



Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro

As Principais Alterações Trazidas Pelo Novo Código Florestal Brasileiro

Beatriz da Costa Reis Valladares Fonseca

Rio de Janeiro
2012

BEATRIZ DA COSTA REIS VALLADARES FONSECA

As Principais Alterações Trazidas Pelo Novo Código Florestal Brasileiro

Artigo Científico apresentado como exigência de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* da Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro. Professores Orientadores:

Nelson Carlos Tavares Junior

Mônica Cavalieri Fetzner Areal

Rio de Janeiro
2012

As Principais Alterações do Novo Código Florestal Brasileiro

Beatriz da Costa Reis Valladares Fonseca

Graduada pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Advogada.

Resumo: O Meio Ambiente tem interferido cada vez mais nas relações humanas. A preocupação com a preservação ambiental e com o desenvolvimento econômico tem trazido frequentes embates em todos os campos, que não poderiam deixar de influenciar também o direito. A legislação ambiental deve ser interdisciplinar conciliando e ponderando interesses diversos. O presente trabalho tem como escopo apresentar as recentes discussões sobre as alterações do Código Florestal Brasileiro, que tem trazido polêmica entre a bancada ruralista e a bancada ambientalista. O trabalho foi desenvolvido durante o período de votação das alterações propostas pelo Projeto de Lei Complementar n. 30/2011, prevista para os dias 06 e 07 de março de 2012. No curso do trabalho, foi publicada a Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012, promulgando o Novo Código Florestal e revogando o anterior. O objetivo, então, é comparar as duas leis, analisando a adequação em relação à preservação ambiental e ao desenvolvimento sustentável.

Palavras-chave: Direito Ambiental. Legislação Ambiental. Código Florestal Brasileiro.

Sumário: Introdução. 1. O Código Florestal Brasileiro de 1965. 1.1. Histórico da Legislação de Proteção Florestal Brasileira. 2. Os principais problemas do Código Florestal Brasileiro de 1965. 3. As Principais Alterações do Novo Código Florestal Brasileiro. Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objetivo acompanhar a tramitação do Projeto de Lei Complementar n. 30/2011 junto ao Congresso Nacional e realizar uma análise crítica das principais alterações sugeridas pelo projeto, que pretende promulgar um novo Código Florestal, com a revogação daquele previsto pela Lei n. 4.771/1965.

No decorrer da elaboração do presente artigo, o Projeto de Lei foi sancionado, transformando-se na Lei n. 12.651 de 25 de maio de 2012. Cumpre salientar que a nova lei não se intitula como Código Florestal, como fazia a anterior em seu preâmbulo, mas assim tem sido tratada pela mídia e pelos especialistas, não sendo diferente no presente trabalho.

Muitos foram os debates entre o Senado e a Câmara de Deputados que alteraram o projeto de lei diversas vezes, com votações constantemente adiadas. A Presidenta Dilma Rousseff vetou os dispositivos que considerou representarem retrocesso na lei florestal e editou a medida provisória n. 571/12 para fazer inclusões e alterações na redação de alguns artigos.

As alterações previstas na nova lei, os vetos e a Medida Provisória são alvo de acirradas discussões entre ambientalistas e ruralistas. Enquanto os ruralistas buscam ampliar a produção agrícola, os ambientalistas se preocupam com o retrocesso na legislação de proteção do meio ambiente. As principais divergências estão relacionadas à consolidação de áreas produtivas em áreas de preservação permanente.

O primeiro capítulo tratará do antigo Código Florestal Brasileiro, instituído pela Lei n. 4.771/65, abordando o histórico da legislação de proteção ambiental para que se possa estabelecer o parâmetro de comparação em relação ao Novo Código Florestal.

O antigo Código Florestal Brasileiro não contemplava a atividade agrícola, tendo em vista ter sido elaborado em época em que a economia se voltava para a produção madeireira. Com o tempo, evoluiu ganhando maior conteúdo ecológico sem, no entanto, considerar a extensa realidade agrícola brasileira. O Brasil não possui um Código Rural como, por exemplo, a França, que possui um Código Florestal, um Código Rural e um Código Ambiental. Dessa forma, surgem muitos conflitos quanto a aplicação do Código Florestal. Na

falta de legislação específica, busca-se sua aplicação para situações diversas de sua finalidade, qual seja, a proteção das florestas.

O segundo capítulo pontuará os principais problemas do Código Florestal de 1965, que levaram à sua revogação, com a necessidade de se estabelecer um novo Código Florestal.

O terceiro capítulo tratará das principais alterações propostas pelo novo Código Florestal, que pretendem preencher a lacuna legislativa, ante a falta de regulamentação da atividade agrícola.

Em conclusão, será debatida a compatibilização da produção agrícola e a conservação ambiental, com a ponderação quanto a melhor forma de regulamentação a fim de garantir o desenvolvimento sustentável e a preservação da natureza.

1. O CÓDIGO FLORESTAL DE 1965

Para entender as alterações propostas para o novo Código Florestal é preciso conhecer minimamente o conteúdo e o escopo do Código anterior, de 1965. Assim, faz-se necessária uma pequena introdução para apresentar o conteúdo do Código Florestal.

