

DAS FLORESTAS PROTETORAS ÀS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE: CONSIDERAÇÕES SOBRE OS RETROCESSOS NA LEGISLAÇÃO FLORESTAL ATUAL

FROM THE PROTECTIVE FORESTS TO THE PERMANENT PRESERVATION AREAS: OBSERVATIONS ON THE BACKSETS IN THE CURRENT FOREST LAW

Pedro Curvello Saavedra Avzaradel¹

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo, a partir da comparação dos institutos jurídicos das florestas protetoras e das áreas de preservação permanente, consagrados, respectivamente, nos Códigos Florestais de 1934 e 1965, analisar criticamente as tendências do regime jurídico florestal atualmente em vigor, trazido pelas Leis 12.651 e 12.727, ambas do ano de 2012 e objeto de questionamento por meio de Ações Diretas de Inconstitucionalidade ajuizadas neste ano perante o Supremo Tribunal Federal. Sem pretender esgotar as várias questões decorrentes dessa recente legislação, a comparação dos institutos acima aludidos permite que sejam demonstrados os fundamentos, as semelhanças e as diferenças existentes entre ambos, bem como perceber momentos distintos do ordenamento jurídico ambiental florestal, que, ao que tudo indica, hodiernamente retrocede de forma inaceitável em questões vitais como a proteção de processos ecológicos essenciais e de pessoas e bens diante de eventos climáticos extremos em áreas de risco.

Palavras-chave: Florestas – Conservação – Preservação - Legislação - Retrocessos

ABSTRACT

This paper aims, through the comparison between the legal institutions of protective forests and permanent preservation areas, enshrined respectively in Forest Codes of 1934 and 1965, to critically analyze the trends of the currently forest legislation, brought by laws 12.651 and 12,727, both released in the year 2012 and subject to questioning this year filed before the Brazilian Supreme Court. Not having as a objective to answer completely the various issues arising from this recent legislation, the comparison of institutes mentioned above allows us to are show the the similarities and differences between them, and perceive different moments the legal environmental forestry, which seems currently to establish unacceptable backsets on vital matters such as the protection of essential ecological processes and people and goods located in high-risk areas, in the face of extreme weather events.

Keywords: Forests – Conservation – Preservation – Legislation - Backsets

¹ Doutor em Direito da Cidade (PPGDIR/UERJ). Mestre em Sociologia e Direito (PPGSD/UFF). Professor de Direito Ambiental do UNIFESO. Advogado e consultor.

INTRODUÇÃO

Desde o primeiro Código Florestal de 1934 até a edição da Lei 12.651/2012 existe uma lacuna no que se refere ao conceito legal de floresta. Embora o senso comum possa levar-nos à ideia de que flora e floresta são sinônimos, esta posição é equivocada. Ao analisar a Constituição Federal de 1988, José Afonso da Silva (2004, p. 160-161) faz a seguinte observação:

A Constituição distingue entre flora e floresta. Menciona-as em um único dispositivo apenas uma vez, quando prevê a competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios para preservar as florestas, a fauna e a flora (art. 23, VII). Quando trata da legislação concorrente entre União e Estados apenas menciona as florestas, não fala na flora. Já no art. 225, § 1º, VII, incumbe ao Poder Público Proteger a fauna e a Flora, não se refere destacadamente à floresta. Note-se, por importante à compreensão conceitual, que “flora” é termo sempre empregado no singular, enquanto a palavra “floresta” está sempre no plural. Vem daí a ideia de que flora é um coletivo que se refere ao conjunto das espécies vegetais do país ou de determinada localidade.

A doutrina em geral recorre com frequência ao conceito de floresta adotado por Hely Lopes Meirelles. Em obra atualizada após a edição da CRFB de 1988, ele define o termo como “forma de vegetação, natural ou plantada, constituída por um grande número de árvores, com o mínimo de espaçamento entre si” (Meirelles, 1991, p.471).

O presente trabalho tem por objetivo, a partir da comparação dos institutos jurídicos das florestas protetoras e das áreas de preservação permanente, consagrados, respectivamente, nos Códigos Florestais de 1934 e 1965, analisar criticamente as tendências do regime jurídico florestal atualmente em vigor, trazido pelas Leis 12.651 e 12.727, ambas do ano de 2012 e objeto de questionamento por meio de Ações Diretas de Inconstitucionalidade ajuizadas neste ano perante o Supremo Tribunal Federal. Sem pretender esgotar as várias questões decorrentes dessa recente legislação, a comparação dos institutos acima aludidos permite que sejam demonstrados os fundamentos, as semelhanças e as diferenças existentes entre ambos, bem como perceber momentos distintos do ordenamento jurídico ambiental florestal, que, ao que tudo indica, hodiernamente retrocede de forma inaceitável em questões vitais como a proteção de processos ecológicos essenciais e de pessoas e bens diante de eventos climáticos extremos em áreas de risco.

AS FLORESTAS PROTETORAS

Mesmo tendo existido leis de caráter florestal anteriores, o Decreto n. 23.793/1934 (BRASIL, 1934), que aprovou o primeiro Código Florestal Brasileiro representa um marco, ainda que remoto e secundário, para o estudo em tela.

De toda forma, para que se possa melhor vislumbrar a importância e os contornos do instituto das áreas de preservação permanente (APPs), cumpre-nos delimitar, preliminarmente, alguns aspectos do citado decreto. Desta forma, poder-se-á estabelecer com precisão as rupturas trazidas pela Lei 4.771/1965 (BRASIL, 1965c) e suas alterações, bem como vislumbrar os retrocessos trazidos pela legislação ambiental florestal atual.

O primeiro Código manteve e disciplinou o instituto das florestas protetoras, já previsto no Decreto 4.421/1921 (BRASIL, 1921), norma que criou o Serviço Florestal Brasileiro (SFB)², no âmbito do Ministério da Agricultura.

Conforme o artigo 4º do decreto (BRASIL, 1921), apenas nos casos de grande vantagem para o patrimônio público seria permitido o aproveitamento econômico dos produtos nestas florestas, sempre existindo a obrigação de replantio.

Quando não fosse o caso de florestas em domínio da União, conforme o artigo 5º, dever-se-ia requerer ao SFB o reconhecimento delas como protetoras. Sendo tal atributo reconhecido, caberia ao serviço em questão defendê-las de incêndios e devastações, bem como auxiliar em sua manutenção (Idem. Ibidem).

Na forma dos artigos 7º a 9º do mesmo diploma, o Poder Público poderia optar por desapropriar as florestas protetoras estudadas e reconhecidas como imprescindíveis, notificando os proprietários, que, a partir desse momento, não poderiam utilizá-las sem a autorização do SFB ou de seus agentes delegados nos Estados. Contudo, caso não fosse concluída a desapropriação e pago o valor respectivo no prazo de 1 (um) ano, poderia o proprietário não apenas voltar a utilizar a área gravada, mas ainda exigir perdas e danos pelo período em que não utilizara sua propriedade (idem. Ibidem).

