

UNIVERSIDADE DE MARÍLIA

YASMIN MAY PILLA

**PROTEÇÃO DO MÍNIMO LEGAL SEGUNDO O CÓDIGO FLORESTAL FACE À  
LEI ESTADUAL PAULISTA Nº 15.684/2015**

MARÍLIA  
2016

YASMIN MAY PILLA

**PROTEÇÃO DO MÍNIMO LEGAL SEGUNDO O CÓDIGO FLORESTAL FACE À  
LEI ESTADUAL PAULISTA Nº 15.684/2015**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Direito da Universidade de Marília como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito, sob orientação da Professora Dra. Maria de Fátima Ribeiro.

MARÍLIA  
2016

Pilla, Yasmin May

Proteção do Mínimo Legal Segundo o Código Florestal Face  
à Lei Estadual Paulista nº 15.684/2015/ Yasmin May Pilla. -  
Marília: UNIMAR, 2016.

109f.

Dissertação (Mestrado em Direito - Empreendimentos  
Econômicos, Desenvolvimento e Mudança Social) – Universidade  
de Marília, Marília, 2016.

Orientação: Profa. Dra. Maria de Fátima Ribeiro

1. Direito Ambiental
2. Lei Estadual Paulista nº 15.684/215
3. Ordem Econômica Constitucional I. Pilla, Yasmin May

CDD – 341.347

YASMIN MAY PILLA

**PROTEÇÃO DO MÍNIMO LEGAL SEGUNDO O CÓDIGO FLORESTAL FACE À  
LEI ESTADUAL PAULISTA Nº 15.684/2015**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Direito da Universidade de Marília, área de concentração Empreendimentos Econômicos, Desenvolvimento e Mudança Social, sob a orientação da Professora Dra. Maria de Fátima Ribeiro.

Aprovada pela banca examinadora em 08/04/2016.

---

Prof. Dra. Maria de Fátima Ribeiro  
Orientadora

---

Professor Dr. Jefferson Aparecido Dias

---

Professor Dr. Tiago Cappi

Dedico este trabalho a Deus, que me amparou desde o princípio, me concedendo suporte, garra e perseverança, nunca me permitindo desacreditar do meu potencial.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a todos que contribuíram para meu crescimento pessoal e profissional, em especial a minha nobre colega Geni Natália que sempre esteve ao meu lado me fortalecendo e incentivando do início ao término desta pós-graduação; a minha orientadora Maria de Fátima e ao prof<sup>o</sup> Jefferson Dias por me conduzirem a conclusão com eficiência deste trabalho; a minha avó Aurea, Regina Célia e minha família por me auxiliarem nos momentos de dificuldade e estarem sempre dispostos ao meu lado no que me for preciso. Meus votos de gratidão eterna.

“Quando a última árvore tiver caído, quando o último rio tiver secado, quando o último peixe for pescado, vocês vão entender que dinheiro não se come” – Provérbio dos Índios Sioux

## **PROTEÇÃO DO MÍNIMO LEGAL SEGUNDO O CÓDIGO FLORESTAL EM FACE DA LEI ESTADUAL PAULISTA Nº 15.684/2015**

**RESUMO:** A degradação ambiental tornou-se tema recorrente nos debates sobre a necessidade de conscientização da sociedade em suas relações com o meio ambiente. Influenciada pelos debates internacionais sobre a crise ambiental, a Constituição Federal de 1988, inaugurando o Estado Democrático de Direito no Brasil faz expressa previsão sobre a temática ambiental, procurando conformar os aspectos econômico e ambiental do desenvolvimento, além de garantir como direito de todos um meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo ao Poder Público o poder-dever de protegê-lo por meio da adoção de medidas que inibam as práticas lesivas que recaiam sobre ele, para fazer valer o tão aclamado artigo 225 da Carta Magna. Em virtude da atualidade do tema, o presente trabalho tem como objetivo oferecer uma melhor compreensão sobre a proteção do mínimo legal a partir do novo paradigma estabelecido pela Lei Estadual Paulista nº 15.684/15 em detrimento das diretrizes trazidas pelo Código Florestal e normas constitucionais. Para responder à problemática lançada, realiza-se uma análise através da legislação, doutrina e jurisprudência, do tratamento constitucional do meio ambiente, mormente os princípios constitucionais ambientais e a competência para legislar sobre matéria ambiental. Constata-se que existe uma discussão sobre a constitucionalidade da Lei Estadual tendo como fundamento o artigo 24 da Constituição Federal que estabelece a competência da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar concorrentemente de maneira suplementar não-cumulativa sobre meio ambiente. O tema abordado demonstra relevância jurídica não apenas no campo do direito constitucional e ambiental, mas da economia, da sustentabilidade e conscientização da sociedade, de modo a convalidar do princípio constitucional do não retrocesso social e socioambiental.

**Palavras-chave:** Direito Ambiental; Lei Estadual Paulista nº 15.684/2015; Ordem Econômica Constitucional.



## **LEGAL PROTECTION MINIMUM IN FACE OF STATE LAW N° 15.684/2015**

**SUMMARY:** Environmental degradation has become and recurring theme in the debate on the need for awareness of society in its relations with the environment. Influenced by international debates on the environmental crisis, the Federal Constitution of 1988, inaugurating the democratic rule of law in Brazil, makes express provision on environmental issues, seeking to conform the economic and environmental aspects of development, and ensure as a right of all an environment ecologically balanced, requiring the Government the power and duty to protect it by adopting measures that inhibit the harmful practices that fall on it, to enforce the acclaimed article 225 of the Constitution. Given the topicality of the subject, this paper aims to provide a better understanding of the protection of the legal minimum from the new paradigm established by State Law Paulista n° 15,684 / 15 to the detriment of the guidelines brought by the Forest Code and constitutional requirements. To answer the problems thrown, carried out an analysis, through legislation, doctrine and jurisprudence, the constitutional treatment of the environment, especially the environmental constitutional principles and the competence to legislate on environmental matters. It appears that there is a discussion of the constitutionality of state law and is based upon Article 24 of the Constitution which establishes the competence of the Union, the States and the Federal District to legislate concurrently non-cumulative additional way on the environment. The topic demonstrates legal significance not only in the constitutional and environmental law field, but the economy, sustainability and awareness of society in order to validate the constitutional principle of non-social and environmental retrogression.

**Keywords:** Environmental Law; State Law Paulista n° 15.684/2015; Constitutional Economic Order.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

APP – Área de Preservação Permanente

ART - Artigo

CAR - Cadastro Ambiental Rural

CF – Constituição Federal

CNIR - Cadastro Nacional de Imóveis Rurais

CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente

CRA - Cota de Reserva Ambiental

DEPRN - Departamento Estadual de Proteção de Recursos Naturais

IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IMASUL - Instituto do Meio Ambiente do Mato Grosso do Sul

INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

ITR - Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural

ONU - Organização das Nações Unidas

PNUMA - Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

PRA - Programa de Regularização Ambiental

PROAM – Instituto Brasileiro de Proteção Ambiental

RL - Reserva Legal

SICAR - Sistema de Cadastro Ambiental Rural

SISNAMA - Sistema Nacional do Meio Ambiente

UR - Uso Restrito

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1 O MEIO AMBIENTE NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL	17
1.1 CONCEITO DE MEIO AMBIENTE	17
1.1.1 Hermenêutica da Proteção do Meio Ambiente Após a Constituição de 1988	18
1.2 DA PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE NO BRASIL ALBERGADO EM PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS	24
1.2.1 Princípio do Desenvolvimento Sustentável	27
1.2.2 Princípio do Ambiente Ecologicamente Equilibrado como Direito Fundamental da Pessoa Humana	29
1.2.3 Princípio da Função Socioambiental da Propriedade	30
1.2.4 Princípio da Intervenção Estatal Obrigatória na Defesa do Meio Ambiente	31
1.2.5 Princípio da Predominância de Interesses	32
1.2.6 Princípio do Não Retrocesso	33
1.3 DA NECESSIDADE E EFICIÊNCIA DA CRIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS FACE AO DIREITO AMBIENTAL	38
1.3.1 Sua Origem	38
1.3.2 Da Importância do Instituto Protetional Ambiental	43
2 TUTELA DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE	48
2.1 DAS CLASSES DE PROPRIEDADE RURAL E SUA RELEVÂNCIA PERANTE A RESERVA LEGAL E AS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE	49
2.1.1 Da Reserva Legal e Área de Preservação Permanente	51
2.1.2 A Propriedade Rural e suas Obrigações Ambientais	55
2.1.3 Da Recomposição, Regeneração e Compensação	63
2.2 DOS MECANISMOS: CAR, SICAR, PRA E GEORREFERENCIAMENTO	64
2.2.1 Do Cadastro Ambiental Rural – CAR	64
2.2.2 Finalidade, Requisitos e Benefícios do CAR e da sua Falta de Apresentação	66
2.2.3 Do Sistema de Cadastro Ambiental Rural – SICAR	70
2.2.4 Do Programa de Regularização Ambiental – PRA	71
2.2.5 Do Georreferenciamento	72
3 A LEI ESTADUAL PAULISTA Nº 15.684/2015: E O CONFLITO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA	74
3.1 COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL NA MATÉRIA AMBIENTAL	74
3.1.1 Do Sistema Constitucional de Competência Legislativa	76
3.1.2 Da Competência Legislativa Concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal	80
3.1.3 Conceito de Normas Gerais	85
3.2 ANÁLISE DA LEI PAULISTA E O CONFLITO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA	87
3.2.1 Do Conflito de Competência Legislativa	93
3.2.2 Da Manutenção da Ordem Constitucional em face da Proteção Ambiental	97
CONCLUSÃO	100
REFERÊNCIAS	104

## INTRODUÇÃO

Nos séculos XIX e XX a humanidade vivenciou grandes catástrofes ambientais causadas pelos impactos do avanço tecnológico advindo da Revolução Industrial, que promoveu grande crescimento econômico e tecnológico à custa de imensuráveis prejuízos ambientais.

Desde então a mídia noticia as constantes agressões ambientais, e a menos que haja uma conscientização por meio da execução de políticas públicas pautadas nas normas constitucionais já existentes, e implementando uma educação ambiental de base, bem como intensificando a fiscalização estatal para efetivar seu cumprimento e fazer cessar esta impunidade que abarca os humanos. Nestes moldes faz-se necessária a preservação ambiental como forma de existência dos próprios seres vivos.

O direito do meio ambiente é considerado uma legislação pós-moderna, tendo em vista que procura integrar e compatibilizar o crescimento econômico, a sociedade e a sustentabilidade, promovendo valores como a ética da solidariedade, responsabilidade pela proteção ambiental e participatividade. Desta feita o presente trabalho analisará a proteção do mínimo legal segundo o Código Florestal em face da Lei Estadual Paulista nº 15.684/2015.

Para tal será feita uma breve análise do conceito de meio ambiente, passando pelo desenvolvimento da normatização ambiental nacional e sua abordagem pela Constituição Federal de 1988.

No primeiro capítulo será abordada a CF de 88 prevê em seu bojo a garantia do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito de todos, indicando expressamente a incumbência do Poder Público de proteger o meio ambiente e adotar medidas necessárias que visem coibir práticas lesivas ao equilíbrio ambiental, para garanti-lo às presentes e futuras gerações.

Analisa-se o conceito de meio ambiente dentro de um contexto histórico e sua receptividade dentro do ordenamento jurídico brasileiro, observando a Magna Carta nos artigos 170 e 225, ressaltando ainda que é dever de todos a preservação do meio ambiente, competindo, portanto, ao Estado e aos cidadãos. O texto constitucional foi inovador ao impor à sociedade brasileira condutas preservacionistas no trato com o meio ambiente.

Vimos que princípios em verdade são normas, e também fazem parte deste contexto, posto que orientam e inspiram as regras legais, além de que, sua simbologia traz ao povo brasileiro uma ideia de melhor adequação em prol do bem comum, ao invés de norma impositiva e coercitiva, cuja determinação taxativa nem sempre é justa. Estes princípios

ressaltam o dever do estado, e do povo, em nutrir esse sentimento de obrigação em garantir um meio ambiente sadio, já que se trata de um bem indisponível e do uso comum.

Sabido é que estes princípios constitucionais elencados norteiam todo sistema jurídico a se estenderem a população, não somente por serem de fácil compreensão ou mesmo por derivarem de ordenamento legal, mas porque juntos criam uma ideia fulcral de bem comum, justamente por visarem existência digna aos seres humanos em convivência com a sociedade e o meio em que se relacionam.

Consecutivamente tratamos da importância das políticas públicas a ser realizadas no país, que se consolidou no direito de terceira geração, desta vez sem uso normativo ou obrigacional, mas sim como uma visão externa, cujo intuito é pura e simplesmente a eficácia dos ensinamentos a todos os cidadãos com moldes em seus comportamentos, principalmente no que tange ao aspecto ambiental como meio de garantia da própria espécie humana, e sua necessidade em criar uma consciência ambiental mediante ações e resultado desta sociedade para com o meio ambiente.

No capítulo seguinte será analisado como a legislação brasileira aborda a questão da proteção das Reserva Legal (RL) e Áreas de Preservação Permanente (APP) nas propriedades rurais no âmbito constitucional, passando pelo Código Florestal de 2012, resumindo como esta codificação por si só gerou discordância entre ambientalistas que criticaram o fortemente o atual Código Florestal, justamente por entenderem que este gerou um retrocesso ambiental se comparado ao Código Florestal de 1965.

Todavia, para tentar atingir estes objetivos expostos no primeiro capítulo o Poder Público vem estabelecendo normas protetivas das APP dentro da RL, visando sua conservação, preservação e regeneração, até mesmo para que haja exploração econômica dos recursos naturais deve existir localidade e um mínimo legal previamente determinado, justamente para que não haja uma devastação ambiental.

As APP são proteções às áreas de risco ambiental, como bordas de rios e lagos, encostas, alagadiços, entre outras áreas, vislumbrando a perpetuidade daquela situação natural, que, portanto, merece ser protegida. A RL tenta manter ou recompor as florestas nativas num percentual de área em cada propriedade rural, destinando-se à manutenção do ecossistema e da biodiversidade existentes nos mais distintos locais do território brasileiro.

Estas áreas protegidas surgiram devido ao desenvolvimento industrial e sua crescente evolução desenfreada. Houve negligência estatal na proteção ambiental, o que acarretou grande degradação, criando uma necessidade dos governos a tomarem medidas para tentar reverter este processo e impedir que novas degradações ocorram.

As legislações anteriores a CF de 88 eram ineficazes, assim com a promulgação desta buscou-se a uma maior proteção jurídica do meio ambiente, o que se depreende em seu art. 5º, XXVI, e art. 185, I, que regem a proteção da pequena propriedade rural, impedindo-a de ser penhorada, bem como a impossibilidade de sua desapropriação para fins de reforma agrária, estendendo-se também à média propriedade rural.

O antigo Código Florestal não distinguiu o minifúndio, a propriedade familiar, a pequena propriedade, a média e a grande, obrigando seus proprietários da mesma forma a cumprirem as formalidades legais, tratando-os num mesmo patamar de condições econômicas de executar seus trabalhos no campo, como se a porcentagem a ser destinada para cumprir tais obrigações ambientais das áreas que lhes pertencem gerassem a mesma carga de autossustentância para todos de forma equânime.

Isto acarretou um grande impacto na renda dos pequenos proprietários que preferiram alienar suas terras e tentar a vida nas cidades. Este fato foi observado pelo Código Florestal de 2012 ao permitir que as áreas consolidadas pelas atividades agrícolas nestas propriedades, anteriores a 2008 ficassem isentas de compor as obrigações ambientais.

Ainda, o mesmo código determina que, em caso de desmembramento da propriedade, a área de preservação a ser considerar é a referente ao imóvel antes do fracionamento. Merece destaque ao fato de que passou a ser admitido o computo das APP no cálculo do percentual de RL, atualmente, o código prevê essa inclusão quando a soma das Área de Preservação Permanente e Reserva Legal exceder 80% do imóvel na Amazônia e 20% no restante do país.

Iremos verificar as alterações ocorridas nas normas brasileiras ambientais que beneficiaram os produtores rurais, como a possibilidade da exploração econômica da RL mediante manejo sustentável, desde que previamente aprovado pelo órgão competente do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA.

Prosseguindo, vislumbraremos os mecanismos de controle como o CAR, o SICAR (Sistema de Cadastro Ambiental Rural), o PRA (Programa de Regularização Ambiental) e o Georreferenciamento.

Uma das mais importantes modificações protetivas, trata das APP em que deverá ser registrada no órgão ambiental competente por meio de inscrição no CAR, a ser criado pelo SISNAMA, sendo vedada a alteração de sua destinação, nos casos de transmissão, a qualquer título ou de desmembramento, com as exceções previstas na Lei.

Ao final será feita análise da legislação acerca da proteção do mínimo legal, com foco principal no artigo 27 e seus incisos da Lei Estadual Paulista nº 15.684/2015, que trata sobre a recomposição da APP nas propriedades rurais do estado de São Paulo.

É justamente no tocante à propriedade que o meio ambiente encontra suas maiores barreiras para uma existência plena, já que grande parte das obrigações ambientais se confrontam com direito de propriedade por conta das RL e das APP, deveriam ser arcadas pelos proprietários rurais, e não saíram da letra da lei, ou seja, não encontraram eficácia plena e ainda possuem respaldo em legislações como a ora questionada lei estadual.

Assim, no terceiro e último capítulo veremos que a República Federativa do Brasil, como o próprio nome diz é um Estado Federado, formado pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e sua organização perante a Constituição Federal de 88 se dá pela característica de descentralização política, promovida por uma constituição que confere aos entes federados suas competências de forma que goza de autonomia: outorgados pela constituição e limitadas por esta, de modo explícito ou implícito.

Estruturado nas dimensões geográficas e geopolíticas, é necessário que haja esforços conjuntos de todos os níveis e esferas de governo a fim de que busquem a efetiva proteção ambiental, uma dessas criações originou a competência legislativa concorrente da União, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Estudamos que os entes federados estão no mesmo patamar hierárquico, desta forma, sendo certo que um não pode adentrar na esfera de competência do outro por serem os atos inconstitucionais, entretanto a Constituição prevê em determinados casos, a intervenção da União nos demais entes federados.

Seguidamente, serão abordados os conflitos de competências entre União e Estados. A Magna Carta estipula algumas competências exclusivas da União, porém, os estados não possuem exclusividade, apenas, competências privativas.

O método utilizado é o dedutivo, analisando a proteção do mínimo legal pela Constituição Federal em decorrência do já estabelecido pelo Código Florestal, até a aplicação pela lei estadual nº 15.684/2015 no tocante às APP nas propriedades rurais fora dos padrões estabelecidos pelo Código Florestal, discutindo a constitucionalidade deste.

## 1 O MEIO AMBIENTE NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Inicia-se o presente trabalho analisando o contexto em que se deu a proteção ambiental inserida na CF de 1988 e seu avanço conforme os artigos 170 e 225. Para tanto, neste capítulo serão analisados diversos aspectos de proteção e garantias ao meio ambiente saudável e equilibrado, o qual constitui-se em direito fundamental, de uso comum do povo, pertencente a toda a coletividade, para garantia de uma existência digna.

### 1.1 CONCEITO DE MEIO AMBIENTE

A palavra “*ambiente*” indica esfera, o círculo, o âmbito que nos cerca, em que vivemos, assim, o termo meio ambiente é comumente criticado pela doutrina, como um vício de linguagem, conhecida como pleonasma, posto que a definição de meio é aquilo que está no centro de alguma coisa e ambiente indica o lugar onde habitam os seres vivos, desta feita, a palavra ambiente está inserida no conceito de meio.

José Afonso da Silva<sup>1</sup> melhor conceitua:

O ambiente integra-se, realmente, de um conjunto de elementos naturais e culturais, cuja interação constitui e condiciona o meio em que se vive. Daí por que a expressão “meio ambiente” se manifesta mais rica de sentido (como conexão de valores) do que a simples palavra “ambiente”. Esta exprime o conjunto de elementos; aquela expressa o resultado da interação desses elementos. O conceito de meio ambiente há de ser, pois, globalizante, abrangente de toda a Natureza original e artificial, bem como os bens culturais correlatos, compreendendo, portanto, o solo, a água, o ar, a flora, as belezas naturais, o patrimônio histórico, artístico, turístico, paisagístico e arqueológico.

O meio ambiente, em termos amplos, não é aquele conjunto de bens formado pela água, pelo ar, pelo solo, pela fauna, pela flora. Diversamente, o meio ambiente, inclusive para a nossa legislação (art. 3º, inc. I, da Lei 6.938/81), é, na verdade, um conjunto de condições, leis, influências e interações, de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas. É, portanto, um bem essencialmente incorpóreo e imaterial. E é esse bem imaterial que se considera insuscetível de apropriação.

Outrora, face da sistematização dada pela Constituição Federal de 1988, podemos tranquilamente afirmar que o conceito de meio ambiente dado pela Política Nacional do Meio Ambiente foi recepcionado. Isso porque a Constituição Federal de 88 buscou tutelar não só o meio ambiente natural, mas também o artificial, o cultural e o do trabalho.

---

<sup>1</sup> SILVA, José Afonso. **Direito Ambiental Constitucional**. 4 ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 20.



A expressão meio ambiente já está consagrada na legislação, inclusive definida no artigo 3º da Lei nº 6.938/81, pois esta expressão, assim como outras tem em sua origem outras áreas da ciência, inclusive a adaptação da Ciência Jurídica, o qual transcreve-se:

Art. 3º Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

I - meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas;

Assim temos que meio ambiente envolve todas as coisas vivas e não vivas que ocorrem na Terra, ou em alguma região dela, que afetam os ecossistemas e a vida dos humanos. Sirvinskas<sup>2</sup> vai mais além e completa esse conceito acrescentando também o meio ambiente do trabalho.

Partindo desses conceitos doutrinários, podemos dividir o meio ambiente em:

a) Meio ambiente natural – integra a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna, a flora (art. 225 da CF);

b) Meio ambiente cultural – integra os bens de natureza material e imaterial, os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico (arts. 215 e 216 Da CF);

c) Meio ambiente artificial – integra os equipamentos urbanos (arts. 21, XX, 182 e s. e 225 da CF);

d) Meio ambiente do Trabalho – integra a proteção do homem em seu local de trabalho (arts. 200, VII e VIII, e 7º XXII da CF).

Após breve conceituação do meio ambiental analisa-se seu surgimento no Poder Constituinte Brasileiro.

#### 1.1.1 Hermenêutica da Proteção do Meio Ambiente Após a Constituição de 1988

O poder constituinte de 1988 contemplou com indiscutível oportunidade a temática do meio ambiente a recepcionando dentro do título relativo à ordem social<sup>3</sup>. Tal feito no ordenamento jurídico elevou o meio ambiente à categoria de direito fundamental do homem, baseado em processo histórico que buscou ocupar uma posição mais enfatizada no catálogo de prioridades da humanidade, fundamentando a intervenção Estatal na economia e na sociedade em prol da sadia qualidade de vida.

<sup>2</sup> SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 29.

<sup>3</sup> Nos termos do Art. 193 da CRFB/88, a ordem social “tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais.”

A proteção ambiental, portanto, constitui um meio para o alcance dos objetivos da ordem social, em que a defesa e proteção do meio ambiente não deve ser incumbência apenas dos particulares de maneira individualizada, mas sim de toda a coletividade. Pensando na transmutação ocorrida, o constituinte originário crivou no consciente das pessoas que é preciso conviver harmoniosamente com a natureza, apresentando como núcleo dessa proteção o artigo 225 da Carta Magna.

Nestes moldes é de plena afirmação dizer que o ser humano tratava de modo secundário o plano ambiental, colocando-se no eixo central do universo e cuidando do entorno como se fosse senhorio de tudo. Ainda que os componentes de ordem ambiental estejam ligados à própria origem do ser humano, sabido é que suas normas derivadas são relativamente novas, ainda mais sob a perspectiva dentro do próprio direito ambiental brasileiro, muito embora esses objetivos a serem tutelados espelhem uma vertente de tutela tão arcaicos.

O legislador brasileiro em relação à tutela ao meio ambiente está marcado em nossa carta magna através da distribuição da competência em matéria ambiental que passou a ser comum entre União, Estados e Municípios, conforme o artigo 23 da Constituição Federal, que dispõe “*VI proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII preservar florestas, a fauna e a flora.*”

O preceito constitucional protege a sadia qualidade de vida do homem que vive neste mundo, e a qualidade de vida está relacionada ao meio ambiente tanto natural quanto artificial.

Além disto, no artigo 225 do mesmo diploma legal dispõe que o bem ambiental é um bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, assegurando um meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito de todos, indicando expressamente a incumbência do Poder Público à proteção do mesmo, adotando medidas necessárias que visem coibir práticas lesivas ao equilíbrio ambiental:

Art. 225 Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e a coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Analisando o artigo supra, tem-se que o legislador elevou o meio ambiente como um direito fundamental da pessoa humana, que visa garantir às gerações futuras melhor qualidade de vida cumulada ao desenvolvimento econômico, incumbindo expressamente o Poder Público de promover as restaurações necessárias, bem como inovou ao impor à sociedade

brasileira condutas preservacionistas no trato com o meio ambiente. O artigo 170, IV da Constituição também faz referência a esta tutela ambiental:

“Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:  
[...]  
VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;”

O artigo supra em seu *caput* descreve a ordem econômica no Brasil com base na valorização do trabalho humano, em que tal valor implica na intervenção estatal com o objetivo de assegurar uma existência digna aos brasileiros, que necessariamente, traduz-se no presente trabalho, como a manutenção do meio ambiente equilibrado e saudável como o único meio de garantia da existência humana.

Trata-se de normas constitucionais, salientando que a tutela jurídica do meio ambiente protege a vida, a integridade física, a qualidade de vida, a estabilidade emocional, a incolumidade, a saúde, dentre outros que somente estarão resguardados com a devida proteção ao meio ambiente como um todo, fato este que não pode ser negado, nem tão pouco desvalorizado, caso contrário a própria espécie humana estaria trapaceando contra si mesma, em não reconhecer que deve haver preservação dos recursos que nos foram ofertados gratuitamente pela natureza.

Fato é que a sociedade necessita de maior aprendizagem com relação à manutenção, restauração e conservação do meio ambiente, criando-se uma verdadeira consciência ecológica, que está intimamente ligada à preservação ambiental, que não seja apenas por motivos legais, mas sim principiológicos e racionais, já que estamos tratando de um bem indispensável à continuidade dos seres vivos.

Certo é que após a promulgação da Constituição Federal de 1988 a mesma fez uma previsão, mais precisamente em seu Título II, dos direitos e garantias fundamentais, sendo que, para fins de organização, dividiu referido título em cinco capítulos: direitos individuais e coletivos, direitos sociais, nacionalidade, direitos políticos e partidos políticos, e assim podemos descrever as gerações de direitos que a antecederam.

Por outro lado, também temos uma fase histórica que reprisa estas garantias capituladas na Carta Maior, se dividindo em primeira, segunda e terceira geração/dimensão.

Os direitos de primeira geração ou dimensão referem-se às liberdades negativas clássicas, enfatizando o princípio da liberdade e configurando os direitos civis e políticos. Esta geração surgiu no final do século XVIII, fruto das revoluções liberais francesas e norte-

americanas, nas quais a burguesia reivindicava o respeito às liberdades individuais, com a consequente limitação dos poderes absolutos do Estado, exigindo precipuamente, uma abstenção e não uma prestação, possuindo assim um caráter negativo, tendo como titular o indivíduo.

Bonavides<sup>4</sup> complementa:

(...) os direitos fundamentais de primeira dimensão representam exatamente os direitos civis e políticos, que correspondem à fase inicial do constitucionalismo ocidental, mas que continuam a integrar os catálogos das Constituições atuais (apesar de contar com alguma variação de conteúdo), o que demonstra a cumulatividade das dimensões.

Os direitos de segunda geração ou dimensão relacionam-se com as liberdades positivas, reais ou concretas, assegurando o princípio da igualdade material entre o ser humano. Nesta fase ao invés de se negar ao Estado uma atuação, exige-se dele que preste políticas públicas, tratando-se, portanto de direitos positivos, impondo ao Estado uma obrigação de fazer, correspondendo aos direitos à saúde, educação, trabalho, habitação, previdência social, assistência social, entre outros. Bonavides<sup>5</sup> faz referência aos direitos de segunda geração:

(...) são os direitos sociais, culturais e econômicos bem como os direitos coletivos ou de coletividades, introduzidos no constitucionalismo das distintas formas de Estado social, depois que germinaram por obra da ideologia e da reflexão antiliberal deste século. Nasceram abraçados ao princípio da igualdade, do qual não se podem separar, pois fazê-lo equivaleria a desmembrá-los da razão de ser que os ampara e estimula.

Os direitos de terceira geração ou dimensão consagram os princípios da solidariedade ou fraternidade, sendo atribuídos genericamente a todas as formações sociais, protegendo interesses de titularidade coletiva ou difusa, não se destinando especificamente à proteção dos interesses individuais, de um grupo ou de um determinado Estado, cuja grande preocupação se dá em relação às gerações humanas, presentes e futuras.

Podemos citar como direitos de terceira geração: direito ao desenvolvimento ou progresso, ao meio ambiente, à autodeterminação dos povos, direito de comunicação, de propriedade sobre o patrimônio comum da humanidade e direito à paz, cuidando-se de direitos transindividuais, sendo alguns deles coletivos e outros difusos, o que é uma peculiaridade, uma vez que não são concebidos para a proteção do homem isoladamente, mas de coletividades, de grupos. Assim complementamos com o saber de Bonavides:

Com efeito, um novo polo jurídico de alforria do homem se acrescenta historicamente aos da liberdade e da igualdade. Dotados de altíssimo teor de

<sup>4</sup> BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 26 ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p 517.