1.1. HISTÓRICO DA LEGISLAÇÃO DE PROTEÇÃO FLORESTAL

O Código Florestal estava previsto na Lei n. 4.771 de 15 de setembro de 1965 e era uma norma fundamental para a proteção das florestas, mas, como ressalta Paulo de Bessa

Antunes¹, “ele não é mais o instrumento específico para tal finalidade”. O autor salienta que o ordenamento jurídico brasileiro não define o que seja floresta e critica a aplicação do Código Florestal em áreas urbanas². Nesse ponto, o Novo Código traz uma evolução, dando poderes aos Municípios para determinar o percentual de área verde que deve ser observado em empreendimentos urbanos (Art. 25, III) e estabelecendo que os planos diretores municipais é que determinarão a largura das faixas marginais de proteção dos cursos d’água localizados em áreas urbanas, como se observa nos §§ 8º e 9º do art. 4º.

Desde a colonização as florestas foram os primeiros recursos naturais explorados pelos portugueses no valioso comércio do pau-brasil. Na verdade, as primeiras normas de proteção de florestas surgiram para proteger o pau-brasil, considerado patrimônio da Coroa³.

O primeiro código florestal brasileiro foi instituído por Getúlio Vargas em 1934. Naquela época a matriz energética nacional era à base de carvão e lenha. Era no sudeste brasileiro que se concentrava a maior parte da população urbana, a elite cultural, política e intelectual. Naquele momento, houve uma expansão violenta das lavouras de café. Assim, as áreas de florestas que eram usadas para o fornecimento de lenha e carvão foram se afastando dos centros urbanos, dando espaço às lavouras cafeicultoras, de modo que a lenha e o carvão passaram a ser transportados por distâncias maiores no lombo de animais ou carros de tração animal até os fogões das pessoas nas cidades. Com isso, os preços se elevaram gerando uma primeira crise energética. Garantir o fornecimento de lenha e carvão era então uma estratégia política.

¹ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 12. ed. Rio de Janeiro: Lumen Jures, 2009, p. 497.

² ANTUNES, Paulo de Bessa. *Estaria revogado o Art. 2º do Código Florestal?* Artigo Publicado no site OEco em 10.08.09. Disponível em: <http://www.oeco.com.br/paulo-bessa/22269-estaria-revogado-o-artigo-2o-do-codigo-florestal> Acesso em: 02 jul. 2012.

³ PEREIRA, Osny Duarte. *Direito Florestal Brasileiro*. Rio de Janeiro: Borsoi, 1950, p. 92-93.

Preocupado com o fornecimento de lenha, o legislador dos anos 20 e 30 do século passado tinha uma limitação imensa pela frente: não havia como controlar as áreas públicas. O *uti possidetis* era doutrina corrente, de acordo com ela quem ocupasse pacificamente uma determinada área de terra era seu legítimo dono. Então, a única saída para o legislador era tentar garantir o suprimento da lenha regulando o uso das matas dentro dos imóveis rurais privados.

O Código Florestal de 1934 obrigava os proprietários a manterem um quarto (25%) da área de seus imóveis com a cobertura de mata original. Era a chamada “quarta parte”. Novamente, não existindo, à época, preocupações ambientais como as temos hoje, a imposição de reservas de mata dentro dos imóveis nasceu da necessidade de controlar o mercado de lenha em um contexto onde não existiam reservas públicas de mata.

O legislador de 1965 alterou a função das reservas florestais privadas. A lenha não tinha mais importância como fonte estratégica de energia e já havia uma maior preocupação em relação ao papel ambiental da manutenção florestal. A reserva de mata dentro dos imóveis foi mantida pelo Código Florestal de 1965, que a denominou como Reserva Legal, com o objetivo de manter parcelas significativas de cada bioma florestal preservado, tendo sido estabelecido o percentual de 50% na Amazônia e 20% no restante do país.

O Código Florestal de 1965 deu também cara nova a uma figura jurídica criada pelo Código de 1934, as florestas protetoras, tratadas então como Áreas de Preservação Permanente (APP), cuja manutenção era necessária para garantir a saúde dos recursos hídricos (rios e lagos) e áreas de risco (encostas íngremes e dunas).

O Código Florestal de 1965 foi instituído durante a égide da Constituição de 1946, que atribuía à União legislar sobre riquezas do subsolo, mineração, metalurgia, energia

hidráulica, águas, florestas, caça e pesca e sua exploração. Como se nota, a norma possuía evidente caráter econômico.

Foi a Constituição Federal de 1988 que conferiu caráter constitucional à preservação ambiental, atribuindo a todos o direito ao meio ambiente equilibrado e o dever de preservá-lo. A competência administrativa para preservar as florestas é comum a todos os entes federativos, conforme dispõe o art. 23, VII, da CRFB/88. Continua competindo à União legislar sobre florestas, mas deve ater-se a instituir normas gerais (conforme art. 24, VI e §1º, da CRFB/88). Com efeito, o Brasil em seu extenso território possui diversos tipos de florestas, que precisam de normas específicas para sua proteção.

Assim, o Código Florestal é norma geral, que se limita a estabelecer princípios gerais que deverão ser observados pelos Estados em suas leis específicas. No entanto, os Estados não podem reduzir o grau de proteção estabelecido na legislação federal, podendo apenas ampliá-lo, conforme as peculiaridades locais.

Paulo de Bessa Antunes⁴ informa que há um importante movimento em diversos Estados da federação, visando ao estabelecimento de políticas florestais próprias, mediante a edição de leis específicas, o que é largamente incentivado pelo governo federal, que impõe que os Estados tenham leis florestais para a concessão de financiamentos de projetos.