O Decreto 17.042/1925 (BRASIL, 1925), ao regulamentar o Serviço Florestal Brasileiro, também disciplinou as florestas protetoras, associando-as a certas destinações que hoje poderiam ser entendidas como serviços ecológicos³. Veja-se o artigo reproduzido a seguir:

Art. 18. Serão consideradas florestas protectoras, para os effeitos deste regulamento, as que se destinem a:

² Cumpre destacar que, décadas após sua extinção, o Serviço Florestal Brasileiro foi novamente criado por meio da Lei 11.284, de 2 de março de 2006, desta vez vinculado ao Ministério do Meio Ambiente, com competências gerir, de regular e fiscalizar a exploração das florestas públicas federais.

³ Conforme o IBGE, o conceito de serviços ambientais está “associado a tentativa de valoração dos benefícios ambientais que a manutenção de áreas naturais pouco alteradas pela ação humana traz para o conjunto da sociedade. Entre os serviços ambientais mais importantes estão a produção de água de boa qualidade, a depuração e a descontaminação natural de águas servidas (esgotos) no ambiente, a produção de oxigênio e a absorção de gases tóxicos pela vegetação, a manutenção de estoques de predadores de pragas agrícolas, de polinizadores, de exemplares silvestres de organismos utilizados pelo homem (fonte de gens usados em programas de melhoramento genético), a proteção do solo contra a erosão, a manutenção dos ciclos biogeoquímicos, etc. Os serviços ambientais são imprescindíveis a manutenção da vida na Terra” (IBGE, 2004).

- a) **manter o equilibrio das aguas correntes naturaes, rios, lagos, cachoeiras e quaesquer cursos de agua que se prestem á irrigação de terras agricolas ou pastoris, bem como a outras applicações uteis;**
 - b) **impedir a formação de enxurradas ou erosões nas montanhas que envolverem valles habitaveis ou cultivaveis;**
 - c) auxiliar a defesa das fronteiras do modo julgado mais conveniente pelas autoridades militares;
 - d) concorrer para a salubridade publica, pelo saneamento e purificação da atmosphaera;
 - e) proteger os sitios de belleza natural e dar asylo á fauna indigena.
- (Grifo nosso)

Veremos adiante que alguns dos elementos à época utilizados para qualificar uma área como floresta protetora, especialmente as contribuições pra o equilíbrio de cursos de água e a não ocorrência de enxurradas e erosões nas montanhas que envolvessem vales habitáveis ou cultiváveis, serão retomados quando da consagração do instituto das áreas de preservação permanente.

Conforme os artigos 19 a 21 do Decreto n. 17.042/1925, a formação, a guarda e a regeneração destas florestas consistiam em encargos do então existente SFB, que deveria estudar e demarcar as florestas protetoras em terrenos da União, sendo também responsável pelo inventário das mesmas. Nas áreas de domínio da União, os territórios que influíssem na formação dessas florestas seriam considerados inalienáveis e de servidão pública. Uma vez reconhecida uma área como floresta protetora, não poderiam seus proprietários dela fazer uso sem autorização do Governo, dependendo de prévia licença atividades como a extração de madeira e a introdução de gado (BRASIL, 1925).

O citado decreto previa, ainda, nos artigos 24, 25 e 73, o estabelecimento de contrapartidas aos proprietários, forma de compensação pelas restrições impostas, bem como que a venda, a concessão, o aforamento e o arrendamento dos terrenos federais para geração de energia hidráulica ficavam condicionados à delimitação de áreas de florestas protetoras (Idem. Ibidem).

O primeiro Código Florestal, Decreto n. 23.793/1934 (BRASIL, 1934), embora tenha revogado tacitamente os dispositivos que lhe eram contrários nos decretos acima aludidos, manteve, em linhas gerais, o instituto das florestas protetoras, cuja definição assim apresenta:

- Art. 4º Serão consideradas florestas protectoras as que, por sua localização, servirem conjuncta ou separadamente para qualquer dos fins seguintes:
- a) **conservar o regimen das aguas;**
 - b) **evitar a erosão das terras pela acção dos agentes naturaes;**
 - c) fixar dunas;
 - d) auxiliar a defesa das fronteiras, de modo julgado necessario pelas autoridades militares;
 - e) assegurar condições de salubridade publica;
 - f) proteger sitios que por sua belleza mereçam ser conservados;

g) asilar especimens raros de fauna indigena.
(Grifo nosso)

De acordo com os artigos 8º, 10 e 11 do primeiro Código, as florestas protetoras eram de conservação constante e, em regra, inalienáveis. Manteve-se a diretriz de que, em propriedades privadas, tais áreas deveriam ser declaradas por ato da União, podendo ser ainda declaradas por atos dos poderes públicos estadual e local, cabendo aos proprietários compensações em razão das limitações impostas pelo regime do instituto (BRASIL 1934).

Uma vez reconhecida certa área como floresta protetora, o corte de árvores dentro de seus limites somente seria possível caso houvesse prévia licença da autoridade competente. O desrespeito desta regra configurava contravenção penal, punida com detenção de até 60 dias e multa (Idem. Ibidem).

De acordo com os artigos 52 a 54, as florestas protetoras, em regra, apenas poderiam ser objeto de exploração limitada, com operações autorizadas previamente pelo Ministério da Agricultura. A exceção ficava, tal como no Decreto n. 4.421/1921, restrita aos casos de grande vantagem para a fazenda pública, mediante prévia concorrência, ouvida a repartição competente, quando se admitia o aproveitamento econômico, com a obrigação de replantio (Idem. Ibidem).

O Código Florestal de 1934 criminalizava o uso do fogo, fosse em domínio público ou privado, o que incluía, logo, os casos de incêndios provocados em florestas protetoras, bem como considerava crime o dano causado nessas áreas por outros meios. Neste último caso, eram aplicáveis as penas de detenção (por até um ano) e de multa. Porém, a pena de prisão seria sempre aplicada quando o infrator fosse reincidente, profissional ou ‘incorrigível’. Cumpre destacar que, já naquela época, a imposição de sanções penais não excluía a obrigação de reparar o dano causado (Idem. Ibidem).

Contudo, apesar dos méritos do Código de 1934, este era considerado de confusa intelecção e difícil execução. Esses foram os principais argumentos que levaram à edição do segundo Código Florestal em 1965, instituído pela Lei n. 4.771/1965. O diploma resultou do Projeto de Lei 2.874 (BRASIL, 1965a) de iniciativa da Presidência da República, então ocupada por Humberto de Alencar Castelo Branco.

Como bem esclarece a Mensagem n. 385/65 e a anexa exposição de motivos, feita pelo então Ministro da Agricultura, o Sr. Hugo Leme, o anteprojeto fora elaborado pelo Departamento Nacional de Recursos Renováveis, vinculado então à citada pasta, tendo sido revisado posteriormente por uma “comissão de alto nível” formada por especialistas na matéria (BRASIL, 1965b) .