<sup>5</sup> *Ibidem*, p 517.

humanismo e universalidade, os direitos da terceira geração tendem a cristalizar-se no fim do século XX enquanto direitos que não se destinam especificamente à proteção dos interesses de um indivíduo, de um grupo ou de um determinado Estado. Tem primeiro por destinatário o gênero humano mesmo, num momento expressivo de sua afirmação como valor supremo em termos de existencialidade concreta.<sup>6</sup>

Observa-se que o desconhecimento perante a necessidade de manter o meio ambiente equilibrado e saudável levou o homem a uma produção desenfreada contaminando e exaurindo os recursos naturais dispostos a ele. Foi somente após temer possíveis consequências referentes a eventuais desastres naturais causados pela inobservância do dever de preservar o ambiente, que iniciaram as regras como meio de precaver e indenizar eventuais danos ocorridos.

O primeiro diploma legal brasileiro que tratou da questão em âmbito nacional de proteção ambiental foi o Decreto nº 23.793, de 31 de janeiro de 1934, que originou o Código Florestal de 1934, destinava a obrigação dos proprietários dos imóveis rurais em manter 25% da área desses bens com a cobertura de mata original (margens dos rios ou outras), sem, contudo haver qualquer orientação sobre em qual parte dessas terras a floresta deveria ser preservada.

Posteriormente, editaram o Código Florestal, mediante a Lei nº 4.771 de 15 de setembro de 1965, bem como as demais regras concernentes ao tema, como o Código de Caça (Lei nº 5.197/67), o Código de Mineração (Decreto Lei nº 227/67), a Lei de Responsabilidade Civil por Danos Nucleares (Lei nº 6.453/77) e etc.

A Política Nacional do Meio Ambiente, Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981, foi, por assim dizer, a maior regulamentação tendo o meio ambiente como centro das atenções, e não mais o homem, e esta fase foi reconhecida como a Terceira Fase: a Tutela Autônoma do Meio Ambiente e o Surgimento do Direito Ambiental, por meio do artigo 3º, I, deste diploma legal que reza “*I - meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas;*”. Até referida Lei o foco era a pessoa humana, a partir da lei supracitada, o meio ambiente passa a ser merecedor de atenção e passa a incluir outros valores, não apenas o bem estar da pessoa humana, mas sim tudo que a circunda.

A agenda do governo brasileiro, preocupada com o desenvolvimento sustentável culminou com uma manifestação jurídica, conforme dispõe a Lei supramencionada em seu artigo 2º, que também estabelece o dever do Estado em cumprir este papel:

---

<sup>6</sup> BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 26 ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p 569.

Art 2º - A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana [...]

I - ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo;  
[...]

Depois de referida regulamentação foi possível exigir do Estado para que este cumprisse melhor sua nova função, passando a avaliar os impactos ambientais sustentando outrora o desenvolvimento econômico, assim comenta Miranda:

Destacando a importância do planejamento no que se refere ao uso dos recursos ambientais disponíveis e dos reflexos, sejam eles positivos ou negativos desta utilização, a Lei nº 6938/1981, estabelece a avaliação de impacto ambiental como importante ferramenta de gestão ambiental, notadamente no que toca à atuação do Poder Público Municipal na formulação de políticas de organização de seu território.<sup>7</sup>

Assim tem-se que a evolução do homem foi longa até atingir um raciocínio a respeito da necessidade da preservação do meio ambiente (em meados o século XX – após a revolução industrial), não apenas pelas consequências que já estamos enfrentando exatamente por não ter essa consciência ecológica, mas também pela necessidade de passar a preservar os recursos naturais para usufruirmos agora, bem como deixar de herança às próximas gerações, conforme mandamento legal.

No Brasil, o decreto que foi tratado como primeiro Código Florestal em 1934 mostrou-se de pouca utilização, todavia tratou sobre o respeito aos institutos obrigacionais, e diante das preocupações ambientais geradas pela política desenvolvimentista fomentada pelo Estado brasileiro foi necessário abordar o tema com maior regulação, razão pela qual em 1965 houve a adoção do então Código Florestal Brasileiro, sendo que as Áreas de Preservação Permanente e a Reserva Legal ganharam maior destaque obrigacional a ser observado pelos proprietários rurais, conforme se demonstrará nos próximo capítulos.

Regulamentada pelo Decreto nº 99.274 de 1990, e instituídos pela Lei de Política Nacional do Meio Ambiente nº 6.938 de 1981, surgiu o órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), e criou-se o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA<sup>8</sup>).

<sup>7</sup> MIRANDA, Robinson Nicácio de. **Direito Ambiental**. 3 ed. São Paulo: Rideel, 2011, p. 25.

<sup>8</sup> O Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA é o órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente-SISNAMA, foi instituído pela Lei 6.938/1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, regulamentada pelo Decreto 99.274/90.

Após a Constituição Brasileira de 1988, com especificidades de caráter ambiental, em 22 de fevereiro de 1989, foi promulgada a Lei nº 7.735, que criou o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA).

O Código Florestal Lei nº 12.651/2012, que foi alterado pela Lei nº 12.727/2012 impôs restrições ao uso das propriedades rurais particulares com vistas a proteger atributos naturais por meio de dois instrumentos principais: o estabelecimento da chamada Área de Preservação Permanente (art. 2º e 3º), e a determinação da obrigatoriedade da manutenção da Reserva Legal (art. 16), estabelecendo limites de uso da propriedade, que deve observar a vegetação existente na terra, considerada como bem de uso comum do povo brasileiro, conforme se verá em capítulo posterior.

A estratégia governamental do Brasil é voltada para a conservação dos ecossistemas naturais em terras particulares, e baseada, fundamentalmente, na adoção de medidas de controle do uso da propriedade, para tanto o Governo instituiu novos meios de cadastro aos produtores rurais, conhecido como CAR, não somente como meio arrecadatório, mas também de fiscalizar áreas que devem ser preservadas.

Assim, temos que a todo o momento surge uma nova incumbência ao Poder Público promover a fiscalização ambiental, bem como a de educar a população em todos os níveis de ensino, conscientizando sobre a necessidade da preservação do meio ambiente. Deve-se também acrescentar que a interação e participação direta da sociedade junto dos três poderes, na proteção do meio ambiente é um fator rigoroso e preciso para evolução harmoniosa entre ecossistema e meio econômico.

## 1.2 DA PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE NO BRASIL ALBERGADO EM PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS

Trata o artigo 225 da Lei Maior, especialmente em relação ao texto do seu *caput*, a imposição normativa de forma expressa, a “*toda a coletividade*” o “*dever de defender e preservar o ambiente*” para as presentes e futuras gerações.

O enfoque de “*direito-dever*” fundamental presente no nosso texto constitucional, por força do *caput* do artigo 225, traça um modelo de tutela ambiental que desloca o Estado da condição de único guardião da Natureza, inserindo a sociedade no quadro permanente de responsável pela tutela e promoção do ambiente, o que torna imprescindível a possibilidade de levar as lesões do patrimônio ambiental ao Poder Judiciário.

Ainda, há de se observar que no caso do Direito Brasileiro, a compreensão formal de um direito fundamental independe de sua localização no Título II da Constituição Federal de

88 (Dos Direitos e Garantias Fundamentais), pois a própria Constituição em seu artigo 5º, §2º, determina a existência de outros direitos e garantias “*decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte*”.

Norma Sueli Padilha contribui com seu conhecimento:

Em tempos de pós-positivismo, os valores ocupam um espaço importante no universo jurídico, pois no constitucionalismo moderno promove-se a reaproximação entre Ética e Direito, e os valores comunitário passam a estar abrigados na Constituição, na forma de princípios explícitos ou implícitos.<sup>9</sup>

Eis que os princípios jurídicos sempre desempenharam papel importante na ordem jurídica, posto que elevam o patamar do sistema, elegendo com harmonia e unicidade, conquistado dentro do constitucionalismo moderno seu *status* de norma jurídica. Robert Alexy<sup>10</sup>, explica o que são princípios:

[...] são normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes. Princípios são, por conseguinte, mandamentos de otimização, que são caracterizados por poderem ser satisfeitos em graus variados e pelo fato de que a medida devida de sua satisfação não depende somente das possibilidades fáticas existentes, mas também das possibilidades jurídicas.

Nas palavras de Jefferson Aparecido Dias explica-se a difusão entre normas e princípios que atualmente ocupam o mesmo espaço “*Uma outra concepção, que atribuiu maior efetividade aos princípios, partiu de sua adoção como uma espécie de norma, ao lado das regras.*”<sup>11</sup>

Assim, as regras são normas que definem concretamente as situações sobre as quais buscam incidir, caracterizando-se como normas de comportamento e representando razões imperativas para agir. Já os princípios possuem uma concepção genérica que serve de fundamento para elaboração de uma regra o caso concreto: são normas de argumentação e razões *prima facie* para agir.<sup>12</sup>

Tem-se que os princípios prescrevem valores e se caracterizam como normas dotadas de generalidade e abstração, que somente se revelam nas situações concretas.

Luís Roberto Barroso<sup>13</sup> também ensina:

Os princípios passam a ser síntese dos valores abrigados no ordenamento jurídico. Eles espelham a ideologia da sociedade, seus postulados básicos,

<sup>9</sup> PADILHA, Norma Sueli. **Fundamentos Constitucionais do Direito Ambiental Brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010, p. 238.

<sup>10</sup> ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 90.

<sup>11</sup> DIAS, Jefferson Aparecido. **Princípio da Eficiência e Moralidade Administrativa**. 2 ed. Curitiba: Juruá, 2009, p. 30.

<sup>12</sup> Ibidem, p. 32.

<sup>13</sup> BARROSO, Luís Roberto. **Fundamentos teóricos e filosóficos do novo direito constitucional brasileira**. Revista Acadêmica Brasileira de Direito Constitucional. Curitiba: Academia Brasileira de Direito Constitucional, vol.1, 2001, p. 43.



seus fins. Os princípios dão unidade e harmonia ao sistema, integrando suas diferentes partes e atenuando tensões normativas.

Por sua vez, os princípios não possuem o condão de mandatos definitivos, carecendo de conteúdo determinativo, e para que esta medida seja efetiva dever-se-á analisar as possibilidades fáticas e jurídicas. Para tanto, Padilha<sup>14</sup> parafraseando Robert Alexy explica que há uma importante distinção qualitativa a ser feita, posto que os princípios enquanto considerados “*mandados de otimização*”, são normas que ordenam que algo seja realizado da melhor forma possível jurídica e real; já as regras são mandatos definitivos e sua forma de aplicação é o mecanismo do raciocínio lógico.

Observa-se que os princípios constitucionais levam em conta as possibilidades jurídicas e reais existentes, já as regras são postas em definitivo não podendo ser contrariadas, devendo ser cumprida em sua integralidade.

Moreira Neto<sup>15</sup> indica quais são as funções dos princípios: “*1. declaram um valor juridicamente protegido; 2. conformam um padrão vinculatório para a norma particularizante; 3. vedam o legislador e o aplicador de origem em contrariedade ao valor neles declarado*”.

A técnica dos princípios é notada principalmente nas Constituições modernas, em que os direitos fundamentais são expressos através de normas com natureza de princípios, que não coincidem com a lógica das regras, em que, diante de uma hipótese fática, dá-se a respectiva consequência jurídica.

A análise dos princípios fundamentais de qualquer sistema jurídico, de qualquer ramo do Direito, tem, portanto, acima de tudo indiscutível relevância prática: permitir a visualização global do sistema para melhor aplicação concreta de suas normas, e é exatamente por intermédio dos princípios que se consegue organizar mentalmente as regras existentes e, com isso, extrair soluções coerentes com o ordenamento globalmente considerado.

Percebe-se que atualmente os princípios são atenuantes das regras postas, assim, sua usualidade é mais frequente, posto que são diretrizes de um sistema jurídico que confere uma compreensão sistêmica permitindo a integração e interpretação da ordem jurídica.

---

<sup>14</sup> PADILHA, Norma Sueli. **Fundamentos Constitucionais do Direito Ambiental Brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010, p. 239/240.

<sup>15</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Competência concorrente limitada. O problema da conceituação das normas gerais**. Brasília: Revista de Informação Legislativa. Brasília, 1988, p. 155.

Eis que o mundo dos princípios é dinâmico, representam uma abertura do sistema jurídico para valores em sociedade, conforme ensina Barroso<sup>16</sup> “*por ser o principal canal de comunicação entre o sistema de valores e o sistema jurídico, os princípios não comportam enumeração taxativa*”.

Portanto, se faz necessário destacar alguns dos princípios do direito ambiental em relação ao tema em comento, de forma resumida, para que seja compreendida sua importância perante a sociedade, como garantias fundamentais à própria sociedade em viver dignamente.

### 1.2.1 Princípio do Desenvolvimento Sustentável

O Desenvolvimento Sustentável tem sua definição dada pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento: “*O desenvolvimento sustentável é o desenvolvimento que encontra as necessidades atuais sem comprometer a habilidade das futuras gerações de atender suas próprias necessidades.*”<sup>17</sup>

A legislação ambiental brasileira apresenta o conceito de desenvolvimento sustentável no artigo 2º da Lei nº 6.938/81 – Política Nacional de Meio Ambiente, a qual dispõe:

A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no país condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana.

Bem como, em seu artigo 4º que reza: “*A Política Nacional do Meio Ambiente visará: I – à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico.*”

Como já dito, em 1988 a CF em seus artigos 170 e 225 referem-se ao desenvolvimento econômico e social desde que observada à preservação e defesa do meio ambiente para as presentes e futuras gerações, abraçando o conceito de desenvolvimento sustentável dado pela Lei nº 6.938/81.

Sintetiza-se que o desenvolvimento sustentável é formado pelo tripé: econômico - social - ambiental, sendo que todos esses fatores se equivalem, buscando-se o desenvolvimento social juntamente com o crescimento econômico, e paralelamente, a defesa e proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Pautam-se esses fatores, genericamente, nos princípios da dignidade da pessoa humana, livre iniciativa, direito de

<sup>16</sup> BARROSO, Luís Roberto. **Fundamentos teóricos e filosóficos do novo direito constitucional brasileira**. Revista Acadêmica Brasileira de Direito Constitucional. Curitiba: Academia Brasileira de Direito Constitucional, vol.1, 2001, p. 48.

<sup>17</sup> ONUBR. **A ONU e o Meio Ambiente**. Disponível em:<<https://nacoesunidas.org/acao/meio-ambiente>>. Acesso em: 08.mar.2016.

propriedade, direito ao trabalho, à saúde, ao lazer, à educação, enfim aos Direitos Individuais, Coletivos e aos Sociais elencados nos artigos 5º e 6º da Carta Magna.

Essas medidas com relação à promoção do desenvolvimento humano, sob os mais variados aspectos, impendem considerar as necessidades hodiernas (das gerações atuais) e vindouras (das gerações futuras), conciliando esta proteção do meio ambiente com as dimensões humana, física, econômica, política, cultural e social<sup>18</sup>.

Desta feita, temos que o princípio do desenvolvimento sustentável tem por conteúdo a garantia das bases vitais da produção e reprodução do homem, mantendo igualmente uma relação satisfatória entre os homens, e destes com o seu ambiente, para que as futuras gerações também tenham oportunidade de desfrutar os mesmos recursos que temos hoje à nossa disposição<sup>19</sup>. Para tanto, delimita-se o princípio do desenvolvimento sustentável como o desenvolvimento que atenda às necessidades do presente, sem comprometer as futuras gerações.

Este princípio tenta “*conciliar a proteção ambiental com o desenvolvimento socioeconômico para melhoria da qualidade de vida do homem, buscando a utilização racional dos recursos naturais não renováveis com o objetivo de alcançar a tão propalada justiça social*”<sup>20</sup>, podendo ser reconhecido como ecodesenvolvimento ou meio ecologicamente equilibrado.

No tocante à atividade econômica e de consumo, Rodrigues<sup>21</sup> incentiva estas condutas: a) evitar a produção de bens supérfluos e agressivos ao meio ambiente; b) convencer o consumidor da necessidade de evitar o consumo de bens ‘inimigos’ do meio ambiente; c) estimular o uso de ‘tecnologias limpas’ no exercício da atividade econômica, cujo intuito desta é se desenvolver às custas do retrocesso ambiental.

Resta óbvio que o crescimento socioeconômico do país não pode se estabilizar, posto que isto gerará um empobrecimento geral, já que, caindo o poder aquisitivo conseqüentemente a qualidade de vida dos homens também irá declinar. Certo é que os recursos naturais são a principal fonte de renda dos brasileiros que movimentam a economia, contudo, deve-se levar em consideração uma forma planejada de sustentabilidade justamente para que o homem não perca o que é mais precioso como uma vida saudável em troca de moeda corrente.

<sup>18</sup> TRENNEPOHL, Terence Dornelles. **Fundamentos de direito ambiental**: incluindo lições de Direito Ambiental (Lei nº 10.257/01 – Estatuto da Cidade). 2 ed. Salvador: Jus Podium, 2007, p. 38.

<sup>19</sup> FIORILLO, Celso Antônio Pacheco e DIAFERIA, Adriana. **Biodiversidade e patrimônio genético no direito ambiental brasileiro**. 2 ed. São Paulo. Editora Max Limonad. 1999. p. 31

<sup>20</sup> SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Tutela Constitucional do Meio Ambiente**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p.184.

<sup>21</sup> RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Elementos de direito ambiental**: parte geral. 2 ed. São Paulo: RT, 2005.

Este princípio elenca outro de suma importância, que passa a expor;

### 1.2.2 Princípio do Ambiente Ecologicamente Equilibrado como Direito Fundamental da Pessoa Humana

Esculpido na Declaração de Estocolmo de 1972 em seus princípios nº 1º e 2º, reafirmado na Declaração do Rio de Janeiro de 1992, e consagrado no artigo 225, caput da Carta Magna, referido princípio é tido direito humano fundamental, coadunando, assim, com a sistemática na qual o meio ambiente integra o rol dos direitos fundamentais de terceira geração/dimensão.

Princípio 1º O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas, em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna, gozar de bem-estar, e é portador solene de obrigação de melhorar o meio ambiente, para as gerações presentes e futuras[...]

Princípio 2º Os recursos naturais da Terra, incluídos o ar, a água, o solo, a flora e a fauna e, especialmente, parcelas representativas dos ecossistemas naturais, devem ser preservados em benefício das gerações atuais e futuras[...]

Há o entendimento pela doutrina nacional, de que referido princípio é um verdadeiro direito fundamental, mesmo que não esteja inserido no Capítulo dos Direitos Individuais (art. 5º), nem dos Direitos Sociais (art. 6º), tal pensamento se faz diante do fato de que com o meio ambiente saudável haverá uma melhor qualidade de vida, requisito básico e indispensável para a existência digna do ser humano, direito esse, garantido pelo já mencionado artigo 5º, caput, da Magna Carta de 1988, razão pela qual deste princípio decorrem todos os demais existentes nessa seara jurídica.

Portanto, ao se assegurar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, estará protegendo também o direito individual à vida e à dignidade humana. A respeito deste último princípio, da dignidade da pessoa humana, Sarlet<sup>22</sup> comenta:

[...] a qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, nesse sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar a promover sua participação ativa e co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunidade com os demais seres humanos.

Houve uma maior percepção em relação ao princípio da dignidade da pessoa humana, dado que não há o que se falar em meio ambiente ecologicamente equilibrado sem que se leve

---

<sup>22</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001, p. 60.

em consideração o ser humano, o homem, que é o próprio destinatário dos bens de consumo produzidos pelas indústrias, conquanto que estas respeitem o meio ambiente (art. 170, VI, CF).

Embora direito fundamental da humanidade, o meio ambiente deve ser mantido saudável em benefício não apenas dos seres humanos como também das demais formas de vida, já que não se adota mais a visão antropocêntrica, hoje prevalece a visão biocêntrica<sup>23</sup>.

Desta feita, temos que a defesa ambiental não se deve exclusivamente das atividades econômicas do país, mas sim da própria sociedade, conforme explicará adiante.

### 1.2.3 Princípio da Função Socioambiental da Propriedade

O princípio da função socioambiental da propriedade ou também conhecido como princípio da função social da propriedade, em que o direito de propriedade (rural ou urbana) deve ser exercido em benefício das necessidades não apenas individuais como também sociais, inclusive a de proteção ambiental<sup>24</sup>, posto que a propriedade passou a ter seu uso condicionado ao bem-estar social, realizando uma função social e ambiental, conforme consta dos seus artigos 5º, XXIII, 170, III e nº186, II da Constituição Federal.

Os artigos nº 182 da Lei Maior e 186 do Código Civil preceituam a função social da propriedade urbana e rural, bem como fixam como um dos requisitos para sua observância a adequada utilização dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

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

I - aproveitamento racional e adequado;

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

III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

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

Para tanto artigo 1.228, §1º, do Código Civil preconiza que:

§ 1 - O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de

<sup>23</sup> SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 55.

<sup>24</sup> MARCHESAN, Ana Maria Moreira; STEIGLEDER, Annelise Monteiro; CAPPELLI, Sílvia. **Direito ambiental**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2007, p. 28.

conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

Referido princípio enseja a compensação financeira proporcional (“*contraprestação destinada ao equilíbrio patrimonial*”<sup>25</sup> a restrição estatal ao direito de propriedade voltada à proteção ambiental, quando produz efetivo prejuízo patrimonial (a exemplo da desapropriação).

A cultura de apropriação e dilapidação dos recursos naturais está correlacionado com a própria essência humana em devastar o ambiente, ainda que selvagem, e garantir crescimento tecnológico. Neste sentido resgate-se o pensamento de John Locke, que afirmava ser o direito de propriedade a finalidade principal do governo civil, colocada no centro das relações políticas como o fim maior da sociedade, sendo um direito absoluto, ilimitado e exclusivo, não sendo passível de interferência nem pelo poder soberano<sup>26</sup>.

Desta feita o meio ambiente é um bem indisponível e do uso comum, e o uso da propriedade só pode ser concebido se respeitada sua função socioambiental. Não poderá ser degradante às gerações futuras, mesmo que seja compatível com os interesses e necessidades da geração contemporânea. Por isso, não tem esta atual sociedade o direito de privar as gerações futuras de um bem indispensável à vida humana e, principalmente, impor ao mundo um fim que poderia ser prevenido.

#### 1.2.4 Princípio da Intervenção Estatal Obrigatória na Defesa do Meio Ambiente

Vigorando na leitura do artigo 225, *caput*, da Magna Carta de 1988, além do princípio do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, pode-se extrair outro preceito presente no Direito Ambiental e de suma importância em nosso ordenamento jurídico, qual seja, o da intervenção estatal obrigatória na proteção do meio ambiente ou também definido por Milare<sup>27</sup> como princípio da natureza pública da proteção ambiental, sendo, pois, decorrência da natureza indisponível deste bem.

Assim como o princípio do item anteriormente posto, o presente princípio criou-se no item 17 da Declaração de Estocolmo de 1972 com a seguinte redação: “*As instituições nacionais devem planejar o desenvolvimento dos recursos naturais dos Estados.*” enfatizando

<sup>25</sup> MORAES, Luís Carlos Silva de. **Curso de direito ambiental**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2004, p.36.

<sup>26</sup> LOCKE, John. **Segundo tratado sobre governo civil e outros escritos**. Tradução de Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. 4 ed. Petrópolis: Vozes, 2006, p. 156-157.

<sup>27</sup> MILARÉ, Édís. **Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco; doutrina, jurisprudência, glossário**. 5 ed. São Paulo: 2007, p.764.

o caráter público da necessidade de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, enquadrando as normas ambientais como de ordem pública que devem ser observadas obrigatoriamente por todos, Poder Público e sociedade.

O meio ambiente ecologicamente equilibrado constitui direito fundamental relacionado à fruição em comum e solidária do mesmo ambiente com todos os seus bens, é dever fundamental do Estado de prover as necessidades vitais do corpo social, ao proteger bens ambientais na qualidade de bens de uso comum do povo<sup>28</sup>.

Assim, deve o Poder Público atuar na defesa do meio ambiente, tanto no âmbito administrativo, quanto nos âmbitos legislativo e jurisdicional, adotando políticas públicas e os programas de ação necessários para cumprir esse dever imposto constitucionalmente.

Todavia, o Ente Estatal não está obrigado exclusivamente na defesa do meio ambiente, posto que, do já mencionado artigo 225 da Constituição Federal deriva outro preceito ambiental fundamental, qual seja, o princípio da participação democrática, determinando-se uma soma de esforços entre a sociedade e o Estado, com o fim de preservação do meio ambiente tanto para a presente como para as gerações que estão por vir.

Tal colaboração social se dá de várias formas, dentre as quais, previstas constitucionalmente, como por exemplo, a iniciativa popular nos procedimentos legislativos (art. 61, *caput* e §2º); nas hipóteses de realização de plebiscito (art. 14, inciso I); e por intermédio do Poder Judiciário, com a utilização de instrumentos processuais que permitam a obtenção da prestação jurisdicional na área ambiental, se valendo de remédios constitucionais, tais como a ação popular (art. 5º, LXXIII), o mandado de segurança individual ou coletivo (art. 5º, LXIX e LXX), ou através de uma ação ordinária de conhecimento, com o fim de se fazer cessar, anular ou reparar danos provocados ao meio ambiente que tenha como autor o particular ou o próprio Ente Estatal, ou ambos, ao mesmo tempo.

Finalizando, resta saber que este princípio deriva dos princípios da supremacia e indisponibilidade do interesse público, observando os critérios *in dubio pro natura*<sup>29</sup> ou *in dubio pro ambiente*<sup>30</sup>, em caso de dúvida do Poder Público face aos interesses de particulares.

#### 1.2.5 Princípio da Predominância de Interesses

<sup>28</sup> *Ibidem*, p.765.

<sup>29</sup> TRENNEPOHL, Terence Dornelles. **Fundamentos de direito ambiental**: incluindo lições de Direito Ambiental (Lei nº 10.257/01 – Estatuto da Cidade). 2 ed. Salvador: Jus Podium, 2007, p. 29.

<sup>30</sup> MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco; doutrina, jurisprudência, glossário**. 5 ed. São Paulo: 2007, p. 765.

O Estado Brasileiro adotou forma federativa, significando que cada ente federado é autônomo, conforme podemos verificar no artigo 1º da Constituição Federal de 1988. Para que referida autonomia fosse garantida é necessário que cada ente possua suas próprias competências, sejam elas administrativas, legislativas e tributárias.

Muito embora referido princípio não seja frequentemente utilizado em doutrinas, este se faz presente na maior parte dos julgados referentes à matéria ambiental.

O Estado Federado visa manter um equilíbrio entre os entes federados, assegurando sua autonomia e isonomia, visto que nenhum ente federado dependerá da decisão de outro quanto às atribuições que lhes cabe, dentro dos limites estabelecidos pela Constituição Federal, no que tange as competências.

No Brasil o princípio fundamental que orienta o Legislador Constituinte na divisão de competências entre os entes federativos é o da predominância do interesse e tal princípio impõe a outorga de competência de acordo com o interesse predominante, a depender da matéria. Fiorillo contribui com a matéria que será abordada no terceiro capítulo:

Na repartição de competências legislativas aplica-se o princípio da predominância dos interesses, de modo que à União caberão as matérias de interesse nacional, aos Estados, as de interesse regional, enquanto aos municípios tocarão as competências legislativas de interesse local. Essa é a regra norteadora da repartição de competências. Todavia, em algumas matérias, em especial no direito ambiental, questões poderão existir não só de interesse local, mas também regional ou, até mesmo nacional.<sup>31</sup>

Competirá à União as matérias de predominante interesse nacional, (art. 21, CF), aos Estados caberá as matérias de predominante interesse regional e instituir mediante lei complementar (art. 24, CF), por fim, as matérias de interesse predominantemente local restarão aos Municípios atuar sobre elas (art. 30, CF). Há ainda o Distrito Federal em que o artigo 32, §1º lhe garante competência reservada, todos tratados no terceiro capítulo.

#### 1.2.6 Princípio do Não Retrocesso

O estudo deste princípio se faz necessário para subsidiar o debate relativo ao questionamento da afronta da Lei Estadual Paulista nº 15.684/2015 em detrimento do vigente Código Florestal.

Assumindo o Poder Público sua versão Social e Democrática, o Estado Democrático de Direito Social, criou-se um sentimento inerente a todas as constituições, de que as

---

<sup>31</sup> FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 67.



conquistas sociais não devem retroagir. Em suma, os direitos fundamentais, as liberdades públicas, entre outros, sempre tendem a avançar, não se podendo admitir o retrocesso social.

O princípio da proibição do retrocesso social, ou da irreversibilidade dos direitos fundamentais, teve sua origem na década de 1970, quando a Alemanha atravessou período de dificuldade econômica gerando forte discussão sobre a legitimidade de restringirem-se e/ou suprimirem-se benefícios sociais assegurados aos cidadãos<sup>32</sup>.

Canotilho<sup>33</sup> foi claro em sua manifestação contrária a uma concepção rígida e inflexível do princípio da vedação do retrocesso, rompendo com a tese outrora defendida:

O rígido princípio da ‘não reversibilidade’ ou, formulação marcadamente ideológica, o ‘princípio da proibição da evolução reaccionária’ pressupunha um progresso, uma direcção e uma meta emancipatória e unilateralmente definidas: aumento contínuo de prestações sociais.

De acordo com Novais<sup>34</sup> o princípio da proibição do retrocesso social “*não tem, pura e simplesmente, nem arrimo positivo em qualquer ordem constitucional, nem sustentação dogmática, nem justificação ou apoio em quaisquer critérios de simples razoabilidade*”, porque pressupõe uma “*concepção determinista da história*” e um “*optimismo inabalável*”.

Nas palavras do ministro Gilmar Ferreira Mendes<sup>35</sup>, este princípio é correlato com o princípio da proporcionalidade, veda ao Estado exercer uma proteção insuficiente dos direitos fundamentais.

Na linha de explicação de Ingo W. Sarlet, referido princípio importa em “*toda e qualquer forma de proteção de direitos fundamentais em face de medidas do poder público, com destaque para o legislador e o administrador, que tenham por escopo a supressão ou mesmo restrição de direitos fundamentais (sejam eles sociais, ou não)*”<sup>36</sup>.