O Código Florestal de 1965 não se prestava apenas a proteção das florestas. Deprendia-se da leitura do seu art. 1º que três eram os bens jurídicos por ele tutelados: as florestas, as demais formas de vegetação úteis às terras que revestem e as terras propriamente ditas. O Código Florestal estabelecia que as florestas eram bens de interesse comum a todos os habitantes do País. Paulo Bessa⁵ ressalta, ainda, que interesse comum não se confunde com

⁴ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 12. ed. Rio de Janeiro: Lumen Jures, 2009, p. 509.

⁵ Ibid. p. 511.

domínio comum. As florestas podem ser de domínio público ou privado. A CRFB/88 estabeleceu no art. 225, 4º que a Floresta Amazônica, por exemplo, é patrimônio nacional, mas isso não significa os imóveis localizados na área da Floresta Amazônica tenham sido desapropriados. Eles continuam sendo bens privados, mas devem sujeitar-se as limitações administrativas impostas, em afirmação da soberania e do domínio eminente do Estado em relação aos bens localizados em seu território. A caracterização como patrimônio nacional serve para ressaltar o dever de todos a promover a preservação ambiental. Assim, qualquer habitante do país pode se opor a um ato nocivo praticado contra as florestas, ainda que o causador seja o próprio titular do domínio florestal.

O Código Florestal de 1965 tratava de diferentes tipos de florestas. Os art. 2º e 3º determinavam o que eram as florestas de preservação permanente. As elencadas no art. 2º tinham origem legal, enquanto aquelas previstas pelo art. 3º possuíam origem em ato administrativo que assim as declarasse. As áreas de preservação permanente, basicamente, são aquelas protetoras das águas, localizadas ao redor de lagoas e ao longo dos cursos d'água, em distâncias que variam de acordo com a largura do curso. Também são de preservação permanente as vegetações situadas em topos de morros e encostas inclinadas, que evitam erosão e deslizamentos de terra, assim como a vegetação de restinga, fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues, devido à enorme importância de tais habitats para a reprodução da vida animal.

A vegetação que protege os cursos d'água é chamada de mata ciliar. Paulo Benzerril Jr.⁶ ressalta sua importância:

A cobertura vegetal tem um papel importante, tanto no deflúvio superficial – parte da chuva que escoia pela superfície do solo – como no deflúvio de base – resultado da percolação da água no solo – onde ela se desloca em baixas velocidades,

⁶ BENZERRIL JR., Paulo, apud GRANZIERA, Maria Luiza Machado. *Direito de Águas e Meio Ambiente*. São Paulo: Ícone, 1993, p. 36.

alimentando os rios e lagos. A remoção da cobertura vegetal reduz o intervalo de tempo observado entre a queda da chuva e os efeitos nos cursos de água, diminui a capacidade de retenção de água nas bacias hidrográficas e aumenta o pico das cheias. Além disso, a cobertura vegetal limita a possibilidade de erosão do solo, minimizando a poluição dos cursos de água por sedimentos.

Ao mesmo tempo, as terras adjacentes aos rios, por sua irrigação, são muito férteis, com grande importância econômica para a agricultura. Assim, é necessário estabelecer uma faixa de terra que seja suficiente à proteção dos cursos d'água e, ao mesmo tempo, não impeça a produção agrícola.

Paulo de Bessa Antunes⁷ critica a denominação preservação permanente, por sua redundância. Salienta que preservação significa, no contexto ambiental, a permanência da condição de intocabilidade do bem natural, contrapondo-se ao conceito de conservação, que indica a utilização racional ou sustentável do recurso natural.

Corroborando tal entendimento, é de se ressaltar que a Lei n. 9.985/00, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC - define conservação no seu Art. 2º, II, indicando que a conservação compreende 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, mantendo seu potencial de satisfazer as necessidades e aspirações das gerações futuras. Mais à frente, a Lei do SNUC estabelece no art. 7º, §1º que as unidades de conservação de proteção integral têm como objetivo básico a preservação da natureza, permitindo apenas o uso indireto dos recursos naturais. Vale lembrar que uso indireto é aquele que não envolve consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais (Art. 2º, IX, Lei do SNUC). Já as unidades de conservação de uso sustentável têm como objetivo compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais (Art. 7º, §2º, Lei do SNUC). Dessa forma, a Lei do SNUC foi técnica ao

⁷ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Comentários ao Código Florestal*. (mimeo), p. 29.

diferenciar os conceitos de preservação e conservação, o que não foi observado pelo Código Florestal.

Como o próprio Código Florestal de 1965 já admitia casos de supressão das áreas de preservação permanente, mais adequado seria tratá-las como áreas de conservação, uma vez que a intocabilidade que, conforme ratifica Fiorillo⁸, é pressuposto do conceito de preservação, não é respeitada.

Com efeito, o parágrafo primeiro do mencionado artigo terceiro do Código Florestal de 1965 permitia a supressão total ou parcial das áreas de preservação permanente, condicionada a autorização do Poder Executivo Federal, o que se daria quando houvesse necessidade de tal supressão para a execução de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social. A própria Constituição, no art. 225, §1º, III determina que a supressão somente poderá ser permitida por lei, sendo vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção.

