

**ESCOLA SUPERIOR DOM HELDER CÂMARA – ESDHC**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**Clarice Rogério de Castro**

**RESERVA LEGAL: Proteção indispensável ou intervenção estatal indevida?**

Belo Horizonte

2015

Clarice Rogério de Castro

**RESERVA LEGAL: Proteção indispensável ou intervenção estatal  
indevida?**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, da Escola Superior Dom Helder Câmara, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Élcio Nacur Rezende

Belo Horizonte

2015

CASTRO, Clarice Rogério de.

C355r Reserva legal: proteção indispensável ou intervenção estatal indevida? / Clarice Rogério de Castro. – Belo Horizonte, 2015.

94 f.

Dissertação (Mestrado) – Escola Superior Dom Helder Câmara.

Orientador: Prof. Dr. Élcio Nacur Rezende.

Referências: f. 89 – 94

1. Direito a propriedade. 2. Meio ambiente. 3, Reserva legal. I. Rezende, Élcio Nacur. II. Título.

349.6(043.3)

Bibliotecário responsável: Anderson Roberto de Rezende CRB6 - 3094

**ESCOLA SUPERIOR DOM HELDER CÂMARA – ESDHC**

Clarice Rogério de Castro

**RESERVA LEGAL: Proteção indispensável ou intervenção estatal  
indevida?**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, da Escola Superior Dom Helder Câmara, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Aprovada em: \_\_/\_\_/\_\_

---

**Orientador:** Prof. Dr. Élcio Nacur Rezende

---

**Professor Membro:** Prof. Dr. José Cláudio Junqueira Ribeiro

---

**Professor Membro:** Prof. Dr. Clóvis Eduardo Malinverni da Silveira

---

**Professor Suplente:** Prof. Dr. Kiwonghi Bizawu

Nota: \_\_\_\_\_

Belo Horizonte

2015

Ao meu pai, Luciano, meu primeiro e eterno amor,  
por sempre acreditar em mim e por tornar este sonho  
possível.

À minha mãe, Laura, exemplo de mulher, pelas  
orações, carinho e incentivo.

Ao Gustavo, grande companheiro e amor da minha  
vida, com quem almejo passar o resto dos meus dias,  
pelo apoio incondicional, paciência e pelas horas  
subtraídas do nosso convívio.

## **AGRADECIMENTOS**

À Deus, pelo dom da vida.

À Carinna, minha melhor amiga e maior incentivadora, pelas ajudas constantes, pelos ensinamentos e por estar sempre presente quando eu mais precisava.

Ao Professor Doutor Élcio Nacur Rezende, pelo conhecimento e pela valiosa orientação.

A todos os meus professores do Mestrado em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável da Escola Superior Dom Helder Câmara, pelo inestimável aprendizado que me foi proporcionado.

*Estamos diante de um momento crítico na história da Terra, numa época em que a humanidade deve escolher o seu futuro. À medida que o mundo torna-se cada vez mais interdependente e frágil, o futuro enfrenta ao mesmo tempo, grandes perigos e grandes promessas. Para seguir adiante, devemos reconhecer que, no meio de uma magnífica diversidade de culturas e formas de vida, somos uma família humana e uma comunidade terrestre com um destino comum. Devemos somar forças para gerar uma sociedade sustentável global baseada no respeito pela natureza, nos direitos humanos universais, na justiça econômica e numa cultura da paz. Para chegar a este propósito, é imperativo que, nós, os povos da Terra, declaremos nossa responsabilidade uns para com os outros, com a grande comunidade da vida, e com as futuras gerações.*

*(COIMBRA, Ávila. O outro lado do meio ambiente. Campinas: Millennium, 2002. 453 p.)*

## RESUMO

O objetivo do presente trabalho é discutir a questão da instituição das áreas ambientalmente protegidas nos imóveis particulares, em especial, as Reservas Legais, em face do direito de propriedade, sua real necessidade e seus efeitos negativos, principalmente na esfera econômica do proprietário, advindos da sua obrigatoriedade. Na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o direito de propriedade, insculpido como direito fundamental no art. 5º, *caput* e inciso XXII, já não é mais absoluto. Ao seu lado coexistem outros direitos, também fundamentais, que lhe impõem limites, dentre eles, a função social da propriedade (art. 5º, XXIII, CRFB/88) e o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 CRFB/88). Nesse contexto, o conceito de que parte de propriedade privada deveria ser mantida intocada, inicialmente instituído pela revogada Lei n.º 4771/1965, foi alterado por diversas leis e até por medidas provisórias, buscando conciliar o desenvolvimento econômico com a proteção de tais áreas. Tem-se como Reserva Legal a área do imóvel rural, variável de acordo com o bioma em que se insere a propriedade, que deve ser coberta por vegetação natural e que pode ser explorada com o manejo florestal sustentável. Trata-se de uma das diversas modalidades de intervenção estatal imposta genericamente a todos os proprietários rurais, que não os impede de explorar economicamente a área sob intervenção, desde que respeitados os limites e restrições impostos pela Lei. Ocorre que a Reserva Florestal Legal, ao longo dos anos, tornou-se um pesado encargo para os proprietários rurais, que são obrigados, além de arcar integralmente com o custo da preservação ambiental, a sofrer com as limitações ao direito de propriedade, uma vez que são impedidos de explorar seus imóveis livremente, comprometendo-se a preservar a floresta que ali se encontra, sem nenhuma forma de compensação financeira ou de qualquer espécie pelo Estado. Parte do seu direito de propriedade é sacrificado em nome de um benefício coletivo maior. Se os ambientalistas defendem a sua preservação, o setor produtivo reclama que se trata de intromissão indevida do Estado sobre a propriedade privada, pois diminui a competitividade da agricultura e a capacidade do país de produzir mais alimentos. Procurou-se, então, investigar, por meio de ampla pesquisa bibliográfica (normas, teoria e jurisprudência), se o instituto da Reserva Legal, tal como se verifica hodiernamente, é mesmo instrumento fundamental na busca da compatibilização entre desenvolvimento econômico e preservação ambiental, garantindo que se cumpra o preceito instituído no *caput* do art. 225 da Constituição



da República Federativa do Brasil de 1988, ou se trata de intervenção estatal indevida, haja vista as limitações sofridas pelo proprietário em seu direito de propriedade, direito esse esculpido como fundamental, nos termos do art. 5º, inciso XXII da mencionada CRFB/88. Por fim, conclui-se que o instituto da Reserva Legal caracteriza-se como limitação administrativa que efetivamente restringe o direito de propriedade do particular. Vale ressaltar, todavia, que a Reserva Legal pode ser considerada uma ferramenta importante para a consolidação do almejado desenvolvimento sustentável, coadunando-se, portanto, com o ditame constitucional de conservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações que se impõe a todos, Estado e cidadãos. Por essa razão, o proprietário rural, que arca com todos os custos da preservação ambiental, deve ser compensado seja através da concessão de uma indenização ou de outra forma de incentivo econômico que possa minimizar o impacto sofrido.

**Palavras-chaves:** Direito de Propriedade. Meio Ambiente. Reserva Legal. Intervenção Estatal. Limitação Administrativa. Compensação Financeira.

## ABSTRACT

The purpose of this paper is to discuss the issue of the imposition of environmentally protected areas on private properties, in particular the legal reserves in face of property rights, their real need and its negative effects, especially in the economic sphere owner, resulting from its obligation. In the Constitution of 1988, the right to property as a fundamental right sculpted in art. 5th, item XXII, is no longer absolute. Coexist beside her other duties, also fundamental, that imposes limits on it, among them, the social function of property (article. 5th, XXIII, CRFB/ 88) and the right of everyone to an ecologically balanced environment (art. 225 CRFB/ 88). In this context, the concept that part of private property should be kept untouched, first introduced in the repealed Law No. 4771/1965, was amended by several laws and even provisional measures, seeking to reconcile economic development with protection of such areas. Legal Reserve is the area of rural property, variable according to the biome where the property is, which should be covered by natural vegetation and that can be exploited with sustainable forest management. It is a typically form of administrative constraints. It is one of several modalities of state intervention generally imposed on all landowners, which not prevent them from economically explore the area under intervention, since that limits and restrictions imposed by law be respected. Occurs that Legal Forest Reserve, over the years, has become a heavy burden on landowners who are required, in addition to pay in full the cost of environmental preservation, to suffer from the limitations on property rights, since who are prevented from freely explore their properties, forcing herself to preserve the forest that there is without any form of financial compensation of any kind or by the State. Part of his property right is sacrificed in the name of a greater collective benefit. If environmentalists advocate the preservation, productive sector complains that it is improper intrusion of the state on private property, because it reduces the competitiveness of agriculture and the country's ability to produce more food. Then we tried to investigate, through extensive literature and jurisprudence research, the Institute of Legal Reserve, as seen in our times, it is even essential tool in the search for compatibility between economic development and environmental preservation, ensuring that it fulfills the precept instituted in the heading of art. 225 of the Federal Constitution, or is it undue state intervention, given the limitations suffered by the owner in their right to property as a fundamental right that is carved, pursuant to art. 5, section XXII of the said CRFB/88. Finally, concluding that the institution of Legal Reserve, despite

its characterization as administrative constraints that effectively restricts the right to private property, it is an indispensable tool to consolidate the desired sustainable development, efforts will be made to demonstrate that the obligation to preserve a healthy environment for present and future generations is necessary to all state and citizens, and therefore, the burden away from it should also be shared, unlike what occurs today when only the landowner bears with all costs of environmental preservation.

