolamento da área. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001).

§ 4º Na impossibilidade de compensação da reserva legal dentro da mesma micro-bacia hidrográfica, deve o órgão ambiental estadual competente aplicar o critério de maior proximidade possível entre a propriedade desprovida de reserva legal e a área escolhida para compensação, desde que na mesma bacia hidrográfica e no mesmo Estado, atendido, quando houver, o respectivo Plano de Bacia Hidrográfica, e respeitadas as demais condicionantes estabelecidas no inciso III. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001).

§ 5º A compensação de que trata o inciso III deste artigo, deverá ser submetida à aprovação pelo órgão ambiental estadual competente, e pode ser implementada mediante o arrendamento de área sob regime de servidão florestal ou reserva legal, ou aquisição de cotas de que trata o art. 44-B. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001).

Art. 44-A. O proprietário rural poderá instituir servidão florestal, mediante a qual voluntariamente renuncia, em caráter permanente ou temporário, a direitos de supressão ou exploração da vegetação nativa, localizada fora da reserva legal e da área com vegetação de preservação permanente. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001).

§ 1º A limitação ao uso da vegetação da área sob regime de servidão florestal deve ser, no mínimo, a mesma estabelecida para a Reserva Legal. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001).

§ 2º A servidão florestal deve ser averbada à margem da inscrição de matrícula do imóvel, no registro de imóveis competente, após anuência do órgão ambiental estadual competente, sendo vedada, durante o prazo de sua vigência, a alteração da destinação da área, nos casos de transmissão a qualquer título, de desmembramento ou de retificação dos limites da propriedade. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001).

Art. 44-B. Fica instituída a Cota de Reserva Florestal - CRF, título representativo de vegetação nativa sob regime de servidão florestal, de Reserva Particular do Patrimônio Natural ou reserva legal instituída voluntariamente sobre a vegetação que exceder os percentuais estabelecidos no art. 16 deste Código. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001).

Parágrafo único. A regulamentação deste Código disporá sobre as características, natureza e prazo de validade do título de que trata este artigo, assim como os mecanismos que assegurem ao seu adquirente a existência e a conservação da vegetação objeto do título. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001).

Art. 44-C. O proprietário ou possuidor que, a partir da vigência da Medida Provisória nº 1.736-31, de 14 de dezembro de 1998, suprimiu, total ou parcialmente florestas ou demais formas de vegetação nativa, situadas no interior de sua propriedade ou posse, sem as devidas autorizações exigidas por Lei, não pode fazer uso dos benefícios previstos no inciso III do art. 44. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001).

## ANEXO B

Tabela 1B – Parâmetros das APPs a partir do primeiro Código Florestal até a Lei nº 7.803, 18 de julho de 1989

Lei nº 4 771, de 15 de setembro de 1965								
<p>Art. 2º Consideram-se de preservação permanente, pelo só efeito desta Lei, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas:</p>	<p>a) ao longo dos rios ou de outro qualquer curso d'água , em faixa marginal cuja largura mínima será: - de 5 (cinco) metros para os rios de menos de 10 (dez) metros de largura; - igual à metade da largura dos cursos que meçam de 10 (dez) a 200 (duzentos) metros de distância entre as margens; - de 100 (cem) metros para todos os cursos cuja largura seja superior a 200 (duzentos) metros;</p>	<p>b) ao redor das lagoas, lagos ou reservatórios d'água naturais ou artificiais;</p>	<p>c) nas nascentes, mesmo nos chamados "olhos-d'água", seja qual for a sua situação topográfica;</p>	<p>d) no topo de morros, montes, montanhas e serras;</p>	<p>e) nas encostas ou parte destas, com declividade superior a 45°, equivalente a 100% na linha de maior declividade;</p>	<p>f) nas restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues;</p>	<p>g) nas bordas dos taboleiros ou chapadas;</p>	<p>h) em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros, nos campos naturais ou artificiais, as florestas nativas e as vegetações campestres.</p>

Continua...

Tabela 1B, cont.

Lei nº 7.511, de 7 de julho de 1986								
<p>Art. 2º Consideram-se de preservação permanente, pelo só efeito desta Lei, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas:</p>	<p>a) ao longo dos rios ou de outro qualquer curso d'água, em faixa marginal cuja largura mínima será: - de 30 (trinta) metros para os rios de menos de 10 (dez) metros de largura; - de 50 (cinquenta) metros para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura; - de 100 (cem) metros para os cursos d'água que meçam entre 50 (cinquenta) e 100 (cem) metros de largura; - de 150 (cento e cinquenta) metros para os cursos d'água que possuam entre 100 (cem) e 200 (duzentos) metros de largura; - igual à distância entre as margens para os cursos d'água com largura superior a 200 (duzentos) metros;</p>	<p>b) ao redor das lagoas, lagos ou reservatórios d'água naturais ou artificiais;</p>	<p>c) nas nascentes, mesmo nos chamados "olhos-d'água", seja qual for a sua situação topográfica;</p>	<p>d) no topo de morros, montes, montanhas e serras;</p>	<p>e) nas encostas ou parte destas, com declividade superior a 45°, equivalente a 100% na linha de maior declividade;</p>	<p>f) nas restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues;</p>	<p>g) nas bordas dos tabuleiros ou chapadas;</p>	<p>h) em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros, nos campos naturais ou artificiais, as florestas nativas e as vegetações campestres.</p>

Continua...

Tabela 1B, cont.

Lei nº 7.803, de 18 de julho de 1989								
<p>Art. 2º Consideram-se de preservação permanente, pelo só efeito desta Lei, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas:</p>	<p>a) ao longo dos rios ou de outro qualquer curso d'água desde o seu nível mais alto em faixa marginal cuja largura mínima será:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- de 30(trinta) metros para os rios de menos de 10 (dez) metros de largura;</li> <li>- de 50 (cinquenta) metros para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura;</li> <li>- de 100 (cem) metros para os cursos d'água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura;</li> <li>- de 200 (duzentos) metros para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura;</li> <li>- de 500 (quinhentos) metros para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros;</li> </ul>	<p>b) ao redor das lagoas, lagos ou reservatórios d'água naturais ou artificiais;</p>	<p>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;</p>	<p>d) no topo de morros, montes, montanhas e serras;</p>	<p>e) nas encostas ou parte destas, com declividade superior a 45°, equivalente a 100% na linha de maior declividade;</p>	<p>f) nas restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues;</p>	<p>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;</p>	<p>h) em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros, qualquer que seja a vegetação.</p>