A exposição de motivos do PL n. 2.874 deixa claras as rupturas do texto proposto com aquele que vigia no Código Florestal de 1934 no que se refere às áreas cuja vegetação não poderia ser removida:

I – aboliu as diferentes categorias de florestas, subjetivamente estabelecidas e que, inclusive, não constam de nenhuma legislação estrangeira, servindo apenas para dificultar a execução do Código Florestal. O anteprojeto disciplina as florestas que não podem ser removidas, seja por sua função hidrogeológica ou antierosiva, seja como fonte de abastecimento de madeira. Nada mais, nenhuma classificação.

II - Ao contrário do Código Florestal vigente (de 1934) que faz depender a existência de floresta protetora de um decreto que não pode ser baixado, com a eficácia necessária, dadas as morosas tramitações burocráticas, o anteprojeto é, por si mesmo, lei nacional declaratória de todas as florestas de preservação permanente. O anteprojeto indica minuciosamente as formas de vegetação que não poderão ser removidas, não necessitando de nenhum decreto posterior para declarar sua imprescindibilidade, onde se encontrem. Basta que o leitor da lei a confronte com a natureza, para que está diante de uma floresta indispensável, ou se a mata poderá ser removida, sem prejuízo para a terra (BRASIL, 1965b).

A justificativa da proposição segue, defendendo que, da mesma forma que o Poder Público pode impor restrições ao direito de propriedade, sem necessidade de indenização, poderia reconhecer as limitações decorrentes da própria natureza. “Raciocinando deste modo os legisladores florestais do mundo inteiro vêm limitando o uso da terra sem cogitar de qualquer desapropriação para impor essas restrições ao uso” (Idem. Ibidem).

Mesmo sem trazer um conceito expresso, Lei 4.771/1965 (BRASIL, 1965c) definiu os contornos jurídicos das áreas de preservação permanente (APP) nos artigos abaixo transcritos:

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:

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

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

3 - 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.

Art. 3º Consideram-se, ainda, de preservação permanentes, quando assim declaradas por ato do Poder Público, as florestas e demais formas de vegetação natural destinadas:

a) a atenuar a erosão das terras;

b) a fixar as dunas;

c) a formar faixas de proteção ao longo de rodovias e ferrovias;

- d) a auxiliar a defesa do território nacional a critério das autoridades militares;
- e) a proteger sítios de excepcional beleza ou de valor científico ou histórico;
- f) a asilar exemplares da fauna ou flora ameaçados de extinção;
- g) a manter o ambiente necessário à vida das populações silvícolas;
- h) a assegurar condições de bem-estar público.

§ 1º 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.

§ 2º As florestas que integram o Patrimônio Indígena ficam sujeitas ao regime de preservação permanente (letra g) pelo só efeito desta Lei.

Diversas foram as alterações⁴ processadas na Lei 4.771/1965 entre sua entrada em vigor e o mês de maio do ano de 2012. Contudo, traremos à baila apenas aquelas que disseram respeito ao instituto das áreas de preservação permanente, de acordo com os artigos acima transcritos.

O artigo 2º, que definia áreas de preservação permanente pelo simples efeito da lei, teve a alínea ‘a’, que tratava das faixas marginais de proteção (FMP) de cursos d’água, cuja largura era pensada em função da largura do leito em questão, algumas vezes alterada.

Percebe-se que houve um progressivo aumento das larguras possíveis e da largura máxima das FMP, especialmente na década de 1980, por meio das Leis 7.511/1986 (BRASIL, 1986) e 7.803/1989 (Idem. 1989).

O período entre os anos de 1990 e 2001 foi marcado pela edição de dezenas de medidas provisórias (MPs), continuamente reeditadas, que alteraram a Lei 4.771/1965. Considerando as alterações ocorridas neste diploma relativas às áreas de preservação permanente, destacaremos algumas a seguir.

A Medida Provisória (MP) 1.605-30, de 19 de novembro de 1998, modificou o parágrafo primeiro e acrescentou outro ao artigo terceiro, deixando claro que o procedimento de aprovação de uma intervenção ou supressão em área de preservação permanente deveria ocorrer em procedimento próprio e independente do licenciamento ambiental, com o estabelecimento das medidas compensatórias cabíveis:

§ 1º A supressão total ou parcial de florestas e demais formas de vegetação permanente de que trata esta Lei, devidamente caracterizada em procedimento administrativo próprio e com prévia autorização do órgão federal de meio ambiente, somente será admitida quando necessária à execução de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social, sem prejuízo do licenciamento a ser procedido pelo órgão ambiental competente.

§ 2º Por ocasião da análise do licenciamento, o órgão licenciador indicará as medidas de compensação ambiental que deverão ser adotadas pelo empreendedor sempre que possível.

⁴ O texto original de 1965 e o histórico completo das alterações processadas estão disponíveis no portal do Senado Federal: www.senado.gov.br. Brasília: 1965. Acesso em 03 ago 2012.

§ 3º As florestas que integram o patrimônio indígena ficam sujeitas ao regime de preservação permanente (letra “g”) pelo só efeito desta Lei (BRASIL, 1998).

Entre dezembro de 1998 e maio do ano 2000, essa redação foi mantida pelas edições das MPs nº 1.736, e nº 1.885 e pelas primeiras edições da MP 1.956.

A MP n. 1.956-50, de 26 de maio de 2000 deu nova redação aos artigos 1º e 4º da Lei 4.771/1965 estabelecendo conceitos e novo regime para a supressão de vegetação em áreas de preservação permanente (BRASIL, 2000). Dentre os conceitos acrescentados ao artigo primeiro da Lei 4.771/1965, destacamos os de área de preservação permanente (APP), utilidade pública e interesse social:

§ 2º Para os efeitos deste Código, entende-se por:

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.

IV - Utilidade pública:

- a) as atividades de segurança nacional e proteção sanitária;
- b) as obras essenciais de infraestrutura destinadas aos serviços públicos de transporte, saneamento e energia;
- c) demais obras, planos, atividades ou projetos 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 (BRASIL, 2000).

Os conceitos de utilidade pública e interesse social estão atrelados ao regime excepcional de supressão de APP instituído pela redação então conferida ao artigo 4º, que, cumulativamente, passou a exigir também a comprovação da ausência de alternativas técnicas e de localização para a intervenção pretendida.

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

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

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

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

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

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

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

§ 7º É permitido o acesso de pessoas e animais às áreas de preservação permanente, para obtenção de água, desde que não exija a supressão e não comprometa a regeneração e a manutenção a longo prazo da vegetação nativa (BRASIL, 2000)

Esse novo regime foi mantido pelas edições seguintes da MP 1.956, bem como pelas MPs n. 2.080, 2.166 e suas reedições. Com o advento em seguida EC n. 32/2001, as regras tiveram sua validade provisória prorrogada por mais de 10 anos (BRASIL, 2001b)⁵.