**Keywords:** Property Right. Environment. Legal Reserve. State Intervention. Administrative Constraints. Financial Compensation.

## **LISTA DE SIGLAS**

**ADC - AÇÃO DIRETA DE CONSTITUCIONALIDADE**

**ADI - AÇÃO DIREITA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

**APP - ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE**

**CRFB/88 - CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**

**CMMAD – COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO**

**MMA – MINISTÉRIO DE MEIO AMBIENTE**

**MP – MEDIDA PROVISÓRIA**

**MS - MANDADO DE SEGURANÇA**

**ONU - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS**

**PNUMA - PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE**

**PSA – PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS**

**RESP - RECURSO ESPECIAL**

**RE - RECURSO EXTRAORDINÁRIO**

**RL – RESERVA LEGAL**

**STF - SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

**STJ - SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

**TRF - TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL**

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>14</b>
<b>2 CONSERVAÇÃO DA NATUREZA E ÁREAS AMBIENTALMENTE PROTEGIDAS.....</b>	<b>19</b>
<b>2.1 Áreas Protegidas .....</b>	<b>19</b>
2.1.1 <i>Definição e Importância das Áreas Protegidas.....</i>	19
2.1.2 <i>Tipologias .....</i>	20
<b>2.2 Reserva Legal: conceito e natureza jurídica.....</b>	<b>24</b>
<b>2.3 Base Principiológica.....</b>	<b>28</b>
2.3.1 <i>Princípio da Supremacia do Interesse Público.....</i>	29
2.3.2 <i>Princípios de Direito Ambiental.....</i>	29
<b>3 HISTÓRICO E EVOLUÇÃO DA LEGISLAÇÃO SOBRE RESERVA LEGAL NO BRASIL.....</b>	<b>32</b>
<b>4 PROTEÇÃO E CONSERVAÇÃO DOS ECOSISTEMAS NATURAIS EM PROPRIEDADES PRIVADAS: EXEMPLOS DE ALGUNS PAÍSES DO MUNDO.....</b>	<b>41</b>
<b>5 CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988 E AS ÁREAS AMBIENTALMENTE PROTEGIDAS NAS PROPRIEDADES PRIVADAS.....</b>	<b>49</b>
<b>5.1 Direito ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado.....</b>	<b>49</b>
<b>5.2 Direito à Propriedade.....</b>	<b>52</b>
<b>5.3 Função Social da Propriedade.....</b>	<b>53</b>
<b>5.4 Há Conflitos entre os Direitos Fundamentais à Propriedade, ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado a Função Social da Propriedade?.....</b>	<b>56</b>
<b>5.5 Restrições Constitucionais.....</b>	<b>59</b>
<b>6 MITIGAÇÃO DOS IMPACTOS ECONÔMICOS CAUSADOS PELA INSTITUIÇÃO DAS RESERVAS LEGAIS.....</b>	<b>61</b>
<b>6.1 Indenização das Reservas Legais no Direito Brasileiro.....</b>	<b>62</b>

<b>6.2 Do Programa de Apoio e Incentivo à Preservação e Recuperação do Meio Ambiente.....</b>	<b>70</b>
<b>7 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>84</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>88</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Quando se fala em propriedade particular vem à mente o absolutismo secular do direito de propriedade, fundado nos pilares do *ius utendi*, *ius fruendi*, *ius abutendi* e do *ius rei vindicatio*, que se encontra positivado no art. 1.228, da Lei 10.406/2002, a qual institui o Código Civil. O citado dispositivo assim prescreve: “O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.”

Na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o direito de propriedade insculpido como direito fundamental no art. 5º, *caput* e inciso XXII da CRFB/88 já não é mais absoluto. Ao seu lado coexistem outros direitos, também fundamentais, que lhe impõem limites, dentre eles, a função social da propriedade (art. 5º, inciso XXIII, da CRFB/88) e o direito e dever de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, da CRFB/88).

A função social da propriedade constitui verdadeira limitação a esse direito fundamental. O proprietário não pode usar ou deixar de usar a propriedade conforme seus desígnios. Necessário que ela cumpra uma função social, quer seja com caráter de moradia, unidade produtiva ou, simplesmente, de preservação ambiental.

Nesse contexto, o grande objetivo a ser alcançado nas propriedades rurais hoje é a sustentabilidade, ou seja, que o solo, a água, a fauna e a flora sejam manejados de forma sustentável, respeitando-se tudo que a natureza oferece e a vocação natural da terra, de modo a conciliar a manutenção do potencial produtivo da propriedade e a conservação dos recursos naturais nela existentes para as presentes e futuras gerações.

Para tanto, a estratégia governamental utilizada para a conservação desses ecossistemas naturais em terras particulares é baseada, fundamentalmente, na adoção de medidas de controle do uso da propriedade, ou seja, na imposição de uma limitação administrativa, modalidade de intervenção estatal imposta genericamente a todos os proprietários rurais, que não os impede de explorar economicamente a área sob intervenção, desde que respeitados os limites e restrições impostos pela Lei. As reservas florestais legais situadas em propriedades particulares desempenham, então, esse papel, cumprindo sua função sócio-ambiental.

A CRFB/88 prescreve que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é também um dever de todos. Assim, a obrigatoriedade da preservação da vegetação nas propriedades particulares, via instituição da Reserva Legal perfaz os ditames constitucionais. Todavia, o encargo decorrente do cumprimento de tal obrigação, que a rigor, deveria ser compartilhado entre Estado e coletividade, é suportado unicamente por uma pequena parcela de cidadãos: os proprietários rurais.

Acerca do tema, Antunes (2013, p. 236) explicita que:

A proteção do meio ambiente é tema que suscita inúmeras tensões entre os direitos da coletividade e os direitos individuais legitimamente constituídos. Há equívoco conceitual que contrapõe os direitos coletivos aos direitos individuais, dando prevalência aos primeiros sobre os últimos. A concepção não encontrava amparo no art. 225 de nossa Constituição, o qual impõe a todos o dever de proteger e conservar o meio ambiente. Ou seja, tanto o indivíduo quanto o estado tem tal atribuição, não sendo lícito que um transfira ao outro a obrigação que lhe foi imposta pela Ordem Constitucional. A relação que existe entre coletividade e individualidade é de coordenação e não de subordinação. A obrigação de conservar o meio ambiente sadio, para as presentes e futuras gerações, impõe-se a todos, estado e cidadãos que devem repartir entre si os ônus decorrentes.

Haja vista o quadro delineado na legislação pátria e sem desmerecer as nobres razões que levaram à instituição das Reservas Legais, razões essas que efetivamente as tornam, hodiernamente, imprescindíveis, faz-se necessário questionar como fica a situação daqueles produtores rurais que veem sua propriedade economicamente esvaziada, na medida em que são privados de desenvolver sua atividade produtiva em uma (ou em grande) parte dela. Fariam jus estes proprietários a uma indenização ou a alguma outra forma de compensação ou incentivo por absterem-se do uso destas áreas?

O cerne da questão reside no fato de que a implantação e a preservação das Reservas Legais, no caso, trazem inquestionáveis benefícios ambientais à população local e mundial, todavia, é necessário conciliar, lado outro, os interesses individuais e difusos envolvidos na questão. Como se sabe, notadamente na doutrina brasileira que trata do tema, os direitos fundamentais não são absolutos, devendo, portanto, ser analisados no caso concreto que se apresenta, a fim de receberem, ali, o seu exato valor.

Dar, *a priori*, maior importância ao meio ambiente em si considerado, em prejuízo ao direito de propriedade do titular do domínio – ainda que este realmente deva destinar àquela uma função socioambiental –, pode resultar em situações de extrema injustiça social. É preciso confrontar ambos os bens jurídicos envolvidos na questão, de forma que seja alcançada uma



harmonização recíproca entre eles, a fim de que nenhum tenha sua incidência totalmente excluída na hipótese.

Não se pode olvidar, ademais, que a proteção ambiental é um ônus que deve ser suportado, de modo solidário, por toda a sociedade que do meio se beneficia e não isoladamente pelo titular da propriedade rural (CANOTILHO, 1995), fato que estimula a busca por mecanismos que atenuem a restrição por este sofrida.

Ocorre que, a despeito dos avançados estudos sobre a ponderação dos bens jurídicos na doutrina pátria, a jurisprudência nacional, até então, vinha se construindo em sentido oposto, deixando de buscar um equilíbrio entre estes direitos fundamentais, especialmente ao desconsiderar, nos casos concretos, a situação pessoal do titular do domínio, bem como o dever de solidariedade que deve existir entre ele e a sociedade na proteção do ambiente dentro de sua propriedade (MAFRA, 2009). É possível constatar, igualmente, o quão incipiente é, no Brasil, a adoção de políticas públicas com aptidão para mitigar a referida restrição, revelando-se apenas de forma espaçada e pontual.