A lei que permite a supressão é o próprio Código Florestal, sendo desnecessária lei específica para autorizá-la. O segundo requisito constitucional deve ser atendido por meio de estudos prévios de impacto ambiental, previstos no inciso IV do mesmo dispositivo.

O art. 4º do Código Florestal de 1965 repetia que a supressão da vegetação em áreas de preservação permanente só pode ocorrer em casos de interesse social ou utilidade pública, devidamente caracterizados e motivados em procedimento administrativo próprio, e estabelece mais um requisito: a inexistência de alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto. Impõe também a implantação de medidas mitigadoras e compensatórias.

⁸ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p.161.

Para saber o que o Código de 1965 considerava como sendo de utilidade pública ou interesse social voltamos ao artigo primeiro, que no parágrafo segundo traz algumas definições importantes:

§ 2º Para os efeitos deste Código, entende-se por: (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001) (Vide Decreto nº 5.975, de 2006)

I – *(omissis)*.

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 infraestrutura destinadas aos serviços públicos de transporte, saneamento e energia e aos serviços de telecomunicações e de radiodifusão; (Redação dada pela Lei nº 11.934, de 2009)

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 – *(omissis)*.

A definição do que seja de utilidade pública e interesse social é bastante abrangente, e na prática, é o caso concreto que indicará se tais requisitos estão atendidos, o que muitas vezes possibilita uma burla à preservação, dando demasiada discricionariedade ao Executivo, permitindo a supressão total de florestas de preservação permanente, em prol do desenvolvimento.

2. OS PRINCIPAIS PROBLEMAS DO CÓDIGO FLORESTAL DE 1965

No dia 22 de julho de 2008 foi assinado o Decreto n. 6.514/08, que regulamentava a Lei de Crimes Ambientais (Lei n. 9.605/98) e fixava prazo de 180 dias para que todos os donos de imóveis rurais averbassem nos cartórios duas áreas de Reserva Legal previstas no Código Florestal.

Entretanto, averbar a reserva legal não é um processo simples. O produtor deve se dirigir ao órgão ambiental do seu estado, solicitar a indicação por parte do órgão ambiental da localização da reserva legal dentro do imóvel, e alguns órgãos ambientais exigem ainda o georreferenciamento dos limites do imóvel de acordo com a Lei n. 10.267/01, o que além de demorado é custoso. Após a indicação pelo órgão estadual do meio ambiente, o produtor deve ir ao cartório de registro de imóveis onde está registrado o imóvel, portando tal indicação e solicitar a averbação da reserva legal à margem da matrícula do imóvel no livro de registros do cartório. Esse processo, em geral, leva muito mais tempo do que os 180 dias previstos no decreto, de forma que os produtores rurais não tinham como cumprir a lei e passariam a estar sujeitos a multas diárias.

Além disso, averbar a Reserva Legal implicaria, nos imóveis onde essa área estivesse em produção agrícola, na iniciação do processo de recuperação da vegetação natural nessas áreas ou compensação ambiental. O custo para se fazer isso, em muitos casos é proibitivo ao proprietário dos imóveis e implicaria na falência de muitas fazendas, sobretudo as menores e menos capitalizadas. O decreto afetava os produtores rurais de maneira geral, tanto os grandes produtores, quanto os pequenos e o peso era inversamente proporcional ao tamanho da propriedade rural, ou seja, maior para as menores propriedades. A impossibilidade de cumprir o que determinava o decreto por parte do meio rural quase causou uma aliança histórica entre

pequenos agricultores e grandes produtores rurais. Todos virariam criminosos caso o decreto, ou o Código Florestal, não fossem alterados.

Essa total impossibilidade de cumprir o decreto levou o então presidente Lula a assinar, em 10 de dezembro de 2008, véspera da entrada em vigor do decreto original, o Decreto n. 6.686/08 prorrogando por um ano, ou seja, dezembro de 2010, a entrada em vigor do decreto original.

No final de 2008 o pesquisador da Embrapa, Evaristo Miranda⁹, divulgou os resultados parciais de uma pesquisa da instituição que mostrava o alcance da legislação ambiental e indigenista brasileira. O trabalho afirma que unindo-se as Unidades de Conservação (UCs), as Reservas Indígenas, as áreas de Reserva Legal (RL), de Preservação Permanente (APPs) e demais áreas protegidas, sobraria muito pouco para a produção agrícola. Em dezembro de 2009, diante do fim do prazo estabelecido pelo decreto 6.686/08, e já com a comissão especial trabalhando na elaboração do novo Código Florestal, o presidente Lula assinou o Decreto n. 7.029/08 prorrogando para julho de 2011, depois do final do seu mandato, a entrada em vigor do decreto original.

A primeira grande consequência da histórica inobservância do Código Florestal é que grande parte da produção agrícola (grãos, fibras, pecuária, florestas plantadas, biocombustíveis, etc) está sendo feita sobre áreas que deveriam ser Reserva Legal e Preservação Permanente. Consequentemente, caso o governo queira exigir dos produtores rurais obediência à lei atual será preciso reduzir a área plantada e recuperar as matas nativas onde essas foram ilegalmente retiradas. Ou seja, a eficácia da lei atual levará a uma redução da área cultivada no Brasil.