Essas alterações foram, inclusive, questionadas junto ao Supremo Tribunal Federal (STF) nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.540 MC/DF por meio da qual se questionou o artigo 4º da Lei 4.771/1965, com a redação conferida pela Medida Provisória 2.166-67, de 24 de agosto de 2001 (Idem, 2001a).

Em sede cautelar, decidiu o STF, em setembro de 2005, por seu colegiado, por rever a decisão monocrática proferida pelo Ministro Nelson Jobim, indeferindo o pedido cautelar e assegurando a validade da norma até a decisão final da demanda, ainda pendente (Idem, 2005).

Após a decisão acima citada, cabe destacar, em maio de 2009, a inclusão no conceito de utilidade pública das “obras essenciais de infraestrutura destinadas aos serviços de telecomunicações e de radiodifusão”, para efeitos da autorização de intervenções em APP (Idem, 2009).

SEMELHANÇAS E DIFERENÇAS

Como visto, o Decreto n. 23.793/1934, aprovou o primeiro Código Florestal Brasileiro. Para Guilherme José Purvin de Figueiredo (2012a, p. 321), “sua preocupação verdadeira era com a exploração florestal, com a utilização racional e adequada dos ‘recursos florestais’ para fins econômicos”.

⁵ Conforme o artigo 2º da Emenda Constitucional 32/2001, “as medidas provisórias editadas em data anterior à da publicação desta emenda continuam em vigor até que medida provisória ulterior as revogue explicitamente ou até deliberação definitiva do Congresso Nacional” (Idem. Ibidem).

Ao comentar o instituto das florestas protetoras, deixando cristalina a visão que prevalecia à época sobre as florestas, Osny Pereira Duarte (1950, p. 189) ressalta que “a tutela legal se dirige aos efeitos favoráveis dos bosques, na manutenção das superfícies próprias para a agricultura, na reprodução das árvores necessárias ao consumo, para as gerações vindouras”.

Dentre as florestas consideradas protetoras, destacamos aquelas que, em razão de sua localização, servissem, nos termos do Código de 1934, conjunta ou isoladamente, para “conservar o regime das águas” e/ou “evitar a erosão das terras pela ação dos agentes naturais”(BRASIL, 1934). Osny Duarte (1950, p. 188; 190-191), com base em literatura especializada, qualifica essas duas funções da seguinte forma:

As matas fazem o papel de esponja, como expos A. Bertin, notável professor do Instituto Nacional de Agronomia Colonial de Paris, no estudo citado neste trabalho, retendo 61% das águas das chuvas, enquanto que a terra nua absorve apenas 6%. Creio que isto basta, para fazer calar a todos os advogados da devastação.

(...)

Reconhecido o papel armazenador de águas que exercem os bosques, segue-se naturalmente que eles podem cooperar, para reter vastas quantidades de chuvas que são depois gradualmente encaminhadas para os regatos, os ribeirões, os rios, sem o perigo de enchentes, que ocorrem quando a chuva é lançada num solo impermeável e é imediatamente dirigida para as corrente fluviais.

(...)

Conhecidos são os efeitos das árvores sobre as barrancadas. Constituem o meio mais eficiente de impedir os desmoronamentos, seja para dentro dos rios, seja sobre o leito das vias de comunicação. O emaranhado das raízes contém incalculáveis massas de terra e pedras, assegurando com isso o calado das vias fluviais e o livre trânsito nas estradas de ferro ou de rodagem, com a supressão das barreiras de tão nocivas consequências, tão frequentes em quase todas as vias, todas as vezes que chuvas mais ou menos prolongadas caem sobre elas.

O Código de 1934 possuía o instituto das florestas protetoras praticamente dependente de ato declaratório do Poder Público, que caberia à União, podendo, contudo, ser praticado supletivamente por estados e autoridades locais. Esse, conforme o artigo 10, deveria ser precedido de estudos que comprovassem estarem presentes funções tais como as acima destacadas (BRASIL, 1934).

Embora não fosse este primeiro diploma claro e direto a respeito, Osny Duarte Pereira (1950, p. 190; 192-193) sustentou, a partir da leitura do artigo 22 do Decreto n. 23.793/1934, a existência de florestas protetoras que independeriam da prática de tal ato declaratório:

Independente, porém, de ato governamental, são desde logo matas protetoras e insuscetíveis de destruição, em virtude de sua função hidro-geológica, as matas existentes às margens dos cursos d'água, lagos e estradas de qualquer natureza entregues à serventia pública, nas encostas dos morros, etc.

(...)

O que é importante registrar e não deve se perder de vista, em nenhum passo do Código Florestal (de 1934), é a impossibilidade de destruição das matas que forem ‘evidentemente protetoras’. As que se incluírem neste caso, independentemente de ato governamental, declarando-as como tais, devem ser conservadas, como determinam os citados itens b e h do art. 22 do Código Florestal.

O citado artigo 22 do Código de 1934 não cuidava especificamente das florestas protetoras, mas de proibições diversas e, no caso das matas “evidentemente protetoras”, ficava a proteção sujeita a subjetividade de quem, não sendo o Poder Público, entendesse estar diante dos evidentes atributos protetores.

Nas propriedades privadas em que a citada evidência não fosse espontaneamente reconhecida, dependeria a proteção de ato declaratório do Estado, ensejando-se a indenização das perdas e dos danos comprovados em razão do regime especial de proteção.

Por fim, vale destacar que, nos termos do artigo 24 do próprio Código, as proibições constantes do artigo 22, citadas por Osny Duarte Pereira, ao que tudo indica, possuíam alcance restrito às matas espontâneas, plantadas pelo Poder Público ou por associações protetoras da natureza. As demais (não espontâneas, plantadas por outros) ficariam sujeitas à livre disposição pelos proprietários (BRASIL, 1934).

Hely Lopes Meirelles (1991, p. 472), ao tratar das APPs de acordo com o Código de 1965, entende que “correspondem às que a legislação anterior considerava florestas protetoras”.

Por seu turno, José Afonso da Silva (2004, p. 170), com base no mesmo diploma, entende que ele “não se limitara a reproduzir o conceito de floresta protetora do Código anterior” e que o instituto das APP seria “bem mais abrangente”.

Se compararmos os institutos das florestas permanentes e das áreas de preservação permanente, encontraremos algumas semelhanças. Existem, de fato, diferenças relevantes entre os institutos dos Códigos Florestais de 1934 e 1965 no que se refere aos diferentes regimes estabelecidos.

O mais antigo sujeitava as florestas protetoras à conservação permanente. Por sua vez, com a Lei 4.771/1965 surgem áreas cuja preservação é permanente, com as ressalvas previstas no texto legal. A diferença⁶ conceitual dos regimes de conservação⁷ e preservação⁸ embasa as rupturas principais entre os institutos.