Desta forma, a justificativa do presente trabalho se apresenta, exatamente, porque se sabe que o Direito é dinâmico e novas abordagens vêm sendo dadas aos fatos sociais, tendo em vista a sua constante evolução e a tentativa de acompanhar e regulamentar com eficácia os fenômenos ocorridos diariamente na sociedade.

O desafio é estimulante, sendo importante a análise de um assunto pouco aprofundado, e que muito contribui para a formação da opinião dos novos juristas e gestores públicos, bem como para uma efetiva justiça social.

De fato, conforme pesquisas que vêm sendo realizadas (MENEZES, 2004; PADILHA JÚNIOR, 2004; SCHNEIDER et al., 2005), a não utilização das RLs (juntamente com as APPs, que não serão aqui debatidas, uma vez que não são objeto do presente trabalho) pelos titulares do domínio, em obediência às normas legais que vieram tratar do tema, resultaria, em muitos casos, em impactos econômicos e sociais consideráveis, o que importaria, – se de fato implementadas –, em considerável baixa na produção rural, gerando, como consequência, uma injustiça social, já que ainda permanece o entendimento de que o titular do domínio deveria arcar, em prol de toda a sociedade, com as restrições advindas da proteção ambiental.

Assim, diante do panorama que hoje se encontra e tendo em vista a técnica de ponderação dos bens jurídicos em conflito, faz-se imprescindível que se busque, abstrata e concretamente, uma solução mitigadora dos impactos econômicos e sociais passíveis de

serem sofridos pelo proprietário rural com a implantação efetiva de um espaço ambientalmente protegido em seu imóvel, qual seja, uma reserva florestal legal, sem que o meio ambiente seja, lado outro, relegado ao segundo plano (MAFRA, 2009).

O objetivo geral do presente estudo é verificar, em um primeiro momento, se o instituto da Reserva Legal consiste em proteção indispensável ou em intervenção estatal excessiva. Em um segundo momento, com fundamento na hermenêutica e dogmática jurídicas modernas, pretende-se verificar a questão da legitimidade da concessão de indenização – ou de alguma outra forma de compensação ou incentivo - ao titular de propriedade rural que sofre limitação imposta pela implementação das Reservas Legais. Busca-se, então, a identificação de alternativas aptas a mitigarem o impacto causado aos proprietários rurais com a referida restrição às suas propriedades. Para isso, lançou-se mão da pesquisa documental, de caráter qualitativo, realizada por meio de levantamento bibliográfico, teórico, legislativo e jurisprudencial. A pesquisa caracteriza-se, quanto aos fins, como descritiva, assumindo também função exploratória e explicativa. Sua natureza foi assim definida, uma vez que visa analisar o tema, sem limitar-se a testar teorias anteriormente formuladas, já que há lacunas no conhecimento existente.

Com vistas ao alcance do objetivo proposto, o estudo foi subdividido nesta introdução (primeiro capítulo) e mais cinco (cinco) capítulos, além das considerações finais (sétimo capítulo).

O segundo capítulo aborda o tema referente à instituição dos espaços ambientalmente protegidos como mecanismo de conservação da biodiversidade, seu conceito e tipologias, em especial as Reservas Legais. Após, será discutido o conceito de Reserva Legal, sua natureza jurídica e importância como instrumento de proteção de ecossistemas naturais em propriedades privadas e ao final desse capítulo será apresentada a base principiológica que possibilitará o entendimento do instituto que se pretende analisar.

O terceiro capítulo traz breve histórico e evolução da legislação sobre Reserva Legal no Brasil até os dias de hoje, culminando com a Lei n.º 12.651/2012 ora em vigor, denominada popularmente de “Novo Código Florestal”<sup>1</sup>.

O quarto capítulo, por sua vez, irá tratar a questão da conservação dos ecossistemas naturais nas propriedades privadas em diversos países do mundo, ressaltando que não será abordado de forma específica o instituto da Reserva Legal, vez que tal instrumento, da forma

---

<sup>1</sup> Nota-se que foi apresentada a nomenclatura popularizada da Lei n.º 12.651/2012 entre aspas, pois a mesma mostra-se inadequada, uma vez que trata de temas relativos à proteção de vegetação nativa, gênero do qual a floresta é espécie.

como previsto na legislação pátria, não encontra correspondência em nenhuma das legislações europeias consultadas e nem mesmo na legislação norte-americana.

O quinto capítulo trata dos espaços ambientalmente protegidos na CRFB/88, com o intuito de proceder a um estudo sistemático e harmônico entre o direito à propriedade e sua função social, de um lado, e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, de outro, tendo em vista a questão da eficácia social das normas ambientais protetivas.

Dando prosseguimento, o sexto capítulo vem tratar do problema da mitigação dos impactos negativos ocasionados pela observância da legislação ambiental protetiva, especialmente os impactos econômicos, abordando a questão da indenização das RLs no direito brasileiro, através de uma análise doutrinária e jurisprudencial e também abordando os incentivos que se pretende conceder através do Programa de Apoio e Incentivo à Preservação e Recuperação do Meio Ambiente, previsto na Lei n.º 12651/2012, de forma a cumprir o princípio esculpido no inciso VI do art. 1º-A do mencionado diploma legal.

Por fim, são trazidas as considerações finais do trabalho (sétimo capítulo), onde se retorna ao objetivo da pesquisa, considerando os resultados alcançados.

## 2 CONSERVAÇÃO DA NATUREZA E ÁREAS AMBIENTALMENTE PROTEGIDAS

A criação de áreas protegidas é um dos instrumentos mais eficazes na conservação da biodiversidade. As Áreas Protegidas podem ser aqui compreendidas como espaços territorialmente demarcados cuja função precípua consiste na conservação e/ou preservação de recursos, naturais e/ou culturais, a elas associados (MEDEIROS, 2003). Segundo Hockings (2003) “as áreas protegidas são o pilar central em estratégias de conservação. Elas protegem a biodiversidade e mantém a qualidade ambiental dos ecossistemas”.

Além de seu importante papel na conservação da biodiversidade, as áreas protegidas realizam inúmeros serviços ambientais para sociedade, dentre eles: regulação do clima, controle da erosão do solo, regulação dos fluxos hidrológicos, suprimento de água (estocagem e retenção), processos de formação do solo, ciclo de nutrientes, polinização, recursos genéticos, recreação e cultura (AGAREZ, 2006). Entretanto, apesar de tantos atributos, um dos maiores desafios relacionados à criação e gestão de áreas protegidas no Brasil está relacionado à questão do seu financiamento (YOUNG E RONCISVALLE, 2002).

### 2.1 Áreas Protegidas

#### 2.1.1 Definição e Importância das Áreas Protegidas

Entre as diversas definições encontradas na bibliografia para essas áreas, destacam-se aquelas mais comumente utilizadas.

A primeira, adotada pela União Mundial para a Conservação da Natureza (IUCN, 1994), define área protegida como:

uma área terrestre e/ou marinha especialmente dedicada à proteção e manutenção da diversidade biológica e dos recursos naturais e culturais associados, manejados através de instrumentos legais ou outros instrumentos efetivos.

A segunda, referenciada pela Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB, 1992) tem por definição de área protegida:

uma área definida geograficamente que é destinada, ou regulamentada, e administrada para alcançar objetivos específicos de conservação.

Em um primeiro momento, no ocidente, a criação de regimes especiais de proteção para determinados espaços tinha por objetivo apenas o abrigo de recursos da fauna silvestre e seus habitats, especialmente para a prática de caça pela realeza e aristocracia rural (MEDEIROS, 2003). Todavia, com os anos, à essa prática foram sendo atribuídas novas questões e interesses. Gradualmente aparecia a necessidade de suprimento de madeira, frutas, essências silvestres e outros produtos, assim como de água. E mais recentemente, a questão da biodiversidade e os riscos ligados à degradação ambiental foram sendo aos poucos incluídos nos interesses de criação das Áreas Protegidas.

Muitas dessas áreas protegidas foram criadas em épocas recentes, principalmente a partir da década de 70 (ERVIN, 2003). A percepção mundial acerca dos problemas ambientais levou ao surgimento dessa nova ordem ambiental, pós década de 70, que traz uma agenda ambiental planetária que se sobrepõe aos interesses nacionais e locais, com metas e estratégias comuns a vários países e onde a questão da proteção tem grande destaque (MEDEIROS, 2006).

No Brasil, a instituição de áreas protegidas foi um movimento típico do período republicano, notadamente no decorrer do século XX (MEDEIROS et al., 2004). Antes disso, nos períodos Colonial e Imperial, todas as iniciativas nesse sentido, estavam centradas, em geral, na proteção de recursos naturais de interesse econômico. O movimento conservacionista no Brasil obteve um resultado mais significativo com o advento do primeiro Código Florestal Brasileiro, em 1934, e com a instituição da primeira área protegida do Brasil em 1937, o Parque Nacional de Itatiaia. Nas décadas seguintes, foram sendo instituídos no país diversos instrumentos legais relacionados à esfera ambiental.

Atualmente, no Brasil, o modelo de proteção da natureza concentra-se, principalmente, em dois diplomas legais específicos: a Lei n.º 9985/2000, que cria o Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC (BRASIL, 2000) e refere-se, portanto, às Unidades de Conservação e a Lei n.º 12651/2012, popularmente denominado “Novo Código Florestal” (BRASIL, 2012), representando as Áreas de Preservação Permanente e Reservas Legais. Tal fato, no entanto, não deve excluir a importância dos demais diplomas legais que tratam da proteção dos recursos renováveis e da gestão ambiental no país.