Isso demonstra, para além do erro ou do acerto, que a norma constitucional deve ser contextualmente interpretada de acordo com suas possibilidades fáticas e jurídicas. Portanto, o princípio da proibição do retrocesso social é um direito constitucional de resistência que se opõe à margem de conformação do legislador quanto à reversibilidade de leis concessivas de benefícios sociais.

<sup>32</sup> NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos Sociais - Teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais**. Coimbra/Portugal: Coimbra Editora, 2010, p. 240 e ss.

<sup>33</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Estudos sobre Direitos Fundamentais**. Coimbra: Almedina, 2004, p. 111.

<sup>34</sup> <sup>34</sup> NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos Sociais - Teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais**. Coimbra/Portugal: Coimbra Editora, 2010, p. 244-245.

<sup>35</sup> MENDES, Gilmar Ferreira e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 10 ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 228.

<sup>36</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **Notas sobre a assim designada proibição de retrocesso social no constitucionalismo latino-americano**. Disponível em: <[http://aplicacao.tst.jus.br/dspace/bitstream/handle/1939/13602/007\\_sarlet.pdf?sequence=4](http://aplicacao.tst.jus.br/dspace/bitstream/handle/1939/13602/007_sarlet.pdf?sequence=4)>. Acesso em 16.mar.2016, p. 6.

Perseverando na visão de Canotilho, há parâmetros constitucionais que continuam a vigor, dentre eles a noção de “*desrazoabilidades legislativas*”<sup>37</sup> as quais não se submetidas ao juízo de proporcionalidade.

Assim, o princípio do não retrocesso social deve ser diretamente aplicado sobre leis ou emendas, ainda que, constitucionais que eventualmente venham a limitar ou a suprimir direitos sociais, garantindo que desta forma sejam editadas normas dentro da validade constitucional, respaldadas na tríplice proporcionalidade: adequação, necessidade e proporcionalidade.

Destarte que, não retrocedendo a um patamar inferior ao estabelecido como “*nível mínimo de proteção constitucionalmente consolidado*”, essa forma de interpretação dada ao princípio do não retrocesso, deve preservar a margem de conformação das leis do legislador<sup>38</sup>, vez ou outra podendo permitir, em casos específicos e sensíveis, restringir norma já edificada.

Deve-se levar em consideração que essas conquistas não se fazem apenas através de normas e princípios garantidos constitucionalmente. Os avanços obtidos por via infraconstitucional concretizam direitos fundamentais elencados na Constituição, e também tendem ao avanço constantemente, não se admitindo o retrocesso através das normas ordinárias, já que este iria contra a própria natureza da constituição social. Veda-se, assim, a “*contra-revolução social*”, ou a “*evolução reacionária*”<sup>39</sup>.

Diante da argumentação acima exposta, tem-se que, a edição da Lei Estadual Paulista nº 15.684/15, no que tange ao seu artigo 27 e suas previsões em dispensar a recomposição, compensação ou regeneração de áreas ambientais fere diretamente nossa Carta Magna, especificamente no fiel cumprimento da hierarquia das leis federais e demais e princípios constitucionais, por tratar-se de preceito legislativo que descumpriu as hierarquias legais e foi editado em desfavor da preservação ambiental.

Entenda-se como princípio da proibição do retrocesso, a vedação de qualquer modificação normativa que implique retroagir na conquista legislativa já alcançada, o que por ora podemos garantir minimamente percentuais exigidos pelo Código Florestal.

---

<sup>37</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Estudos sobre Direitos Fundamentais**. Coimbra: Almedina, 2004, p. 111.

<sup>38</sup> QUEIROZ, Cristina. **O princípio da não reversibilidade dos direitos fundamentais sociais**. Coimbra: Coimbra, 2006.

<sup>39</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Estudos sobre Direitos Fundamentais**. Coimbra: Almedina, 2004, p. 336.

Neste sentido, explica tal entendimento as palavras de Antônio Herman V. Benjamin<sup>40</sup>:

Desnecessário, aqui, esquadrihar, em profundidade, os contornos mais preciosos do princípio da proibição de retrocesso. Basta indicar, pela sua relevância, que ainda se debate, na doutrina, se nele se encontra uma conformação estática e absoluta ou, ao contrário, uma realidade dinâmica e relativa. Se dinâmico e relativo, o princípio obedeceria à lógica do “controle de proporcionalidade”, o que interditaria, “na ausência de motivos imperiosos” ou justificativa convincente, uma diminuição do nível de proteção jurídica. Consequentemente, haverá, sempre, de se exigir do legislado cabal motivação ou demonstração de inofensividade da regressão operada – a manutenção do status quo de tutela dos bens jurídicos em questão.

Ademais, em questão de retrocesso, como já dito, há o entendimento de que o próprio Código Florestal parece longe de encontrar uma definição plausível para escapar desta situação, posto que outrora mais rigoroso atualmente esta tão brando que se depara com o povo brasileiro que insiste em descumprir as leis, ou, aproveita-se destas para esquivar-se de suas obrigações, sendo uma real ameaça de retrocesso das normas ambientais.

Devemos, contudo, dar a mão à palmatória e reconhecer que, em se tratando das propriedades rurais familiar e ao mini fundiário, o atual Código Florestal fora bastante “bondoso”, isto porque o mesmo reconhece a relação de hipossuficiência destes em face das obrigações ambientais de RL e APP, que antes eram um empecilho para o homem do campo manter essas obrigatoriamente sem que fosse diretamente prejudicado economicamente.

Fica evidente que era necessário retroceder neste aspecto, para manter uma parcela dos de fato pequenos proprietários, dos familiares e dos minifundiários no campo, e não causar um novo êxodo rural, reduzindo o inchaço das grandes cidades, e a miséria consecutiva que isto iria gerar, posto que a maioria das famílias não conseguem trabalho digno e passam a residir em periferias, gerando mais exclusão social, além, claro, de retirar o problema de um lugar, neste caso dos campos, e transportá-lo às cidades, o que também é prejudicial ao ambiente. Não há como acolher todos em determinado lugar. O país não possui tecnologia suficiente para tanto.

Tratar-se-ia de um novo problema socio-ambiental brasileiro.

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), moradia digna não é apenas ter uma casa para morar. A população também deve contar com infra-estrutura básica (água, esgoto e coleta de lixo) para ter habitação de qualidade, que é um dos componentes do padrão de vida “digno”.

---

<sup>40</sup> BENJAMIN, Antônio Herman V. **Desapropriação, reserva florestal legal e áreas de preservação permanente**. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 65.

Ademais ali há o incentivo a uma produção de alimento que mantém a terra com qualidade de vida e sustentável economicamente ao lado dos recursos naturais, porque é destes recursos que se garante o futuro sustento daquela família, e de outras.

Mas o verdadeiro interesse oculto nas modificações contidas no Código Florestal vai além de justificativas aplicáveis ao proprietário rural familiar, ao minifundiário e a alguns pequenos proprietários, ou seja, as benesses trazidas a esta pequena parcela de proprietários rurais e aos médios, é que acabam por beneficiar os grandes proprietários de terras com um novo texto legal que lhes permite diminuir obrigações ambientais de compor RL e manter APP, além de possibilitar determinadas anistias que geram a impunidade de crimes ambientais praticados anteriormente.

Deste contexto pode-se notar claramente que os proprietários rurais, sejam eles minifundiário, economia familiar, pequeno, médio e grandes proprietários já foram devidamente contemplados com uma série de benefícios, que implicam em certas “isenções ambientais”, não havendo necessidade de criar-se lei estadual que extirpe de vez qualquer obrigação.

Diante dos princípios expostos, temos que o interesse público deve ostentar posição de supremacia, por isso a Administração Pública é colocada em um patamar de superioridade em relação aos particulares, numa relação de verticalidade, a fim de buscar de forma bastante eficaz a realização dos interesses da coletividade.

Eis que os princípios do Direito Ambiental devido às suas substancialidades e fácil compreensão, estão caindo no senso comum, tendo eficiente aplicabilidade no mundo prático. Inúmeras são as demonstrações desse avanço, por exemplo: o zoneamento ambiental; o licenciamento; os incentivos à produção; as unidades de conservação; o sistema de informação do meio ambiente; o cadastro técnico federal de atividades e instrumentos de defesa ambiental; as penalidades disciplinares ou compensatórias necessárias à preservação do ambiente; o Relatório de Qualidade do Meio Ambiente anual divulgado pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA); a prestação de informações; o Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadora dos recursos naturais; as penalidades administrativas sofridas pelo degradador como multas, o Cadastro Ambiental Rural (CAR) que poderá incorrer na perda ou restrição de incentivos e benefícios fiscais, bem como suspensão de atividades rurais, e a obrigatoriedade do estudo prévio de impacto ambiental para a concessão de licenciamento.

Porém, tendo em vista que a grande maioria dos detentores de posses rurais, apenas goza dos benefícios sem necessariamente dispor de qualquer contraprestação, seja pelos altos

encargos, pela falta de motivação ou por puro desconhecimento, muito ainda deve ser feito para que tais princípios sejam realmente inseridos no mundo prático como condição essencial para a realização de qualquer empreendimento de caráter ambiental, ou que vá interferir de alguma forma no meio ambiente, principalmente se cumulados com políticas públicas efetivas e fiscalização, talvez assim, concretizem a garantia do Direito Ambiental, para que se torne mais presente no mundo real.

### 1.3 DA NECESSIDADE E EFICIÊNCIA DA CRIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS FACE AO DIREITO AMBIENTAL

Perante os princípios no item supramencionado, bem como de todo aparato jurídico que se demonstrará nos próximos capítulos, tem-se que, embora os preceitos sejam constitucionais, é aconselhável que haja a criação de políticas públicas no Brasil, cujo intuito maior é a manutenção do meio ambiente, bem como e restaurá-lo no *status a quo*.

#### 1.3.1 Sua Origem

Com a teórica evolução da sociedade, o homem foi rapidamente degradando o meio ambiente, contaminando-o com resíduos nucleares, industriais, lixos químicos e hospitalares além dos domésticos, desmatando de forma indiscriminada e liberando gases pelo efeito estufa, uso de agrotóxicos sem limites, devendo acrescer a má distribuição de renda devido à acelerada industrialização e a falta de planejamento do crescimento das cidades.

Assim temos uma sociedade moderna, também denominada como sociedade de risco, que apresenta características antiquadas com relação ao meio ambiente e sua capacidade sustentável. É possível afirmar que grande parte dos problemas socioambientais em escala mundial possui relação direta com o desenvolvimento econômico desde meados do século XX com a vinda da Revolução Industrial.

De outra via, a sociedade cresceu economicamente desfrutando dos recursos naturais como se fossem inesgotáveis, e deixou de criar políticas e métodos educacionais para preservação de um patrimônio que é de interesse comum, tal qual o próprio meio ambiente, todavia esse papel arcaico da humanidade deverá ser integrado na presente atualidade, preservando, restaurando e desenvolvendo políticas sustentáveis.

Somente ao término da Segunda Guerra Mundial a ordem internacional passou a ser delimitada através da nova concepção de cooperação entre Nações, cuja meta passou a ser o

desenvolvimento social e econômico, e essa nova concepção foi consagrada pela Organização das Nações Unidas (ONU), criada na Conferência de São Francisco de 1945<sup>41</sup>.

Em 1962 a escritora, bióloga, cientista e ecologista Rachel Louise Carson<sup>42</sup> publicou sua obra *Primavera Silenciosa*, em que relatava movimentos de degradação ambiental em meio a testes de pesticidas completamente precários que acabavam por contaminar toda cadeia alimentar entre presas e predadores.

Este trabalho movimentou pessoas ligadas e interessadas em participar diretamente da preservação do meio ambiente em contraposição ao desenvolvimento econômico, ou seja, o que o homem produzia de modo a desenvolver-se tecnologicamente, causando exaustão dos recursos naturais, efeito colateral refletido diretamente na natureza que logo passaria a expor de maneira prejudicial à própria saúde do ser humano e outros seres vivos.

Destarte que preocupados com a sobrevivência de todos os seres vivos que coabitam este planeta, visionários, intelectuais, órgãos governamentais e não governamentais, bem como pessoas influentes se reuniram nas mais diferentes conferências com a finalidade de semear a ideia de preservação ambiental, e inclusive impor a grandes nações a redução dos danos ao meio ambiente.

Em 1968 grandes líderes políticos, chefes de Estados, influentes industriários e banqueiros reuniram-se próximo a Roma, ocasião reconhecida como Reunião do Clube de Roma, para discutir a crise ambiental. No ano de 1971 voltaram a reunir-se para discutir limites para o crescimento econômico, originando o intitulado relatório *The Limits of Growth* (Os limites do crescimento), publicado em 1972<sup>43</sup>.

Contudo o que realmente ganhou reconhecimento foi a Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, culminando na Declaração de Estocolmo na Suécia em 1972, que trouxe a cooperação internacional para a proteção do meio ambiente, como princípio geral de direito internacional, e criou o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), em que pela primeira vez, pulverizaram mundialmente a ideia de sustentabilidade como ponto central de equilíbrio entre meio ambiente e o direito de todos os cidadãos.

---

<sup>41</sup> MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente**: doutrina, jurisprudência, glossário. 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 1122.

<sup>42</sup> SALLUM, Alexandre. **A primavera silenciosa de Rachel Carson**. Disponível em: <http://www.revistaecologico.com.br/materia.php?id=42&secao=536&mat=565>. Acesso em 20.ago.2015.

<sup>43</sup> BICHARA, Jahyr-Philippe; *et al.* **A proteção jurídica do meio ambiente no Rio Grande do Norte**. In: BICHARA, Jahyr-Philippe. (org.). **Lições de Cidadania: defesa dos direitos fundamentais no Rio Grande do Norte**. Natal: EDUFERN, 2009, p. 125.

Confirma tal entendimento, o pensamento de Sorrentino<sup>44</sup>:

O meio ambiente como política pública, não pontual, no Brasil, surge após a Conferência de Estocolmo, em 1972, quando, devido às iniciativas das Nações Unidas em inserir o tema nas agendas dos governos, foi criada a SEMA (Secretaria Especial de Meio Ambiente) ligada à Presidência da República.

Diante de novos agravamentos e a exploração econômica em 1983 a Organização das Nações Unidas - ONU criou a Comissão Mundial para o Meio Ambiente e Desenvolvimento<sup>45</sup>, com a formalização sobre conceito de desenvolvimento sustentável.

Outras Conferências foram realizadas, motivadas pelas discussões referentes aos temas sustentabilidade e economia, baseadas na Conferência de Estocolmo, assim como a de 1992 no Rio de Janeiro-RJ, também conhecida como Eco92, que desenvolveram o princípio da precaução, que faz lidar com a incerteza de riscos potenciais ao meio ambiente. Posteriormente em 1997, esta mesma conferência foi realizada no Japão, advindo desta ocasião o importantíssimo Protocolo de Kioto.

Houve também o surgimento do termo Triple Bottom Line – os três pilares: ambiental, econômico e social, criado por John Elkington<sup>46</sup>.

Entre agosto e setembro de 2002 realizou-se na cidade de Johannesburgo - África do Sul, a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, também reconhecida como Rio+10 ou Cúpula da Terra II, como consequência natural de dois eventos: da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Cnumad) e o evento denominado Cúpula da Terra ou Rio 92 que se deu no Rio de Janeiro em 1992.

Outras Conferências de cunho importantíssimo que foram literalmente frustradas como as que ocorreram nos anos de 2009 e 2011 nas cidades de Copenhague e Durban, em que se debateriam mecanismos de modo a reduzir as emissões de gases de efeito estufa, porém esta questão restou submetida a uma nova vigência que deverá ocorrer a partir do ano de 2020<sup>47</sup>.

<sup>44</sup> SORRENTINO, Marcos. **Educação Ambiental como Política Pública**. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ep/v31n2/a10v31n2.pdf>> Acesso em 23/01/2016, p. 289.

<sup>45</sup> ONUBR A ONU e o Meio Ambiente. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/acao/meio-ambiente>. Acesso em: 08.mar.2016.

<sup>46</sup> SER WISE. **Tripé da Sustentabilidade – Triple Bottom Line**. Disponível em: <<https://wisewaste.wordpress.com/2013/07/19/tripe-da-sustentabilidade-triple-bottom-line/>>. Acesso em: 07.jan.2016.

<sup>47</sup> DINIZ, Eliezer Martins. **Os Resultados da Rio+10**. Disponível em: <[http://www.geografia.fflch.usp.br/publicacoes/RDG/RDG\\_15/31-35.pdf](http://www.geografia.fflch.usp.br/publicacoes/RDG/RDG_15/31-35.pdf)>. Acesso em 08.mar.2016.

Ao final a última Conferência intitulada Rio+20<sup>48</sup>, novamente na cidade do Rio de Janeiro em julho de 2012, tentou objetivar uma renovação de compromisso político entre as nações em relação à sustentabilidade, todavia apenas definiram conceitos sobre Economia Verde.

Esta é a nova bandeira, funcionando como um novo paradigma social em resposta à própria garantia de um meio-ambiente equilibrado em favor das futuras gerações.

O Poder Executivo não apenas executa as leis, mas determina suas políticas e programas necessários à realização dos ordenamentos legais, e buscando dar efetividade ao dispositivo constitucional veio a legislação infraconstitucional na forma da Lei nº 9.795/1999, também conhecida como Lei da Educação Ambiental que em seu Capítulo I, faz uma destinação exclusiva à educação e à conscientização ambiental.

Os parâmetros que levariam à construção desta nova consciência foram traçados, e seria possível conscientizar a atual população, bem como formar as novas gerações com capacidade de entender o real significado da importância que o meio ambiente merece receber do ser humano. Vale ressaltar o pensamento de Guilherme José Purvin de Figueiredo<sup>49</sup>:

Conscientização pública (...). Trata-se de dever que pressupõe a realização de campanhas publicitárias e de exemplos que devem partir do próprio Poder Público. A conscientização pública pode e deve integrar o processo de educação ambiental, para que esta educação não consista em mera compilação de informações técnicas.

Com efeito, as políticas públicas contempladas em legislação ordinária incumbem o administrador a sua aplicação, fiscalização e sua regulamentação. Áppio, trazendo a ideia de Gouvêa, reporta que:

As políticas públicas consistem em instrumentos estatais de intervenção na economia e na vida privada, consoante limitações e imposições previstas na própria Constituição, visando assegurar as medidas necessárias para a consecução de seus objetivos, o que demanda uma combinação de vontade política e conhecimento técnico.<sup>50</sup>

Desta forma a conscientização pública com referência as políticas destinadas à preservação e à sustentabilidade do meio ambiente, dependerá da eficácia com que tais políticas governamentais serão desenvolvidas, e isto vale inclusive para a figura do proprietário rural, que deveria se adequar aos meios e princípios fundamentais para dar continuidade ao respeito social e função socioambiental da propriedade; não será apenas por força normativa, mas também por questão de vontade e consciência ambiental.

<sup>48</sup> RIO+20. **Sobre a Rio+20**. Disponível em: <[http://www.rio20.gov.br/sobre\\_a\\_rio\\_mais\\_20.html](http://www.rio20.gov.br/sobre_a_rio_mais_20.html)>. Acesso em 08.mar.2016.

<sup>49</sup> FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. **Curso de Direito Ambiental**. 5 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012, p. 82.

<sup>50</sup> ÁPPIO, Eduardo. **Controle Judicial das Políticas Públicas no Brasil**. Curitiba: Juruá, 2005. p. 143/144.



Construindo na sociedade brasileira uma mentalidade protetora do meio ambiente, restariam bem encaminhadas às políticas ambientais direcionadas neste sentido, o que ampliaria e garantiria um importante direito difuso e indisponível, estabelecendo um novo paradigma na cultura deste povo.

A proteção à individualidade, bem como, a excessiva exploração capitalista seriam reavaliadas diante de interesses maiores para a sociedade, tornando viável um meio ambiente saudável e economicamente equilibrado, todos estariam em pé de igualdade usufruindo de um patrimônio comum.

Com esta ideia protecionista ambiental lançada à sociedade, leis como as que amparam o presente trabalho, tal qual Lei Estadual Paulista, cairiam por terra, pois além de infundadas seriam ridicularizadas e rachadas pela própria sociedade, assim como explica Sorrentino:

A urgente transformação social de que trata a educação e a conscientização ambiental, visa à superação das injustiças ambientais, da desigualdade social, da apropriação capitalista e funcionalista da natureza e da própria humanidade. Vivemos um processo de exclusão no qual há uma ampla degradação ambiental socializada com uma maioria submetida, indissociados de uma apropriação privada dos benefícios materiais gerados. Cumpre à educação e a conscientização ambiental fomentar processos que impliquem o aumento do poder das maiorias hoje submetidas, de sua capacidade de autogestão e o fortalecimento de sua resistência à dominação capitalista de sua via (trabalho) e de seus espaços (ambiente).<sup>51</sup>

Promover o desenvolvimento humano, proteger o cidadão e incentivar as atividades econômicas devem ser as principais atribuições do Estado.

Forçoso é reconhecer a existência de suficiente legislação ordinária e capítulo constitucional para a proteção do ambiente e salvaguarda da sadia qualidade de vida. Todavia, se torna deficiente sua implementação, uma vez que os órgãos estatais estão insuficientemente equipados para sua fiscalização, ou diante das dificuldades da realidade político-administrativa ou de interesses econômicos de grupos poderosos, tornam-se estes órgãos estatais tolerantes, displicentes e condescendentes com a desproteção ambiental, tanto por parte do Poder Estatal, quanto por particulares.

Enfim, temos que a conscientização ambiental surge como um importante item no programa de qualquer Estado; que o aparato jurídico normativo traduza uma real preocupação do legislador e do executivo com uma Política Pública eficaz neste sentido; entretanto é fácil

---

<sup>51</sup> SORRENTINO, Marcos. **Educação Ambiental como Política Pública**. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ep/v31n2/a10v31n2.pdf>>. Acesso em 23/01/2016, p. 282.

detectar graves problemas decorrentes da ineficácia da política ambiental de forma geral, e em específico da conscientização ambiental.

Para tanto a sociedade como um todo, nessas situações, poderá resguardar-se junto ao Ministério Público, ou individualmente o próprio cidadão poderá questionar a omissão do Governo e exigir o cumprimento de política pública em juízo que não se dá apenas quando se trata de poder discricionário, pelo contrário, a busca por controle pode ocorrer em diferentes momentos através de controle judicial dessas políticas públicas sociais e através dos magistrados na condução dessas políticas. Comenta Bodnar:

A dogmática processual tradicional construída apenas para resolver conflitos individuais, também não equaciona com eficácia as ofensas aos bens ambientais. Deve o Estado constitucional ecológico facilitar o acesso do cidadão à justiça ambiental não apenas criando novos instrumentos de defesa, mas principalmente conferindo uma interpretação adequada aos instrumentos processuais já existentes como da Ação Civil Pública e a Ação Popular, para conferir-lhes a verdadeira amplitude e potencialidade. Dentro deste contexto, o papel do Poder Judiciário é ainda mais importante na concretização do direito fundamental, ao meio ambiente saudável e do dever fundamental de todos de protegê-lo para a construção deste verdadeiro Estado constitucional ecológico”.<sup>52</sup>

Neste contexto, resta evidente que o Poder Judiciário arcará com a responsabilidade de atuar como um poder estratégico, assegurando que tanto as políticas públicas quanto o próprio ordenamento pátrio garantam a democracia e asseguram também o cumprimento dos direitos fundamentais, e principalmente ambientais, que é o tema do presente trabalho.

### 1.3.2 Da Importância do Instituto Protecional Ambiental

Partindo do princípio de que o meio ambiente estaria protegido pelo Estado e pela sociedade como a própria Constituição determina, a sociedade deveria receber um tratamento de conscientização adequado, proporcionando às futuras gerações uma base e um contexto diferenciado em relação ao tema meio ambiente, principalmente no tocante ao exercício do direito de propriedade e a aceitabilidade de sua relativização, cumprindo assim, a função social consagrada pela Constituição Federal de 88, já amplamente discutida no presente trabalho científico acadêmico.

É educando e conscientizando que mantemos avanço social e cultural garantidos constitucionalmente. As políticas públicas nacionais destinadas ao ambiente não conseguirão

---

<sup>52</sup> BODNAR, Zenildo. **O Dever Fundamental de Proteção do Ambiente e a Democratização do Processo Judicial Ambiental.** Disponível em: <[http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/recife/direito\\_ambiental\\_zenildo\\_bodnar.pdf](http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/recife/direito_ambiental_zenildo_bodnar.pdf)>. Acesso em out.2015, p.3.

se manifestar de forma efetiva sem que antes a sociedade passe por uma rigorosa modificação de pensamento educacional, que deverá iniciar desde os mandatários da Nação a seu povo como um todo, e, principalmente atingindo os receptores das obrigações ambientais, no caso, os produtores rurais de maneira geral.

Eis que se trata dos direitos fundamentais de terceira geração, não diz respeito somente ao indivíduo, mas como uma coletividade, assim como define Alarcón:

“[...] a aparição dessa terceira dimensão dos direitos fundamentais evidencia uma tendência destinada a alargar a noção de sujeito de direitos e do conceito de dignidade humana, o que passa a reafirmar o caráter universal do indivíduo perante regimes políticos e ideologias que possam colocá-lo em risco, bem como perante toda uma gama de progressos tecnológicos que pautam hoje a qualidade de vida das pessoas, em termos de uso de informática, por exemplo, ou com ameaças concretas à cotidianidade da vida do ser em função de danos ao meio ambiente ou à vantagem das transnacionais e corporações que controlam a produção de bens de consumo, o que desdobra na proteção aos consumidores na atual sociedade de massas”.<sup>53</sup>

Devemos então admitir a importância do instituto protecional ambiental, bem como eventuais causas de sua inobservância, como os desastres ambientais de grande escala a pequenas condutas, todas prejudiciais a saúde não só do homem, mas também do planeta.

Um grande exemplo de desastre ambiental ocorrido em 05/11/2015, foi o denominado caso de “*Mariana-MG*”<sup>54</sup>, fato extremamente prejudicial não somente à população local, mas um prejuízo sofrido por todos, tendo em vista que a lama se estende até o estado do Espírito Santo, prejudicando inúmeros pescadores que até o presente momento, se encontram sem renda para a própria subsistência, além de que se trata de um bem de patrimônio comum, portanto indivisível. O dano já foi causado e a inercia fará com que se estendeu às mais variadas áreas, tanto ambiental, quanto econômica, jurídica e etc. Trata-se de uma cadeia alimentar, e seremos penalizados pelo esquecimento.

As normas de Direito Ambiental representam um interesse que transcende a individualidade, pautando-se na qualidade de vida da coletividade; contudo, com a edição do Código Florestal de 2012 revelou-se um retrocesso às normas ambientais, justamente por abrandar o dever de preservação, uma verdadeira ameaça ao Estado Democrático de Direito, pois coloca em xeque toda uma construção de direitos fundamentais proporcionada pela Carta Magna por conta dos direitos de solidariedade, sendo então, proibido, ainda que previsto

<sup>53</sup> ALARCÓN, Pietro de Jesus Lora. **O patrimônio genético humano e sua proteção na Constituição Federal de 1988**. São Paulo: Método, 2004, p. 81.

<sup>54</sup> D'AGOSTINHO, Rosanne. **Rompimento de barragem em Mariana: perguntas e respostas**. Disponível em <<http://g1.globo.com/ciencia-e-saude/noticia/2015/11/rompimento-de-barragens-em-mariana-perguntas-e-respostas.html>>. Acesso em 01.dez.15.

implicitamente na Constituição Federal, o retrocesso das normas ambientais, merecendo desta forma a respeitabilidade ao princípio da proibição do retrocesso.

Ademais o ser humano não possui a consciência ecológica como meio de garantia da subsistência da espécie humana em ambiente saudável equilibrado. Não basta estar vivo, precisamos de muito mais que isto. Neste sentido explica Prieur:

O ambiente é uma política-valor que, por seu peso, traduz uma busca incessante de um melhor ser, humano e animal, em nome do progresso permanente da sociedade. Assim, em sendo as políticas ambientais o reflexo da busca de um melhor viver, de um respeito à natureza, elas deveriam vedar todo tipo de regressão.<sup>55</sup>

Neste passo, os detentores do poder, seu povo, e bem como os agentes de direitos, devem se conscientizar para admitir a importância do instituto de proteção constitucional do meio ambiente e a crise causada por sua inobservância, que leva como consequência uma modificação das condutas, não apenas pela imposição da norma, mas, pela nova consciência formada, assumindo uma nova postura. Confirma tal posicionamento, as palavras de Maria Garcia<sup>56</sup>:

A partir da constatação de que a crise atual procede de que a nova “postura” do homem, a postura “moderna” esgotou suas possibilidades, descobriu suas limitações, “suas contradições sua ineficiência” – volta-se para a necessidade de uma nova postura e o caminho propõe, é voltar os olhos para “aquele momento em que o homem se encontrou numa peripécia parecida e simultaneamente oposta. Parecida porque também então teve de “sair de uma crise” e abandonar uma posição esgotada, caduca. Oposta porque agora temos de sair precisamente de onde se entrou”.

Aceitar o que está contido no artigo 27 da Lei de nº 15.684/2015, dentre outros dispositivos da mencionada legislação estadual, é, e deve ser considerado não somente um mero retrocesso ambiental, mas social. O próprio Código Florestal de 2012, por si só, já é considerado um retrocesso ambiental em diversos pontos, principalmente no tocante às obrigações ambientais de RL e as APP, todavia, este mantém um mínimo legal a ser observado a título de preservação do meio ambiente, em que a grande maioria dos produtores rurais brasileiros terá de fato que realizar a implantação de tais obrigações, e sem uma modificação de postura em suas condutas.

<sup>55</sup> PRIEUR, Michel. **O princípio da proibição de retrocesso ambiental. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, 2012.** Biblioteca do Senado Federal. Disponível em: <http://www.mpma.mp.br/arquivos/CAUMA/Proibicao%20de%20Retrocesso.pdf>. Acesso em 03.jan.16, p. 12.