A lei criou mecanismos que tentam contornar esse efeito. Há a possibilidade de se compensar o déficit de Reserva Legal adquirindo áreas fora dos limites do imóvel onde ainda há

⁹ EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA. *Alcance territorial da legislação ambiental e indigenista*. Pesquisa divulgada no sítio da EMBRAPA na internet, disponível em: http://www.alcance.cnpem.br/conteudo/m_eletronica_2008.htm. Acesso em: 03 jul. 2012.

matas nativas e compensar o déficit de reserva legal. Mas em regiões onde não há excesso de áreas privadas ainda com matas nativas, como por exemplo os estados de São Paulo e do Paraná, não haverá como fazer cumprir o Código Florestal sem ordenar judicialmente a destruição de lavouras para a reconstrução de Reservas Legais.

Outro problema para a implementação do Código Florestal é a expansão agrícola histórica sobre áreas que no texto da lei são áreas de preservação permanente. Parte do plantio dos principais produtos agrícolas produzidos no Brasil está localizada em APPs.

Caso o Estado exija o cumprimento da lei, parte importante desses cultivos, alguns dos quais foram feitos antes mesmo da lei de 1934, terão que ser erradicados e a mata original deverá ser recomposta às expensas dos proprietários atuais dos imóveis, independente de terem sido eles a promover as plantações em locais inadequados, tendo em vista tratar-se de obrigação *propter rem*.

Outro problema comum causado pela inobservância do Código Florestal diz respeito às Áreas de Preservação Permanente de margem de rios em propriedades de pequeno tamanho. A lei reza que todo rio ou lago existente nos imóveis tenha as margens ocupadas com faixas de florestas naturais com no mínimo 30 metros de largura. É muito comum a existência de pequenos imóveis rurais no interior nos quais passam vários riachos, córregos ou “filetes de água”. Quando o produtor demarca as Áreas de Preservação Permanente nas margens desses córregos, e somadas a elas as áreas de Reserva Legal, em casos extremos pode não sobrar espaço nem para a construção da casa do dono do imóvel. Mesmos nesses casos extremos a lei exige que o proprietário recupere as APPs e a Reserva Legal. Esse efeito é tão mais significativo quanto menor o tamanho do imóvel e quanto maior for o número de nascentes e cursos d’água existentes no seu interior.

Há um sério problema ligado ao cumprimento do Código Florestal por assentados recentes da reforma agrária. A maioria dos assentamentos feitos recentemente pelo INCRA — no calor das invasões do MST — não observaram o Código Florestal. Nesses casos, foi o próprio

Governo que descumpriu a lei. Muitas fazendas foram desapropriadas sem a Reserva Legal e os assentados receberam lotes também sem Reserva Legal. Alguns desses assentados estão sendo impedidos de ter acesso a crédito agrícola até que cumpram a lei. A maioria deles não tem a menor condição técnica ou financeira de fazê-lo.

Por essa razão, recentemente o INCRA foi proibido pelo Ministério Público de realizar novos assentamentos sem antes obter licença ambiental. Como a maioria dos imóveis desapropriados pelo órgão descumpre algum item do Código Florestal, a licença só pode ser emitida após a definição da estratégia de recuperação ambiental, cabendo ao INCRA arcar com os custos correspondentes. Assim, o custo e o ritmo de novos assentamentos de reforma agrária também vem sendo afetados pela lei.

Outro problema que não pode ser ignorado é a situação dos imóveis situados na Amazônia que foram legalmente desmatados em 50% conforme exigência legal e incentivo do governo e agora seus donos estão à margem da lei porque os percentuais de Reserva Legal foram elevados para 80% por Medida Provisória, afetando a segurança jurídica.

A inobservância histórica da lei criou um ambiente de tal forma arraigado que a imposição crua da lei por parte do Estado seguramente levará a enormes alterações no padrão de produção rural existente hoje. Produtores menores e menos capitalizados provavelmente não terão condições financeiras de se adequarem à lei e possivelmente se verão obrigados a vender seus imóveis a preços aviltados em função do passivo ambiental criado pela lei em suas propriedades, tendo em vista que a obrigação de reparar os danos ambientais e recompor as áreas de Reserva Legal ou de Preservação Permanente são objetivas, independem de culpa, e são *propter rem*, aquele que compra o imóvel fora dos padrões ambientais terá que arcar com os custos para readequá-lo.

Em suma, a pressão por mudanças no Código Florestal estão mais relacionadas aos problemas e custos para a recuperação do passivo legal do que pela necessidade de expansão da

fronteira agrícola. A questão dos ruralistas não é expandir suas áreas de produção, mas manter as áreas já abertas e em produção hoje.

3. AS PRINCIPAIS ALTERAÇÕES DO NOVO CÓDIGO FLORESTAL BRASILEIRO

A Presidenta Dilma Rousseff sancionou o Projeto de Lei n. 30/2011, promulgando a Lei n. 12.651 de 25 de maio de 2012. A presidenta alterou a redação do projeto vetando alguns dispositivos e modificando outros por meio da Medida Provisória n. 571/2012.

As decisões da Presidenta Dilma Rouseff foram publicadas no dia 28.05.12, no Diário Oficial da União. A Presidenta vetou alguns artigos e, para substituí-los e fazer novas modificações no texto, ela também editou uma Medida Provisória que já está em vigor.