### 2.1.2 *Tipologias*

Com o passar dos anos e a evolução das discussões sobre áreas protegidas, variadas modalidades dessas áreas foram sendo estabelecidas e agrupadas em diferentes tipologias e categorias. De acordo com MEDEIROS e GARAY (2006), as tipologias e categorias, indicam uma construção e organização hierarquizada da criação de áreas protegidas que se tornam necessárias, devido à amplitude desse termo. O termo tipologia designa um tipo único e exclusivo de área protegida legalmente prevista ou reconhecida pelo poder público, enquanto a categoria indica as subdivisões ou níveis inferiores de classificação de uma dada tipologia.

Dentre as tipologias encontradas no Brasil atualmente, destacam-se as 3 mais expressivas, quais sejam:

1. Unidades de Conservação
2. Área de Preservação Permanente
3. Reserva Legal

Apenas visando uma melhor compreensão do que vem a ser o instituto da Reserva Legal no contexto de Áreas Protegidas no Brasil (o qual será conceituado de forma pormenorizada na próxima seção), foi realizado um breve resumo sobre a definição das demais tipologias acima enumeradas.

#### **- Unidade de Conservação - UC**

As Unidades de Conservação (UCs) abrangem um conjunto de 12 categorias de áreas protegidas e foram instituídas em 2000, através do Sistema Nacional de Unidade de Conservação (SNUC - Lei nº 9985). O SNUC assim conceitua Unidade de Conservação (UC):

espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo áreas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção.

As Unidades de Conservação estão ainda divididas em dois grupos de acordo com seus objetivos e considerando distintas estratégias de gestão. Estão assim divididas em:

- Unidades de Proteção Integral (PI), composto por 5 categorias: Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional, Monumento Natural, e Refugio da Vida Silvestre;

- Unidades de Uso Sustentável (US), composto por 7 categorias: Área de Proteção Ambiental, Área de Relevante Interesse Ecológico, Floresta Nacional, Reserva Extrativista, Reserva de Fauna, Reserva de Desenvolvimento Sustentável e Reserva Particular do Patrimônio Natural.

O objetivo principal das Unidades de Proteção Integral é “preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais”, atendendo aos interesses de grupos preservacionistas com uma visão de proteção mais próxima daquela de natureza intocada e santuários ecológicos. Já as Unidades de Uso Sustentável tem como objetivo “compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais”, satisfazendo uma visão que se aproxima de um lado social conservacionista, compatibilizando o uso das áreas e a conservação.

De todas as tipologias de áreas protegidas atualmente existentes, as UCs são as que apresentam maior visibilidade e reconhecimento. MEDEIROS E GARAY (2006) atribuem esse “reconhecimento” a 2 fatores: primeiramente devido ao fato dessas áreas concentrarem em um único instrumento e terminologia todas as principais tipologias de áreas protegidas que foram criadas no país desde os anos 30, e também porque, por meio de sua reorganização, foi possível estabelecer de maneira mais clara o processo de criação, gestão e manejo dessas áreas.

### **- Área de Preservação Permanente - APP**

As Áreas de Preservação Permanente - APPs são, nos termos do art. 3º, inciso II da Lei 12.651/2012:

Áreas protegidas, cobertas 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.

Segundo Thomé da Silva (2013, p. 307), “trata-se de área com tamanha função ambiental que se insere no *status* de espaço territorial especialmente protegido, previsto no inciso III do §1º, art. 225 da Constituição de 1988”.

Diferentemente das unidades de conservação, esses espaços protegidos não possuem uma prévia delimitação territorial, sendo estabelecidos de acordo com as características presentes em cada região. Segundo MEDEIROS E GARAY (2006), as áreas de APP e RL são

uma clara tentativa de conter os avanços sobre a floresta, sob a forma de desmatamentos e grilagens de terras.

Podem ser criadas em função de sua localização, sendo, nestas hipóteses, instituídas por lei, conforme disposto no art. 4º da Lei 12.651/2012. Da mesma forma, podem ser criadas em função de sua destinação, sendo, nessas hipóteses, declaradas de interesse social por ato do Chefe do Poder Executivo, nas esferas Federal, Estadual ou Municipal, as áreas cobertas com florestas ou outras formas de vegetação destinadas a uma das finalidades a que aduz o art. 6º da Lei 12.651/2012.

Salienta-se que as APPs devem ser mantidas nas propriedades rurais e nas urbanas, sendo que nestas últimas, conforme ensina Thomé da Silva (2013, p. 307), deverão ser observadas, além das limitações previstas na Lei 12.651/2012, as normas estabelecidas nos planos diretores e nas leis de uso e ocupação do solo, instituídas pelo Poder Público municipal.

Existentes em espaços públicos ou privados, rurais ou urbanos, as APPs trazem limitações ao direito de propriedade, que só poderá ser exercido mediante o cumprimento do preceito constitucional da função socioambiental da propriedade, em conformidade com o que preceitua o art. 186, inciso II da CRFB/88.

Como contribui para a manutenção do equilíbrio ambiental, direito de todos, nos termos do art. 225, *caput*, da CRFB/88, a vegetação localizada em APP deve ser mantida pelo proprietário, possuidor ou ocupante da área.

O artigo 8º da Lei 12.651/2012 prevê a possibilidade de intervenção ou supressão de vegetação em APP mediante autorização do órgão ou entidade ambiental competente. Apesar das inúmeras polêmicas que envolvem o consentimento do Poder Executivo para a supressão de vegetação em APP, o STF já se manifestou no sentido de que a supressão de vegetação em APP pode ser autorizada pelo órgão ambiental, pois não se confunde com supressão de unidades de conservação da natureza, que só podem ser suprimidas por lei específica.

Por se tratar de exceção à regra de que não se pode suprimir vegetação em APP em razão de sua relevância ambiental, o mesmo art. 8º supramencionado dispõe que a supressão de vegetação em APP somente poderá ser autorizada nos casos de utilidade pública, interesse social ou em situações de baixo impacto ambiental, enumeradas nos incisos VIII, IX e X, art. 3º da Lei 12.651/2012.



Destaca-se que a supressão de vegetação em APP obriga à recomposição, ressalvados os usos autorizados, conforme determina o §1º, art. 7º da Lei 12.651/2012.

## **2.2 Reserva Legal: conceito e natureza jurídica**

Dentre as diversas modalidades de espaços ambientalmente protegidos previstos no ordenamento jurídico-ambiental brasileiro, destaca-se a Área de Reserva Legal. Nos termos do art. 3º, inciso III da Lei 12.651/2012, trata-se de:

**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. (grifo nosso)

O diploma legal em questão trouxe uma importante inovação ao acrescentar, no Capítulo IV, o termo “Área” à denominação Reserva Legal. O que se busca proteger com a nova lei, é o espaço territorial dimensionado para a Reserva Legal, tenha ou não vegetação. Havendo cobertura de vegetação nativa, esta deverá ser mantida, conforme preceitua o art. 12; não havendo, ela deverá ser recomposta, conforme preceitua o art. 17, §4º, tudo isso para que sua finalidade primordial, qual seja, conservação da biodiversidade, seja cumprida.

Verifica-se que a Reserva Legal constitui elemento fundamental da propriedade florestal, que é constituída por uma área, cujo percentual da propriedade total é determinado na lei em comento, variando conforme as peculiares condições ecológicas em cada uma das regiões geopolíticas do país e que não pode ser utilizada economicamente de forma tradicional. Todavia, poderá ser utilizada sob o regime de manejo florestal sustentável, de acordo com os princípios e critérios técnicos definidos pelo Poder Público.

Com a instituição das Reservas Legais, estas se tornaram obrigatoriamente protegidas pelo Estado, sem a necessidade de criação de um ato legal específico para tal. Assim, era transferida, do mesmo modo (obrigatório), a responsabilidade e o ônus da proteção ambiental aos proprietários dos imóveis rurais.

Conforme Altmann (2008, p. 14):

[...] já vistas como bens ecológicos, as florestas apresentam características relevantes para toda a humanidade. Elas protegem o solo da erosão e excesso de incidência solar, preservam os mananciais, purificam o ar, exercem influência sobre o clima e o regime das chuvas, e são fundamentais para a existência da fauna. São funções nobres, insuscetíveis de avaliação material e que justificam plenamente sua tutela e a imposição de restrições ao seu uso.

Acrescente-se ainda o argumento de Machado (2013, p. 867):

[...] a Reserva Legal tem sua razão na virtude da prudência, que deve conduzir o Brasil a ter um estoque vegetal para conservar a biodiversidade. Cumpre, além disso, o princípio constitucional do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações. Importa dizer que cada proprietário não conserva uma parte de sua propriedade com florestas somente no interesse da sociedade ou de seus vizinhos, mas primeiramente no seu próprio interesse.