<sup>56</sup> GARCIA, Maria. **Educação Ambiental: do “forno a lenha” às políticas públicas do meio ambiente.** In: D’ISEP, Clarissa Ferreira Machado; NERY JÚNIOR, Nelson; MADAUAR, Odete (Coord.). Políticas Públicas Ambientais – Estudos em homenagem ao Professor Michel Prieur/. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 409.

Contudo, com a referida lei estadual em vigor, sem modificações, corre-se o risco de novamente, ainda que mais branda, tornar a nova dinâmica do direito ambiental pelo novo código uma mera letra morta da lei.

Resta evidente a necessidade de se colocar em pauta um novo rumo a ser delineado para a política do meio ambiente, que os brasileiros possam reconhecer que esta é a melhor maneira de continuarmos vivos, e não pela imposição de leis que formam um amontoado de letras que não atingem a eficácia desejada.

Ademais, os legisladores que tornam vigentes leis como as que se debatem neste estudo (Lei nº 15.684/15), deveriam responder administrativa, civil e criminalmente pelas infrações ambientais cometidas pelos proprietários rurais, tendo em vista que estes se beneficiam de normas inadequadas e inconstitucionais, criadas por representantes eleitos em uma democracia, quer sejam membros de um Parlamento, de uma Assembléia ou de um Congresso, presumindo-se que estes deveriam entender de leis e suas hierarquias, bem como sua constitucionalidade, de modo a servir ao povo, propiciando o bem comum.

Destarte, o tema “*educação ambiental*”, que, por sua vez, é mais amplo, indo muito além dos receptores de obrigações ambientais, ora proprietários rurais, mas também toda a sociedade deverão respeitar as regras ambientais, como explica Guilherme Figueiredo<sup>57</sup>:

É indispensável um esforço para a educação em questões ambientais, dirigido tanto às gerações jovens como aos adultos e que preste a devida atenção ao setor da população menos privilegiado, para fundamentar as bases de uma opinião pública bem informada, e de uma conduta dos indivíduos, das empresas e das coletividades inspirada no sentido de sua responsabilidade sobre a proteção e melhoramento do meio ambiente em toda sua dimensão humana. É igualmente essencial que os meios de comunicação de massas evitem contribuir para a deterioração do meio ambiente humano e, ao contrário, difundam informação de caráter educativo sobre a necessidade de protegê-lo e melhorá-lo, a fim de que o homem possa desenvolver-se em todos os aspectos.

Sendo assim, não resta outra alternativa, senão exigir que o Estado cumpra de maneira eficaz o que promete a Constituição Federal de 88, proporcionando não só a conscientização e a informação ambiental dos proprietários rurais, mas também a educação ambiental de forma geral, criando meios adequados para tanto.

À sociedade, aos produtores rurais e aos nossos representantes, no âmbito de qualquer dos poderes: legislativo, executivo e judiciário, da lavoura à indústria, deve-se impor uma nova educação social de responsabilidades mútuas, tornando o meio-ambiente uma obrigação

---

<sup>57</sup> FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. **Curso de Direito Ambiental**. 5 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012, p. 181.

justa para todos, onde definitivamente o Direito esteja cumprindo a sua função política de existência.

Esta foi apenas uma filosofia socioambiental, tendo como base normas jurídicas e sociais criadas ao longo da evolução histórica e expostas no presente capítulo que protagonizam garantias fundamentais ao meio ambiente como forma de segurança à própria espécie humana.

Embora haja inúmeras legislações e princípios a respeito do tema, a legislação estadual paulista publicada recentemente desconsiderou toda evolução ocorrida, bem como preceitos constitucionais, conforme se verá no terceiro capítulo.

Antes que seja estudada as competências de referida legislação paulista, precioso se faz o entendimento relativo às APP e RL, prazos e legislações pertinentes a estas áreas, para melhor compreensão das irregularidades contidas em referida lei, conforme passará a demonstrar no próximo capítulo.

## 2 TUTELA DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE

A Revolução Industrial se iniciou por volta do ano 1760, com origem na Inglaterra e se espalhou depois pela Europa Ocidental, Estados Unidos, perdurando até 1850<sup>58</sup>, sendo certo que esta Revolução gerou inovação e um novo enfoque na ceara ambiental.

Nesta época iniciou-se a produção do maquinário a vapor que passou a substituir drasticamente os processos manufaturados e artesanais; com essa nova tendência de industrialização os labores artesanais sofreram desprestígio e a indústria e comércio passaram a contemplar e facilitar em larga escala o consumo fácil e ágil. Este advento trouxe o empobrecimento profissional e consecutivamente a miserabilidade entre as famílias, as quais passaram a se submeter ao trabalho “*semi-escravo*” para grandes indústrias em troca de parcos rendimentos que mal alimentavam o trabalhador. Desta feita, o ser humano passa a preservar o dinheiro como bem fundamental e essencial, em detrimento do meio ambiente, que não era preocupação na época.

Certo é que as necessidades humanas sempre existiram, sejam elas circunspectas ou não. Entretanto, o ser humano e sua busca desordenada pelo autoconhecimento e desenvolvimento tecnológico, acabou por fomentar uma cultura de consumo desenfreado e incompatível com o desenvolvimento sustentável, e, esta cultura faz com que na atualidade soframos as consequências ambientais pelos atos impensados.

Assim, a Revolução industrial que foi criada pelo sistema capitalista trouxe, além da miserabilidade das famílias, o início de uma trajetória em larga escala de destruição e degradação ambiental, sem, contudo, preocupar-se ao menos em substituir ou recompor as matérias primas que eram extraídas gratuitamente da natureza.

Forçoso reconhecer que a Revolução Industrial promoveu grande crescimento econômico e tecnológico à custa de imensuráveis prejuízos ambientais, ainda assim atualmente, o homem teima em persistir ignorando os efeitos colaterais deste crescimento desordenado com a prática de comportamentos irresponsáveis e egocêntricos além de aproveitarem dos meios legislativos, para driblar os mecanismos de contenção à destruição do meio ambiente.

Atualmente a mídia noticia as constantes agressões ao meio ambiente, em larga escala com a destruição das nossas florestas, sem qualquer controle, bem como ações praticadas cotidianamente pela própria população que joga lixo em lugares inadequados, sendo passível

---

<sup>58</sup> História Geral. **A Revolução Industrial.** Disponível em: <[http://www.portalbrasil.net/historiageral\\_revolucaoindustrial.htm](http://www.portalbrasil.net/historiageral_revolucaoindustrial.htm)>. Acesso em 20.mar.2016.

de compreensão que esta situação está longe de acabar, a menos que, além de necessariamente haver uma conscientização ambiental, seja de fato implantada educação ambiental de base, bem como com intensificação de fiscalização, aplicando-se multas e outras restrições, no afã de fazer cessar esta impunidade que tanto prejudica o próprio ser humano.

Para atingir este objetivo o Poder Público vem estabelecendo normas protetivas das APP'S, visando sua conservação, preservação e regeneração. Até mesmo para que haja exploração econômica dos recursos naturais existe localidade determinada em lei.

Assim as APP são aquelas tuteladas pelo Poder Público, com fito de proteger tanto a flora como a fauna; regras estas que foram previstas no Código Florestal de 1965 e ainda se mantém no código vigente; tais áreas, cobertas ou não por vegetação nativa, tem função ambiental de proteger e preservar os recursos sustentáveis oferecidos pela própria natureza, bem como de assegurar o bem estar do ser humano.

#### 2.1 DAS CLASSES DE PROPRIEDADE RURAL E SUA RELEVÂNCIA PERANTE A RESERVA LEGAL E AS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE

A distribuição das terras brasileiras mostrou-se destinada em sua maior parte a apenas uma parcela privilegiada de pessoas intimamente ligadas ao Poder constituída, situação esta que ocorreu desde o descobrimento do país, passando pelo período colonial e imperial e até mesmo após a Proclamação da República.

Segundo Barbosa<sup>59</sup> isso se dá em decorrência das “*modificações legislativas ocorridas desde a Lei de Terras de 1850, os Códigos Florestais de 1934 e 1965, além do Estatuto da Terra de 1964, foram por demais contaminadas de relativa ineficácia prática de seus conteúdos legais*”.

Eis que passados mais de oitenta anos do primeiro diploma legal florestal brasileiro, ainda nos deparamos com a seguinte realidade: a grande maioria dos proprietários rurais não observa as obrigações legais ambientais, e dentre os proprietários rurais, os de ordem familiar e do minifúndio, por serem os mais numerosos, não em quantia de área que possuem, mas em volume de pessoas, foram os que mais incidiram nesta inobservância legal.

Com o advento da Lei Maior o constituinte logrou proteção jurídica ao meio ambiente, merecendo destaque a propriedade rural, com especial atenção destinada à pequena propriedade, assim como a média, conforme prescrevem o artigo 5, XXVI, e artigo 185, I, ambos da CF:

---

<sup>59</sup> BARBOSA, Fabiano Alpheu Barone. **Propriedade Rural Familiar**. Porto Alegre: Nuria Fabris, 2014, p. 79.



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

[...]

XXVI - a pequena propriedade rural, assim definida em lei, desde que trabalhada pela família, não será objeto de penhora para pagamento de débitos decorrentes de sua atividade produtiva, dispondo a lei sobre os meios de financiar o seu desenvolvimento;

Art. 185. São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária:

I - a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra;

II - a propriedade produtiva.

Parágrafo único. A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos a sua função social.

Nota-se que o legislador constitucional determinou a impenhorabilidade da pequena propriedade rural, bem como a impossibilidade de sua desapropriação para fins de reforma agrária, estendendo-se também à média propriedade rural. Normas de conteúdo programático, que, nas palavras de Miranda<sup>60</sup> representam:

São de aplicação diferida, e não de aplicação ou execução imediata; mais do que comandos-regras, explicitam comandos-valores; conferem elasticidade ao ordenamento constitucional; têm como destinatário principal – embora não único – o legislador, a cuja opção fica a ponderação do tempo e dos meios em que vêm a ser revestidas de plena eficácia (e nisso consiste a discricionariedade); não consentem que os cidadãos ou quaisquer cidadãos as invoquem já (ou imediatamente após a entrada em vigor da Constituição), pedindo aos tribunais o seu cumprimento só por si, pelo que pode haver quem afirme que os direitos que delas constam, máxime os direitos sociais, têm mais natureza de expectativas que verdadeiros direitos subjetivos; aparecem, muitas vezes, acompanhadas de conceitos indeterminados ou parcialmente indeterminados.

Diante da necessidade de existência de uma norma que classificasse e quantificasse as propriedades rurais, a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, se fixou em seu artigo 4º, a devida quantificação, e, por via de consectário, a classificação dos proprietários rurais brasileiros, sendo:

a) pequena propriedade: o imóvel rural de área compreendida entre um e quatro módulos fiscais;

b) média propriedade: o imóvel rural de área superior a quatro e até quinze módulos fiscais;

Ainda que a referida lei não fixe a grande propriedade, se subentende, que mesma se consagra quando superior a quinze módulos fiscais.

---

<sup>60</sup> MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. 4 ed. Coimbra: Coimbra, 1990, p. 218.

Estes conceitos e definições das propriedades rurais brasileiras são fundamentais no que se refere as imposições constitucionais de observância das obrigações ambientais referentes as APP e RL que devem existir nos imóveis rurais; tais obrigações são legalmente impostas aos proprietários rurais por serem de ordem *propter-rem e* ganharam suma importância diante da promulgação do Código Florestal com a Lei nº 12.651/2012, posteriormente foi alterada pela Lei nº 12.727/2012, que, através da classificação da propriedade de acordo com seus módulos fiscais foi determinado o grau de observância das obrigações ambientais para cada tipo de propriedade e a partir de então, estas obrigações são imposta aos proprietários rurais.

Será necessário traçar um perfil jurídico mais claro daqueles que são os diretamente atingidos pelas obrigações ambientais concernentes à RL e APP, no caso, seja os pequenos, médios e grandes proprietários rurais, a quem se impõe as obrigações, adiante descrita.

#### 2.1.1 Da Reserva Legal e Área de Preservação Permanente

No decorrer dos séculos que sucederam ao descobrimento do território brasileiro por Portugal, observou-se uma clara opção do Poder do Estatal por uma cultura e políticas públicas voltadas ao progresso e desenvolvimento, com a máxima ocupação do território brasileiro e levando aos pontos mais extremos a possibilidade de crescimento, principalmente socioeconômico, como já citado, ainda mais após a revolução industrial.

Certo é que esta conduta de fato ampliou a soberania Estatal e socioeconômica sobre o aumento das riquezas do país; todavia tais direcionamentos, como por exemplo, a construção da rodovia transamazônica revelou no seu enalço um rastro de degradação ambiental, transformando o vislumbrado desenvolvimento nacional, em uma permanente preocupação com o futuro das florestas da nação.

Como forma de minimizar os impactos ambientais gerados pela ocupação do território brasileiro surgiram restrições à utilização e exploração das propriedades rurais. Esses meios legais de restrição encontram na doutrina pátria, as seguintes definições: APP e RL, tornando-se institutos de observância obrigatória, por parte dos proprietários rurais.

Benjamin<sup>61</sup> assim conceitua as APP:

São partes intocáveis da propriedade com rígidos limites de exploração. Colimam proteger o solo e o regime hídrico do imóvel no interesse imediato e em longo prazo do próprio proprietário. No regime jurídico brasileiro, as

---

<sup>61</sup> BENJAMIN, Antônio Herman V. **Desapropriação, reserva florestal legal e áreas de preservação permanente**. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 452

áreas de preservação permanente são espaços territoriais especialmente protegidos, nos termos do art.225, §1º, inciso III, da Constituição Federal, o que garante que sua alteração ou supressão serão permitidos somente através de lei, vedando-se qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção.

Raimundo Alves de Campos Júnior<sup>62</sup>, buscando dar uma maior amplitude na definição do conceito de RL completa:

As reservas florestais legais são áreas de cobertura arbórea, localizadas dentro do imóvel, onde não é permitido o corte raso. Encontram, de um lado, como fundamento constitucional, a função socioambiental da propriedade, e de outro, como destinatários, as gerações futuras; no plano ecológico (sua razão material), justifica-se pela proteção da biodiversidade, que, a toda evidência, não está assegurada com as áreas de preservação permanente, diante de sua configuração geográfica irregular e descontínua.

Eis que do explicitado se pode definir como APP a proteção às áreas de risco ambiental, como bordas de rios e lagos, encostas, alagadiços, entre outras áreas, que vislumbram a perpetuidade daquela situação natural e que, portanto, merece ser protegida, já a RL tenta manter ou recompor as florestas nativas num percentual de área em cada propriedade rural, destinando-se à manutenção do ecossistema e da biodiversidade existentes nos mais distintos locais do território brasileiro.

Legislativamente, as primeiras preocupações no que concerne ao respeito ao meio ambiente em conflito com a utilização da terra surgiram, ainda que timidamente, na legislação brasileira em 1934, com o primeiro Código Florestal, restando estabelecido em seu artigo 1º que *“As florestas existentes no território nacional, consideradas em conjunto, constituem bem de interesse comum a todos os habitantes do país, exercendo-se os direitos de propriedade com as limitações que as leis em geral, e especialmente este código estabelecem”*.

Inúmeras vezes foram alterados os prazos para a instituição de forma efetiva das RL, assim como, para a observância das APP e o desenvolver administrativo de normas nos levou à edição do atual Código Florestal. Despontam assim os institutos das APP, definida no artigo 3º de referida legislação:

II - Área de Preservação Permanente - APP: 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;

Desta feita, são proibidas alterações promovidas pelo homem, bem como qualquer interferência sobre o meio ambiente nas APP, tais como desmatamento ou construção,

---

<sup>62</sup> CAMPOS JÚNIOR, Raimundo Alves de. **O conflito entre o direito de propriedade e o meio ambiente**. 1 ed. Curitiba: Juruá Editora, 2011, P. 173-174.

configurando crime qualquer modificação nessas áreas, encontrando-se tipificadas tais condutas nos artigos 38 a 53 da Lei de Crimes Ambientais, Lei nº 9.605/98.

Todavia é permitido nessas áreas apenas praticar atividades de lazer e se alimentar com frutos das árvores. Márcia Dieguez Leuzinger e Sandra Cureau ponderam a respeito das APP *“a rigidez da disciplina imposta pela norma merece algum temperamento, desde que a atividade que se pretenda desenvolver não implique supressão de vegetação, sendo possível, por exemplo, a exploração de ecoturismo na área”*<sup>63</sup>.

O legislador ao conceituar a APP visou resguardar diretamente os recursos naturais e a garantia do equilíbrio do meio ambiente e, por consequência a manutenção da vida humana, eliminando assim, a possibilidade de degradação por causa do desenvolvimento econômico.

Assim, a preservação da APP é de suma importância para manter o desenvolvimento sustentável para atender de forma satisfatória à fauna, à flora e demais elementos do meio ambiente que dele dependem para sobreviver, incluindo-se aí o próprio homem.

O Código Florestal, quando se trata de definir a quantificação da APP é cristalino sobre o tema, sendo imperioso citar literalmente os principais trechos do disposto na própria lei, assim, o artigo 4º retrata:

Art. 4º Considera-se Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, para os efeitos desta Lei:

I - as faixas marginais de qualquer curso d'água natural perene e intermitente, excluídos os efêmeros, desde a borda da calha do leito regular, em largura mínima de:

- a) 30 (trinta) metros, para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura;
- b) 50 (cinquenta) metros, para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura;
- c) 100 (cem) metros, para os cursos d'água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura;
- d) 200 (duzentos) metros, para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura;
- e) 500 (quinhentos) metros, para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros;

II - as áreas no entorno dos lagos e lagoas naturais, em faixa com largura mínima de:

- a) 100 (cem) metros, em zonas rurais, exceto para o corpo d'água com até 20 (vinte) hectares de superfície, cuja faixa marginal será de 50 (cinquenta) metros;
- b) 30 (trinta) metros, em zonas urbanas.

[...]

Quanto à RL, nova disposição legal encontra-se também no artigo 3º do Código Florestal:

---

<sup>63</sup> LEUZINGER, Márcia Dieguez; CUREAU, Sandra. **Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008, p. 115.

III - Reserva Legal: área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, delimitada nos termos do art. 12, com a função de assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa;

O legislador também delimitou as áreas de RL, conforme dispõe o artigo 12, da Lei nº 12.651/2012:

Art. 12 Todo imóvel rural deve manter área com cobertura de vegetação nativa, a título de Reserva Legal, sem prejuízo da aplicação das normas sobre as Áreas de Preservação Permanente, observados os seguintes percentuais mínimos em relação à área do imóvel, excetuados os casos previstos no art. 68 desta Lei:

I - localizado na Amazônia Legal:

- a) 80% (oitenta por cento), no imóvel situado em área de florestas;
- b) 35% (trinta e cinco por cento), no imóvel situado em área de cerrado;
- c) 20% (vinte por cento), no imóvel situado em área de campos gerais;

II - localizado nas demais regiões do País: 20% (vinte por cento).

[...]

Basicamente, pode-se definir RL como uma área dentro da propriedade rural que deve ser preservada pelo proprietário por abrigar parcela representativa do ambiente natural da região onde está inserida e, que por isso, se torna necessária à manutenção da biodiversidade local.

O atual diploma legal modificou de forma profunda a aplicação das obrigações ambientais quanto aos aspectos de APP e RL, fato que beneficiou os proprietários rurais de forma geral e foi fortemente discutido entre os ambientalistas como retrocesso socioambiental.

Isto porque se analisarmos o Código Florestal de 1965 e do de 2012, houve uma série de disposições malfeitoras, conforme declarou o coordenador do Greenpeace Paulo Adário:

Para ambientalistas, o texto incentiva o desmatamento e possui objetivos “eleitoreiros”. Os deputados ruralistas estão usando o Código Florestal na campanha eleitoral, para conquistar votos de produtores pelo país. A aprovação do texto na comissão especial era “carta marcada”. Todos sabiam que seria aprovado.<sup>64</sup>

Dentre essas malfeitorias reguladas no atual Código Florestal, podemos citar:

- a) A concessão de isenção de RL em propriedades de até 4 módulos fiscais, justificada pelo fato da necessidade de proteção dos pequenos proprietários em prol da economia familiar;

<sup>64</sup> BALZA, G.; CAMPANERUT, C. **Ambientalistas veem objetivo eleitoreiro e incentivo ao desmatamento no novo Código Florestal**. Brasília: UOL Notícias. 07 jul. 2010. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2010/07/06/ambientalistas-veem-objetivo-eleitoreiro-e-incentivo-ao-desmatamento-no-novo-codigo-florestal-katia-abreu-fala-em-avanco.htm>>. Acesso em 20.mar.2016.

b) O Código Florestal deixou de exercer uma diferenciação no que tange à anistia nas áreas consolidadas com relação ao tamanho das propriedades rurais, uma vez que sempre defendeu anistia apenas para pequenos produtores, assim temos que: para quem tiver cometido crimes ambientais o texto prevê a extinção das multas e demais sanções aplicadas até 22 de julho de 2008, ficando suspensas as multas nas APP, até que o PRA estabeleça como ocorrerá a regularização das propriedades. Segundo o projeto, se o produtor cumprir o plano, não pagará as multas, e terá a possibilidade de compensação através de outra região ou mesmo ser recuperado em 20 anos com a utilização de espécies exóticas em até 50% da área;

c) Também houve alteração da faixa obrigatória que deve ser mantida para a preservação de matas ciliares dos rios que tenham menos de cinco metros de largura, pois o antigo Código determinava que o produtor deixasse 30 metros de mata ciliar nessas espécies de rios e o novo texto reduziu essa faixa para 20 metros (art. n° 61-A, II) dentre outras inovações do Código;

#### 2.1.2 A Propriedade Rural e suas Obrigações Ambientais

Apesar dos fatores pessimistas em relação ao Código Florestal vigente este ainda delimita as atividades exercidas nas áreas de RL, que toda propriedade rural deve manter, o que adiante se verá.

O Código Florestal de 1965 imputou de maneira equivalente às obrigações ambientais de caráter *propter-rem* inerentes à propriedade rural; tal legislação não distinguindo o minifúndio, a propriedade familiar, a pequena propriedade, a média e a grande e acabou obrigando seus proprietários da mesma forma, como se estivessem num mesmo patamar de condições econômicas de executar seus trabalhos no campo, como se a porcentagem a ser destinada para cumprir tais obrigações ambientais das áreas que lhes pertencem, gerasse a mesma carga de autossustentabilidade para todos de forma equânime.

Desta forma, o proprietário rural definido pela legislação anterior, que possuía dez hectares devia separar dois para a RL, acrescido da APP que porventura houvesse naquela mesma área; nos mesmos moldes, aquele que possuía cem hectares devia separar vinte, com o acréscimo da APP que porventura houvesse naquela mesma área.

Vale ressaltar que o texto anterior do Código Florestal de 1965, e das demais legislações correlatas, influenciou decisivamente no fato de muitas propriedades de ordem familiar, minifúndio e de pequeno tamanho, terem sido alienadas por seus proprietários, geralmente lavradores, que diante de tais imposições e observâncias legais, preferiram

abandonar o campo e tentar a vida na cidade grande. Essa conduta apenas contribui para engrossar o êxodo rural de uma população despreparada para buscar um diferente mercado trabalho.

Devido a anterior legislação impositiva, restaram aqueles que um dia lavraram sua própria terra, relegados a uma iminente exclusão social, por não encontrar, na grande maioria das vezes, uma ocupação digna, gerando não só o inchaço das grandes cidades, mas também outros danos ambientais relacionados às ocupações irregulares dos solos urbanos, e isso sem relacionar também os danos psicológicos pelos quais estas pessoas passam, gerando com isso um descrédito de suas aspirações de vida pessoal, demonstrando um completo desrespeito ao trabalhador rural.

Por uma questão especificamente econômica de sustentabilidade alimentar e material da sua própria família, resta claro que o impacto para o primeiro possuidor de dez hectares é muito maior, e para tanto, referida legislação necessitava ser revista, assim comparado com nosso Direito Tributário, no qual a tabela de Imposto Renda possui uma progressividade, os que possuem maior renda enquadram-se em faixas mais rigorosas de tributação. Nesse sentido Cassone sustenta:

A progressividade do sistema fiscal em relação à renda foi defendida com vários argumentos: o mais notável e o mais debatido é aquele do sacrifício, que repousa sobre o princípio da utilidade decrescente da renda. Para proporcionar um sacrifício igual a dois contribuintes, um rico e um pobre, sustentou-se que (a tese é de J. S. Mill) é preciso cobrar muito mais do primeiro que do segundo, porque uma lira tirada do rico é, para ele, uma perda muito menor que uma lira tirada de um pobre.<sup>65</sup>

Assim Cambi<sup>66</sup> conceitua o critério proporcionalidade e razoabilidade:

A razoabilidade depende da análise entre o meio empregado pelo legislador e os fins visados (razoabilidade interna), além da legitimidade dos fins (razoabilidade externa). A proporcionalidade, por sua vez, possui estrutura racionalmente definida, constituída pelo exame de três elementos independentes (adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito). Por isso a razoabilidade impõe uma condição material para aplicação individual da justiça, dependendo da observância das situações pessoais e individuais antes da determinação das consequências normativas, enquanto a proporcionalidade consiste em uma estrutura formal (de conteúdo neutro) de relação meio-fim.

Por ser uma política pública de interesse socioambiental, o tratamento havido entre os proprietários rurais e suas devidas classes era descabido, especialmente com respeito aos que se encontram enquadrados no minifúndio e na propriedade familiar. Fato este que foi no

<sup>65</sup> CASSONE, Vittorio. **Direito Tributário**. 19 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2008, p. 259.

<sup>66</sup> CAMBI, Eduardo. **Neoconstitucionalismo e Neoprocessualismo: direitos fundamentais, políticas públicas e protagonismo judiciário**. 2 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 464.

tocante ao minifúndio e a propriedade familiar deveras observado pelo Código Florestal, isso porque houve a permissão de que as áreas consolidadas pelas atividades agrícolas nestas propriedades, anteriores a julho de 2008 ficassem isentas de compor as obrigações ambientais, conforme previsto no §4º do artigo 59 do atual Código Florestal:

§4º No período entre a publicação desta Lei e a implantação do PRA em cada Estado e no Distrito Federal, bem como após a adesão do interessado ao PRA e enquanto estiver sendo cumprido o termo de compromisso, o proprietário ou possuidor não poderá ser autuado por infrações cometidas antes de 22 de julho de 2008, relativas à supressão irregular de vegetação em Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito.

Logo a correta manutenção da existência de RL e APP mereciam no mínimo, uma avaliação das necessidades e adequações possíveis de serem de fato efetivadas.

Para tanto, seria necessário levar em conta as condições de relevo e econômicas de cada Estado Membro Brasileiro, para enfim estabelecer os meio legítimos e normativos que realmente direcionem o texto legal em prol da sociedade brasileira, ou seja, um assunto de grande envergadura como propriedade rural e obrigações ambientais, diante da necessária sustentabilidade de ambos, inclusive o quesito econômico no que tange aos pequenos proprietários rurais, posto que estes fogem do contexto que legitima a propriedade familiar e o minifúndio, e que, portanto, tratam de empresários rurais, que se aproveitando de uma verdadeira cortina de fumaça fornecida pela agricultura familiar, impuseram seus interesses, e que ainda não se contentaram com o texto novo já disponível.

Contudo o legislador fez questão de reafirmar seu compromisso de soberania estatuído no artigo 1º do Código Florestal, sob os ditames da “*preservação das suas florestas e demais formas de vegetação nativa, bem como da biodiversidade, do solo, dos recursos hídricos e da integridade do sistema climático, para o bem estar das gerações presentes e futuras*”; mesmo referido código, em alguns aspectos é relativamente genérico por tratar de separar algumas regiões no direcionamento de sua incidência.

Insta salientar que também a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, traça toda uma metodologia a ser utilizada como Política Nacional do Meio Ambiente, estabelecendo diretrizes para que se mantenha o meio ambiente saudável.

Para efetivo cumprimento daquilo que o novo texto legal designou como funções a serem cumpridas pela Nação em relação à proteção de suas florestas e nativas vegetações, reaparecem modificadas em sua aplicação as obrigações ambientais, e afim de evitar o indevido desmembramento de imóveis, e portanto, tornar este imóvel uma pequena propriedade, o novo diploma legal, em seu §1º do artigo 12, prevê “*em caso de fracionamento do imóvel rural, a qualquer título, inclusive para assentamentos pelo Programa de Reforma*



*Agrária, será considerada, para fins do disposto do caput a área do imóvel antes do fracionamento”.*

Merece destaque ao fato de que passou a ser admitido o computo das Áreas de Preservação Permanente no cálculo do percentual de Reserva Legal. Atualmente, o código prevê essa inclusão quando a soma das APP e RL exceder 80% do imóvel na Amazônia e 20% no restante do país, ou seja, se antes seria possível haver até mais 50% destas modalidades de uma propriedade rural nos campos gerais, agora essa propriedade terá apenas os seus 20% comprometidos com as duas obrigações ambientais, conforme previsto no art. 15 do mesmo diploma legal, mediante as seguintes condições:

Art. 15 Será admitido o cômputo das Áreas de Preservação Permanente no cálculo do percentual da Reserva Legal do imóvel, desde que:

I - o benefício previsto neste artigo não implique a conversão de novas áreas para o uso alternativo do solo;

II - a área a ser computada esteja conservada ou em processo de recuperação, conforme comprovação do proprietário ao órgão estadual integrante do Sisnama; e

III - o proprietário ou possuidor tenha requerido inclusão do imóvel no Cadastro Ambiental Rural - CAR, nos termos desta Lei.

Diante da previsão do artigo sobredito, em seu §2º reza que quem tiver RL conservada e inscrita no CAR, acima do mínimo exigido pelo código poderá utilizar a área excedente para fins de constituição de servidão ambiental, cota de reserva ambiental e outros instrumentos de compensação previstos no texto.