A conservação das florestas de preservação permanente é a principal preocupação dos ambientalistas com as alterações do Código Florestal. Para os ruralistas, a principal preocupação é econômica, pois regularizar as propriedades rurais em conformidade com os percentuais e metragens exigidas para Reserva Legal e Áreas de Preservação Permanente tem um custo elevado, que pode inviabilizar a produção dos pequenos proprietários, além de reduzir consideravelmente as áreas hoje utilizadas para lavoura.

Na tentativa de conciliar a preservação ambiental e o respeito às normas jurídicas com a produção agrícola e a realidade rural, o novo Código Florestal trouxe princípios que devem ser observados. Dentre eles estão o reconhecimento das florestas e demais formas de vegetação como bens de interesse comum a todos os habitantes do país; o compromisso soberano do Brasil com a preservação das florestas, demais formas de vegetação, biodiversidade e recursos hídricos; o reconhecimento da função estratégica da produção rural

na manutenção e recuperação das florestas e o papel destas na sustentabilidade da produção agropecuária; o compromisso do País com o modelo de desenvolvimento ecologicamente sustentável; a ação governamental de proteção e uso sustentável das florestas; a responsabilidade comum dos entes federativos em colaboração com a sociedade civil na criação de políticas públicas para a preservação e restauração da vegetação nativa e suas funções ecológicas e sociais nas áreas urbanas e rurais; o fomento à inovação para o uso sustentável, recuperação e preservação das florestas e a criação e mobilização de incentivos jurídicos e econômicos para fomentar a preservação e a recuperação da vegetação nativa e para promover o desenvolvimento de atividades produtivas sustentáveis.

O novo Código Florestal também incluiu em seu texto menção expressa à natureza real das obrigações nele previstas, transmitidas ao sucessor de qualquer natureza, no caso de transferência do domínio ou posse do imóvel rural (Art. 2º, §2º).

Algumas definições foram alteradas, como a pequena propriedade ou posse rural familiar, que encontra regulamentação no Art. 3º da Lei 11.326/06, não podendo a área ser maior do que quatro módulos fiscais. A definição das APP não foi modificada, mas a de Reserva Legal sim: antes, a Reserva Legal excluía de seu cômputo as APP e agora não há mais essa limitação. O leque de atividades consideradas como de utilidade pública e interesse social foi ampliado. Isso é relevante, pois atividades de utilidade pública e interesse social permitem a supressão de APP, sendo esse ponto uma vitória dos ruralistas.

Muitas definições foram incluídas, dentre elas, a área rural consolidada, sendo área de imóvel rural com ocupação antrópica preexistente a 22 de julho de 2008, uso alternativo do solo, sendo a substituição da vegetação nativa por outras coberturas do solo, como atividades agropecuárias, industriais e de geração de energia, mineração e transporte, assentamentos urbanos, e também o manejo sustentável, que é a administração da vegetação natural para a

obtenção de benefícios econômicos, sociais e ambientais, respeitando os mecanismos de sustentação do ecossistema objeto de manejo, atividades eventuais ou de baixo impacto ambiental, área verde urbana, sendo espaços públicos ou privados, com predomínio de vegetação, previstos no Plano Diretor e nas Leis de Zoneamento Urbano e de Uso do Solo do Município, dentre outras definições técnicas.

As APP não foram reduzidas como temiam os ambientalistas. Pelo contrário, o novo Código trouxe mais hipóteses de APP, ampliando o rol de áreas declaradas de interesse social por ato do Chefe do Poder Executivo. Em contrapartida, para o lado dos ruralistas, o novo Código ampliou o rol de atividades que permitem a supressão da vegetação em APP ao aumentar o rol de atividades consideradas como de utilidade pública e interesse social e ao criar as atividades de baixo impacto ambiental, que também passaram a admitir a supressão da vegetação nativa em APP (Art. 8º).

A redação do Código anterior era bem mais restritiva, pois só permitia a supressão de vegetação em APP em casos de utilidade pública ou interesse social, devidamente caracterizados e motivados em procedimento administrativo próprio, em caso de inexistência de alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto. Havia também previsão para a supressão de vegetação em APP em casos de supressão eventual ou de baixo impacto ambiental, mas deveria haver autorização do órgão ambiental competente. Ademais, o antigo Código determinava a necessidade de adoção de medidas mitigadoras e compensatórias pelo empreendedor. O novo Código Florestal foi mais sintético e não mencionou procedimentos administrativos ou medidas mitigadoras e compensatórias a serem estabelecidas pelo órgão ambiental competente, o que preocupa os ambientalistas.

Novidade no Código Florestal foi a introdução dos Apicuns e Salgados, que não tinham previsão no Código anterior. Essas áreas são usadas para carcinicultura e salinas, tendo importância na preservação dos manguezais.

Quanto à Reserva Legal, o Novo Código previu casos em que não será exigida a Reserva Legal, como para empreendimentos de abastecimento público de água e tratamento de esgoto ou para áreas adquiridas ou desapropriadas com o objetivo de implantação e ampliação da capacidade de rodovias e ferrovias, e casos em que o Poder Público poderá reduzir o percentual da Reserva Legal para até 50%, quando o Município tiver mais de 50% da área ocupada por unidades de conservação da natureza de domínio público e por terras indígenas homologadas, o mesmo valendo para os Estados com zoneamento ecológico-econômico aprovado, e no percentual de 65% (Art. 12, §§ 4º e 5º). Nesse sentido, o Poder Público Federal poderá reduzir, para fins de regularização de imóveis rurais consolidados situados em área de floresta na Amazônia Legal, para 50% a área de Reserva Legal. Por outro lado, o Poder Público Federal poderá ampliar as áreas de Reserva Legal em até 50% dos percentuais previstos pelo novo Código, para cumprimento de metas nacionais de proteção à biodiversidade ou de redução de emissão de gases de efeito estufa (Art. 13, II). A possibilidade de manejo em área de Reserva Legal não é novidade, pois já estava prevista no Código anterior.