No entanto, vale lembrar que a reserva legal não é um instituto recente. De fato, como observa Vladimir Garcia Magalhães (2007, p. 291-292):

Este instituto jurídico foi criado originalmente como um instrumento para a preservação de amostras significativas das florestas nativas brasileiras, em processo de destruição desde os séculos XVI a XVII, devido a extração de pau-brasil e outras madeiras nobres e pela crescente expansão da fronteira agrícola nos séculos seguintes, baseado em um modelo agrário de monoculturas e uso intensivo de agrotóxicos, fertilizante, levando parte da diversidade genética, ao aumento de taxas de erosão e lixiviação (perda dos nutrientes do solo pela ação da água da chuva), à compactação do solo e a eutrofização de recursos hídricos, com consequente desequilíbrio de ecossistemas aquáticos e terrestres.

A teoria de Paulo de Bessa Antunes ressalta a importância deste instituto:

A reserva legal caracteriza-se por ser necessária ao uso sustentável dos recursos naturais. Como se sabe, uso sustentável dos recursos naturais pode ser assim definido: a) aquele que assegura a reprodução continuada dos atributos ecológicos da área explorada, tanto em seus aspectos de flora como de fauna. É sustentável o uso que não subtraia das gerações futuras o desfrute da flora e da fauna, em níveis compatíveis com a utilização presente; b) recursos naturais são os elementos da flora e da fauna utilizáveis economicamente como fatores essenciais para o ciclo produtivo de riquezas e sem os quais a atividade econômica não pode ser desenvolvida. (ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. 11 edição, p. 526.)

Pode-se concluir de tal disposição que o direito difuso de proteção ao interesse social coletivo se sobrepõe ao interesse individual de explorar integralmente a propriedade, ainda que haja, com tal exploração, benefício social e econômico para a sociedade. Vislumbra-se, então, na Reserva Legal, uma ferramenta efetivamente capaz de disciplinar e viabilizar uma intervenção no caminho da sustentabilidade.

Trata-se, portanto, de limitação administrativa ao direito de propriedade que se amolda a todos os requisitos de tal instituto do Direito Administrativo: são gratuitas e gerais, impostas pelo Poder Público, e têm por fim acatar os reclames do interesse público. Assim como as Áreas de Preservação Permanente, são impostas na modalidade de limitação administrativa negativa, de não fazer, em que o particular fica impedido pela lei de fazer algo, na presente hipótese, a supressão de um percentual de, no mínimo, 20% de florestas ou de vegetação nativa existentes, originariamente, na sua propriedade rural. Em se tratando de

limitações administrativas, pode-se afirmar que as áreas de Reserva Legal são restrições que incidem sobre o uso pleno de toda a propriedade rural, pois limitam a utilização de toda a propriedade e ainda são consideradas um encargo particular e individual do proprietário do imóvel, pois obrigam à conservação da vegetação na área demarcada da Reserva Legal.

A limitação administrativa, segundo Hely Lopes Meirelles:

é toda imposição geral, gratuita, unilateral e de ordem pública condicionadora do exercício de direitos ou de atividades particulares às exigências do bem-estar social. (...) Derivam, comumente, do poder de polícia inerente e indissociável da Administração. (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 35ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009, pág. 638.)

Vale referir, neste ponto, ante a extrema pertinência de suas observações, o douto magistério de José dos Santos Carvalho Filho:

Limitações administrativas são determinações de caráter geral, através das quais o Poder Público impõe a proprietários indeterminadas obrigações positivas, negativas ou permissivas, para o fim de condicionar as propriedades ao atendimento da função social. (CARVALHO FILHO, José dos Santos, *Manual de Direito Administrativo*, 23ªEd. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 867)

Paulo Affonso Leme Machado (2013, p. 902) entende que as reservas legais previstas na Lei n.º 12.651/2012, instituídas pelo antigo Código Florestal (Lei n.º 4771/1965), tais são as suas características de generalidade, atingindo propriedades indeterminadas, devem ser incluídas como limitações administrativas.

Todavia, para Hely Lopes Meirelles (2009, p. 527), a Reserva Legal está entre servidão e limitação administrativa:

(...) é uma restrição pessoal, geral, gratuita, imposta genericamente pelo Poder Público ao exercício de direitos individuais em benefício da coletividade, parece que substancialmente a reserva permanente, constituiria uma servidão, porém nominalmente, limitação administrativa, pois o Código Florestal, em seu art. 1º, refere-se ao exercício de direito de propriedade com limitações que as leis em geral, especialmente este Código, impuser. De qualquer forma, seja limitação ou servidão administrativas, não há desmembramento do domínio do proprietário, que conserva a propriedade quer seu direito seja limitado, quer seu imóvel seja onerado - caso de servidão administrativa. (...).

Thomé da Silva (2013, p. 306) afirma que as limitações ao exercício da propriedade se fundamentam no princípio da função socioambiental<sup>2</sup> da propriedade, uma vez que apresentam o inequívoco objetivo de proteção de bens naturais considerados de interesse difuso, como a qualidade do ar e das águas. Referido autor ainda cita como exemplo a

---

<sup>2</sup> Acerca da função socioambiental da propriedade, salienta-se que a mesma será abordada em capítulo mais à frente.

propriedade rural, que nos termos do art. 186 da CRFB/88, só cumprirá sua função social se atendidos simultaneamente os quatro requisitos ali previstos: aproveitamento racional e adequado; utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; observância das disposições que regulam as relações de trabalho e exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

E assim expõe:

Quando se impõe ao proprietário o cumprimento da função socioambiental exige-se dele o dever de exercer o seu direito de proprietário não unicamente em seu próprio e exclusivo interesse, mas, sobretudo, em benefício da coletividade, preservando o meio ambiente. É precisamente o cumprimento da função socioambiental que legitima o exercício do direito de propriedade pelo seu titular. (THOMÉ DA SILVA, 2013, p. 307).

Embora a Reserva Legal seja uma limitação ao direito de propriedade e ao benefício econômico proveniente de sua exploração, existem inúmeros benefícios relativos à função ecológica preservada por meio da manutenção da biodiversidade na propriedade rural.

Quanto à natureza jurídica da Reserva Legal, Antunes (2013, p. 132) destaca que “há que se relembrar que ela é uma obrigação que recai diretamente sobre o imóvel rural, independentemente da pessoa de seu proprietário; está pois, ligada à própria coisa, permanecendo aderida ao bem, enquanto ele existir”. E continua:

De fato, a manutenção da Reserva Legal é uma obrigação característica do imóvel rural que se apresenta sob a forma de ônus real que sobre ele recai e que obriga o proprietário e todos aqueles que venham a adquirir tal condição a respeitá-la. Cuida-se, repita-se de uma obrigação *in rem, ob* ou *propter rem*. (ANTUNES, 2013, p. 133)

O Código Civil de 2002 traz em seu art. 1275 as hipóteses excepcionais em que o proprietário poderá se desonerar dela<sup>3</sup>.

A jurisprudência do STJ também tem se firmado neste sentido, senão vejamos:

RECURSO ESPECIAL. FAIXA CILIAR. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. RESERVA LEGAL. TERRENO ADQUIRIDO PELO RECORRENTE JÁ DESMATADO. IMPOSSIBILIDADE DE EXPLORAÇÃO ECONÔMICA. RESPONSABILIDADE OBJETIVA. OBRIGAÇÃO PROPTER REM. As questões relativas à aplicação dos artigos 1º e 6º da LICC, e, bem assim, à possibilidade de aplicação da responsabilidade objetiva em ação civil pública, não foram enxergadas, sequer vislumbradas, pelo acórdão recorrido.

<sup>3</sup> Art. 1.275. Além das causas consideradas neste Código, perde-se a propriedade: I - por alienação; II - pela renúncia; III - por abandono; IV - por perecimento da coisa; V - por desapropriação. Parágrafo único. Nos casos dos incisos I e II, os efeitos da perda da propriedade imóvel serão subordinados ao registro do título transmissivo ou do ato renunciativo no Registro de Imóveis.

Tanto a faixa ciliar quanto a reserva legal, em qualquer propriedade, incluída a da recorrente, não podem ser objeto de exploração econômica, de maneira que, ainda que se não dê o reflorestamento imediato, referidas zonas não podem servir como pastagens.

Não há cogitar, pois, de ausência de nexo causal, visto que aquele que perpetua a lesão ao meio ambiente cometida por outrem está, ele mesmo, praticando o ilícito.

A obrigação de conservação é automaticamente transferida do alienante ao adquirente, independentemente deste último ter responsabilidade pelo dano ambiental.

Recurso especial não conhecido.

Convém, nesta altura, relembrar as palavras de Gomes citado por Antunes (2013):

As obrigações reais caracterizam-se pela origem e transmissibilidade automática. Consideradas em sua origem, verifica-se que provêm da existência de um direito real, impondo-se ao seu titular. Esse cordão umbilical jamais se rompe. Se o direito de que se origina é transmitido, a obrigação o segue, seja qual for o título translativo. (GOMES apud ANTUNES, 2013, p. 121).

## 2.3 Base Principiológica

A estrutura do Direito se encontra na legislação aplicada ao longo dos anos. No entanto, a organização destas regras se dá através dos princípios, que possibilitam soluções harmônicas com todo o ordenamento. São os princípios que constituem as ideias centrais de um determinado sistema jurídico.

É através da análise dos princípios de qualquer ramo do Direito que se visualiza de forma genérica o sistema jurídico existente, e assim, programa-se a aplicação de suas regras.