⁶ Conforme o Vocabulário Ambiental do Instituto Brasileiro de Geografia e estatística - IBGE, a conservação da natureza significa “utilização racional dos recursos naturais renováveis (ar, água, solo, flora e fauna) e obtenção de rendimento máximo dos não renováveis (jazidas minerais), de modo a produzir o maior benefício sustentado para as gerações atuais, mantendo suas potencialidades para satisfazer as necessidades das gerações futuras. Não é sinônimo de preservação porque está voltada para o uso humano da natureza, em bases sustentáveis, enquanto a preservação visa à proteção a longo prazo das espécies, habitats e ecossistemas” (IBGE, 2004).

Mantiveram-se, de uma forma geral, como fundamentos da proteção jurídica, a regulação das águas e o controle de processos erosivos. Isto decorre da leitura do primeiro Código, quando menciona, no artigo 4º, as funções de “conservar o regime das águas” e “evitar a erosão das terras pela ação dos agentes naturais” (BRASIL, 1934), bem como da leitura dos artigos 2º e 3º da Lei 4.771 (Idem, 1965), em suas diversas redações, e, por fim, do conceito de APP estabelecido desde a MP 1.956-50 (Idem, 2000), mantido em linhas gerais pela Lei 12.651 (Idem, 2012a), em seu artigo 3º, inciso II:

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

Ao comentar o instituto, ainda com base no Código Florestal de 1965, Paulo Afonso Leme Machado (2012a, p. 863) destaca a razão de ser do termo ‘área’:

Espaço territorial em que a floresta ou vegetação devem estar presentes. Se a floresta aí não estiver, ela deve ser plantada. A ideia da permanência não está vinculada só à floresta, mas também ao solo, no qual ela está ou deve ser inserida, e à fauna (micro ou macro). Se a floresta perecer ou for retirada, nem por isso a área perderá sua normal vocação florestal.

A vegetação, nativa ou não, e a própria área são objeto da preservação não só por si mesmas, mas pelas funções protetoras das águas, do solo, da biodiversidade (aí compreendido o fluxo gênico de fauna e flora), da paisagem e do ser humano. A área de preservação permanente – APP não é um favor da lei, é um ato de inteligência social e de fácil adaptação às condições ambientais.

No mesmo sentido e com base no mesmo diploma, Édis Milaré (2011, p. 953) aduz que:

Em particular a inserção da expressão “coberta ou não por vegetação nativa”, denota a intenção do legislador de dar proteção não exclusivamente às florestas e demais formas de vegetação natural, mas aos locais e às formações geográficas em que tais áreas estão inseridas funcionalmente, ou seja, na ação recíproca e sinérgica entre a cobertura vegetal e sua preservação e a manutenção das características ecológicas do domínio em que ela ocorre.

Ao comentar o conceito atual, Yara Maria Gomide Gouvêa (2012, p. 61) acrescenta as seguintes considerações:

⁷ Conforme definição legal constante do artigo 2º, inciso II, da Lei 9.985/2000, conservação da natureza consiste no “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”. O uso sustentável é definido no inciso XI do mesmo artigo como “exploração do ambiente de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável” (BRASIL, 2000).

⁸ Conforme definição legal constante do artigo 2º, inciso V, da Lei 9.985/2000, preservação consiste no “conjunto de métodos, procedimentos e políticas que visem a proteção a longo prazo das espécies, habitats e ecossistemas, além da manutenção dos processos ecológicos, prevenindo a simplificação dos sistemas naturais” (BRASIL, 2000).

Ao se referir às áreas “cobertas ou não por vegetação nativa” a definição de APP acaba por alcançar, também, aquelas áreas que, por suas características, como acontece com as áreas rochosas, contam apenas com vegetação esparsa emergindo de falhas ou frestas nessas rochas. Nesses casos, mesmo praticamente não existindo vegetação em razão de causas naturais, a área continua sendo considerada de preservação permanente, até porque pode cumprir algumas das funções ambientais relacionadas no inc. II do art. 3º da lei comentada. Lembre-se que a nova lei, a exemplo do que já vinha ocorrendo com resoluções do CONAMA, não se limita referências à supressão de vegetação em APP, mas alcança também intervenções nessa área.

Percebe-se que, sob o prisma conceitual, permaneceram-se os fundamentos que identificam e justificam a proteção conferida às áreas de preservação permanente.

Dentre as várias razões que justificam este instituto, pode-se destacar o bem estar e a segurança dos seres vivos. O fato de não se poder ocupar e construir em áreas de preservação permanente representa uma forma de diminuir os riscos de perdas materiais e de vidas em razão de extremos climáticos.

Ao contrário do que sucedia com o Código de 1934 em relação ao instituto das florestas protetoras, o artigo 2º da Lei 4.771/1965, desde sua primeira redação, elencou áreas que seriam protegidas como de preservação permanente pelo simples efeito da lei, sem a necessidade de qualquer ato declaratório e sem ensejar, em regra, qualquer direito à indenização, por tratar-se de limitação administrativa⁹, com fundamento no Poder de Polícia Administrativa,¹⁰ não havendo mais distinção entre as matas e áreas localizadas em propriedades públicas ou privadas.

Ao comentar as APP pelo simples efeito da lei com na Lei 12.651/2012, Paulo Afonso Leme Machado (2012b, p. 143) esclarece que “não é necessária a emissão de qualquer ato do Poder Executivo (Federal, Estadual, do Distrito Federal ou Municipal) para que haja uma APP nos moldes previstos no artigo 4º desta lei. Há autoaplicabilidade da própria lei, não se exigindo regulamentação para sua efetividade nos casos deste artigo”.

⁹ Conforme Hely Lopes Meirelles, “limitação administrativa é toda imposição geral, gratuita, unilateral e de ordem pública condicionadora do exercício de direitos ou de atividades particulares às exigências do bem-estar social. As limitações administrativas são preceitos de ordem pública. Derivam, comumente, do poder de polícia inerente e indissociável da Administração e se exteriorizam em imposições unilaterais e imperativas, sob a tríple modalidade positiva (fazer), negativa (não fazer) ou permissiva (deixar fazer). No primeiro caso, o particular fica obrigado a realizar o que a Administração lhe impõe; no segundo, deve abster-se do que lhe é vedado; no terceiro, deve permitir algo em sua propriedade. (...) Para que sejam admissíveis as limitações administrativas sem indenização, como é de sua índole, hão de ser gerais, isto é, dirigidas a propriedades indeterminadas, mas determináveis no momento de sua aplicação. Para situações particulares que conflitem com o interesse público a solução será encontrada na servidão administrativa ou na desapropriação, mediante justa indenização, nunca na limitação administrativa, cuja característica é a gratuidade e a generalidade da medida protetora dos interesses da comunidade” (1991, p. 529-530).

¹⁰ Para José dos Santos Carvalho Filho, o conceito de Poder de Polícia traduz uma “prerrogativa de direito público que, calçada na lei, autoriza a Administração Pública a restringir o uso e o gozo da liberdade e da propriedade em favor do interesse da coletividade” (2012, p. 75).