A grande novidade é que o Novo Código previu a possibilidade de se computar as APP no cálculo da área de Reserva Legal, o que antes era vedado, mas devendo ser observado que tal medida não pode implicar em novo desmatamento se a APP estiver conservada ou em recuperação e se o imóvel estiver registrado no Cadastro Ambiental Rural (CAR).

O Cadastro Ambiental Rural foi criado com o escopo de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, para controle, monitoramento e planejamento

ambiental e econômico e combate ao desmatamento. O cadastro é feito em registro público eletrônico de âmbito nacional.

O Novo Código também prevê incentivos à regularização ambiental dos imóveis rurais. Os proprietários que foram sancionados por multas, poderão obter sua suspensão se recuperarem as APPs e a área de Reserva Legal. A União e os estados instituirão um Plano de Regularização Ambiental (PRA) e os proprietários rurais devem procurar o órgão ambiental competente para aderir ao Plano, no prazo de um ano. Tal prazo começará a correr a partir da criação do CAR acima referido.

Ao aderir ao PRA, o proprietário rural que produz alimentos em área superior ao permitido terá que assinar um termo de adesão e compromisso, onde serão especificados os procedimentos de recuperação a serem adotados pelo signatário. Enquanto estiver cumprindo o termo de compromisso, o proprietário rural não poderá ser novamente autuado. No entanto, no caso de descumprimento dos procedimentos, o termo de adesão terá eficácia de título executivo extrajudicial, viabilizando a execução das multas suspensas.

Há, ainda, previsão de criação de um programa de apoio financeiro destinado a promover a manutenção e a recomposição de APP e de reserva legal, o que poderá ser feito, inclusive, pelo pagamento por serviços ambientais.

É possível também regularizar a Reserva Legal sem adesão ao PRA. O proprietário do imóvel pode permitir a regeneração natural da vegetação dentro do imóvel ou compensar a área a recompor, doando outra área ao Poder Público que esteja localizada em unidade de conservação pendente de regularização fundiária. Admite-se também a contribuição para fundo público e a compra de Cota de Reserva Ambiental. Mas as áreas que forem usadas para compensar a reserva devem ter a mesma extensão que o trecho a ser compensado, e devem ser

localizadas no mesmo bioma da reserva, ainda que em outro estado. O proprietário rural que optar por recompor a vegetação no próprio imóvel, conta com o prazo de até vinte anos, a critério do órgão ambiental. O replantio poderá ser feito com espécies nativas e exóticas (estas no limite de 50%) em sistema agroflorestal. O plano de manejo florestal sustentável poderá permitir a exploração econômica da área de Reserva Legal.

No entanto, o Novo Código Florestal não terá aplicação retroativa. Dessa forma, aqueles que mantêm Reserva Legal em percentuais menores, mas em conformidade com a exigência da lei em vigor à época da averbação da Reserva, ficarão isentos de recompor a área conforme os índices exigidos atualmente. Tal medida garante a segurança jurídica para os proprietários que se mantiveram dentro da lei.

Foi criada a Cota de Reserva Ambiental (CRA), título que representa a área de Reserva Legal em excesso em uma propriedade rural. Tal título será emitido pelo órgão ambiental a pedido do proprietário da área preservada. A CRA pode ser vendida ou cedida a outro proprietário que tenha déficit de Reserva Legal. A CRA poderá ser cancelada a pedido do proprietário, desde que assegurada outra reserva para o imóvel, ou por decisão do órgão ambiental no caso de degradação da vegetação nativa vinculada ao título.

O Novo Código exige o licenciamento ambiental para a exploração de florestas nativas, que será feita com base em Plano de Manejo Florestal Sustentável (PMFS) que deverá prever mecanismos de controle de cortes, da regeneração e do estoque existente. Ficam isentos do PMFS o corte autorizado para uso do solo para agropecuária, o manejo de florestas plantadas fora da reserva legal e a exploração não comercial realizada pelas pequenas propriedades e agricultores familiares.

Já as empresas que utilizem grande quantidade de matéria prima florestal deverão elaborar um Plano de Suprimento Sustentável (PSS) com indicação das áreas de origem da matéria prima e cópia do contrato de fornecimento.

Nas áreas urbanas, os assentamentos consolidados em APP, como é o caso do Cristo Redentor, por exemplo, localizado em topo de morro, e do Estádio Beira Rio, localizado às margens de rio, terão um projeto de regularização fundiária aprovado, com a elaboração de um diagnóstico da região, indicando as unidades de conservação, as áreas de proteção de mananciais e as faixas de APP que devem ser recuperadas.

No caso de reservatórios de água, o tratamento é diferenciado conforme o tamanho e o tipo, natural ou artificial. Nos reservatórios com menos de um hectare será dispensada a APP, a fim de solucionar o problema em pequenos açudes construídos em imóveis rurais para a dessedentação de animais. Já os reservatórios artificiais formados por represamento em imóveis rurais devem ter APP de no mínimo 15 metros, caso não sejam usados para o abastecimento público ou geração de energia elétrica e tenham até 20 hectares de superfície.