Celso Antônio Bandeira de Mello (2009, p. 95) esclarece que princípio é "o mandamento nuclear de um determinado sistema; é o alicerce do sistema jurídico; é aquela disposição fundamental que influencia e repercute sobre todas as demais normas do sistema".

Na hermenêutica do Direito, os princípios exercem grande influência, pois a aplicação de todo o regramento jurídico deve se dar em harmonia com os comandos normativos decorrentes dos citados princípios.

Por tal razão, faz-se imprescindível para o entendimento da questão que se pretende discutir no presente trabalho, o estudo dos princípios conformadores do instituto da Reserva Legal.

### 2.3.1 Princípio da Supremacia do Interesse Público

Grande parte dos doutrinadores não elenca entre os princípios de direito ambiental o Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o interesse privado, talvez porque, à exemplo do professor Celso Antônio Bandeira de Mello (2009, p. 96-97), o tomam como “um princípio geral de direito, portanto, inerente a qualquer sociedade juridicamente organizada, sendo condição de sua existência”.

A supremacia do interesse público sobre o particular pode ser percebida, por exemplo, nos princípios constitucionais da função social da propriedade, da defesa do consumidor e do meio ambiente, entre outros tantos.

A legislação infraconstitucional também possui inúmeros exemplos acerca da supremacia do interesse público sobre o privado. Ressalta-se, aqui, a requisição administrativa, o tombamento e o poder de polícia.

O Princípio da Supremacia do Interesse Público é de especial interesse para a elaboração do presente trabalho justamente porque a intervenção do Estado na propriedade privada sob a forma ora analisada (Reserva Legal) é realizada sob o amparo do princípio em questão.

Considerando, então, o interesse público envolvido na proteção do meio ambiente (“bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”, nos termos do art. 225 da CRFB/88, o qual será estudado em capítulo próprio), tal tarefa (proteção do meio ambiente visando a um bem maior) deve sempre prevalecer sobre os interesses individuais privados, ainda que legítimos. Até porque já se reconhece hodiernamente que a preservação do meio ambiente se tornou condição básica para a própria existência da vida em sociedade e, portanto, para a manutenção e o exercício pleno dos direitos individuais dos particulares.

Todavia, não se pode olvidar que a supremacia do interesse público sobre o privado, como princípio norteador da ação estatal na proteção do meio ambiente, não isenta o Estado da obrigação de indenizar o proprietário que sofre privação econômica de seu imóvel rural com a instituição de limitações administrativas.

### *2.3.2. Princípios de Direito Ambiental*

A evolução da sociedade e o aparecimento de novas tecnologias fazem com que, a cada dia, surjam novas situações capazes de interferir na qualidade do meio ambiente e que por isso não podem deixar de ser reguladas pelo Direito Ambiental. Por ser uma disciplina ainda em evolução, com extrema dependência de outras áreas do conhecimento científico e moldada de forma singular pelas circunstâncias do caso concreto, a aplicação dos princípios

do direito ambiental na solução de controvérsias e na elaboração de políticas públicas assume especial relevância.

Como parte integrante do rol dos direitos fundamentais, o Direito Ambiental ainda convive com uma lista extensa de outros direitos igualmente fundamentais e constitucionalmente garantidos. A ponderação, no caso concreto, com recurso à razoabilidade e à proporcionalidade, torna-se instrumento indispensável.

Neste contexto, a CRFB/88 consagrou princípios informadores deste direito fundamental, princípios estes que decorrem não apenas dos pactos celebrados no cenário internacional a partir, inclusive, das diversas Conferências já realizadas, mas, também, provenientes da legislação infraconstitucional. É possível destacar o Princípio do Desenvolvimento Sustentável<sup>4</sup>, implícito no próprio caput do art. 225, do qual, certamente decorre aquele que é denominado por Santilli (2005) como o princípio da equidade intergeracional, visto que este assegura o direito das gerações futuras, condicionando a utilização dos recursos pelas presentes gerações, bem como as políticas públicas que deverão considerar a sustentabilidade a longo prazo.

A autora também discute o “Princípio da Obrigatoriedade da Intervenção do Poder Público”, no sentido de possibilitar a prevenção e reparação de danos ambientais, que é complementado, em sua análise, pelo “Princípio da Participação Democrática e da Transparência na Gestão dos Recursos Ambientais”, assim revelado:

por meio da publicidade dos instrumentos de avaliação de impacto ambiental e do licenciamento ambiental, da participação da sociedade civil em colegiados ambientais e em audiências públicas e do efetivo controle social sobre as políticas públicas. O acesso à informação e à educação ambiental é também reconhecido como fundamental à formação e à capacitação para a participação consciente e eficaz na gestão socioambiental (SANTILLI, 2005, p.62).

Quanto ao “Princípio da Obrigatoriedade da Intervenção do Poder Público”, de grande relevância para a correta compreensão do objeto do presente trabalho, verifica-se que

---

<sup>4</sup> O conceito de desenvolvimento sustentável foi usado pela primeira vez em 1987, no Relatório de Brundtland, elaborado pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, criado em 1983 pela Assembleia das Nações Unidas. Na ECO 92, o conceito de desenvolvimento sustentável foi adotado na Declaração do Rio e na Agenda 21 como meta a ser alcançada e respeitada por todos os países. O princípio do desenvolvimento sustentável, além de impregnado de caráter eminentemente constitucional, encontra suporte legitimador em compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e representa fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia, subordinada, no entanto, a invocação desse postulado, quando ocorrente situação de conflito entre valores constitucionais relevantes, a uma condição inafastável, cuja observância não comprometa nem esvazie o conteúdo essencial de um dos mais significativos direitos fundamentais: o direito à preservação do meio ambiente, que traduz bem de uso comum da generalidade das pessoas, a ser resguardado em favor das presentes e futuras gerações. (STF, 2005, p. 530).

esse princípio está intrinsecamente ligado à solução do problema do ônus de se priorizar os bens de uso comum do povo. Resumidamente, significa que em um ambiente sem regulação (ou intervenção estatal), o comportamento humano tenderia ao esgotamento dos recursos naturais. Isso porque, se o acesso aos bens, recursos e serviços ambientais não for regulado, a utilização gratuita por um indivíduo implica a privatização do lucro e a divisão da perda.

Logo, se uma determinada área não for preservada por lei, o simples apelo a sua importância ecológica para o ecossistema da região e para o bem-estar da população não é suficiente para influenciar o comportamento do indivíduo racional. Esse indivíduo agindo racionalmente tenderá a utilizar a área para maximizar o seu ganho individual, e o custo ambiental da utilização da mesma área é compartilhado com toda a sociedade.

Tal fato exige a intervenção de um gestor para os bens, serviços e recursos ambientais compartilhados por toda a sociedade. Por isso, estabelece o artigo 225 da CRFB/88, ser dever do Poder Público, a garantia do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Da mesma forma, a autora reconhece outros princípios do Direito Ambiental desenvolvidos pela doutrina e que são capazes de orientar todo o sistema normativo ambiental. Importantes exemplos são os princípios da precaução, da responsabilidade (do poluidor-pagador) e da cooperação.

O princípio da precaução, previsto na Lei nº. 6.938/1981 (Lei de Política Nacional do Meio Ambiente) e recepcionado, posteriormente, pela CRFB/88 (art. 225, § 1º, IV), deve ser entendido no sentido de impedimento de prejuízos ambientais, bem como da sua prevenção oportuna, perante a incerteza científica e risco de danos (MACHADO, 2013). Este foi o sentido, dado, aliás, pelo princípio 15 da Declaração do Rio de Janeiro (1992), ao afirmar que “(...) quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental”. A incerteza prevalece, portanto, a favor do meio, devendo o interessado se encarregar do ônus de provar a inexistência de danos pela implantação de dada atividade (MILARÉ, 2012).

Importante destacar que a despeito da relevância da utilização de todos estes princípios como instrumentos que permitem a proteção jurídica integral do meio ambiente, direito fundamental, conforme já explicitado, existem igualmente na CRFB/88 inúmeros outros direitos fundamentais que da mesma forma merecem total apoio, por terem idêntica grandeza. A coexistência do primeiro com todos os demais há de ser harmônica.



### 3 HISTÓRICO E EVOLUÇÃO DA LEGISLAÇÃO SOBRE RESERVA LEGAL NO BRASIL

A preocupação com a proteção e a restrição de uso de parte das matas das propriedades rurais é bem antiga em nosso país, estando presente desde a época do Brasil Colônia, quando ainda nos sujeitávamos ao arcabouço jurídico de Portugal e suas Ordenações Reais (JOELS, 2002). Ainda durante vigência das Ordenações Manuelinas (Dom Manuel), no século XVI, já se fazia presente uma série de restrições ao uso de determinados recursos madeireiros (JOELS, 2002).

A nação portuguesa tinha grande interesse nos recursos florestais existentes na nova colônia (Brasil), com o propósito de atender principalmente à demanda da construção naval. Citando Wainer (1991), Resende (2006, p. 31) escreve:

D. João III, considerado pelos historiadores como Rei Colonizador, implantou um novo sistema denominado de Governo Geral, com o propósito principal de centralizar o poder em nome da Coroa Portuguesa, evitando os constantes descaminhos do pau-brasil, além de criar mecanismos mais eficazes para conter os crescentes ataques dos ingleses na Amazônia e dos franceses no Maranhão (WAINER, 1991, *apud* RESENDE, 2006, p. 31).