Nesse sentido, se posiciona Guilherme José Purvin de Figueiredo<sup>67</sup>:

É evidente que o objetivo do legislador de 2012 foi de promover a redução dos espaços protegidos, permitindo que a área de preservação permanente venha a ser computada no cálculo da área de reserva legal. À luz do art.15 do novo Código Florestal, passa a ser admitido o cômputo das APPs no cálculo do percentual da reserva legal desde que: I- o benefício previsto naquele artigo não implique a conversão de novas áreas para o uso alternativo do solo; II- a área a ser computada esteja conservada ou em processo de recuperação, conforme comprovação do proprietário ao órgão estadual integrante do Sisnama; e III- o proprietário ou possuidor tenha requerido inclusão do imóvel no Cadastro Ambiental Rural – CAR, nos termos da lei.

As mudanças elencadas no art. 15 promoveram arguições de ferimento ao princípio da proibição do retrocesso ambiental conforme visto em capítulo anterior, sendo importante frisar de antemão que realmente houve uma diminuição da quantidade de áreas gravadas pelas obrigações ambientais.

Ao serem as APP submetidas a uma flexibilidade por seu cômputo no cálculo das RL de forma indistinta entre as classes de produtores, constata-se que houve um ferimento ao

---

<sup>67</sup> FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. **Curso de Direito Ambiental**. 5 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012, p. 337/338.

princípio da vedação ao retrocesso ambiental com referência a diminuição das áreas relacionadas às obrigações ambientais, pois essa possibilidade indica que médios proprietários e latifundiários serão beneficiados pelo novo dispositivo.

Certo é que seria justificável e não se trataria de retrocesso, apenas em relação ao agricultor familiar, aos minifúndios e uma parcela da pequena propriedade rural, bastando averiguar segundo sua capacidade econômica, e não apenas pela quantidade de módulos fiscais que possui.

Acertadamente o legislador agiu em beneficiar o agricultor familiar perante as obrigações ambientais da RL e APP, o que foi demonstrado inclusive, pelo fato de não ter havido qualquer controvérsia política envolvendo o agricultor familiar e a adequação da legislação ambiental, seja no Congresso Nacional, seja no Executivo Federal. Pode-se citar o art. 52 do Código Florestal, que prevê este benefício:

#### CAPÍTULO XII

#### DA AGRICULTURA FAMILIAR

Art. 52. A intervenção e a supressão de vegetação em Áreas de Preservação Permanente e de Reserva Legal para as atividades eventuais ou de baixo impacto ambiental, previstas no inciso X do art. 3º, excetuadas as alíneas *b* e *g*, quando desenvolvidas nos imóveis a que se refere o inciso V do art. 3º, dependerão de simples declaração ao órgão ambiental competente, desde que esteja o imóvel devidamente inscrito no CAR.

Outros pontos que demonstram importância estão no regime adotado com a finalidade de proteger as RL, que são elencadas em capítulo próprio no Código Florestal, e destes pontos, alguns merecem uma especial atenção.

O primeiro se refere à possibilidade da exploração econômica da RL mediante manejo sustentável, desde que previamente aprovado pelo órgão competente do SISNAMA, e que esteja de acordo com as regras que serão adotadas para as práticas de exploração seletiva nas modalidades de manejo sustentável sem propósito comercial para consumo na propriedade, e manejo sustentável para exploração florestal com propósito comercial.

Vejamos que o próprio Estado concede a intervenção e supressão de APP para manutenção da subsistência da agricultura familiar, dos minifundiários e do pequeno produtor rural inserido nos moldes do artigo 3º da referida legislação, mediante simples declaração ao órgão ambiental competente, cuja atuação é regional, desde que esteja inscrito no CAR, para as atividades eventuais ou de baixo impacto ambiental (exceto saneamento e mineração).

Contudo, além de ser claramente expressa a obrigatoriedade da atividade ser de baixo impacto ambiental, há limitação para exercer respectiva atividade rural, devendo implicar, significativamente na preservação ambiental, conforme determina o próprio Código Ambiental:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

[...]

X - atividades eventuais ou de baixo impacto ambiental:

[...]

j) exploração agroflorestal e manejo florestal sustentável, comunitário e familiar, incluindo a extração de produtos florestais não madeireiros, desde que não descaracterizem a cobertura vegetal nativa existente nem prejudiquem a função ambiental da área;

O segundo objetivo é cessar o desmate e promover a recomposição de áreas que deveriam estar gravadas pela obrigação de Reserva Legal, tornando obrigatória a suspensão imediata das atividades em área de RL desmatadas irregularmente após 22 de julho de 2008. Esta atitude legislativa revela que as áreas que foram anteriormente desmatadas ficaram afastadas de sua obrigação ambiental, revelando, neste ponto, mais um ferimento ao princípio da vedação ao retrocesso, já que beneficia indistintamente os proprietários de qualquer classe.

Certo é que, diante da legislação apresentada, dentre outras vigentes, ainda que de algum modo privilegiem certa classe de proprietário rural, preferencialmente o pequeno produtor, resta claro o dever deste proprietário em exercer atividades que não sejam prejudiciais ao meio ambiente, ainda que se coloque em pauta a discussão sobre o retrocesso ambiental ocasionado pelo Código Florestal de 2012, não se pode deixar de observar que também o pequeno produtor tem o dever de preservar o meio ambiente, no que lhe couber.

Na realidade o Código Florestal tentou criar um mecanismo que permita o desenvolvimento, concedendo benefícios ao pequeno produtor rural, mas não retirou do mesmo o dever de proteger o meio ambiente, exigindo recomposição caso prejuízo seja causado, conforme legislação atinente ao caso.

E a terceira, e talvez a mais significativa das modificações ocorridas, trata das áreas de RL, as quais devem ser registrada no órgão ambiental competente por meio de inscrição no CAR, criado pelo Sistema Nacional do Meio Ambiente, sendo vedada a alteração de sua destinação, nos casos de transmissão, a qualquer título, ou de desmembramento, com as exceções previstas na Lei.

Sob vigência da legislação anterior, o registro das APP era feito por intermédio do termo de compromisso de manutenção e reparação da RL, mediante averbação na matrícula do imóvel no Serviço de Registro de Imóveis competente, sendo que com a nova regra será mantido o referido registro, apenas no período entre a data da publicação da Lei e a instalação do sistema, o qual permite o registro da propriedade no CAR.

Faz-se necessário citar as áreas consolidadas previstas no artigo 3º, IV do Código Florestal, que determina serem elas *“área de imóvel rural com ocupação antrópica preexistente a 22 de julho de 2008, com edificações, benfeitorias ou atividades*

*agrossilvipastoris, admitida, neste último caso, a adoção do regime de pousio*”. Com respeito às áreas consolidadas em áreas de RL, novamente o novo texto normativo florestal cometeu um equívoco, pois tornou equivalente as condições do código vigente a qualquer das classes consideradas como pequena propriedade.

O legislador ao fixar mencionada área, acabou permitindo ao proprietário rural fosse beneficiado em desfavor das áreas de preservação, posto que se o mesmo detinha até 10 módulos fiscais e não observou as obrigações ambientais na forma da legislação anterior, cuja demanda seria uma RL e uma APP que gravariam juntas 40% de seu total, deverá observar na nova disposição legal que é de 10% da área total do imóvel para imóveis rurais com área de até 2 módulos fiscais, e 20% da área total do imóvel para imóveis rurais com área superior a 2 e de até 4 módulos fiscais da propriedade com as obrigações ambientais, conforme previsto no artigo 61-B do Código Florestal.

Todavia, o Código Florestal norteou em seu artigo nº 61-A o escalonamento para esses imóveis rurais que possuem áreas consolidadas em APP:

Art. 61-A. Nas Áreas de Preservação Permanente, é autorizada, exclusivamente, a continuidade das atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo e de turismo rural em áreas rurais consolidadas até 22 de julho de 2008.

§ 1º Para os imóveis rurais com área de até 1 (um) módulo fiscal que possuam áreas consolidadas em Áreas de Preservação Permanente ao longo de cursos d’água naturais, será obrigatória a recomposição das respectivas faixas marginais em 5 (cinco) metros, contados da borda da calha do leito regular, independentemente da largura do curso d’água.

§ 2º Para os imóveis rurais com área superior a 1 (um) módulo fiscal e de até 2 (dois) módulos fiscais que possuam áreas consolidadas em Áreas de Preservação Permanente ao longo de cursos d’água naturais, será obrigatória a recomposição das respectivas faixas marginais em 8 (oito) metros, contados da borda da calha do leito regular, independentemente da largura do curso d’água.

§ 3º Para os imóveis rurais com área superior a 2 (dois) módulos fiscais e de até 4 (quatro) módulos fiscais que possuam áreas consolidadas em Áreas de Preservação Permanente ao longo de cursos d’água naturais, será obrigatória a recomposição das respectivas faixas marginais em 15 (quinze) metros, contados da borda da calha do leito regular, independentemente da largura do curso d’água.

§ 4º Para os imóveis rurais com área superior a 4 (quatro) módulos fiscais que possuam áreas consolidadas em Áreas de Preservação Permanente ao longo de cursos d’água naturais, será obrigatória a recomposição das respectivas faixas marginais:

[...]

Ou seja, o escalonamento trazido no parágrafo anterior beneficiou o minifúndio e a propriedade familiar, mas não deveria deliberadamente ser estendida a pequena propriedade

sem melhor avaliar suas condições econômicas, demonstrando ser esta postura correta até certo ponto apenas.

Segundo o art. 67, nos imóveis rurais que detinham em 22 de julho de 2008, área de até 4 módulos fiscais e que possuíam remanescente de vegetação nativa em percentuais inferiores ao previsto no artigo 12, a RL será constituída com a área ocupada com a vegetação nativa existente em 22 de julho de 2008, vedadas novas conversões para uso alternativo do solo. Novamente o Código Florestal falhou em não separar o minifúndio e a propriedade familiar da pequena propriedade, pois deveria haver uma avaliação melhor das condições econômicas de referida área.

Como anteriormente comentado, é bem comum em pequenas propriedades instalarem-se grandes produções, como por exemplo: avícolas, suínas e leiteiras, demonstrando novamente ser esta postura, apenas parcialmente correta.

Sob a ótica ambiental, também pode ser comprovada face à análise sumária da Resolução n° 369/2006<sup>68</sup>, que dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em APP, que são áreas consistentes em bens de interesse nacional e espaços territoriais especialmente protegidos, cobertos ou não por vegetação, 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.

Vislumbra-se à luz de referida Resolução a possibilidade de supressão de vegetação em APP por razão de interesse social, no qual se enquadra a regularização fundiária sustentável de área urbana, conforme art. 2º, inciso 11, alínea “c”:

Art. 2º O órgão ambiental competente somente poderá autorizar a intervenção ou supressão de vegetação em APP, devidamente caracterizada e motivada mediante procedimento administrativo autônomo e prévio, e atendidos os requisitos previstos nesta resolução e noutras normas federais, estaduais e municipais aplicáveis, bem como no Plano Diretor, Zoneamento Ecológico-Econômico e Plano de Manejo das Unidades de Conservação, se existentes, nos seguintes casos:

I - utilidade pública:

[...]

II- interesse social:

[...]

c) a regularização fundiária sustentável de área urbana;

[...]

---

<sup>68</sup> Dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente-APP - Data da legislação: 28/03/2006 - Publicação DOU: 29/03/2006.

Portanto, resta claro que a legislação já concedeu uma série de benesses aos proprietários rurais, sejam eles minifúndio, latifúndio ou propriedade familiar, isto sem mencionar na própria legislação do Código Florestal que por si só já reduziu de fato a porcentagem das RL, como comentada por estudiosos do assunto. Outrora se faz necessário o entendimento no que se refere à legislação em vigor, a respeito da manutenção do meio ambiente, abaixo explicado.

### 2.1.3 Da Recomposição, Regeneração e Compensação

O artigo 59 do Código Florestal regulamenta o Programa de Regularização Ambiental - PRA e este também está inserido no rol do artigo 4º, II do Decreto nº 8.235 de 05 maio de 2014, que também regula o PRA; tais previsões legais obrigam o proprietário rural a recompor, regenerar e compensar a área florestal anteriormente devastada, mesmo sem propriamente aderirem ao PRA. Assim se procede à regularização da RL.

A recomposição consiste em recuperar a cobertura vegetal da RL por meio do plantio de espécies adequadas, com a possibilidade de intercalar espécies nativas com exóticas e frutíferas, tendo como prazo de implementação até 20 anos, sendo certo que as plantas exóticas não podem ocupar mais de 50% do total, segundo os critérios estabelecidos nas normas abaixo extraídas do Código Florestal:

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

I - recompor a Reserva Legal;

[...]

§ 2º A recomposição de que trata o inciso I do caput deverá atender os critérios estipulados pelo órgão competente do Sisnama e ser concluída em até 20 (vinte) anos, abrangendo, a cada 2 (dois) anos, no mínimo 1/10 (um décimo) da área total necessária à sua complementação.

Art. 61-A [...]

IV - plantio intercalado de espécies lenhosas, perenes ou de ciclo longo, exóticas com nativas de ocorrência regional, em até 50% (cinquenta por cento) da área total a ser recomposta, no caso dos imóveis a que se refere o inciso V do caput do art. 3º.

Já a regeneração ocorre quando a vegetação volta a brotar e crescer naturalmente, exercendo suas funções ambientais. Para que tudo ocorra de forma equilibrada, qualquer atividade econômica deve ser interrompida, ficando tal área protegida e com acesso restrito.

A compensação ambiental é um mecanismo pelo qual a RL pode ser recuperada por meio da compra de uma área coberta com vegetação natural em outro local, ao invés de fazer

isto dentro do próprio imóvel. As áreas usadas para compensar devem estar dentro do mesmo bioma da reserva. Neste caso, o proprietário pode optar pelo arrendamento, compra de Cota de Reserva Ambiental (CRA) ou doação.<sup>69</sup>

## 2.2 DOS MECANISMOS: CAR, SICAR, PRA E GEORREFERENCIAMENTO

Neste item serão abordados os mecanismos de controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento, prazos e outros aspectos relevantes perante a inovação da edição do atual Código Florestal.

### 2.2.1 Do Cadastro Ambiental Rural – CAR

O CAR<sup>70</sup> é sem dúvida uma das novidades mais festejadas do Código Florestal; certamente é uma ferramenta para efetivação do princípio da informação ambiental, nasceu com a vigência do Código Florestal, Lei Federal nº 12.651/2012, que em seu art. 29 assim iniciou:

Art. 29. É criado o Cadastro Ambiental Rural - CAR, no âmbito do Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente - SINIMA, registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento.

Retomando o ponto do marco legal de contagem regressiva para implementação do CAR, diante do artigo sobredito, deve-se observar o art. 21 daquele primeiro Decreto nº 7.830/12:

Art. 21. Ato do Ministro de Estado do Meio Ambiente estabelecerá a data a partir da qual o CAR será considerado implantado para os fins do disposto neste Decreto e detalhará as informações e os documentos necessários à inscrição no CAR, ouvidos os Ministros de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e do Desenvolvimento Agrário.

Interessantíssima pesquisa fez Marques, que em sua obra muito bem lembrou que:

“[...] a preocupação com o cadastramento dos imóveis rurais não é recente nem começou com o advento do Estatuto da Terra - (Lei nº 4.054/64) – na verdade, a Lei nº 601/1850, art. 13, já revelava o interesse do governo em conhecer a real situação das terras possuídas. Com isso, instituiu o “Registro

<sup>69</sup> VIANA, Virgílio. **Formas de regularização da reserva legal**. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/codigo-florestal/reserva-legal-protacao-necessaria-ou-intromissao-do-estado/formas-de-regularizacao-da-reserva-legal.aspx>>. Acesso em 02.fev.2016.

<sup>70</sup> CAR. **O que é Cadastro Ambiental Rural**. Disponível em: <<http://www.car.gov.br/#/sobre>>. Acesso em: 22.set.2015

Paroquial”, ou “Registro do Vigário”, que foi regulamentado no Decreto nº 1.318, de 1854”.<sup>71</sup>

Importante salientar que, com as novas normas, são esperados milhões de imóveis para cadastro e monitoramento da situação das APP - margens de rios, nascentes e nos morros – e RL - área de conservação com cobertura de vegetação nativa sem supressão.

Vale destacar que foi uma preocupação tributária que gerou os cadastros de imóveis, pois, antes mesmo do surgimento do Imposto Territorial Rural – ITR pela Lei nº 9.393/96, o governo instituiu em 1972 o Sistema Nacional de Cadastro Rural – SNCR e o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais – CNIR, que tinha bases de informações gerenciadas pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e pela Receita Federal.

Assim Marques<sup>72</sup>, parafraseando Rafael Augusto Mendonça Lima traz em sua obra:

“[...] o cadastramento tem duas finalidades principais: a) fiscal; e b) econômica. A fiscal visa identificar o imóvel e o tipo de sua exploração para efeito de ser classificado e lançado o ITR sobre ele. O fim econômico tem por objetivo fazer um quadro demonstrativo da situação por municípios, ou por regiões da exploração agrária no país, com todos os problemas existentes.

O CAR é um cadastro eletrônico que conterà dados básicos das propriedades, salientando-se sua obrigatoriedade para todos os imóveis rurais, conforme artigo 6º do Decreto nº 7.830/12, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento.

Art. 6º A inscrição no CAR, obrigatória para todas as propriedades e posses rurais, tem natureza declaratória e permanente, e conterà informações sobre o imóvel rural, conforme o disposto no art. 21.

Este cadastro pode ser considerado como documento de identidade da propriedade rural, cujos dados informados são declaratórios e de responsabilidade do proprietário, tendo finalidade de integrar informações ambientais das propriedades e posses rurais.

Ademais, será o CAR, a médio prazo, um instrumento fundamental para auxiliar no processo de regularização ambiental de propriedades e posses rurais comparado a um mapa digital a partir do qual são calculados os valores das áreas para diagnóstico ambiental, já claramente definido pelo artigo 29 do Código Florestal como sendo:

Art. 29 §3º A inscrição no CAR será obrigatória para todas as propriedades e posses rurais, devendo ser requerida no prazo de 1 (um) ano contado da sua implantação, prorrogável, uma única vez, por igual período por ato do Chefe do Poder Executivo.

Esta ferramenta será utilizada pelos governos federal e estadual para melhoria ambiental e auxiliar no planejamento do imóvel rural e na recuperação de áreas degradadas,

<sup>71</sup> MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito Agrário Brasileiro**. São Paulo: Atlas, 2012, p. 192-194.

<sup>72</sup> Ibidem.



sendo certo que o monitoramento e combate ao desmatamento das florestas e demais formas de vegetação nativa, se dará através do planejamento ambiental e econômico das propriedades.

Conforme mensagem no site do Instituto do Meio Ambiente do Mato Grosso do Sul (IMASUL)<sup>73</sup> a inscrição deve ser feita junto ao órgão ambiental estadual ou municipal competente, que disponibilizará na internet programa destinado à inscrição no CAR.

Portanto, é necessário que o produtor se planeje antecipadamente e tenha uma orientação adequada para que não haja insegurança diante da complexidade do Código Florestal, ficando atento à qualidade dos serviços prestados e as possibilidades de regularização e benefícios para a propriedade.

#### 2.2.2 Finalidade, Requisitos e Benefícios do CAR e da sua Falta de Apresentação

A parte final do já citado artigo 29 do Código Florestal demonstra a preocupação do poder público monitorar, planejar ambientalmente e economicamente de modo a combater o desmatamento, levando-nos um pouco antes ao artigo nº 12, IV do mesmo texto vigente, Lei Federal nº 12.651/12, que assim iniciou especialmente em nossa região:

Art. 12. Todo imóvel rural deve manter área com cobertura de vegetação nativa, a título de Reserva Legal, sem prejuízo da aplicação das normas sobre as Áreas de Preservação Permanente, observados os seguintes percentuais mínimos em relação à área do imóvel, excetuados os casos previstos no art. 68 desta Lei:

[...]

II - localizado nas demais regiões do País: 20% (vinte por cento).

§ 3º Após a implantação do CAR, a supressão de novas áreas de floresta ou outras formas de vegetação nativa apenas será autorizada pelo órgão ambiental estadual integrante do Sisnama se o imóvel estiver inserido no mencionado cadastro, ressalvado o previsto no art. 30.

O artigo mencionado trata da RL, área esta de conservação com cobertura de vegetação nativa sem supressão e, portanto, com o cadastro ambiental rural devidamente regularizado pelo produtor.

Fiorillo<sup>74</sup> bem lembra e efetua a distinção entre as APP e RL: *“as APPs não podem ser exploradas economicamente. Já as áreas de RL devidamente averbadas poderão, desde que tenham plano de manejo sustentável aprovado pelos órgãos ambientais”*.

---

<sup>73</sup> IMASUL. Instituto do Meio Ambiente do Mato Grosso do Sul. Disponível em <<http://www.imasul.ms.gov.br/index.php?inside=1&tp=3%E2%88%81=&show=6583>> . Acesso em: 07.set.2015

Os requisitos do CAR são inicialmente delineados pelo artigo 29, § 1º do Código Florestal, assim descritos: I - identificação do proprietário ou possuidor rural; II - comprovação da propriedade ou posse; III - identificação do imóvel por meio de planta e memorial descritivo, contendo a indicação das coordenadas geográficas com pelo menos um ponto de amarração do perímetro do imóvel, informando a localização dos remanescentes de vegetação nativa, das APP, das áreas de Uso Restrito (UR), das áreas consolidadas e, caso existente, também da localização da RL.

Daquela sequência cronológica legal, agora no Decreto nº 7.830/12, publicado em Diário Oficial da União de 18/10/2012, quase 05 meses após a publicação do Código Florestal (28/05/2012), em seu art. 5º, apenas ratifica o mesmo texto.

[...] os dados do proprietário, possuidor rural ou responsável direto pelo imóvel rural, a respectiva planta georreferenciada do perímetro do imóvel, das áreas de interesse social e das áreas de utilidade pública, com a informação da localização dos remanescentes de vegetação nativa, das Áreas de Preservação Permanente, das Áreas de Uso Restrito, das áreas consolidadas e da localização das Reservas Legais.

Já para o pequeno produtor rural, caracterizado por seus quatro módulos fiscais que desenvolva atividades agrossilvipastoris o procedimento se apresenta mais simplificado, conforme artigo 8º, Decreto nº 7.830, basta apenas “*a identificação do proprietário ou possuidor rural, a comprovação da propriedade ou posse e a apresentação de croqui que indique o perímetro do imóvel, as Áreas de Preservação Permanente e os remanescentes que formam a Reserva Legal*”.

O CAR, por ser obrigatório e fazer um verdadeiro DNA da propriedade, facilitará a vida do proprietário rural que pretende obter licenças ambientais, pois a comprovação da regularidade da propriedade acontecerá por meio da inscrição e aprovação do CAR e o cumprimento no disposto no Plano de Regularização Ambiental, que será em breve instituído.

Não haverá mais a necessidade de procedimentos anteriormente obrigatórios, como a averbação em matrícula de RL. Dentre os benefícios desses programas pode-se citar, de acordo com o Código Florestal<sup>74</sup>:

- a) A possibilidade de o proprietário ou possuidor fazer também o planejamento do imóvel, com a delimitação dos diferentes tipos de áreas e seus usos;
- b) O registro da RL no CAR desobriga a averbação no Cartório de Registro de Imóveis,

<sup>74</sup> FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 583-590.

<sup>75</sup> Ministério do Meio Ambiente. **Cadastro Ambiental Rural**. Disponível em: <<http://www.florestal.gov.br/cadastro-ambiental-rural/o-que-e-o-cadastro-ambiental-rural-car?print=1&tmpl=component>>. Acesso em 21.abr.15.

- c) Obtenção de crédito agrícola, em todas as suas modalidades, com taxas de juros menores, bem como limites e prazos maiores que o praticado no mercado, em especial após maio de 2017, quando será pré-requisito para o acesso a crédito;
- d) Dedução das APP, de RL e de Uso Restrito (UR) base de cálculo do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural-ITR, gerando créditos tributários;
- e) Linhas de financiamento para atender iniciativas de preservação voluntária de vegetação nativa, proteção de espécies da flora nativa ameaçadas de extinção, manejo florestal e agroflorestal sustentável realizados na propriedade ou posse rural, ou recuperação de áreas degradadas;
- f) Isenção de impostos para os principais insumos e equipamentos, tais como: fio de arame, postes de madeira tratada, bombas d'água, trado de perfuração do solo, dentre outros utilizados para os processos de recuperação e manutenção das APP, de RL e de uso restrito;
- g) Para imóveis com algum passivo ambiental relativo às áreas de APP, de RL e de uso restrito, o cadastro é o requisito para adesão aos PRA estaduais, que contam com várias vantagens como:
  - 1) A suspensão da punibilidade dos crimes previstos nos artigos 38, 39 e 48 da Lei de crimes ambientais (Lei 9.651/1998);
  - 2) A suspensão de sanções em função de infrações administrativas por supressão irregular de vegetação em áreas de APP, RL e de UR, cometidas até 22/07/2008.

De forma genérica, o produtor rural terá a garantia de tempo para correções e avaliações cadastrais antes do término do prazo regressivo instituído.

A exemplo disto temos no Decreto nº 7.830 a regra trazida pelo artigo 7º caso sejam *“detectadas pendências ou inconsistências [...] o órgão responsável deverá notificar o requerente, de uma única vez, para que preste informações complementares ou promova a correção e adequação das informações prestadas.”*

Destarte o parágrafo primeiro do mesmo artigo lembra que: *“deverá fazer as alterações no prazo estabelecido pelo órgão ambiental competente, sob pena de cancelamento da sua inscrição no CAR”*.

O segundo parágrafo do mesmo artigo lembra que:

Enquanto não houver manifestação do órgão competente acerca de pendências ou inconsistências nas informações declaradas e nos documentos apresentados para a inscrição no CAR, será considerada efetivada a inscrição do imóvel rural no CAR, para todos os fins previstos em lei.

Ou seja, a antecipação é essencial, evitando que todas estas adequações sejam feitas em curto prazo.

Os maiores benefícios da regularização e organização prévia, portanto, residem na possibilidade de melhor planejamento ambiental e econômico do uso e ocupação do imóvel rural, regularizando as APP e/ou RL, inclusive com reflexos tributários na dedução do ITR.

Importante ao produtor é aquela nova regra trazida pelo artigo 15 do Código Florestal quanto ao cômputo das APP no cálculo do percentual da RL, o que também só será possível se houver requerimento do imóvel no CAR, conforme abaixo descrito:

Art. 15 Será admitido o cômputo das Áreas de Preservação Permanente no cálculo do percentual da Reserva Legal do imóvel, desde que:

[...]

III - o proprietário ou possuidor tenha requerido inclusão do imóvel no Cadastro Ambiental Rural - CAR, nos termos desta Lei.

Suspensão de sanções havidas até 22/07/2008 em função de infrações administrativas por supressão irregular de vegetação em áreas de APP, RL e de UR, cometidas até tal data, o CAR permitirá suspensão destas autuações, com o devido amparo legal no artigo 14 daquele primeiro decreto nº 7.830:

Art. 14 O proprietário ou possuidor rural inscrito no CAR que for autuado pelas infrações cometidas antes de 22 de julho de 2008, durante o prazo de que trata o art. 11, poderá promover a regularização da situação por meio da adesão ao PRA, aplicando-se-lhe o disposto no art. 13.

Assim conclui-se que cabe ao proprietário rural adequar-se as novas regras, dentro do prazo estipulado em lei não só como forma de prevenção as multas, sanções e bloqueios financeiros inerentes ao sistema bancário, mas sim como forma de colaboração para com o próprio meio ambiente, posto que deste solo ele retira sua sobrevivência, nada mais justo que mantê-lo, ainda que não seja o Código Florestal, uma obra prima em defesa ao meio ambiente.

O prazo de um ano para inscrição dos imóveis rurais no CAR começou a contar a partir da publicação da Instrução Normativa nº 02 de 2014, do Ministério do Meio Ambiente, publicada no dia 06 de maio de 2014, que implantou nacionalmente o CAR, sendo certo que tal prazo já foi prorrogado por força do artigo 29 do Código Florestal, que reza tal possibilidade por uma única vez, desta feita, a obrigatoriedade de cadastro terá vencimento de prazo em maio de 2016. Assim, o programa Sistema de Cadastro Ambiental Rural (SICAR) irá apontar se há ou não necessidade de recuperação de APP e RL.

Contudo muitos proprietários rurais sequer possuem conhecimento desta obrigatoriedade e outros acreditam que haverá nova prorrogação, situação esta que acarretará um enorme volume de multas ambientais de custos altíssimos, bem como a restrição do

acesso a financiamentos bancários, entre outras sanções, como por exemplo a que se aplica à falta de informações perante o CAR, onde penaliza o Decreto nº 7.830 em seu artigo 6º, §1º:

Art. 6º §1º As informações são de responsabilidade do declarante, que incorrerá em sanções penais e administrativas, sem prejuízo de outras previstas na legislação, quando total ou parcialmente falsas, enganosas ou omissas.

Outra penalidade está prevista no artigo 78-A que estabelece que a partir de 25 de maio de 2017 os proprietários de terras que não tiverem os registros no CAR não poderão tomar crédito nas instituições financeiras, assim como consta no artigo 78 do Código Florestal, se aplica o prazo de 5 anos a partir de sua publicação, para concessão de crédito agrícola:

Art. 78-A. Após 5 (cinco) anos da data da publicação desta Lei, as instituições financeiras só concederão crédito agrícola, em qualquer de suas modalidades, para proprietários de imóveis rurais que estejam inscritos no CAR.

É muito importante, como vem ocorrendo, uma campanha preventiva de cadastro ao CAR, a qual tem como escopo evitar episódios como o que aconteceu em Belém/PA durante a Operação Oriente na data de 17/06/2010, quando o IBAMA multou cinco fazendas em cerca de R\$ 16 milhões<sup>76</sup>.