Nesse sentido, esclarece Maria Luiza Machado Granziera (2011, p. 446-447) que “disso decorre que as APP podem incidir tanto sobre o patrimônio público como sobre o particular, de acordo com o domínio das áreas onde se localizam”.

A proteção mínima dessas áreas, o regime estabelecido pelo Código Florestal, é a mesmo para as áreas rurais e urbanas. Tese defendida pela doutrina majoritária à época do Código de 1965, agora restou expressamente incorporada no artigo 4º da Lei 12.651 ao dizer que são consideradas APP aquelas “em zonas rurais ou urbanas” (BRASIL, 2012a).

O Código de 1965, após estabelecer a regra geral do artigo 2º, o também consagrou no artigo 3º, desde sua primeira redação, a possibilidade de outras áreas serem declaradas como de preservação permanente pelo Poder Público. Esta modalidade de constituição de APP requer, por incidir especificamente sobre determinadas propriedades, a indenização dos proprietários pelas perdas e prejuízos comprovados.

Nesse sentido, eis a explica Paulo Afonso Leme Machado (2012a, p. 877-878), com base em obras de Direito Administrativo e no Código de 1965:

As florestas de preservação permanente do art. 2º do Código Florestal (1965), instituídas pelo próprio código, com suas características de generalidade, atingindo propriedades indeterminadas, deem ser incluídas como limitações administrativas. (...) entende-se, portanto, que as limitações contidas nas florestas de preservação permanente do art. 2º não são indenizáveis pelo Poder Público. Diferentemente, as florestas de preservação permanente criadas pelo Poder Público, na maioria dos casos previstos no art. 3º do Código Florestal (de 1965), acarretam um impedimento da utilização normal da propriedade. (...)
O Código Florestal [de 1965] previu no § 1º do art. 18 que haverá indenização quando as áreas, necessárias para a implantação de floresta de preservação permanente para seu florestamento, estiverem sendo utilizadas para culturas. Parece-me, diante do que já foi explanado, que não só nesse caso, mas – pelo fato da impossibilidade de exploração da floresta - nos casos do art. 3º do Código Florestal, O Poder Público que institui a floresta é obrigado a indenizar. A indenização observará o verdadeiro e efetivo uso atual da terra, para que não se supervalorize a propriedade, impossibilitando a adequação da proteção dos recursos naturais.

A possibilidade de declarar APP por ato do Poder Público permanece na Lei 12.651 (Brasil, 2012) nos seguintes termos:

Art. 6º Consideram-se, ainda, de preservação permanente, quando declaradas de interesse social por ato do Chefe do Poder Executivo, as áreas cobertas com florestas ou outras formas de vegetação destinadas a uma ou mais das seguintes finalidades:
I - conter a erosão do solo e mitigar riscos de enchentes e deslizamentos de terra e de rocha;
II - proteger as restingas ou veredas;
III - proteger várzeas;
IV - abrigar exemplares da fauna ou da flora ameaçados de extinção;
V - proteger sítios de excepcional beleza ou de valor científico, cultural ou histórico;
VI - formar faixas de proteção ao longo de rodovias e ferrovias;
VII - assegurar condições de bem-estar público;
VIII - auxiliar a defesa do território nacional, a critério das autoridades militares.

IX - proteger áreas úmidas, especialmente as de importância internacional.

Sobre o tratamento das APP declaradas por ato do Poder Público, Paulo Afonso Leme Machado (2012^a, p.163), ao comparar a Lei atual (art. 6º) com a revogada Lei 4.771/1965 (art. 3º) conclui que, pelo fato da primeira utilizar a expressão interesse social, tratar-se-ia, necessariamente, de caso de desapropriação: “a mudança de termos tem consequência jurídica marcante, pois vai levar o Poder Público, se quiser efetivamente instituir a APP, a desapropriar a área, o que não ocorre nos casos da APP do art. 4º da mesma Lei 12.651/2012”.

A constituição de APP por ato declaratório do Poder Público somente cabe quando não aplicáveis aquelas que existem pelo simples efeito da Lei. Guilherme José Purvin Figueiredo (2012a, p. 334), ao comentar o texto da Lei 12.651/12, antes da conversão em lei da MP 571 pela Lei 12.727, faz a seguinte afirmação:

Na verdade, todas as matas relacionadas no art. 4º do novo Código Florestal são de preservação permanente porque também destinam-se a atenuar a erosão de terras. Todavia, em determinadas situações não previstas naquele dispositivo poderia ser apontada a necessidade técnica de preservação da vegetação, como, por exemplo, em morros cujo solo seja pouco consistente, ainda que sua declividade seja inferior a 45º.

A Lei 12.651 (BRASIL, 2012^a), com as alterações trazidas pela Lei 12.727 (Idem, 2012b), manteve em linhas gerais o conceito das áreas de preservação permanente. Ainda, ampliou o rol legal daquelas protegidas pelo simples efeito da lei, prevendo a possibilidade da declaração de outras pelo Poder Público.

A legislação atualmente vigente também consagrou, no artigo 2º, § 2º, o entendimento de que as obrigações decorrentes da preservação e recuperação dessas áreas seriam observadas e transmitidas como autênticas obrigações de natureza real.

A Lei 12.651 (BRASIL, 2012a) ratifica este posicionamento no capítulo específico das APP. Possivelmente houve equívoco nesta passagem da lei, uma vez que o § 2º do artigo 7º fala na “transferência de domínio ou posse do imóvel rural”, o que seria contraditório com o caput do artigo 4º da mesma lei, que define APP em zonas rurais ou urbanas, bem como com o artigo 2º, §2º, que não fez qualquer distinção entre essas zonas ao tratar do caráter real das obrigações previstas.

Guilherme José Purvin de Figueiredo, em obra coletiva anterior à conversão em Lei da MP 571, conclui (2012b, p. 44) sobre o § 2º do artigo 2º, que este mira “a irregularidade, a situação de desacordo com o comando legal, que acompanha o bem imóvel e não é passível

de convalidação. Decorre daí a imprescritibilidade do direito de exigir o cumprimento desta obrigação por quem estiver no domínio do bem”.

Leonardo Papp (2012, p. 41; 43-44), em obra também anterior à conversão em lei da MP 571, traz a seguinte observação sobre os efeitos de tal entendimento acerca das obrigações relativas às APP:

Porém, a simples inserção de dispositivos atribuindo natureza propter rem às obrigações da Lei 12.651/12 não parece ser suficiente para dirimir todas as controvérsias que podem surgir diante dos casos concretos, não sendo despropositado considerar que o Poder Judiciário ainda precisará se pronunciar quanto à extensão dos seus efeitos.