A Coroa Portuguesa editou a 1ª Carta Régia em 1542, que previa normas disciplinadoras para o corte do Pau-Brasil, contendo expressa punição em relação ao desperdício de madeira nas regiões conquistadas.

Surgiu, em 1605, o “Regimento do Pau-Brasil”, editado por Felipe II, o qual delimitava a exploração em 600 (seiscentas) toneladas por ano, com o objetivo apenas de limitar a oferta de madeira no mercado europeu e manter preços elevados. Esta regulação prevaleceu até 1859.

Wainer (1991), citado por Resende (2006, p. 33) afirma que o “Regimento do Pau-Brasil” foi a primeira lei protecionista florestal brasileira e destaca as seguintes determinações:

- 1ª) proibição do corte de pau-brasil sem expressa licença real ou do provedor-mor da fazenda da capitania, em cujo distrito estivesse a mata em que se houvesse de cortá-lo, sob pena de morte e confiscação de toda a fazenda do infrator;
- 2ª) o provedor-mor, antes de conceder a licença para o corte da madeira deveria efetuar uma investigação sobre o solicitante, não a expedindo em caso de suspeita de descaminho ou furto de pau-brasil;
- 3ª) o provedor-mor deveria abrir um livro por ele assinado e numerado, no qual seriam registradas as licenças concedidas, nome do explorador e quantidade máxima permitida para exploração;

4ª) o Regimento determinava o rigor na aplicação de penas severas para os infratores que ultrapassassem a quantidade permitida de exploração prevista na licença do pau-brasil, a saber:

- a) ultrapassando “dez quintaes”, o infrator incorreria em pena de pagamento de “cem cruzados”;
  - b) acima de “cincoenta quintaes”, e sendo o infrator peão, seria açoitado, além de degredado por dez anos para Angola; e
  - c) tratando-se de valor superior a “cem quintaes”, morreria por ter infringido o Regimento, perdendo toda sua fazenda que, por este motivo, reverteria para o rei;
- 5ª) competia ao provedor-mor poderes para aplicar as penas que julgasse adequadas para punir aqueles que ateassem fogo em terras de matas de pau-brasil (WAINER, 1991, apud RESENDE, 2006, p. 33).

Quanto às questões ambientais no contexto do Brasil Império, pode-se dizer que este período histórico foi marcado pelo grande desenvolvimento do setor agrícola, com o predomínio dos latifúndios e das monoculturas, gerando uma grande preocupação com a supressão das matas nacionais. Apesar de a legislação ter sido editada em sentido oposto, as supressões persistiram durante todo este período da história do Brasil.

Em 1850 iniciou-se a pressão por parte dos proprietários de terras para acabar com as restrições da conservação das madeiras de interesse da coroa, pois estava interdita a usucapião de terras nacionais e capitulada como delito à penetração. O movimento foi bem sucedido e em 18 de setembro de 1850, a Lei n.º 601, também denominada Lei de Terras, que dispunha “sobre as terras devolutas do Império e regulamentava a ocupação de terras por meio de compra e venda ou de autorização real”, foi uma das primeiras leis brasileiras a estabelecer normas sobre direito agrário. Importante destacar a promulgação do Decreto 4.887, em 1872, que deu início à atividade florestal particular no comércio legal de madeiras.

Percebe-se que as diversas normas que a Coroa Portuguesa editou foram de cunho econômico e de preservação para estocar em função do atendimento da demanda portuguesa. O argumento defendido por Romeu Thomé da Silva (2013, p. 301) é de que:

No período colonial não houve manifestação de grau algum de preocupação com a proteção às florestas, mesmo porque a exploração da madeira representava a principal atividade econômica, o que contribuiu até mesmo para a definição do nome do nosso país (THOMÉ DA SILVA, 2013, p. 301).

Somente em 1920 surgiu oficialmente a proposta de criação de um Código Florestal, que contivesse normas objetivando restringir o uso da vegetação. Nesse momento, o então presidente Epitácio Pessoa formou uma subcomissão para elaborar o anteprojeto do que viria a ser o futuro Código Florestal (JOELS, 2002).

O **Primeiro Código Florestal** foi assim criado em 23 de janeiro de 1934, através do decreto de n.º 23.793 (BRASIL, 1934). Por esse Código, a ideia da Reserva Legal foi lançada no

Brasil, o que significava que a partir desse momento seriam estabelecidos limites e restrições ao uso da terra dentro das propriedades privadas (HASSAN, 2009). Porém, é importante destacar que o termo “Reserva Legal” não era ainda utilizado pelo código, mas seu sentido estava implícito ao se analisar a redação do artigo 23 do citado decreto. Em tal dispositivo legal é possível perceber restrições relacionadas ao uso da terra que nos remete ao atual sentido da Reserva Legal.

O artigo 23 descreve em seu texto que a RL apresenta um limite único para todo o Brasil, devendo constituir no mínimo  $\frac{1}{4}$  ou 25% da propriedade privada, deixando para corte raso  $\frac{3}{4}$  da vegetação. Cabe salientar que referida restrição só abrangia as propriedades ainda cobertas por matas, nada sendo informado acerca das áreas sem a presença de vegetação.

Durante o período de elaboração do Código de 1934, ficava nítida a preocupação com a restrição do uso da terra de forma a garantir uma fonte de oferta sustentável de madeira no interior das propriedades. Até aquele momento, ainda não existia nenhuma referência a sua importância para a conservação ambiental, como pode ser constatado pelo artigo 51. Esse artigo descreve que as florestas nativas heterogêneas poderiam ser transformadas em outras florestas plantadas homogêneas, com vistas a facilitar a sua exploração.

Art. 51. É permitido aos proprietários de florestas heterogêneas, que desejarem transformá-las em homogêneas, para maior facilidade de sua exploração industrial, executar trabalhos de derrubada, ao mesmo tempo, de toda a vegetação que não houver de subsistir, sem a restrição do art. 23, contanto que, durante o início dos trabalhos, assignem, perante a autoridade florestal, termo de obrigação de replantio e trato cultural por prazo determinado, com as garantias necessárias.

Ahrens (2003, p. 6), em seu artigo intitulado “O “Novo” Código Florestal Brasileiro: Conceitos Jurídicos Fundamentais” aduz:

Para melhor apreciar as preocupações que justificaram a edição do Código Florestal de 1934, há que se entender a realidade sócio-econômica e política da sociedade brasileira no início do século XX. A população estava concentrada próximo à Capital da República, cidade do Rio de Janeiro, Estado do Rio de Janeiro. A cafeicultura avançava pelos morros que constituem a topografia do Vale do Paraíba, substituindo toda a vegetação nativa. A criação de gado, outra forma de utilização das terras, fazia-se de modo extensivo e com mínima técnica. Na silvicultura, que já se iniciara, tímida, nos primeiros anos do século XX, verificava-se o trabalho valioso e pioneiro de Edmundo Navarro de Andrade, com a introdução de espécies de *Eucalyptus*, mas restrito às atividades da Cia. Paulista de Estradas de Ferro, no Estado de São Paulo. No resto do País, assim como antes no Estado de São Paulo, a atividade florestal era fundamentada no mais puro extrativismo. Nos Estados do Paraná e Santa Catarina os estoques de *Araucaria angustifolia* eram rapidamente exauridos. Foi nesse cenário que o Poder Público decidiu interceder, estabelecendo limites ao que parecia ser um saque ou pilhagem dos recursos florestais (muito embora, até então, tais práticas fossem lícitas). A mencionada “intervenção”, necessária, materializou-se por meio da edição de um (primeiro) Código Florestal, o de 1934.

Existiram imensas dificuldades para a efetiva implementação do Código Florestal de 1934, seja em decorrência da mentalidade exploratória do desenvolvimento empreendido até então, conforme acima mencionado, seja pela inércia, displicência ou resistência passiva ou deliberada das autoridades estaduais e municipais. Elaborou-se, então, proposta para um novo diploma legal que pudesse normatizar adequadamente a proteção jurídica do patrimônio florestal brasileiro em todo o território nacional.

Deste modo, a lei claramente expressou as diversas aspirações daquele contexto histórico: a tentativa de impedir a devastação ambiental empreendida até então, e por outro lado, permitir a exploração das florestas e legalizar o mercado de extração da madeira.

Em 15 de novembro de 1965 foi então instituído o Código Florestal Brasileiro (Lei 4.771/1965), marco da proteção da flora no país. Para Thomé da Silva (2013, p. 302):

O Código Florestal instituiu uma série de avanços, como por exemplo, a possibilidade de instituição de áreas ambientais a serem protegidas, como as Áreas de Preservação Permanente – APPs e as Áreas de Reserva Legal – RL (THOMÉ DA SILVA, 2013, p. 302).