A não regularização do CAR trará como consequências um possível impedimento na obtenção de licenças ambientais para uso ou exploração dos recursos naturais da propriedade, no que podemos ver o exemplo da aquicultura, já expressamente proibida à atividade sem inscrição no CAR:

Art. 4º [...] § 6º Nos imóveis rurais com até 15 (quinze) módulos fiscais, é admitida, nas áreas de que tratam os incisos I e II do caput deste artigo, a prática da aquicultura e a infraestrutura física diretamente a ela associada, desde que:

[...]

IV - o imóvel esteja inscrito no Cadastro Ambiental Rural - CAR.

### 2.2.3 Do Sistema de Cadastro Ambiental Rural – SICAR

Em seu artigo nº 3º do Código Florestal define-o como um sistema nacional com o objetivo de:

I - receber, gerenciar e integrar os dados do CAR de todos os entes federativos;

---

<sup>76</sup> IBAMA. **ibama aplica primeiras multas por falta de Cadastro Ambiental Rural no Pará**. Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/publicadas/ibama-aplica-primeiras-multas-por-falta-de-cadastro-ambiental-rural-no-para>. Acesso em 21.jun.2015.

II - cadastrar e controlar as informações dos imóveis rurais, referentes a seu perímetro e localização, aos remanescentes de vegetação nativa, às áreas de interesse social, às áreas de utilidade pública, às Áreas de Preservação Permanente, às Áreas de Uso Restrito, às áreas consolidadas e às Reservas Legais;

III - monitorar a manutenção, a recomposição, a regeneração, a compensação e a supressão da vegetação nativa e da cobertura vegetal nas áreas de Preservação Permanente, de Uso Restrito, e de Reserva Legal, no interior dos imóveis rurais;

IV - promover o planejamento ambiental e econômico do uso do solo e conservação ambiental no território nacional; e

V - disponibilizar informações de natureza pública sobre a regularização ambiental dos imóveis rurais em território nacional, na Internet.

Serve, portanto o referido sistema para padronizar a sistematização destas informações conveniadas aos órgãos estaduais para melhor consulta e acompanhamento da situação da regularização ambiental dos imóveis rurais, cujos dados servirão para a conservação do meio ambiente e a adequação ambiental de propriedades rurais, de modo a monitorar e combater o desmatamento ilegal.

#### 2.2.4 Do Programa de Regularização Ambiental – PRA

O CAR antecede o PRA (art. 59, § 2º), sendo condição obrigatória para adesão ao programa, para quem busca regularizar a situação do passivo ambiental afastando a incidência das multas e autuações por infrações cometidas antes de 22 de julho de 2008, quase sempre, exorbitantes.

Art. 59 A União, os Estados e o Distrito Federal deverão, no prazo de 1 (um) ano, contado a partir da data da publicação desta Lei, prorrogável por uma única vez, por igual período, por ato do Chefe do Poder Executivo, implantar Programas de Regularização Ambiental - PRAs de posses e propriedades rurais, com o objetivo de adequá-las aos termos deste Capítulo.

[...]

§ 2º A inscrição do imóvel rural no CAR é condição obrigatória para a adesão ao PRA, devendo esta adesão ser requerida pelo interessado no prazo de 1 (um) ano, contado a partir da implantação a que se refere o caput, prorrogável por uma única vez, por igual período, por ato do Chefe do Poder Executivo.

O Decreto nº 8.235 de 05 de maio de 2014, regulamenta o PRA e traduz obrigações diretas aos produtores rurais, sejam proprietários ou possuidores, pois tem o objetivo de estabelecer as normas gerais complementares para os Programas de Regularização Ambiental dos Estados e do Distrito Federal, de que trata o Decreto nº 7.830, de 17 de outubro de 2012, que por sua vez, traz em seu artigo 12 uma novidade: as autuações no período entre a publicação do Código Ambiental e a implantação do PRA em cada Estado e no Distrito

Federal, impede o proprietário ou possuidor de ser autuado por infrações cometidas antes de 22 de julho de 2008.

Inicia pelo Código Florestal em seu artigo 59 o PRA, tratando-se de regularização do chamado passivo ambiental, que traduz que em áreas pendentes de regularização ambiental deverá ficar registrada a forma de recuperação, recomposição, regeneração ou compensação das áreas nativas.

Desta feita, o PRA trata da regularização das APP, de RL e de UR mediante recuperação, recomposição, regeneração ou compensação, como conjunto de ações ou iniciativas a serem desenvolvidas por proprietários e posseiros rurais com o objetivo de adequar e promover a regularização ambiental, conforme artigo 9º do Decreto nº 7.830/2012:

Art. 9º Serão instituídos, no âmbito da União, dos Estados e do Distrito Federal, Programas de Regularização Ambiental - PRAs, que compreenderão o conjunto de ações ou iniciativas a serem desenvolvidas por proprietários e posseiros rurais com o objetivo de adequar e promover a regularização ambiental com vistas ao cumprimento do disposto no Capítulo XIII da Lei no 12.651, de 2012.

Os instrumentos do PRA aparecem logo em seguida no paragrafo único do artigo retromencionado:

- I - o Cadastro Ambiental Rural - CAR, conforme disposto no caput do art. 5º;
- II - o termo de compromisso;
- III - o Projeto de Recomposição de Áreas Degradadas e Alteradas; e,
- IV - as Cotas de Reserva Ambiental - CRA, quando couber.

Os proprietários ou possuidores de imóveis rurais deverão realizar o PRA após o preenchimento do CAR. O decreto complementa as regras necessárias à implantação do CAR, o que dará início ao processo de recuperação ambiental rural previsto na Lei nº 12.651/2012, atual Código Florestal.

Certo é que os proprietários começarão a receber notificações para regularização após o termino do prazo do CAR, isto é, a partir de maio do ano de 2016.

Insta salientar que caso seja descumprido o termo de compromisso estabelecido pelo PRA, será retomado o curso do processo administrativo, sem prejuízo da aplicação da multa e das sanções previstas no termo de compromisso, bem como serão adotadas as providências necessárias para o prosseguimento do processo criminal.

#### 2.2.5 Do Georreferenciamento

A Lei nº 10.267 de 28 de agosto de 2001, regulamentada pelo decreto de nº 4.449 de 30 de outubro de 2002 que foi alterado pelo decreto nº 5.570 de 31 de outubro de 2005, criou

o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR). A referida lei torna obrigatório o georreferenciamento do imóvel para inclusão da propriedade no CNIR, condição esta, necessária para que se realize qualquer alteração cartorial da propriedade.

Georreferenciamento é o mapeamento de um imóvel rural referenciando os vértices de seu perímetro ao Sistema Geodésico Brasileiro, definindo sua área e sua posição geográfica. Serve para a regularização registral dos imóveis rurais, segundo a nova legislação (Lei nº 10.267/01 e Decretos nº 4.449/02 e nº 5.570/05)<sup>77</sup>, consistindo na descrição do imóvel rural em suas características, limites e confrontações, realizando o levantamento das coordenadas dos vértices definidores dos imóveis rurais, georreferenciados ao sistema geodésico brasileiro, com precisão posicional fixada pelo INCRA.

O trabalho de georreferenciamento envolve, além do levantamento de dados, cálculos, análises documentais, projetos e desenhos, em consonância com o disposto na legislação federal e na norma técnica ao INCRA. O trabalho possui estreita relação com o processo gerencial da propriedade, pois é através deste que o proprietário atualiza a situação cartorial e cadastral da propriedade. Além disso, é com base nestes dados que o proprietário irá unificar e gerenciar de forma mais eficiente às informações da propriedade no que diz respeito ao INCRA, Receita Federal e cartório<sup>78</sup>.

Desta feita, o produtor rural necessariamente precisará de profissional habilitado, bem como equipado para realizar todo esse planejamento ambiental, com a devida instrumentalização para que se adeque não somente a legislação, bem como mantenha, preserve ou restaure as áreas degradadas antes que estabeleça-se multa.

Estabelecidos os critérios normativos, bem como regulamentos para concretizar maior efetividade em face da preservação ambiental, necessário se faz analisar a lei estadual paulista em sua verticalidade perante os demais entes federados, e seu desrespeito não somente à legislação constitucional, mas também no que fere preceitos básicos de que esta sociedade tenta aos poucos desvincular-se, caso contrário poder-se-ia claramente relatar como um retrocesso social.

---

<sup>77</sup> AGROLINK. **Georreferenciamento.** Disponível em: <<http://agrolink.com.br/georreferenciamento/Default.aspx>>. Acesso em: 07.set.2015.

<sup>78</sup> MED GEO. Saiba o que é georreferenciamento, como é feito, quem deve fazer, os prazos, leis e decretos. Disponível em: <<http://medgeo.com.br/georreferenciamento>>. Acesso em: 07.set.2015.



### 3 A LEI ESTADUAL PAULISTA Nº 15.684/2015: E O CONFLITO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA

No presente capítulo faz-se necessária a interpretação das normas constitucionais, para que reste caracterizada a falha na edição da Lei Estadual Paulista nº 15.684/15 especificamente na redação do artigo 27, na tentativa de extinguir o dever obrigacional de manutenção das áreas verdes, mais conhecidas como APP, já abordadas no segundo capítulo e sua importância fundamental no Direito Ambiental.

Para tanto, devemos iniciar o estudo com relação à distribuição de competências, em especial a legislativa concorrente não-cumulativa, sobrepondo suas características, deveres e obrigações assim estatuídos no ordenamento legal, analisando as normas gerais e quais as consequências diante do ordenamento pátrio.

#### 3.1 COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL NA MATÉRIA AMBIENTAL

Antes de adentrar na classificação das competências em matéria de ordem ambiental, faz-se necessário um prévio estudo da origem de sua divisão, que iniciou-se com o Estado Federado em 1889 com a Proclamação da República<sup>79</sup>.

O Federalismo é uma forma de Estado, denominado Estado Federal ou também Federação, caracterizada pela união de estados-membros, os quais possuem autonomia político-constitucional.

A configuração moderna do federalismo teve origem nos Estados Unidos em Filadélfia, no ano de 1787, quando se reuniram os convencionais com o objetivo de aprimorar a união das treze colônias que tinham acabado de proclamar independência à Inglaterra. Os representantes de cada colônia reuniam-se de forma independente e soberana, ou seja, na forma de confederação, para constituir o Estado Central, mantendo suas autonomias. Para que não houvesse desvinculação dessas colônias, criou-se o sistema federativo, em cada qual abria mão de sua autonomia em prol da União, todavia, organizavam-se como Estados independentes.<sup>80</sup>

Podemos observar no federalismo que a Constituição Federal determina algumas vedações de natureza Federativa à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Nesse sentido, Sylvio Motta e Gustavo Barchet afirmam:

---

<sup>79</sup> BARBOSA, Antônio Jose. **O Federalismo Brasileiro**. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/jovensenador/arquivos/o-federalismo-brasileiro>>. Acesso em 07.mar.2016.

<sup>80</sup> SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Tutela Constitucional do Meio Ambiente**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p.125.

O art.19 da constituição da República estabelece três regras proibitivas, todas de natureza federativa, com o objetivo de reforçar o vínculo entre os diversos membros da Federação brasileira, ressaltando a sua posição de paridade. Dentro desse contexto de não-sobreposição, as vedações do art.19 da CR visam a garantir um mínimo de equilíbrio e de harmonia entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, bem como entre os cultos religiosos e as igrejas do Brasil, e mesmo entre todos os brasileiros, sejam natos ou naturalizados, seja qual for o ponto do território nacional em que residam ou venham a residir.<sup>81</sup>

Era o Brasil denominado Sistema Republicano Presidencialista de Governo, com forma Federativa de Estado, e como instrumento de proteção uma Suprema Corte Ativa, em caso de eventual situação de desrespeito ao modelo político vigente, poder-se-ia decretar a inconstitucionalidade dos atos do poder.

Paulo Bonavides fez referência ao decreto nº 19.398, de 11 de novembro de 1930, como o início do período do estado liberal:

Essa concepção política e doutrinária de um Estado liberal com todo o alcance dos valores republicano do século chegava assim dos Estados Unidos ao Brasil de maneiras um tanto retardada, mas aqui iria dominar formalmente durante o período constitucional que se dilata de 24 de fevereiro de 1891, data da proclamação da primeira constituição republicana do Brasil, até o dec.19.398, de 11 de novembro de 1930, que marcou juridicamente o fim da chamada Primeira República e consagrou o exercício discricionário de autoritarismo e ditadura se seguiu a 1930 e durou quatro anos, até que, enfim, uma assembleia constituinte, convocada e eleita, fez a reorganização constitucional do país.<sup>82</sup>

Ocorreram grandes transformações, tanto sociais quanto políticas e, em virtude disto, o Brasil escreveu sua história entre as crises. Consequentemente, ocorreram queda de governos e mudanças de constituições.

O Estado brasileiro liberal, por meio de muitas lutas e conquistas, proclamou a Lei Maior atual: Constituição Federal de 1988, constituindo o Estado de República Federativa do Brasil.

Eis que federalismo brasileiro tem como peculiaridade: a inclusão dos Municípios como membros. Disposto no *caput* do art. 1º da Carta Magna que "*A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito*".

Genericamente podemos citar quatro capacidades compreendidas com autonomia: auto-organização e autolegislação, em que se regendo pelas constituições e leis que adotarem, analisando os princípios da Constituição Federal; autogoverno, capacidade dos entes

<sup>81</sup> MOTTA, Sylvio; BARCHET, Gustavo. **Curso de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Campus, 2007, p. 438.

<sup>82</sup> BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 26 ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 365.

federados para estruturar os seus poderes executivos e legislativos; e, por fim, autoadministração, meio pelo qual cada ente federado executa os serviços e desempenha as atividades que não estejam estabelecidas nas respectivas capacidades.

Instituiu ainda a Constituição Federal em seu artigo 60 a condição de cláusula pétrea à forma federativa de estado, o que significa dizer que é inconstitucional qualquer proposta de emenda cujo objetivo seja anular a autonomia dos entes federados.

Em contrapartida, os Territórios Federais não são entes Federados e não possuem competência de natureza política, assim, eles possuem caráter administrativo, que integram a união na condição de autarquias, devido uma descentralização administrativo-territorial, não compondo a Federação.

Frise-se que, atualmente, não existe nenhum Território Federal, pois a situação jurídica foi alterada pelo Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, artigo 14. Os últimos territórios foram os de Roraima e Amapá, que foram transformados em Estados.

O Estado Federal é o titular da soberania e exerce esta atividade em sentido externo, como pessoa Jurídica de Direito Público, e formado pelo conjunto de União: Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios. No âmbito interno, são representados pela União, a qual exerce as atribuições da soberania do Estado Brasileiro.

Insta salientar que a União poderá agir em nome próprio, inclusive em nome de toda a Federação em determinadas ocasiões em relações com os demais países.

Temos, portanto, que o Estado brasileiro organiza-se segundo o modelo federativo caracterizado pela descentralização política promovida em nível constitucional, e da qual se originam os entes políticos ou entes federados, que convivem, harmônico e coordenadamente num mesmo território, exercendo as competências para eles traçadas na Constituição da República, sendo inconstitucional qualquer tentativa por eles traçadas na Constituição da república, sendo inconstitucional qualquer tentativa por eles promovida no sentido de se desvincularem de nosso Estado<sup>83</sup>.

É de suma importância observar que União, Estados, Distrito Federal e Municípios se encontram no mesmo patamar hierárquico, cada qual de suas competências, sejam elas privativa, complementar ou suplementar. Assim qualquer tentativa de um ente federado em invadir a competência de outro tratar-se-á como ato viciado, pois que é inconstitucional, e poderá ser combatido por meio dos instrumentos que estão prescritos na própria Constituição.

### 3.1.1 Do Sistema Constitucional de Competência Legislativa

---

<sup>83</sup> **MOTTA, Sylvio; BARCHET, Gustavo. Curso de Direito Constitucional. Rio de Janeiro: Campus, 2007, p. 431.**

Diante do item retro analisado faz-se necessário o estudo da divisão das competências legislativas para conclusão da inconstitucionalidade da norma em questão, tal qual, Lei Estadual Paulista.

A Constituição Federal de 88 dispõe basicamente sobre dois tipos de competência: a competência administrativa e a competência legislativa. A primeira cabe ao Poder Executivo, tratando a respeito da atuação com base no poder de polícia, ao passo que a segunda incumbe ao Poder Legislativo e diz respeito à permissão para legislar a respeito dos temas de interesse da coletividade, sendo esta última competência que iremos tratar.

Seguindo o raciocínio de Sirvinskaskas parafraseando Fernanda Almeida<sup>84</sup>, não se pode confundir competência legislativa com material, isto porque esta segunda não garante o poder em legislar, conforme predisposto no artigo 21 da Lei Maior quando menciona os verbos prover, editar, autorizar, promover, administrar, organizar e etc, permitindo exclusivamente a União *“desempenhar certas atividades de cunho político, administrativo, econômico ou social que, por sua natureza, inserem-se na órbita do Poder Executivo, pressupondo o seu exercício a tomada de decisões governamentais e a utilização da máquina administrativa”*.

No Brasil, no que tange ao meio ambiente, a Lei Maior constitui o princípio matriz no *caput* do artigo 225 ao atribuir ao Poder Público e à coletividade a obrigação de defender e preservar o ambiente para as presentes e futuras gerações. Para tanto, fez-se necessária à criação de normas para estabelecer competências aos entes federados, União, Estados, Distrito Federal e Municípios as matérias gerais e específicas, os limites destas competências, conferindo às unidades autônomas de modo implícito ou explícito, para melhor administrar suas unidades federativas. A distribuição de competências entre os entes federados é expressão concreta da forma de organização adotada pelo constituinte.

Em detrimento de um Estado unitário, com o poder centralizado em uma esfera ampla, optou-se pelo sistema federativo, o qual nasce do conjunto da coletividade de entes União, Estados, Distrito Federal e Municípios, que juntos compõem a República Federativa do Brasil.

Desta feita, pode-se dizer que a União atribuiu aos Estados o direito de organizar-se como Estado-membro independente, mas não soberano, justamente por haver um ponto crucial desta divisão de competências que nada mais é que a descentralização do poder entre as entidades federadas.

---

<sup>84</sup> SIRVINSKASKAS, Luís Paulo. **Tutela Constitucional do Meio Ambiente**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p.128.

Assim o Poder Público abrange as entidades federais, estaduais e municipais atribuindo a cada uma destas competências administrativa e legislativa, tais regras podem ser encontradas nos artigos 21 a 24 e 30 da Constituição Federal.

Dalmo de Abreu Dallari<sup>85</sup> ressalta que no Estado federal as atribuições da União e as das demais unidades federadas são fixadas na Constituição Federal por meio de um regime de distribuição de competências, de maneira que o poder político é compartilhado pela União e pelas demais unidades federadas.

Assim a competência legislativa se subdivide em: exclusiva, privativa, concorrente, suplementar, reservada e remanescente.

A competência exclusiva pertence à União e está retratada no artigo 21 da Constituição Federal, como sendo aquela reservada unicamente a uma entidade, sem a possibilidade de delegação. Já a competência privativa também diz respeito à União, todavia esta pode ser delegada.

Cabe ressaltar que em matéria de competência há previsões sinônimas entre exclusiva e privativa, isto porque ambas as competências são adotadas como indelegáveis pela Constituição, contudo, perante a previsão do parágrafo único do art. 22 concedendo o benefício de Lei complementar para autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas naquele artigo, tem-se que a competência privativa acaba por se tornar delegável.<sup>86</sup>

A competência concorrente inserida no artigo 24 da Constituição, é aquela reservada aos entes federados, cabendo à União a primazia de legislar sobre normas gerais,

A competência suplementar atribui aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a possibilidade de complementar os princípios e normas gerais não estatuídas pela União, ou mesmo suprir a omissão destes, sendo prevista nos parágrafos 2º e 3º do art. 24 e no inciso II do art. 30 da Constituição Federal. Contudo Tércio Ferraz<sup>87</sup> comenta sobre a competência suplementar em ser editada legislação decorrente e não de legislação concorrente. Trata-se de uma legislação de regulamentação, e seria inconstitucional qualquer concorrência entre a legislação dos Estados e do Distrito Federal e as normas gerais da União que será adiante tratada. Esta competência que deve ser exercida em concordância com as normas gerais da União e não na ausência delas.

---

<sup>85</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 25 ed. Saraiva: São Paulo: 2005, p. 257/259.

<sup>86</sup> SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Tutela Constitucional do Meio Ambiente**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p.127.

<sup>87</sup> FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. **Normas gerais e competência concorrente**. Revista da Faculdade de Direito da Usp. São Paulo, vol. 90, 1995, p. 250.

A competência reservada prevista no artigo 32, §1º, nada mais é que a atribuição ao Distrito Federal à competência reservada aos Estados e aos Municípios.

Finalmente a competência remanescente é atribuída aos Estados, na forma do art. 25, §1º da Constituição Federal, permitindo exercer atividade legislativa sobre matérias não vedada implícita ou expressamente.

Observa-se que na prática há a predominância da competência concorrente em relação à competência legislativa em matéria ambiental, cabendo à União a competência para legislar sobre normas gerais, e aos Estados e ao Distrito Federal a competência para suplementar as normas gerais editadas pela União.

Em suma quanto à atuação, os Estados, Distrito Federal bem como os Municípios, devem observância aos princípios da Constituição, bem como as normas gerais estabelecidas pela União.

Não obstante a relevância de todos os parâmetros dessas classificações, também faz-se necessária a análise da classificação quanto à extensão, ou seja, quanto à participação de uma ou mais entidades na esfera da normatividade ou da realização material, cujo estudo está umbilicalmente ligado à problemática da repartição de competência ambiental, Silva<sup>88</sup> bem aborda:

(a) exclusiva, quando é atribuída a uma entidade com exclusão das demais (art. 21); (b) privativa, quando enumerada como própria de uma entidade, com possibilidade, no entanto, de delegação e de competência suplementar (art. 22 e seu parágrafo único, e art. 24 e seus parágrafos); a diferença entre exclusiva e privativa está nisso, aquela não admite complementariedade nem delegação; (c) comum, cumulativa ou paralela, reputada expressões sinônimas, que significa a faculdade de legislar ou praticar certos atos, em determinada esfera, juntamente e em pé de igualdade, consistindo, pois, num campo de atuação comum às várias entidades, sem que o exercício de uma venha a excluir a competência de outra, que pode assim ser exercida cumulativamente (art. 23), (d) concorrente, cujo conceito compreende dois elementos (d.1) possibilidade de disposição sobre o mesmo assunto ou matéria por mais de uma entidade federativa: (d.2) primazia da União no que tange à fixação de normas gerais (art. 24 e seus parágrafos); (e) suplementar, que é correlativa da competência concorrente, e significa o poder de formular normas que desdobrem o conteúdo de princípios ou normas gerais ou que supram a ausência ou omissão destas (art. 24, parágrafos 1º a 4º).

Sabido é que no Estado Federal a distribuição de competências se dá sem hierarquia. Todavia a despeito dessa ausência de hierarquia, visando resolver conflito de normas constitucionais, Silva<sup>89</sup> defende a utilização de um critério para nortear a repartição de competências entre os entes federados, qual seja, o Princípio da Predominância do Interesse,

<sup>88</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 35 ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 481.

<sup>89</sup> *Ibidem*.

segundo o qual são reservadas à competência da União matérias e questões em que predomina o interesse geral, possibilitando aos demais entes federados que criem suas próprias regras de forma concorrente ou suplementar.

Como já mencionado no primeiro capítulo, o Princípio da Predominância do Interesse é deveras utilizado nas condenações em matéria ambiental, conforme julgado abaixo exposto, que pelo amor à brevidade, transcreve-se tão somente a ementa:

Processo: AC 107446 RJ 96.02.14862-4  
 EMENTA: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO – INTERVENÇÃO DO ESTADO NA PROPRIEDADE – PRINCÍPIO DA PREDOMINÂNCIA DO INTERESSE PÚBLICO - LIMITAÇÃO DO DIREITO DE PROPRIEDADE – REGULARIDADE DA INTERVENÇÃO DO IPHAN – TOMBAMENTO: AREAS VIZINHAS DEVEM SER PROTEGIDAS PELOS EFEITOS REFLEXOS QUE PODEM GERAR – MUNICÍPIO DE PARATY ELEVADO A MONUMENTO NACIONAL A JUSTIFICAR A INTERVENIENCIA DO ESTADO NA PROPRIEDADE PARTICULAR. ILEGALIDADE DO ALVARÁ PRETENDIDO.<sup>90</sup>

Desta feita, aos Estados cabem as matérias e assunto de domínio do interesse regional e aos Municípios conhecerem os assuntos cujo interesse predominante é o local, contudo, o que se deve buscar, sempre, é a predominância do bem estar coletivo e, sendo assim, não se pode criar leis em detrimento do bem já efetivado e protegido em normas constitucionais e legais hierarquicamente superiores.

### 3.1.2 Da Competência Legislativa Concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal

A rigor do presente estudo face à ordem legislativa dos Estados membros em matéria ambiental, tem-se que a competência legislativa é concorrente suplementar, conforme disposto no artigo 24 da Constituição Federal de 88.

Iniciando temos a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, Lei nº 6.938/81, que prevê à União a soberania em estabelecer regras para implementação do princípio-matriz, garantindo-lhe de forma ampla e uniforme sua competência em todo território nacional, restando aos Estados e Distrito Federal competência residual ou complementar, assim como previsto nos parágrafos 2º e 3º do artigo 24, respectivamente “*A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.*” e “*Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa*

<sup>90</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal. Disponível em: <<http://www.trf2.gov.br/cgi-bin/pingres?proc=9602148624&mov=3>>. Acesso em: 09.mar.2016.

*plena, para atender a suas peculiaridades*”, restando uma única interpretação sobre estas competências: a soberania da União e sua delegação entre matérias que lhe competiria.

O artigo 22 da Constituição Federal traz conteúdo de competência privativa da União para legislar sobre águas, energia, jazidas, minas e demais recursos minerais, indígenas e atividades nucleares, os quais todos possuem uma relação ligada ao meio ambiente. Nesse sentido a Granziera<sup>91</sup> expõe:

[...] é possível afirmar que, na formulação das normas sobre as matérias objeto do art. 22, há que se considerar tanto a regra do art.170, que condiciona a ordem econômica à proteção ambiental, como o art. 225, que dispõe sobre meio ambiente. Essa relação obrigatória por força constitucional é o que se denomina de ‘transversalidade’ do meio ambiente nos vários setores produtivos, de acordo com os riscos de impactos e as soluções encontradas. Há, pois, que incluir, na elaboração das normas relativas aos temas elencados no art. 22, o fator ambiental.

Não basta apenas analisar o art. 22 da Carta Magna, mas também os artigos 170 e 225 do mesmo diploma, para vislumbrar uma complexidade tão abrangente a qual exigirá a aplicação do princípio da predominância dos interesses, assim como exposto por Fiorillo no primeiro capítulo, assegurado em nossa Carta Magna, para determinar a repartição das competências.

Dessa maneira, a competência ambiental pode ser dividida em material e legislativa e inclusive tributária, sendo que cada uma delas, ainda, será subdividida, onde Fiorillo explica a classificação das competências. O mesmo autor, ainda, subdivide a competência legislativa em exclusiva, privativa, concorrente, e suplementar. José Afonso da Silva usa a mesma classificação de Fiorillo quanto à divisão de competências; no entanto, cabe destacar, quanto à competência da União o que observa<sup>92</sup>:

À União resta uma posição de supremacia no que tange à proteção ambiental. A ela incumbe a Política Geral do Meio Ambiente, o que já foi materializado pela Lei 6.938 de 1981. Cabe-lhe elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território (art. 21, IX). Só nisso já se tem uma base sólida para o estabelecimento de planos nacionais e regionais de proteção ambiental. Também lhe é reconhecida a competência exclusiva para instituir o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e para definir critérios de outorga de direitos de uso (art. 21, XI). A par disso, deu-se também a ela a competência privativa de legislar sobre águas e energia (art. 22, IV), embora tenham sido incluídas entre os bens dos Estados as águas superficiais, ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito. Vale dizer, assim, que, mesmo sendo de sua propriedade, os Estados só podem administrá-las nos termos da legislação federal pertinente.

<sup>91</sup> GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito Ambiental**. São Paulo: Atlas, 2011, p. 89.

<sup>92</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 35 ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 76.



Considera-se ainda que mesmo tendo sido empregado o termo, privativamente, no art. 22 da Carta Magna, a União pode autorizar os Estados, para estes legislarem sobre matérias específicas, desde que, definidas por lei complementar, conforme explica Granziera:

O conteúdo da competência privativa, atribuída à União é prevista no artigo 22 da Constituição, refere-se à disciplina normativa do Congresso Nacional. Embora o dispositivo constitucional mencione o termo privativamente, a União pode, por lei complementar, autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas no citado artigo. (GRANZIERA, 2011, p. 89)

Complementa a autora supracitada:

De antemão, é possível afirmar que na formulação das normas sobre as matérias objeto do artigo 22, há de se considerar tanto a regra do artigo 170, que condiciona a ordem econômica à proteção ambiental, como o artigo 225, que dispõe sobre meio ambiente. Essa relação obrigatória por força constitucional é o que se denomina de transversalidade do meio ambiente em vários setores produtivos, de acordo com os riscos de impactos e as soluções encontradas. Há, pois, que incluir, na elaboração das normas relativas aos temas elencados no artigo 22, o fato ambiental. (GRANZIERA. 2011, p. 89)

Desta feita, para atender ao estabelecido pelo art. 22 da Constituição Federal deve levar em consideração também o que estabelecem os artigos 170 e 225 da mesma norma.

Diante de todo exposto, inclusive com referência aos sinônimos entre as competências privativa e exclusiva, temos que nos restringir à competência legislativa e sua divisão em privativa ou concorrente suplementar.

A privativa cabe apenas à União legislar sobre a matéria, salvo hipótese de delegação ou competência suplementar, já a concorrente se constata através da atuação de mais de um ente da federação, sendo que há a prevalência da União para a fixação de normas gerais sobre a matéria, destacando as palavras de Machado<sup>93</sup>:

A Constituição Federal de 1988, não obstante tenha dados passos significativos em matéria ambiental, no sentido de colocá-la, na sua maioria, no campo da competência concorrente, guardou, ainda, para a União, o monopólio de legislar em alguns setores como água, energia, jazidas, minas, outros recursos minerais, atividades nucleares de qualquer natureza (art. 22 da CF).