Em primeiro lugar, não se pode perder de vista que a obrigação propter rem é um típico instrumento de Direitos Reais. Este ramo jurídico, por sua vez, tem como característica central a publicidade. É dizer, no campo dos Direitos Reais, a atribuição de direitos ou de obrigações relacionadas a bens imóveis tem como pressuposto a publicidade. Por isso, a disponibilidade de tais informações deve ocorrer não apenas para o titular do direito de propriedade, mas também para todas as demais pessoas, seja no Ofício de Registro de Imóveis, seja em órgãos públicos.

Entretanto, no que se refere a questões ambientais de determinado imóvel, em numerosas situações, o requisito da publicidade pode não ser preenchido. Isso porque os efeitos de determinado impacto ambiental às vezes podem não se manifestar por longos períodos, ou ainda porque, não raramente, inexistem informações completas e adequadamente unificadas acerca da situação ambiental de cada imóvel.

(...)

Sob outro aspecto também podem surgir debates acerca da previsão contida no § 2º do art. 2º da Lei 12.651. Trata-se da discussão relativa à transmissibilidade ou não de sanções jurídicas em sentido negativo aplicadas em decorrência do descumprimento de obrigações veiculadas pelo novo diploma legal. Ao que tudo indica, há algumas modalidades de sanções que se sujeitam mais facilmente à lógica das obrigações propter rem, mas outras são com ela completamente incompatíveis.

Parassem nas linhas acima as observações e as comparações entre o Código Florestal de 1965 e a legislação que o revogou, uma leitura desatenta dos diplomas justapostos poderia levar o leitor ao ledô engano de que o nível de proteção manteve-se intacto, ou, quiçá, reforçado.

Não obstante, a leitura e a comparação atentas demonstram que, ao cabo, a legislação atualmente em vigor fragiliza sobremaneira a proteção jurídica desses espaços. Sem a pretensão de esgotar nessas linhas todas as complexas questões que surgem com a edição da atual legislação florestal, o que seria impossível, apontam-se algumas de vital importância, na esperança de fomentar debates mais do que necessários e que, ao que tudo indica, ocorrerão em breve nos autos das Ações Diretas de Inconstitucionalidade propostas perante o Supremo Tribunal Federal.

Vejamos alguns pontos resumidamente. A atual legislação florestal restringiu a proteção das faixas marginais de proteção de cursos d'água àqueles considerados naturais, adotando-se critério menos protetivo para a demarcação de tais faixas, o chamado leito regular. E os rios alterados por obras de engenharia, não seriam vulneráveis a inundações e importantes suas faixas para a proteção dos produtores e habitantes ribeirinhos?

O vigente regime de supressão de vegetação e de intervenção em áreas de preservação permanente ampliou consideravelmente as atividades reconhecidas como de utilidade pública e de interesse social, prevendo a possibilidade de ampliação desses casos por atos do Poder Executivo. Ficaram ausentes do texto, por exemplo, as medidas mitigatórias e compensatórias.

Sob o véu da proteção aos pequenos produtores rurais, criaram-se regimes transitórios sem qualquer segurança jurídica, a partir do marco de 22 de julho de 2008, sem qualquer mapeamento público e confiável prévio à data aludida. Ainda sobre as regularizações nas chamadas, áreas rurais consolidadas, criaram-se mecanismos de limitação e, em alguns casos, de extinção da obrigação constitucional de reparação dos danos causados às áreas de preservação permanente, contrariando a natureza real deste encargo, reconhecida expressamente no texto legal.

Os prejudicamos a médio e longo prazo podem ser, (in)justamente, os pequenos produtores. Poderão perder plantações em inundações e deslizamentos, ter menor disponibilidade de água. E os reais pequenos produtores em regra são aqueles que não possuem condições de adquirir outras terras, arcar com caros sistemas de irrigação e obras de engenharia.

CONCLUSÕES

Presenciamos um retrocesso complexo por trás de uma aparente continuidade conceitual no instituto das APPs, talvez igual ou até pior do que se voltasse a vigor o Código de 1934.

Muitos podem argumentar que, na prática, a proteção de áreas de preservação permanente, a exemplo do que ocorreu com as florestas protetoras, era deficitária com o Código de 1965 e que seria mais fácil, barato e melhor adequar a legislação ambiental à realidade.

Contudo, este argumento se revela duplamente equivocado. Primeiro, porque em nada contribui para a resolução dos problemas. Segundo, por ser o meio ambiente um bem

indisponível, difuso e garantido constitucionalmente às futuras gerações, o que nos veda caminhar decididamente para trás.

A final, as funções destacadas ao longo do texto e que devem ser cumpridas pelas áreas de preservação permanente, especialmente a preservação dos recursos hídricos e a estabilidade das encostas e de áreas inundáveis, são não apenas processos ecológicos essenciais do ponto de vista da manutenção do equilíbrio ambiental. Também são, quando ignoradas e desconsideradas, variáveis que contribuem de forma decisiva para incidentes trágicos quando das fortes chuvas, como, infelizmente, demonstram as várias tragédias ocorridas anualmente em lugares como a Região Serrana do Estado do Rio de Janeiro.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Decreto 4.421, de 28 de dezembro de 1921. Cria o Serviço Florestal do Brasil. Disponível em <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-4421-28-dezembro-1921-567912-publicacaooriginal-91264-pl.html>. Acesso em 14 set 2012.

_____. Decreto 17.042, de 16 de setembro de 1925. Dá regulamento ao Serviço Florestal do Brasil. Disponível em <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=35049&norma=50720>. Acesso em 14 set 2012.

_____. Decreto n. 23.793, de 23 de janeiro de 1934. Aprova o Código Florestal que com este baixa. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D23793impressao.htm. Acesso em 13 set 2012.

_____. Projeto de Lei 2.874. Diário do Congresso Nacional de 9 de junho de 1965. Disponível em www.senado.gov.br. Acesso em 21 set 2012.

_____. Exposição de Motivos n. 29-65 do Ministério da Agricultura. Diário do Congresso Nacional de 9 de junho de 1965, p. 10. Disponível em www.senado.gov.br. Acesso em 21 set 2012.

_____. Lei 4.771, de 15 de setembro de 1965. Institui o Novo Código Florestal. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4771impressao.htm. Acesso em 31 out 2012.

_____. Lei 7.511, de 7 de julho de 1986. Altera dispositivos da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, que institui o novo Código Florestal. Brasília: 1986. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7511.htm. Acesso em 03 ago 2012.

_____. Lei 7.803, de 18 de julho de 1989. Altera a redação da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e revoga as Leis nºs 6.535, de 15 de junho de 1978, e 7.511, de 7 de julho de 1986. Brasília: 1989. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7803.htm#art4. Acesso em 03 ago 2012.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em 13 set 2012.

_____. Medida Provisória nº 1.605-30, de 19 de novembro de 1998. Dá nova redação aos arts. 3º e 44 da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e dispõe sobre a proibição do incremento da conversão de áreas florestais em áreas agrícolas na região Norte e na parte Norte da região Centro-Oeste, e dá outras providências. Brasília: 1998. Disponível em www.senado.gov.br. Acesso em 03 ago 2012.