Como se nota, as alterações promovidas pelo Novo Código Florestal Brasileiro foram bastante realistas, na tentativa de compatibilizar, da melhor maneira possível, a preservação e a exploração ambiental.

A questão que se impõe é se o Código Florestal seria o meio adequado para tanto, ou se deveria haver leis distintas, específicas para abordar cada assunto, preservação ambiental e atividade agrícola, formando um sistema legal de produção e preservação ambiental.

CONCLUSÃO

O Novo Código Florestal foi bastante realista. Considerou por um lado a imperatividade da preservação ambiental, sem esquecer que o desenvolvimento também é necessário para a sadia qualidade de vida. Também não deixou de considerar todo o histórico da legislação, respeitando os atos jurídicos constituídos sob a égide das leis anteriores. De nada adiantaria uma lei utópica, que visasse à preservação máxima do meio ambiente esquecendo que as pessoas precisam produzir para alimentar a sociedade.

Os problemas ambientais tendem a surgir em situações em que o benefício é individualizado e o prejuízo é coletivizado. Numa situação assim, o estímulo para superexplorar é muito maior que o estímulo para conservar. O efeito em escala da tragédia dos comuns¹⁰ considera que o risco de problemas tende a aumentar conforme o tamanho do sistema analisado. Em qualquer escala, no entanto, os benefícios de uma exploração irresponsável dos recursos são evidentes, pois, por serem individualizados, permitem facilmente sua percepção por cada um. Já os prejuízos, que são coletivizados, parecem cada vez mais difusos e difíceis de serem percebidos. A vantagem para um agricultor que possa substituir a mata ciliar nativa por suas plantações é evidente. No entanto, o efeito disso sobre a qualidade da água, embora existente, não será tão óbvio, e terá que ser suportado por toda a coletividade que se vale daquele curso d'água, afetando também a produção. Dentro de certo tempo, perceberá o agricultor o tiro que deu no próprio pé.

Por outro lado, não se pode exigir que o pequeno agricultor arque sozinho com os custos da preservação ambiental, pois isso pode inviabilizar por completo a sua atividade

10 FERNANDEZ, Fernando. O ataque à legislação ambiental e a atualidade da tragédia dos comuns. *O Eco*, Rio de Janeiro, 12 de março de 2012. Disponível em: <http://www.oeco.com.br/fernando-fernandez/25795-o-ataque-a-legislacao-ambiental-e-a-atualidade-da-tragedia-dos-comuns>. Acesso em: 21 mar. 2012.

econômica, que é o sustento de sua família. Situações de degradação irregular se consolidaram ao longo dos anos, pela ausência ou má regulamentação, bem como pela falta de fiscalização. Não parece razoável que de uma hora para outra os proprietários rurais sejam obrigados a recuperar toda a área degradada para se adequarem aos novos padrões, sob pena de altas multas. Conforme demonstrado no presente trabalho, a recuperação das florestas é um processo longo e caro.

Preservar é caro. E se o benefício é para toda a coletividade, os custos também devem ser socializados. Dessa forma, o Código previu novas formas para a recuperação florestal, com incentivos para os pequenos produtores, viabilizando que a recuperação efetivamente se opere, sem que ninguém saia prejudicado.

Parece que uma norma única que trate da preservação e da exploração denota a possibilidade da conjugação dos dois fatores, permitindo a sua compatibilização. Peculiaridades surgirão com o tempo, mas é isso que leva à evolução legislativa. Nesse primeiro momento, parece que o Novo Código Florestal emergiu como um avanço, tanto em matéria de preservação, quanto em matéria de exploração ambiental sustentável.

REFERÊNCIAS:

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 12. ed. Rio de Janeiro: Lumen Jures, 2009.

ANTUNES, Paulo de Bessa. Estaria revogado o Art. 2º do Código Florestal? *O Eco*, Rio de Janeiro, 10 ago. 2009. Disponível em: <http://www.oeco.com.br/paulo-bessa/22269-estaria-revogado-o-artigo-2o-do-codigo-florestal> Acesso em: 15 jul. 2012.

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Comentários ao Código Florestal*. (mimeo).

BENZERRIL JR., Paulo, *apud* GRANZIERA, Maria Luiza Machado. *Direito de Águas e Meio Ambiente*. São Paulo: Ícone, 1993.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA. *Alcance territorial da legislação ambiental e indigenista*. Pesquisa divulgada no sítio da EMBRAPA na internet, disponível em: http://www.alcance.cnpm.embrapa.br/conteudo/m_eletronica_2008.htm. Acesso em: 03 jul. 2012.

FERNANDEZ, Fernando. O ataque à legislação ambiental e a atualidade da tragédia dos comuns. *O Eco*, Rio de Janeiro, 12 mar. 2012. Disponível em: <http://www.oeco.com.br/fernando-fernandez/25795-o-ataque-a-legislacao-ambiental-e-a-atualidade-da-tragedia-dos-comuns> Acesso em: 02 jul. 2012.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*, São Paulo, Saraiva, 10^a edição, 2009.

PEREIRA, Osny Duarte. *Direito Florestal Brasileiro*. Rio de Janeiro: Borsoi, 1950.