Horta<sup>94</sup> conduz em relação a essa competência legislativa:

A competência de legislação privativa é, por sua natureza, monopolística e concentrada no titular dessa competência. Desfazendo a rigidez inerente à competência privativa, a Constituição Federal de 1988 prevê, no parágrafo único do art. 22, após a enumeração das matérias incluídas na privatividade legislativa da Federação, que lei complementar poderá autorizar os Estados a legislarem sobre questões específicas relacionadas na competência na competência privativa. Essa forma de delegação legislativa da União aos

<sup>93</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 12 ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

<sup>94</sup> HORTA, Raul Machado. **Direito constitucional**. 4 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 353.

Estados, no nível dos ordenamentos constitutivos da República Federal, exige lei complementar (...)

A competência concorrente permite que dois ou mais entes da Federação possam legislar sobre a mesma matéria, podendo ser dividida em concorrência cumulativa e não-cumulativa. Segundo Sirvinskas e Moraes<sup>95</sup> a Constituição Federal adotou a competência concorrente não-cumulativa no sentido de atribuir a União a responsabilidade de legislar sobre as normas de caráter geral (art 24, §1º, da CF) e aos Estados e Distrito Federal sobre normas específicas (art. 24, §2º, da CF), conforme se extrai dos textos constitucionais de 1934 e 1946, por exemplo.

A Constituição brasileira adotou a competência concorrente não-cumulativa ou vertical, de forma que a competência da União está adstrita ao estabelecimento de normas gerais, devendo os Estados e o Distrito Federal especificá-las, através de suas respectivas leis.<sup>96</sup>

De modo a flexibilizar a rigidez inerente à competência privativa, a Constituição Federal prevê a possibilidade de lei complementar autorizar aos Estados a legislarem sobre questões específicas relacionadas ao assunto reservado à competência privativa. Salienta-se que essa competência delegada depende da autorização de lei complementar.

Forçoso concluir que o desempenho dessas competências melhor se daria caso inserida na competência concorrente, uma vez que, "*os Estados e Municípios não podem suplementar as deficiências dessas normas federais, como também não têm atribuições diretas para adaptar essas normas às suas peculiaridades regionais e locais.*"<sup>97</sup>

O artigo 24 da Constituição Federal elenca vários temas, os quais são de competência concorrente dos três entes, União, Estados e Distrito Federal. Em perfunctória leitura, conclui-se que o diploma constitucional objetiva assegurar uma autonomia maior aos Estados. Essa conclusão é possível quando se analisa o teor dos parágrafos 1º e 2º, segundo os quais, no âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais (§1º), não excluindo a competência suplementar dos Estados.

A rigor, transcreve-se o art. 24 da Constituição Federal no que compete à matéria ambiental:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:  
[...]  
VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

<sup>95</sup> SIRVINSKAS, Luís Paulo. Tutela Constitucional do Meio Ambiente. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p.132.

<sup>96</sup> MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 21 ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 288.

<sup>97</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 12 ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 362.

VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

Em síntese, os Estados-membros possuem três espécies de competências legislativas. A remanescente ou reservada, a delegada pela União e a concorrente-suplementar, está última albergada no art. 25, § 1º ao 3º da Constituição Federal.

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

§ 2º Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para a sua regulamentação;

§ 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

Prevê ainda o §1º do art. 25 a competência reservada ou remanescente; reserva aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas pela Constituição, encerrando o caráter remanescente dessas competências. Referido comando legitima a atuação dos Estados no sentido de fazerem não só o que a Constituição lhes autoriza, como também, tudo que por ela não lhes for vedado. Isto é, no que restar, o que não for da competência de outro ente da federação e não houver vedação legal, o Estado poderá legislar<sup>98</sup>.

O dispositivo acima transcrito não faz menção expressamente à matéria de cunho ambiental, contudo ao prever que os Estados se organizarão e se regerão pelas leis que adotarem, enseja o desempenho da atividade legiferante pelos Estados de maneira ampla, sem restrições quanto a assunto de natureza ambiental. Não apenas à luz do artigo 25, mas com base no parágrafo único do artigo 22 e em face das determinações do artigo 24 da Constituição Federal, que cuida da competência legislativa concorrente com a União, constata-se que os Estados possuem capacidade legiferante para diversas matérias, inclusive de cunho ambiental, por não haver vedação constitucional nesse sentido, e por haver expressa possibilidade de delegação da União por lei complementar.

<sup>98</sup> LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 14 ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 363.

Nestes termos temos que a competência concorrente dos Estados e o Distrito Federal é suplementar e tem por finalidade detalhar princípios formulados pela norma federal. Assim é a União que possui a competência de legislar sobre as normas gerais e estabelecer os princípios fundamentais em Direito Ambiental, não devendo os Estados e o Distrito Federal invadir esta competência.

No caso da matéria em estudo, a União estabeleceu as regras de conduta geral através do Código Florestal descrito no capítulo segundo, bem como normas principiológicas já arguidas no primeiro capítulo, e, assim, os Estados somente podem complementar tais normas, mas não estabelecendo critérios que contrariem o dispositivo hierarquicamente superior.

Cumprido destacar que a União somente pode transferir aos demais entes federativos a regulamentação de questões específicas. Vejamos o que ensina o Ministro Gilmar Mendes sobre isso<sup>99</sup>:

Trata-se de mera faculdade aberta ao legislador complementar federal. Se for utilizada, a lei complementar não poderá transferir a regulação integral de toda uma matéria da competência privativa da União, já que a delegação haverá de referir-se a questões específicas. (...) Nada impede que a União retome a sua competência, legislando sobre o mesmo assunto a qualquer momento, uma vez que a delegação não se equipara à abdicação de competência.

Como já visto o artigo 30 da Constituição Federal também prevê competência suplementar aos Municípios, ocorrendo um alargamento do alcance legislativo do referido ente político.

Desta feita pode-se afirmar que à União caberá a fixação de pisos mínimos de proteção ao meio ambiente, cabendo aos Estados e Municípios atender seus interesses regionais e locais, respeitando a norma Federal.

### 3.1.3 Conceito de Normas Gerais

Como já referenciado a cerca das normas, temos que as normas gerais possuem características próprias, que as diferenciam dos princípios e das normas de aplicação (regras), formando assim uma terceira categoria normativa, cujo escopo é fixar limites aos poderes legislativos, isto por que:

[...] é próprio de quaisquer leis serem gerais. Assim, quando o Texto Constitucional reporta-se a “normas gerais”, está, por certo, reportando-se a

<sup>99</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 880/882.

normas cujo “nível de generalidade” é peculiar em seu confronto com as demais leis.<sup>100</sup>

Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>101</sup> ensina que as normas gerais veiculam apenas princípios, fundamentos, diretrizes e critérios básicos, em que destinatários são os legisladores estaduais que devem exercer a sua atividade legiferante observando a conformação nacional sobre a matéria. José Afonso da Silva<sup>102</sup> também aponta esse caráter principiológico na repartição de competências federativas como característica indissociável das normas gerais.

O Ministro Carlos Ayres Britto<sup>103</sup> define que as normas gerais, em sua essência, desatam os:

[...] princípios e regras da própria Constituição. (...) Com a palavra ‘desatar’, o que trazemos à berlinda é a função lógica de desdobrar ou fazer render o que, na Lei Maior, se encontre de alguma forma contracto. Não contracto por já significar uma formulação normativo-constitucional que é o ponto de partida e de chegada, a um só tempo, sem a menor abertura de espaço para ulterior normação. Mas por decorrer do deliberado propósito de apenas iniciar a regulação de uma dada matéria, deixando para outra fonte normativa de menor escalão (no caso, o Poder Legislativo Ordinário da União) o aporte complementar de prescritibilidade.

Como demonstrados no primeiro capítulo os princípios constitucionais por vezes são abstratos, nem sempre explícitos no Texto Constitucional, contudo vertem da própria sistemática da interpretação da Carta Magna.

Embora o conteúdo das normas gerais seja próximo aos dos princípios, os resultados destas decorrentes possuem maior extensão, visto que aos princípios está ausente o elemento de concreção do direito. Ao contrário, as regras têm estrutura própria, que, segundo a Teoria Pura do Direito de Hans Kelsen<sup>104</sup>, dados certos pressupostos, deve efetuar-se uma consequência jurídica:

As regras são normas que são sempre satisfeitas ou não satisfeitas. Se uma regra vale, então, deve se fazer exatamente aquilo que ela exige; nem mais, nem menos. Regras contêm, portanto, determinações no âmbito daquilo que é fática e juridicamente possível. Isso significa que a distinção entre regras e princípios é uma discussão qualitativa, e não uma distinção de grau.

As normas gerais, também estabelecem diretrizes e orientações, porém são normas fundamentais e fontes para outras normas, revelando a sua função construtiva, sem a estrutura coercitiva própria da regra.

<sup>100</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 25 ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 521.

<sup>101</sup> *Ibidem*.

<sup>102</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 35 ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

<sup>103</sup> BRITTO, Carlos Ayres. **O perfil constitucional da licitação**. Curitiba: ZNT, 1997, p. 27.

<sup>104</sup> KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. 5 ed. São Paulo: M. Fontes, 1997.

Moreira Neto<sup>105</sup> destaca que as normas gerais se distanciam dos princípios porque a estas pertencem:

4. aplicam-se concreta e diretamente às relações e situações específicas no âmbito de competência administrativa federal; 5. aplicam-se concreta e diretamente às relações e situações específicas no âmbito de competência administrativa estadual (ou municipal), sempre que o Estado-Membro (ou Município) não haja exercido sua competência concorrente particularizante; 6. aplicam-se concreta e diretamente às relações e situações específicas no âmbito de competência administrativa estadual (ou municipal), sempre que o Estado-Membro (ou Município) haja exercido sua competência concorrente particularizante em contrariedade ao valor nelas declarado.

Essa atribuição é constitucionalmente conferida aos Estados, que devem exercê-las através de normas suplementares, cabendo aos Estados à autonomia de escolher a maneira de atingir o grau de efetivação dos princípios constitucionais determinados pela União através de normas gerais, não podendo a União determinar a maneira com que o Estado deva atuar para atingir o grau de satisfação prescrito pela norma geral.

Destarte, por normas gerais as declarações da União que, no exercício de sua competência concorrente, restrita ao estabelecimento do nível exigido de efetivação dos princípios constitucionais sobre os assuntos indicados no artigo 24, da Constituição Federal de 88, determina diretrizes nacionais as quais deverão ser perseguidas pelos Estados, por meio de normas suplementares, que definirão as formas de sua atuação, observando as suas peculiaridades para que possam ser aplicadas, direta e imediatamente, a situações concretas.

### 3.2 ANÁLISE DA LEI PAULISTA E O CONFLITO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA

Consoante midiaticamente divulgado, no dia 14 de janeiro de 2015 foi publicada a Lei Estadual de São Paulo nº 15.684/2015, dispondo sobre o PRA das propriedades e imóveis rurais, o qual deve ter por base obedecer a legislação atual do Código Florestal, Lei nº 12.651/2012 e Lei Complementar Federal nº 140 de 8 de dezembro de 2011, entretanto o artigo 27 da lei do Estado de São Paulo em comento assim regulamenta:

Art. 27 Os proprietários ou possuidores de imóveis rurais que realizaram supressão de vegetação nativa respeitando os limites impostos pela legislação em vigor à época em que ocorreu a supressão são dispensados de promover a recomposição, compensação ou regeneração para os percentuais de Reserva Legal exigidos pela Lei Federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012.

---

<sup>105</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Competência concorrente limitada. O problema da conceituação das normas gerais.** Brasília: Revista de Informação Legislativa. Brasília, 1988, p. 155.

1. a partir da vigência do Decreto Federal nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934: 25% (vinte e cinco por cento) das matas existentes, salvo o disposto nos arts. 24, 31 e 52, do mesmo decreto;
  2. durante a vigência da Lei Federal nº 4771, de 15 de setembro de 1965, até a vigência da Lei Federal nº 7803, de 18 de julho de 1989: 20% (vinte por cento) da área de cada propriedade com cobertura de floresta;
- [...]

Eis que, nos termos do artigo supramencionado tem-se que ele não obriga o proprietário rural a recompor, compensar ou regenerar a RL, se os mesmos tiverem observado “a legislação da época”; com isso tal dispositivo de lei vem em sentido oposto ao que prevê o Código Florestal e princípios constitucionais, principalmente da vedação ao retrocesso, ferindo inclusive a própria diretriz de mencionada lei, que prevê a obediência ao Código Florestal e a Lei Complementar Federal 140, que reza em seu art. 3º:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no exercício da competência comum a que se refere esta Lei Complementar:

- I - proteger, defender e conservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, promovendo gestão descentralizada, democrática e eficiente;
- II - garantir o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico com a proteção do meio ambiente, observando a dignidade da pessoa humana, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais;
- III - harmonizar as políticas e ações administrativas para evitar a sobreposição de atuação entre os entes federativos, de forma a evitar conflitos de atribuições e garantir uma atuação administrativa eficiente;
- IV - garantir a uniformidade da política ambiental para todo o País, respeitadas as peculiaridades regionais e locais.

Como debatido no capítulo segundo, a lei federal já eximiu os proprietários rurais de recompor caso tenham respeitado a lei vigente na época, com relação às áreas consolidadas, mas isso, sem comprometer a APP (art. 61-A) em sua totalidade, exatamente por reconhecer que ela é fundamental à defesa do meio ambiente equilibrado.

Ademais, conforme consta no princípio da Função Socioambiental da Propriedade, o art. 1.228, § 1º, do Código Civil, estipula que o direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

Percebe-se que não se trata apenas de mera legislação, mas sim um aparato em ordenamento legal, constitucional e principiológico completamente rechaçados/ignorados pela Legislação Estadual Paulista.

Em que pese a possibilidade de legislar em matéria ambiental para os Estados, a norma disciplinada no artigo 27 da Lei Paulista passa a ser contrária e não complementar à norma federal que tem caráter genérico, além de que, uma vez regulamentada em específica

matéria relativa à RL, terá total superioridade sobre as normas da Lei Estadual. Este lamentável impulso do Poder Legislativo Estadual Paulista, acaba por atender interesses econômicos e individuais da propriedade particular, em desfavor do interesse coletivo de se preservar e restaurar o meio ambiente deteriorado por abusos humanos.

Assim temos que o art. 27 e seus dispositivos I e II da Lei nº 15.684/2015 pretenderiam dar concretude ao *caput* do artigo 68 do Código Florestal “*proprietários ou possuidores de imóveis rurais que realizaram supressão de vegetação nativa respeitando os percentuais de Reserva Legal previstos pela legislação em vigor à época em que ocorreu a supressão são dispensados de promover a recomposição, compensação ou regeneração*”. Todavia, incorreram em inconstitucionalidade e ilegalidades de ordem variada.

O entendimento expresso no artigo 27 da Lei Estadual nº 15.684/15, resulta em entendimento equivoco e já amplamente afastado pela doutrina e jurisprudência pátrias, no sentido de que as leis florestais e Código Florestal anteriores só seriam aplicáveis às florestas.

Isto porque o primeiro item pressupõe que as obrigações previstas no Código Florestal de 1934 aplicavam-se apenas às “*matas*”, mas o art. 2º daquele diploma deixava claro que seu objeto eram todas as formas de vegetação “*Aplicam-se os dispositivos deste código assim às florestas como às demais formas de vegetação, reconhecidas de utilidade às terras que revestem.*”

Já o segundo item, presume que o artigo 16 do Código Florestal de 1965 antes das alterações da Lei Federal nº 7.803/1989, apenas exigia a preservação de 20% das florestas existentes nos imóveis rurais, e não de demais formas de vegetação arbórea nativa. Este dispositivo não deve ser interpretado de qualquer maneira, mas sim, pautando-se em sua finalidade quando editado o diploma de 1934, que na época era proteger não apenas as florestas, como as demais formas de vegetação nativa. O espírito da norma era claramente extraído do seu artigo 1º, que dizia que:

Art. 1º As florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação, reconhecidas de utilidade às terras que revestem, são bens de interesse comum a todos os habitantes do País, exercendo-se os direitos de propriedade, com as limitações que a legislação em geral e especialmente esta Lei estabelecem.

Ademais a alínea “a” do artigo 16 do Código Florestal de 1965, fixava percentual de 20% aplicável ao Sudeste, falava em “cobertura arbórea”, expressão não aplicável apenas a formações florestais, e no Estado de São Paulo há o entendimento que a RL deste mesmo código, não se limitava à cobertura florestal.



Invoca-se o artigo 1º da Portaria do Departamento Estadual de Proteção de Recursos Naturais - DEPRN 03, de 17 de maio de 1986, o qual estabelecia que:

“As autorizações para desmatamentos ou qualquer outra forma de exploração da vegetação arbórea nativa do Estado, só poderão ser expedidas pela DPRN deste Departamento, mediante manutenção da Reserva Florestal Obrigatória devidamente averbada à margem da matrícula do imóvel, com cláusulas de uso limitado”

Compreende-se que o entendimento era no sentido de que a RL estendia-se a qualquer forma de vegetação arbórea nativa. Ademais o artigo 2º da mesma Portaria dispunha que a RL seria de, no mínimo, 50% do tamanho do imóvel, caso a cobertura florestal natural existente for considerada primitiva ou em estágio final de desenvolvimento e, de no mínimo 20% do tamanho do imóvel quando a cobertura florestal natural for secundária ou em estágio inicial ou intermediário de desenvolvimento.

Nestes termos, temos que o artigo 27 da Lei Estadual Paulista peca duplamente: primeiramente por legalizar supressões de vegetações arbóreas não florestais ilegalmente praticadas no período, e segundo por desconsiderar que a RL no Estado de São Paulo, após a referida Portaria do DPRN, em determinadas hipóteses, era de 50%, e não apenas 20% do imóvel.

Além de que, prevê o artigo 67 do Código Florestal:

Art. 67 Nos imóveis rurais que detinham, em 22 de julho de 2008, área de até 4 (quatro) módulos fiscais e que possuam remanescente de vegetação nativa em percentuais inferiores ao previsto no art. 12, a Reserva Legal será constituída com a área ocupada com a vegetação nativa existente em 22 de julho de 2008, vedadas novas conversões para uso alternativo do solo.

Como já dito em capítulo anterior, apenas os imóveis rurais que detinham em 22 de julho de 2008, área de até 4 módulos fiscais e que possuíam remanescente de vegetação nativa em percentuais inferiores ao previsto no art. 12, ou seja, 20% nos campos gerais do estado de SP, estão autorizados a constituir RL com área menor de vegetação, todas as demais propriedades rurais, porém, devem respeitar o percentual mínimo de 20% de RL.

Neste ponto, a inovação via lei estadual é a um só tempo: ilegal por contrariar leis e dispositivos legais, e inconstitucional por violação ao artigo 24, §2º, da Carta Magna, pela competência concorrente suplementar não-cumulativa.

Há, ainda, uma agravante: a inviabilidade de aplicação da lei. Isso porque não havia imagens de satélite no período indicado no dispositivo legal e as estimativas disponíveis são muito grosseiras, resultado este que somente poderia tê-lo feito através do sistema de georreferenciamento desde o princípio, e ainda sim, sequer aparelhos particulares disponibilizam 100% das imagens.

Estamos diante de uma Lei que possui um ingrediente a menor do que o previsto no Código Florestal e princípios constitucionais, consubstanciado no fato de ter o ente federativo lei específica, com a mesma temática e distintos preceitos. Destarte, apesar de, em matéria ambiental, existir a competência legislativa concorrente (art. 24, VI, CF), os estados membros somente podem estabelecer normas que sejam mais rigorosas/criteriosas e não como vem ocorrendo no Estado de São Paulo.

Diante deste conflito de normas, a grande questão é estabelecer qual legislação regula as propriedades localizadas no território paulista, sendo que para tal é preciso verificar a aplicabilidade ou não da lei estadual diante do pré-estabelecido no Código Florestal Brasileiro desde o ano de 2012.

Na solução da questão, pouco se ouve falar a respeito de referida norma, pois trata-se de legislação nova, estatuída no ano de 2015, ainda de pouca aplicabilidade, tendo em vista que a efetividade da fiscalização começará após o esgotar-se o prazo do cadastramento do CAR, que ocorrerá em maio de 2016 e dará início ao PRA, indicado em capítulo anterior. Neste sentido, é possível se observar uma flagrante divergência entre a Lei Estadual de São Paulo versus Código Florestal, a qual poderá ser percebida assim que as apurações de recomposição começarem a serem executadas.

Também, há que se considerar a razoabilidade e a segurança jurídica, bem como a hierarquia legislativa, mesmo havendo concorrência legislativa em matéria ambiental, na medida em que não é nada salutar permitir a aplicação da lei paulista, que é “benéfica” em detrimento ao meio ambiente e desconsidera a hierarquia das leis, contrariando dispositivo legal da não-cumulatividade.

Desta forma e corroborando com os argumentos aqui expendidos, acertadamente, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, no julgamento do Agravo de Instrumento nº 2143205-34.2015.8.26.0000, da Comarca de Nova Granada-SP, reconheceu em parte falha na legislação Estadual:

Ademais, o Estado de São Paulo, regulamentando o, art. 59 do Novo Código Florestal, promulgou a Lei 15.684/15, que dispõe sobre o Programa de Regularização Ambiental-PRA das propriedades e imóveis rurais. Neste passo, forçoso reconhecer a necessidade de realização de novos estudos técnicos, a fim de dar aplicabilidade à nova legislação, inclusive àquelas propriedades que às quais foram impostas decisões judiciais mais

severas ou realizados acordos com o Ministério Público, garantindo, assim, a isonomia.<sup>106</sup>

O Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça Cíveis e de Tutela Coletiva promoveu recentemente sugestões de teses institucionais sobre as inconstitucionalidades da Lei Estadual nº 15.684/2015<sup>107</sup>, bem como o PROAM – Instituto Brasileiro de Proteção Ambiental está movendo uma moção de repúdio<sup>108</sup> contra referida Lei Estadual, sob o argumento de que esta lei conseguiu ser pior do que o código florestal ruralista de 2012.

Um dos princípios básicos do direito, nada mais é, pois, o do necessário respeito que o legislador deve ter em relação à hierarquia das leis, para que uma norma inferior não contradiga e, conseqüentemente, não se choque com uma norma entendida e estabelecida, como superior. Tal respeito deve existir, entre as normas estaduais e federais que tratem do mesmo tema.

Assim deve ocorrer no que se relaciona às normas de caráter ambiental, em relação às quais o art. 24 da Constituição Federal reza que: *"Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição"*; estabelece, ainda, que, no âmbito de tal competência comum, a competência específica da União *"limitar-se-á a estabelecer normas gerais"*, sem excluir *"a competência suplementar dos Estados"*; e, finalmente, estabelece que, ocorrendo a *"superveniência de lei federal sobre normas gerais será suspensa a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário."*

Assim, parece que o legislador foi extremamente claro, senão cristalino, ao estabelecer a competência ambiental e, assim tem-se que o Estado pode legislar sobre meio ambiente, desde que de forma suplementar a União, e, obviamente, sem contrariá-la em seus aspectos gerais.

No presente caso, a discutida Lei do Estado de São Paulo é posterior à vigência do Código Florestal, contrariando as disposições nele contidas e os dispositivos constitucionais

---

<sup>106</sup> BRASIL. TJ-SP – Agravo de Instrumento: AI 2143205-34.2015.8.26.0000 SP 2143205 34.2015.8.26.0000. Disponível em: <<http://tj-sp.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/262270454/agravo-de-instrumento-ai-21432053420158260000-sp-2143205-3420158260000>>. Acesso em: 07.jan.16.

<sup>107</sup> BRASIL. Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça Cíveis e de Tutela Coletiva. Disponível em: <[http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:ALwkQ\\_sHo-wJ:www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/projeto\\_florestar/Programa\\_diagnosticos/material-apoio/Sugest%25C3%25B5es%2520CAO\\_teses\\_Lei%2520Est%252015.684.doc+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:ALwkQ_sHo-wJ:www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/projeto_florestar/Programa_diagnosticos/material-apoio/Sugest%25C3%25B5es%2520CAO_teses_Lei%2520Est%252015.684.doc+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br)>. Acesso em: 30.mar.2016.

<sup>108</sup> PROAM. Assine a moção de repúdio contra a Lei Estadual 15.684/2015. Disponível em: <<http://www.proam.org.br/acontecimento.asp?ID=113>>. Acesso em: 30.mar.2016.

no que tange a classificação de competências, de modo a beneficiar proprietários locais do Estado de São Paulo, exatamente em não fazer cumprir a obrigatoriedade de recompor, compensar ou regenerar para os percentuais de RL dentro do mínimo exigido pela Lei Federal; imperioso se reconhecer que tal preceito se dá em desacordo à defesa do meio ambiente.

### 3.2.1 Do Conflito de Competência Legislativa

Com efeito, muito embora não haja hierarquia na distribuição de competências, com relação à legislação, esta se dá de maneira diversa. Uma vez editada norma federal pela União, esta não pode ser contrariada por outra de nível estadual ou municipal, sob pena de patente inconstitucionalidade do instrumento advindo de esfera inferior.

Deve esta competência concorrente suplementar não-cumulativa dos Estados, e supletiva dos Municípios, de suma importância, atentar-se para a defesa dos interesses mais próximos em relação ao meio ambiente, posto que estes se encontram mais atentos e próximos aos interesses e peculiaridades de uma determinada região. Contudo, o que se observa com relação ao presente tema, nada mais é que Estado agindo em sentido inverso, ou seja, atuando em desfavor da proteção ambiental, criando normas contrárias às previsões da Lei Federal.

Sobre as vedações implícitas e explícitas aos Estados-membros, ensina Alexandre de Moraes<sup>109</sup>:

São vedações implícitas as competências legislativas reservadas pela Constituição Federal à União (CF, art. 22) e aos municípios (CF, art. 30). São vedações explícitas as normas de observância obrigatória pelos Estados-membros na sua auto-organização e normatização própria, consistentes, conforme já estudado, nos princípios sensíveis, estabelecidos e federais extensíveis.

A propósito, o Supremo Tribunal Federal, por diversas vezes, declarou a inconstitucionalidade de leis estaduais violadoras da competência legislativa da União prevista no artigo 22 da Constituição Federal. No dizer de Gilmar Mendes<sup>110</sup> “*é formalmente inconstitucional a lei estadual que dispõe sobre as matérias enumeradas no artigo 22, se não houver autorização adequada a tanto, na forma do parágrafo único do mesmo artigo*”.

Já em matéria de competência dos Estados para atuar em matéria ambiental está prevista nos artigos 23 e 24 da Carta Magna, contudo observa-se que os Estados não tem competência exclusiva, possuem apenas competência concorrente suplementar; cabe à União

<sup>109</sup> MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 21 ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 302.

<sup>110</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 880/882.

apenas estabelecer normas gerais sobre os casos estabelecidos no art. 24, enquanto que os Estados devem estabelecer aspectos minuciosos sobre os assuntos.

Isto posto, deve observância no que tange aos Estados, e que estes não estão diretamente vinculados a uma norma específica, descrita na Constituição, deixando que cada Estado possa criar suas próprias leis ou normas de proteção ao meio ambiente, apenas observando a norma geral estabelecida pela União, que neste caso já foi gerada pela edição de Lei Federal, tal qual do atual Código Florestal.

Nesse sentido, explicam Canotilho e Leite<sup>111</sup>:

Ao reservar aos Estados as competências que não lhe fossem constitucionalmente vedadas, a Carta Magna abraçou, simultaneamente, as atribuições estaduais de natureza executiva e legislativa. É possível pois adotar para ambas as modalidades de competência uma única interpretação: toda matéria que não for atribuída à União e aos Municípios caberá, de forma remanescente, aos Estados. Assim sendo, é competência estadual legislar sobre qualquer tema, incluindo-se nesse rol, as questões ambientais, desde que observados os princípios estabelecidos pelo texto constitucional.

Desse modo, cabe aos Estados, legislarem sobre todos os assuntos em matéria ambiental, que não forem de atribuição da União ou dos Municípios, ou vedadas pela Constituição, ou ainda sim, de modo a restringir benefícios garantidos pelo Ordenamento Pátrio.

Constata-se, que reiteradamente a produção legiferante central, a despeito das normas constitucionais e sua rigidez no tocante a distribuição de competências, reduz paulatinamente as atribuições dos entes estatais, a fim de concentrar as atribuições na esfera da União. Nesse sentido, o pacto federativo em vigor já se distancia inconstitucionalmente da fórmula prevista no ato de promulgação da Carta Magna, uma vez que a autonomia estatal foi evidentemente restringida.

Importante lembrar que sequer ao constituinte derivado é permitido alterar a forma de governo do Estado brasileiro qual se encontra no artigo 60, §4º, da Lei Maior como cláusula pétreia, posto que essa vedação possui o escopo de garantir a autonomia dos entes federados de menor abrangência regional frente ao poder central, no caso a União.

Não se resume, portanto, à mera declaração do artigo nº 1º da Carta Magna, porém à proteção da dinâmica de atribuições conferidas a cada ente, que não deve ter seu teor diminuído.

---

<sup>111</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes e LEITE, José Rubens Morato. **Direito constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 211.

Ressalta-se o fato de que jamais poderão os Estados e Municípios legislarem de modo à dispender menos proteção ao meio ambiente, ferindo a proteção já conferida pela União, o que é reiterado pelo Ministro Celso de Mello, no julgamento da ADI 2.903:

Se é certo, de um lado, que, nas hipóteses referidas no art. 24 da Constituição, a União Federal não dispõe de poderes ilimitados que lhe permitam transpor o âmbito das normas gerais, para, assim, invadir, de modo inconstitucional, a esfera de competência normativa dos Estados-membros, não é menos exato, de outro, que o Estado-membro, em existindo normas gerais veiculadas em leis nacionais (como a Lei Orgânica Nacional da Defensoria Pública, consubstanciada na LC 80/1994), não pode ultrapassar os limites da competência meramente suplementar, pois, se tal ocorrer, o diploma legislativo estadual incidirá, diretamente, no vício da inconstitucionalidade. A edição, por determinado Estado-membro, de lei que contrarie, frontalmente, critérios mínimos legitimamente veiculados, em sede de normas gerais, pela União Federal ofende, de modo direto, o texto da Carta Política. Precedentes.