_____. Medida Provisória nº 1.736-31, de 14 de dezembro de 1998. Dá nova redação aos arts. 3º, 16 e 44 da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e dispõe sobre a proibição do incremento da conversão de áreas florestais em áreas agrícolas na região Norte e na parte Norte da região Centro-Oeste, e dá outras providências. Reedições: nº 1.736-32, de 13 de janeiro; nº 1.736-33, de 11 de fevereiro; nº 1.736-34, de 11 de março; nº 1.736-35, de 8 de abril; nº 1.736-36, de 6 de maio; e nº 1.736-37, de 2 de junho de 1999. Brasília: 1999. Disponível em www.senado.gov.br. Acesso em 03 ago 2012.

_____. Medida Provisória nº 1.885-37, de 29 de junho de 1999. Dá nova redação aos arts. 3º, 16 e 44 da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e dispõe sobre a proibição do incremento da conversão de áreas florestais em áreas agrícolas na região Norte e na parte Norte da região Centro-Oeste, e dá outras providências. Reedições: nº 1.885-39, de 28 de julho; nº 1.885-40, de 26 de agosto; nº 1.885-41, de 24 de setembro; nº 1.885-42, de 22 de outubro; e nº 1.885-43, de 23 de novembro de 1999. Brasília: 1999. Disponível em www.senado.gov.br. Acesso em 03 ago 2012.

_____. Projeto de Lei 1.876, de 20 de novembro de 1999. Dispõe sobre Áreas de Preservação Permanente, Reserva Legal. Exploração florestal e dá outras providências. Diário da Câmara dos Deputados de 20 de novembro de 1999, p. 55.793-55.796. Brasília: 2009. Disponível em <http://www.camara.gov.br>. Acesso em 13 ago 2012.

_____. Medida Provisória nº 1.956-44, de 9 de dezembro de 1999. Dá nova redação aos arts. 3º, 16 e 44 da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e dispõe sobre a proibição do incremento da conversão de áreas florestais em áreas agrícolas na região Norte e na parte Norte da região Centro-Oeste, e dá outras providências. Reedições: nº 1.956-45, de 6 de janeiro; nº 1.956-46, de 3 de fevereiro; nº 1.956-47, de 2 de março; nº 1.956-48, de 30 de março; e nº 1.956-49, de 27 de abril de 2000. Brasília: 1999. Disponível em www.senado.gov.br. Acesso em 03 ago 2012.

_____. Medida Provisória n. 1.956-50, de 26 de maio de 2000. 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. Reedições: nº 1.956-51, de 26 de junho; nº 1.956-52, de 26 de julho; nº 1.956-53, de 22 de agosto; nº 1.956-54, de 21 de setembro; nº 1.956-55, de 19 de outubro; nº 1.956-56, de 16 de novembro; e nº 1.956-57, de 14 de dezembro de 2000. Brasília: 2000. Disponível em www.senado.gov.br. Acesso em 03 ago 2012.

_____. Medida Provisória 2.080-58, de 27 de dezembro de 2000. 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. Reedições: nº 2.080-59, de 25 de janeiro; nº 2.080-60, de 22 de fevereiro; nº 2.080-61, de 22 de março; nº 2.080-62, de 19 de abril; nº 2.080-63, de 18 de maio; e nº 2.080-64, de 13 de junho de 2001. Brasília: 2000. Disponível em www.senado.gov.br. Acesso em 03 ago 2012.

_____. Lei 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9985.htm#art60. Acesso em 03 ago 2012.

_____. Medida Provisória 2.166-65, de 28 de junho 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. Reedições: nº 2.166-66, de 26 de julho; e nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001. Brasília: 2001. Disponível em www.senado.gov.br. Acesso em 03 ago 2012.

_____. Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto 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. Brasília: 2001. Disponível em www.senado.gov.br. Acesso em 03 ago 2012.

_____. Emenda Constitucional n. 32, de 11 de setembro de 2001. Altera dispositivos dos arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 e 246 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília: 2001. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc32.htm. Acesso em 03 ago 2012.

_____. STF. ADI 3540 MC/DF. Relator: Min. Celso de Mello. Decisão proferida pelo Ministro Nelson Jobim em 25/07/2005, publicada no Diário Oficial em 02/08/2005. Brasília: 2005. Disponível em <http://www.stf.jus.br>. Acesso em 03 ago 2012.

_____. Lei nº 11.934, de 5 de maio de 2009. Dispõe sobre limites à exposição humana a campos elétricos, magnéticos e eletromagnéticos; altera a Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965; e dá outras providências. Brasília: 2009. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11934.htm. Acesso em 03 ago 2012.

_____. Exposição de Motivos n. 18, de 25 de maio de 2012. Brasília: 2012. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-1/medidas-provisorias/2012-posteriores-a-emenda-constitucional-no32#content>>. Acesso em 13 ago 2012.

_____. Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília: 2012. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm Acesso em 31 out 2012.

_____. Medida Provisória 571, de 25 de maio de 2012. Altera a Lei no 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nos 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nos 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória no 2.166-67, de 24 de agosto de 2001. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Mpv/571.htm#art1. Acesso em 03 ago 2012.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. Curso de Direito Ambiental. 5ª Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

_____. In: MACHADO, Paulo Afonso Leme; MILARÉ, Édís (coord.). Novo Código Florestal: comentários à Lei 12.651, de 25 de maio de 2012, e à MEDProv 571, de 25 de maio de 2012. 1ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012, p. 40-45.

FILHO José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2012.

GOUVÊA, Yara Maria Gomide. In: MACHADO, Paulo Afonso Leme; MILARÉ, Édís. Novo Código Florestal: comentários à Lei 12.651, de 25 de maio de 2012, e à MEDProv 571, de 25 de maio de 2012. 1ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012, p. 60-68.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. Direito Ambiental. São Paulo: Atlas, 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Vocabulário Básico de Recursos Naturais e Meio Ambiente. Rio de Janeiro: IBGE, 2004.

MACHADO, Paulo Afonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2012.

_____. In: MACHADO, Paulo Afonso Leme; MILARÉ, Édís (coord.). Novo Código Florestal: comentários à Lei 12.651, de 25 de maio de 2012, e à MEDProv 571, de 25 de maio de 2012. 1ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012, p.141-153.

_____. In: MACHADO, Paulo Afonso Leme; MILARÉ, Édís (coord.). Novo Código Florestal: comentários à Lei 12.651, de 25 de maio de 2012, e à MEDProv 571, de 25 de maio de 2012. 1ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012, p.162-163.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 16ª Edição. São Paulo: Malheiros, 1991.

MILARÉ, Edis. Direito do Ambiente. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

PAPP, Leonardo. Comentários ao novo Código Florestal Brasileiro: Lei 12.651. Campinas: Millennium Editora, 2012.

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

SILVA, José Afonso da. Direito Ambiental Constitucional. São Paulo: Malheiros, 2004.