(ADI 2.903, rel. min. Celso de Mello, julgamento em 1º-12-2005, Plenário, *DJE* de 19-9-2008.)

Não é outro, senão o mesmo entendimento extraído do Mando de Segurança nº 26.064, do relator Ministro Eros Grau, abrindo precedentes no mesmo sentido no julgamento do Agravo de Instrumento nº 417.408, do relator Ministro Dias Toffoli.

A Constituição do Brasil atribui ao Poder Público e à coletividade o dever de defender um meio ambiente ecologicamente equilibrado. [CB/88, art. 225, §1º, III]. A delimitação dos espaços territoriais protegidos pode ser feita por decreto ou por lei, sendo esta imprescindível apenas quando se trate de alteração ou supressão desses espaços. Precedentes." (MS 26.064, rel. min. Eros Grau, julgamento em 17-6-2010, Plenário, *DJE* de 6-8-2010.)<sup>112</sup>

**EMENTA:** Agravo regimental no recurso extraordinário. Constitucional. Ação civil pública. Defesa do meio ambiente. Implementação de políticas públicas. Possibilidade. Violação do princípio da separação dos poderes. Não ocorrência. Precedentes.

1. Esta Corte já firmou a orientação de que é dever do Poder Público e da sociedade a defesa de um meio ambiente ecologicamente equilibrado para a presente e as futuras gerações, sendo esse um direito transindividual garantido pela Constituição Federal, a qual comete ao Ministério Público a sua proteção.

2. O Poder Judiciário, em situações excepcionais, pode determinar que a Administração pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais sem que isso configure violação do princípio da separação de poderes.<sup>113</sup>

<sup>112</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=612981>>. Acesso em 02.mar.2016.

<sup>113</sup> BRASIL. STF - AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO : RE 658171 DF. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/25061175/agreg-no-recurso-extraordinario-re-658171-df-stf>>. Acesso em 02.mar.2016.

Com relação às APP colaciona-se o recente julgado desta região de Marília em face de Lei Municipal, dentro do Agravo de Instrumento nº 0004122-90.2007.4.03.6111, sobre o descumprimento dos limites estabelecidos por prévia legislação federal:

II - DA IMPOSSIBILIDADE DE CELEBRAÇÃO DE TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA QUANTO À OCUPAÇÃO DE ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE

[...]

Ainda que houvesse "autorização" da legislação municipal, (Lei Complementar nº 54/1992, alterada pelas Leis Complementares nº 247/2000 e nº 402/2004) para intervenção na área de preservação permanente, revelaria afronta aos limites estabelecidos pela normatização de âmbito federal e não a legitimaria, pois os entes federados devem observar o patamar mínimo de proteção ao patrimônio público fixado pela União, na forma que será posteriormente aduzida. A atuação em âmbito regional e local pode apenas incrementar a tutela protetiva. Nesse sentido já decidiu este Tribunal Regional: "não obstante a aprovação da propriedade pela Municipalidade, as leis municipais devem encontrar-se em conformidade com o ordenamento legal federal e estadual, haja vista a competência concorrente para fins de tutela do meio ambiente, devendo, sobretudo, encontrarem-se tais normas em consonância com os ditames estabelecidos na Constituição da República."<sup>114</sup>

Teoricamente quem é competente para legislar deve ser competente para fiscalizar a aplicação da norma emitida, utilizando os instrumentos disponibilizados para tal finalidade. Este critério facilitará a solução de possíveis conflitos de competência. Contudo, o que se verifica é a desarticulação das ações governamentais, acarretando dispersão de esforços e o não atingimento das metas estabelecidas.

Apesar das limitações estabelecidas na Carta Magna e suas normas constitucionais, o Governo do Estado de São Paulo, quando da recente publicação da Lei nº 15.684/2015, promoveu atos legislativos absolutamente contrários à legislação ambiental federal e à própria Constituição Federal quando resguarda as competências no artigo 24, portanto, atos inconstitucionais e ilegais, quando cria condições e definições ambientais contraditórias ao Código Florestal, que as resguarda especificamente no artigo nº 12, na alínea "c" em que todo imóvel rural deve manter área com cobertura de vegetação nativa, a título de RL, sem prejuízo da aplicação das normas sobre as APP, no percentual mínimo de 20%, excetuados os casos previstos no artigo 68 desta Lei.

Diante de referido diploma legal de natureza federal, todo produtor rural deverá cumprir com a obrigatoriedade da porcentagem mínima legal contida no artigo supra, a título de RL, cuja determinação vigente obriga o percentual mínimo de pelo menos 20% de vegetação nativa.

<sup>114</sup>

Em suma, pode-se concluir que a competência legislativa utilizada pelo Estado de São Paulo, em matéria ambiental, dever-se-ia estar privilegiando a maior e mais efetiva preservação do meio ambiente, de acordo com o já exaustivamente mencionado artigo 24 da Constituição Federal, o que não ocorre, visto que, a edição de Lei Estadual Paulista no ano de 2015, ora questionada, em seu artigo 27 veio a extinguir as exigências contidas no Código Florestal de 2012.

Portanto a atual norma estadual de nº 15.684/2015, no artigo questionado fere norma federal e contraria dispositivo constitucional com relação às divisões de competência e sua aplicação, bem como princípios normativos constitucionais em matéria ambiental, ficando exposta à declaração de inconstitucionalidade, por elas contradizer normas federais da mesma natureza.

### 3.2.2 Da Manutenção da Ordem Constitucional em face da Proteção Ambiental

O direito de viver com dignidade em um meio-ambiente equilibrado é um direito fundamental é o que a Constituição da República Federativa do Brasil traz em seu artigo 225, caput, *“Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”*, demonstrando que além de um direito constitucionalmente protegido, devemos tratar como uma preocupação social, especialmente por estar em jogo um bem tão importante que será capaz de colaborar com a garantia para perpetuação dos seres vivos no planeta terra.

Aponta Maria Garcia, nesse sentido:

Embora ressalte o caráter não relacional entre direitos e deveres fundamentais, Canotilho não afasta a possibilidade da existência de deveres conexos com direitos fundamentais, dando como exemplos, na Constituição Portuguesa, o dever cívico de voto (art.49./2), o dever de trabalhar, correlacionado com o direito ao trabalho (art.58./2) e o dever de defesa do ambiente (art.66./1), relacionado com o direito ao ambiente, entre outros. De ver, portanto, que, da dicção do art. 225 da Constituição, conforme aponta Canotilho, supra citado, do direito assegurado a todos, de um meio ambiente ecologicamente equilibrado – essencial à sadia qualidade de vida – decorre, por conexão, a todos, o dever de proteção e defesa do ambiente. Quando a Constituição refere todos, tal implica na responsabilidade do Estado e da sociedade, que somos nós.<sup>115</sup>

<sup>115</sup> GARCIA, Maria. **Educação Ambiental: do “forno a lenha” às políticas públicas do meio ambiente**. In: D’ISEP, Clarissa Ferreira Machado; NERY JÚNIOR, Nelson; MADAUAR, Odete (Coord.). Políticas Públicas Ambientais – Estudos em homenagem ao Professor Michel Prieur/. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 409.



Certo é que após inúmeras tentativas ao longo da história humana, a forma mais adequada que viesse a garantir a dignidade da pessoa humana, dentro do sistema normativo foi o Estado Constitucional de Direito, subordinando os presentes e futuros comandantes e comandados a uma respeitabilidade de tais direitos, que se subordinam hierarquicamente à Lei Maior.

Estes textos constitucionais enlaçam e designam a atuação dos governantes, como melhor meio de garantir a respeitabilidade dos direitos fundamentais e indisponíveis. Assim explica Barroso<sup>116</sup>:

O Estado constitucional de direito desenvolveu-se a partir do término da Segunda Guerra Mundial e se aprofunda no último quarto do Século XX, tendo por característica central a subordinação da legalidade a uma Constituição rígida. A validade das leis já não depende apenas da forma de sua produção, mas também a efetiva compatibilidade de seu conteúdo com as normas constitucionais, às quais se reconhece a imperatividade típica do Direito. Mais que isso: a Constituição não apenas impõe limites ao legislador e a administrador, mas lhes determina, também, deveres de atuação.

A necessidade da sociedade na preservação de um espaço saudável, ou seja, um ambiente que possibilite a sobrevivência digna, não somente desta geração, como também das futuras, está prevista nos direitos fundamentais de terceira geração que passaram a assegurar como garantias constitucionais.

Para tanto, há várias previsões constitucionais como o caput do artigo 225 e seu parágrafo primeiro, especialmente o disposto no inciso VI, que preceitua a necessidade de “*promover a educação ambiental em todos os níveis e a “conscientização pública” para a preservação do meio ambiente*”, conforme disposto no primeiro capítulo que se refere à promoção de políticas públicas eficientes, sob as palavras de José Afonso da Silva:

A Constituição define o meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito de todos e lhe dá a natureza de bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.<sup>117</sup>

Resta evidente que tanto a educação, quanto a conscientização ambiental devem ser uma preocupação de toda a sociedade, cujo condão de maximizar as políticas ambientais relacionadas à observância das obrigações ambientais deve ser alastrado.

Estes preceitos devem ser estendidos, inclusive, aos proprietários rurais que são os que possuem maior parcela de acesso ao ambiente natural, de modo que não se trata meramente

---

<sup>116</sup> BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 267.

<sup>117</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 35 ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 849-850.

como uma obrigação em manter o meio ambiente equilibrado segundo os moldes normativos, mas sim como uma visão ampla de sobrevivência da espécie humana em ambiente sadio e prazeroso, diferentemente do que destina o artigo 27 da Lei nº 15.684/15, que desatende os interesses do legislador Constitucional sobre o tema ambiental.

É justamente no tocante à propriedade rural que a defesa ao meio ambiente encontra uma de suas maiores barreiras para uma existência e aplicação plena da garantia constitucional em ter um ambiente sadio e equilibrado, já que grande parte das obrigações ambientais previstas no Código Florestal entram em conflito com o interesse de exploração das terras e limitam o direito de propriedade, por conta das RL e das APP; todavia, levando em consideração a pequena e média propriedade rural, bem como regime de economia familiar, o Código Florestal de 2012 já os beneficiou, inclusive estendendo-se essas garantias as grandes propriedade rurais ou mesmo a quem tem pequena propriedade, mesmo que possua recursos financeiros para arcar com os prejuízos causados, não havendo portanto, o que se reclamar neste aspecto.

Trata-se, desta feita, de interesse coletivo e público, que é por certo superior ao interesse privado, até mesmo porque estes já foram privilegiados com a última edição do Código Florestal diante do aduzido em capítulo anterior, e não poderia uma Lei Estadual extirpar de vez o que estabelece norma Federal, sendo certo que esta regra da Lei Estadual Paulista está na contra mão de direção da proteção ao meio ambiente.

## CONCLUSÃO

No presente trabalho conclui-se que, em sede de competência legislativa ambiental utilizada pelo Estado de São Paulo em sua Lei Estadual nº 15.684, 14 de janeiro de 2015, mais especificamente na matéria contida no artigo 27 e seus incisos, dever-se-ia resguardar a maior e mais efetiva preservação do meio ambiente, todavia referida artigo, extirpou da jurisdição paulista as exigências mínimas contidas no Código Florestal de 2012, sendo fulcral se reconhecer e ser declarada sua inconstitucionalidade.

Neste passo, temos a necessidade da sociedade na preservação de um espaço saudável, ou seja, um ambiente que possibilite a sobrevivência digna, não somente desta geração, mas como das futuras, pois os direitos fundamentais de terceira geração passaram a assegurar como garantias constitucionais, assim como previsto nos artigos 225 e 170 da Constituição Federal.

O direito de viver com dignidade em um meio-ambiente equilibrado é um direito fundamental que a Constituição da República Federativa do Brasil traz em seu artigo 225 reza que todos os cidadãos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações, demonstrando que além de um direito constitucionalmente protegido, deveremos tratar como uma preocupação social especial, um bem tão importante que será capaz de colaborar com a garantia para perpetuação da espécie humana no planeta terra.

Evidente que tanto a educação, quanto a conscientização ambiental devem ser uma preocupação de toda a sociedade, cujo condão de maximizar as políticas ambientais relacionadas à observância das obrigações ambientais deve ser alastrado.

Certo é que após inúmeras tentativas ao longo da história, a forma mais adequada que viesse a garantir a dignidade da pessoa humana, dentro do sistema normativo foi o Estado Constitucional de Direito, subordinando os presentes e futuros comandantes e comandados a uma respeitabilidade de tais direitos, que se subordinam hierarquicamente à Carta Magna. Os textos e normas constitucionais enlaçam e designam a atuação dos governantes, como melhor meio de garantir a respeitabilidade dos direitos fundamentais e indisponíveis.

Estes preceitos devem ser estendidos, principalmente, aos proprietários rurais que são os que possuem maior parcela de acesso ao ambiente natural, de modo que não se trata meramente de uma obrigação em manter o meio ambiente equilibrado segundo os moldes normativos, mas sim como uma visão ampla de sobrevivência da espécie humana em

ambiente sadio e prazeroso, e diante do que estipula o referido artigo da Lei nº 15.684/15, este desatende os interesses do legislador Constitucional sobre o tema ambiental.

Para tanto, criou-se uma legislação de tamanho impacto nas principais atividades estaduais, qual seja, a implementação do Cadastro Ambiental Rural nas propriedades, bem como planejamento ambiental estratégico para contabilizar todo o passivo que virá a integrar o Programa de Regularização Ambiental.

Em verdade, o CAR foi criado no intuito de coibir aquele velho hábito de concluir importantes procedimentos burocráticos em última hora, até mesmo porque, após dado o prazo máximo para sua inscrição, serão dadas multas e outras sanções que podem inviabilizar a própria atividade rural, cumuladamente com um enorme prejuízo financeiro advindo destas.

Para que o produtor rural não deixe de exercer suas atividades, bem como não entre em desfalque financeiro, o mesmo deverá necessariamente ter sua licença de inscrição junto ao CAR até maio de 2016, data em que posteriormente iniciará o PRA e se lançará as possíveis notificações de reflorestamento, tanto em APP, de RL e de UR mediante recuperação, recomposição, regeneração ou compensação que deverão serem realizadas nestas propriedades. Observa-se que não se trata de mero cadastramento, mas sim de todo um trabalho que deverá promover a recomposição do próprio meio ambiente, que se dará pelas vias administrativas e judiciais, por força das imposições normativas do vigente Código Florestal.

Desta feita o CAR terá um número único por propriedade e será consultado em várias situações. Outras análises importantes devem ser feitas, como por exemplo, a utilização de imagens de julho 2008, verificando as áreas consolidadas dentro da propriedade, tudo isto criado com intuito de evitar assim a diminuição da utilização de área produtiva com maiores larguras de recomposição das APP em beiras de rios, lagos e nascentes.

Todo aparato jurídico criado para fazer valer o mínimo disposto em nosso ordenamento, qual seja, obter uma existência digna, e esta claramente se faz interligada à manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado e saudável. Assim temos o artigo nº 12 do Código Florestal que todo imóvel rural deve manter área com cobertura de vegetação nativa, a título de RL, sem prejuízo da aplicação das normas sobre as APP, o mínimo percentual em relação a área do imóvel em 20%, excetuados os casos de áreas consolidadas e áreas localizadas na Amazônia Legal.

Diante do contexto exposto no presente trabalho, pode-se notar claramente que os proprietários rurais, sejam eles minifundiário, economia familiar, pequeno, médio e grandes proprietários já foram devidamente contemplados com uma série de benefícios, que implicam

em certas “isenções ambientais”, não havendo necessidade de se criar lei estadual que extirpe de vez qualquer obrigação.

Resta claro a necessidade dos proprietários rurais na defesa ao meio ambiente, especialmente no Estado de São Paulo que é o que mais devastou a natureza ao longo da história, posto que o interesse coletivo e público é superior ao interesse privado, e não poderia uma Lei Estadual, trazer normas mais brandas do que uma Federal, norma esta que esta na contra mão de direção da proteção ao meio ambiente.

Mas ao final, temos que o estado de São Paulo tenta burlar toda fiscalização, normatizando de forma inconstitucional, contrariando preceitos normativos e entendimentos já pacificados pela corte suprema com relação ao estabelecimento mínimo legal das APP e RL.

Ademais, referida Lei Estadual dever-se-ia cumprir com sua própria diretriz, qual seja, estar em acordo com o Código Florestal e a Lei Complementar Federal nº 140, em que ambas preceituam o fundamental em preservar e garantir o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico com a proteção do meio ambiente.

Nestes termos, temos que a competência concorrente dos Estados e o Distrito Federal é suplementar não-cumulativa, conforme pré-disposto no artigo 24 da Constituição Federal, e tem por finalidade detalhar princípios formulados pela norma federal. Destarte, é a União que possui a competência de legislar sobre as normas gerais e estabelecer os princípios fundamentais em Direito Ambiental, não devendo os Estados e o Distrito Federal invadir esta competência.

Diante da matéria em estudo, a União estabeleceu as regras de conduta geral através do Código Florestal descrito no capítulo segundo, bem como normas principiológicas já arguidas no primeiro capítulo, e, assim, os Estados somente podem complementar tais normas, mas não estabelecendo critérios que contrariem o dispositivo hierarquicamente superior.

Eis que a matéria do artigo 27 da Lei Paulista passa a ser contrária e não suplementar à norma federal que tem caráter genérico, além de que, uma vez regulamentada em específica matéria relativa à RL, terá total superioridade sobre as normas do Decreto Estadual.

Este lamentável impulso do Poder Legislativo Estadual Paulista, acaba por atender interesses econômicos e individuais da propriedade particular, em desfavor do interesse coletivo de se preservar e restaurar o meio ambiente deteriorado por abusos humanos.

Um dos princípios básicos do direito, nada mais é, pois, o do necessário respeito que o legislador deve ter em relação à hierarquia das leis, para que uma norma inferior não

contradiga e, conseqüentemente, não se choque com uma norma entendida e estabelecida, como superior. Tal respeito deve existir, entre as normas estaduais e federais que tratem do mesmo tema.

Conclui-se que interesse coletivo e público é por certo superior ao interesse privado, até mesmo porque estes já foram privilegiados com a última edição do Código Florestal diante do aduzido no segundo capítulo, e não poderia uma Lei Estadual extirpar de vez o que estabelece norma Federal, sendo certo que esta regra da Lei Estadual Paulista está na contra mão de direção da proteção ao meio ambiente, ferindo preceitos básicos, constitucionais, legais e sociais, podendo ser considerado um verdadeiro retrocesso sócio-ambiental.

## REFERÊNCIAS

- AGROLINK. **Georreferenciamento.** Disponível em: <<http://agrolink.com.br/georreferenciamento/Default.aspx>>. Acesso em: 07.set.2015.
- ALARCÓN, Pietro de Jesus Lora. **O patrimônio genético humano e sua proteção na Constituição Federal de 1988.** São Paulo: Método, 2004.
- ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais.** São Paulo: Malheiros, 2008.
- ÁPPIO, Eduardo. **Controle Judicial das Políticas Públicas no Brasil.** Curitiba: Juruá, 2005.
- BALZA, G.; CAMPANERUT, C. **Ambientalistas veem objetivo eleitoral e incentivo ao desmatamento no novo Código Florestal.** Brasília: UOL Notícias. 07 jul. 2010. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2010/07/06/ambientalistas-veem-objetivo-eleitoral-e-incentivo-ao-desmatamento-no-novo-codigo-florestal-katia-abreu-fala-em-avanco.htm>>. Acesso em 20.mar.2016.
- BARROSO, Luís Roberto. **Fundamentos teóricos e filosóficos do novo direito constitucional brasileira.** Revista Acadêmica Brasileira de Direito Constitucional. Curitiba: Academia Brasileira de Direito Constitucional, vol.1, 2001.
- BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo.** 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.
- BARBOSA, Antônio Jose. **O Federalismo Brasileiro.** Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/jovensenador/arquivos/o-federalismo-brasileiro>. Acesso em 07.mar.2016.
- BARBOSA, Fabiano Alpheu Barone. **Propriedade Rural Familiar.** Porto Alegre: Nuria Fabris, 2014.
- BENJAMIN, Antônio Herman V. **Desapropriação, reserva florestal legal e áreas de preservação permanente.** 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.
- BICHARA, Jahyr-Philippe; *et al.* A proteção jurídica do meio ambiente no Rio Grande do Norte. In: BICHARA, Jahyr-Philippe. (org.). **Lições de Cidadania: defesa dos direitos fundamentais no Rio Grande do Norte.** Natal: EDUFRRN, 2009.
- BODNAR, Zenildo. **O Dever Fundamental de Proteção do Ambiente e a Democratização do Processo Judicial Ambiental.** Disponível em: <[http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/recife/direito\\_ambiental\\_zenildo\\_bodnar.pdf](http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/recife/direito_ambiental_zenildo_bodnar.pdf)>. Acesso em out.2015, p.3.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional.** 26. Ed. São Paulo: Malheiros, 2011.
- BRASIL. **Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça Cíveis e de Tutela Coletiva.** Disponível em: <[http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:ALwkQ\\_sHo-wJ:www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/projeto\\_florestar/Programa\\_diagnosticos/material-](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:ALwkQ_sHo-wJ:www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/projeto_florestar/Programa_diagnosticos/material-)

apoio/Sugest%25C3%25B5es%2520CAO\_teses\_Lei%2520Est%252015.684.doc+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 30.mar.2016.

BRASIL. Poder Judiciário. Disponível em: <<http://web.trf3.jus.br/acordaos/Acordao/BuscarDocumentoGedpro/4740833>>. Acesso em 09.mar.16.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=612981>>. Acesso em 02.mar.2016.

BRASIL. Tribunal de São Paulo. Disponível em: <<http://tj-sp.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/262270454/agravo-de-instrumento-ai-21432053420158260000-sp-2143205-3420158260000>>. Acesso em: 07.jan.16.

BRASIL. Tribunal Regional Federal. Disponível em: <<http://www.trf2.gov.br/cgi-bin/pingres?proc=9602148624&mov=3>>. Acesso em: 09.mar.2016.

BRITTO, Carlos Ayres. **O perfil constitucional da licitação**. Curitiba: ZNT, 1997.

CAMPOS JÚNIOR, Raimundo Alves de. **O conflito entre o direito de propriedade e o meio ambiente**. 1 ed. Curitiba: Juruá Editora, 2011.

CAMBI, Eduardo. **Neoconstitucionalismo e Neoprocessualismo: direitos fundamentais, políticas públicas e protagonismo judiciário**. 2 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Estudos sobre Direitos Fundamentais**. Coimbra: Almedina, 2004.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes e LEITE, José Rubens Morato. **Direito constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2008.

CAR. **O que é Cadastro Ambiental Rural**. Disponível em: <<http://www.car.gov.br/#/sobre>>. Acesso em: 22.set.2015

CASSONE, Vittorio. **Direito Tributário**. 19 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2008.

D'AGOSTINHO, Rosanne. **Rompimento de barragem em Mariana: perguntas e respostas**. Disponível em <http://g1.globo.com/ciencia-e-saude/noticia/2015/11/rompimento-de-barragens-em-mariana-perguntas-e-respostas.html>. Acesso em 01.dez.15.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 25 ed. Saraiva: São Paulo: 2005.

DIAS, Jefferson Aparecido. **Princípio da Eficiência e Moralidade Administrativa**. 2 ed. Curitiba: Juruá, 2009. 30.



DINIZ, Eliezer Martins. **OS RESULTADOS DA RIO+10**. Disponível em: <[http://www.geografia.fflch.usp.br/publicacoes/RDG/RDG\\_15/31-35.pdf](http://www.geografia.fflch.usp.br/publicacoes/RDG/RDG_15/31-35.pdf)>. Acesso em 08.mar.2016.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. **Normas gerais e competência concorrente**. Revista da Faculdade de Direito da Usp. São Paulo, vol. 90, 1995.

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

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco e DIAFÉRIA, Adriana. **Biodiversidade e patrimônio genético no direito ambiental brasileiro**. E2 ed. São Paulo. Editora Max Limonad. 1999.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. Ed. 5. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 67.

GARCIA, Maria. **Educação Ambiental: do “forno a lenha” às políticas públicas do meio ambiente**. In: D’ISEP, Clarissa Ferreira Machado; NERY JÚNIOR, Nelson; MADAUAR, Odete (Coord.). Políticas Públicas Ambientais – Estudos em homenagem ao Professor Michel Prieur/. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

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

História Geral. **A Revolução Industrial**. Disponível em: <[http://www.portalbrasil.net/historiageral\\_revolucaoindustrial.htm](http://www.portalbrasil.net/historiageral_revolucaoindustrial.htm)>. Acesso em 20.mar.2016.

HORTA, Raul Machado. **Direito constitucional**. 4 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

IBAMA. **Ibama aplica primeiras multas por falta de Cadastro Ambiental Rural no Pará**. Disponível em: <<http://www.ibama.gov.br/publicadas/ibama-aplica-primeiras-multas-por-falta-de-cadastro-ambiental-rural-no-para>>. Acesso em 21.jun.2015.

IMASUL. **Instituto do Meio Ambiente do Mato Grosso do Sul**. Disponível em <<http://www.imasul.ms.gov.br/index.php?inside=1&tp=3%E2%88%81=&show=6583>> . Acesso em: 07.set.2015

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. 5 ed. São Paulo: M. Fontes, 1997.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 14 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

LEUZINGER, Márcia Dieguez; CUREAU, Sandra. **Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre governo civil e outros escritos**. Tradução de Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. 4 ed. Petrópolis: Vozes, 2006.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 12 ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MARCHESAN, Ana Maria Moreira; STEIGLEDER, Annelise Monteiro; CAPPELLI, Sílvia. **Direito ambiental**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2007.

MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito Agrário Brasileiro**. São Paulo: Atlas, 2012.

MED GEO. Saiba o que é georreferenciamento, como é feito, quem deve fazer, os prazos, leis e decretos. Disponível em: <<http://medgeo.com.br/georreferenciamento>>. Acesso em: 07.set.2015.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 25 ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MENDES, Gilmar Ferreira e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 10 ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco; doutrina, jurisprudência, glossário**. 5 ed. São Paulo: 2007.

Ministério do Meio Ambiente. **Cadastro Ambiental Rural**. Disponível em: <<http://www.florestal.gov.br/cadastro-ambiental-rural/o-que-e-o-cadastro-ambiental-rural-car?print=1&tmpl=component>>. Acesso em 21.ago.15.

MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. 4 ed. Coimbra: Coimbra, 1990, p. 218.

MIRANDA, Robinson Nicácio de. **Direito Ambiental**. 3 ed. São Paulo: Rideel, 2011.

MORAES, Luís Carlos Silva de. **Curso de direito ambiental**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2004.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 21 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Competência concorrente limitada. O problema da conceituação das normas gerais**. Brasília: Revista de Informação Legislativa. Brasília, 1988.

MOTTA, Sylvio; BARCHET, Gustavo. **Curso de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Campus, 2007.

NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos Sociais - Teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais**. Coimbra/Portugal: Coimbra Editora, 2010.

PADILHA, Norma Sueli. **Fundamentos Constitucionais do Direito Ambiental Brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

PRIEUR, Michel. **O princípio da proibição de retrocesso ambiental. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, 2012**. Biblioteca do Senado Federal. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>

<<http://www.mpma.mp.br/arquivos/CAUMA/Proibicao%20de%20Retrocesso.pdf>>. Acesso em 03.jan.16.

PROAM. **Assine a moção de repúdio contra a Lei Estadual 15.684/2015**. Disponível em: <<http://www.proam.org.br/acontecimento.asp?ID=113>>. Acesso em: 30.mar.2016.

QUEIROZ, Cristina. **O princípio da não reversibilidade dos direitos fundamentais sociais**. Coimbra: Coimbra, 2006.

RIO+20. **Sobre a Rio+20**. Disponível em: <[http://www.rio20.gov.br/sobre\\_a\\_rio\\_mais\\_20.html](http://www.rio20.gov.br/sobre_a_rio_mais_20.html)>. Acesso em 08.mar.2016.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Elementos de direito ambiental: parte geral**. 2 ed. São Paulo: RT, 2005.

SALLUM, Alexandre. **A primavera silenciosa de Rachel Carson**. Disponível em: <<http://www.revistaecologico.com.br/materia.php?id=42&secao=536&mat=565>>. Acesso em 20.ago.2015.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Notas sobre a assim designada proibição de retrocesso social no constitucionalismo latino-americano**. Disponível em: <[http://aplicacao.tst.jus.br/dspace/bitstream/handle/1939/13602/007\\_sarlet.pdf?sequence=4](http://aplicacao.tst.jus.br/dspace/bitstream/handle/1939/13602/007_sarlet.pdf?sequence=4)>. Acesso em 16.mar.2016.

SILVA, José Afonso. **Direito Ambiental Constitucional**. 4 ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 35 ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Tutela Constitucional do Meio Ambiente**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

SORRENTINO, Marcos. **Educação Ambiental como Política Pública**. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ep/v31n2/a10v31n2.pdf>>. Acesso em 23/01/2016.

TRENNEPOHL, Terence Dornelles. **Fundamentos de direito ambiental: incluindo lições de Direito Ambiental (Lei nº 10.257/01 – Estatuto da Cidade)**. 2 ed. Salvador: Jus Podium, 2007.

VIANA, Virgílio. **Formas de regularização da reserva legal**. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/codigo-florestal/reserva-legal-protecao-necessaria-ou-intromissao-do-estado/formas-de-regularizacao-da-reserva-legal.aspx>>. Acesso em 02.fev.2016.