A Lei de 1965, embora tenha aperfeiçoado alguns dos instrumentos do Decreto de 1934, manteve seus pressupostos e objetivos: evitar a ocupação em áreas frágeis, obrigar a conservação de um percentual mínimo da vegetação nativa para garantia dos serviços ecossistêmicos e fomentar o reflorestamento e o uso racional das florestas. Esse segundo Código ampliou um pouco mais a noção de proteção ao criar as Áreas de Preservação Permanente (APP) e as Reservas Legais (RLs), categorias que se aproximam mais de uma noção ecológica atual de proteção, a despeito de continuar abordando a RL como área de reserva florestal, que deveria ser conservada para fins de fornecimento de madeira (OLIVEIRA, 2003). Manteve e estabeleceu, também, limites ao direito de propriedade no que se refere ao uso e exploração do solo, das florestas e demais formas de vegetação. Assim, começou a ser percebida a função socioambiental da terra que cada possuidor deve conferir a seu domínio.

Com o passar dos anos, algumas alterações foram introduzidas ao corpo da lei original do segundo Código Florestal. Em 1989, a Lei n.º 7.803 de 18 de julho de 1989 (BRASIL, 1989) instituiu a Reserva Legal, que é um percentual de limitação de uso do solo na propriedade rural. Essa área não era passível de conversão em atividades que demandassem a remoção da cobertura vegetal. Também se criou a obrigação de preservação de 20% (vinte por cento) de Reserva Legal para áreas de cerrado, encerrando, assim, a fase da “reserva florestal”, que foi substituída pela “reserva legal”. Ficou definido, ainda, que a

averbação da reserva legal fosse feita à margem da matrícula do imóvel no registro de imóveis competente. Além disso, determinou-se que a reposição das florestas utilizasse prioritariamente espécies nativas, embora não proibisse a utilização de espécies exóticas.

A inércia da legislação ambiental frente à expansão da fronteira agrícola levou a que, sob o impacto da divulgação dos índices de desmatamento pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, o governo FHC editasse a MP 1.511-1/1996, que iniciaria a edição de uma série de medidas provisórias que alteraram de forma significativa as disposições do Código Florestal sobre a Reserva Legal. A MP 1511-1/1996, aumentou o percentual da Reserva Legal na Amazônia de 50 para 80% da propriedade para as fitofisionomias florestais (artigo 1º, parágrafo 2º) e proibiu a conversão de áreas de floresta em áreas agrícolas nas propriedades rurais que possuíssem áreas já desmatadas, abandonadas ou subutilizadas, de acordo com a capacidade de suporte do solo nessa região (artigo 2º).

No entanto, a partir de 1998, iniciou-se um processo de flexibilização da legislação, também através de medidas provisórias. A MP 1736-31/1998 possibilitou, observados alguns critérios, o cômputo das APPs na área de Reserva Legal e estabeleceu que deveriam ser regulamentadas formas de compensação e recomposição da Reserva Legal, como também a redução do percentual da Reserva Legal no Cerrado Amazônico para vinte por cento (20%).

A MP 1956-50/2000 é um marco nas alterações do Código Florestal, pois modificou os artigos 1º, 4º, 16 e 44 e acresceu dispositivos à Lei 4.771/1965, dos quais se destacam os conceitos de pequena propriedade rural ou posse rural familiar, APPs, Reserva Legal, utilidade pública e interesse social.

As APPs e a Reserva Legal passaram a ter uma conotação claramente preservacionista, considerando também os aspectos relativos à conservação da biodiversidade, e não somente a preocupação de sua origem relativa à reserva de madeira e proteção do solo e dos recursos hídricos.

Estabeleceu as exceções para a supressão de vegetação em APPs para os casos de utilidade pública e interesse social e, também, previu a possibilidade da supressão eventual e de baixo impacto ambiental da vegetação nessas áreas especialmente protegidas, a ser definido em regulamento.

No que atine à Reserva Legal, manteve o percentual de 80% para a Amazônia Legal, aumentou para 35% o percentual para o Cerrado situado na Amazônia Legal, mantendo os 20% para o Cerrado situado no restante do território nacional. A possibilidade de incluir as APPs no cômputo da Reserva Legal ficou restrita às APPs com vegetação nativa, desde que

não houvesse conversão de novas áreas para usos alternativos do solo e em parâmetros baseados nas dimensões das propriedades e sua localização.

A mencionada MP também regulamentou formas de compensação e recomposição da Reserva Legal, agora prevista para todo o território nacional. Este instrumento foi criado para aquelas propriedades com extensão de vegetação inferior aos percentuais estabelecidos para cada região do país.

Por fim, a MP de nº 2.166-67 de 2001, manteve as principais alterações e acréscimos dispostos na MP 1956-50/2000 e compôs o texto do então Código Florestal Brasileiro, Lei Federal 4.771/1965 até sua revogação, em 25 de maio de 2012, pela Lei n.º 12.651.

Acerca do novo diploma legal, verificou-se que o projeto de Lei 1.876/1999 tramitou por mais de 12 (doze) anos nas Casas Legislativas Federais. Não obstante tão longo trâmite, seu andamento efetivo e aprovação se deram de forma precipitada, desconsiderando as manifestações técnicas das principais instituições científicas do Brasil e a própria normatização constitucional acerca do tema, resultando na promulgação da aludida Lei 12.651, de 25 de maio de 2012, chamado de "Novo Código Florestal".

Merece destacar que a Lei 12.651/2012, denominada popularmente de “Novo Código Florestal”, dispõe não somente sobre a proteção das florestas, mas das demais formas de vegetação nativa. Tal ementa<sup>5</sup> vem corrigir um erro histórico, pois as legislações anteriores equivocadamente denominaram “Códigos Florestais” o conjunto normativo que tratava dos temas relacionados à proteção de qualquer forma de vegetação nativa, não apenas das florestas.

O art. 2º da Lei 12.651/2012 dispõe que as florestas e demais formas de vegetação nativa são bens de uso comum do povo. Segundo Machado (2013, p. 867):

Ao marcar com clareza indiscutível que as florestas são ‘bens de interesse comum’, a lei brasileira de florestas faz com que proprietários rurais, Governo e sociedade civil devam pensar, sentir e agir em comunhão para gerenciar ou manejar esses bens (MACHADO, 2013, p. 867).

Ainda segundo Machado (2013, p. 867), a concepção “interesse comum”, que já havia sido anteriormente abordada na Lei 4.771/1965, encontra seu ápice na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, com a conjunção da garantia da propriedade e a da

---

<sup>5</sup> Segundo o Guia para Elaboração de Atos Normativos da Casa Civil do Estado de Minas Gerais, a ementa “sintetiza o conteúdo da lei de modo claro e conciso permitindo o conhecimento da matéria legislada”.

função social da propriedade (art.5º, incisos XXII e XXIII), que serão examinados oportunamente, em capítulo próprio.

Para garantir o pleno cumprimento dos mandamentos constitucionais ora mencionados, o art. 2º da Lei 12.651/2012 aduz ainda que os direitos de propriedade serão exercidos com as limitações que a legislação em geral e especialmente essa Lei estabelecem.

A Lei 12.651/2012 trata de algumas áreas protegidas, preexistentes no ordenamento jurídico brasileiro, tais como as Áreas de Preservação Permanente - APPs e as Áreas de Reserva Legal, objeto do nosso estudo, ambas limitadoras do exercício do direito de propriedade.

Desta forma, a Lei 12.651/2012 deverá ser interpretada, quando houver dúvidas em suas disposições, segundo o art. 186 da CRFB/88, ou seja, prevalece a interpretação que evita a degradação da APP e não enfraquece a finalidade principal da Reserva Legal.

Importante registrar que a obrigação de adotar providências com vistas à manutenção da Área de Reserva Legal pertence não apenas ao proprietário, mas também ao possuidor ou ocupante do imóvel rural, nos termos do art. 18, §2º da Lei 12.651/2012.

Quanto aos percentuais de Reserva Legal estabelecidos pela Lei 12.651/2012, o art. 12 assim dispõe:

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:

80% (oitenta por cento), no imóvel situado em área de florestas;

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;

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

Os §§6º, 7º e 8º do referido artigo tratam das situações em que não será exigida Reserva Legal. Observa-se, ainda, que localização da Área de Reserva Legal dentro da propriedade rural não é de livre escolha do proprietário ou do possuidor do imóvel. Ao órgão ou entidade ambiental competente caberá a sua análise e aprovação, consoante as exigências constantes do art. 14. No entendimento de Thomé da Silva:

O órgão ambiental competente considerará a função socioambiental da propriedade, além de outras características como a proximidade da vegetação com outra Reserva Legal, com uma APP ou unidade de conservação, o que contribuiria para a formação de um corredor ecológico entre tais áreas, ampliando o contato entre os ecossistemas ambientalmente protegidos (THOMÉ DA SILVA, 2013, p. 324).

Ressalta-se, apenas, que o órgão ou entidade ambiental competente somente poderá aprovar a localização da Área de Reserva Legal após a inclusão do imóvel no Cadastro Ambiental Rural - CAR, regulamentado pelo Decreto 7.830/2012, que dispõe sobre o Sistema de Cadastro Ambiental Rural – SICAR. O CAR estabelece normas de caráter geral aos Programas de Regularização Ambiental, de que trata a Lei 12.651/2012, e dá outras providências.

O art. 15 Lei 12.651/2012 representa uma significativa flexibilização do instituto da Reserva Legal com relação a sua composição, pois possibilita o cômputo das Áreas de Preservação Permanente - APPs no cálculo dos percentuais da Reserva Legal para todas as propriedades, sem distinção de tamanho e localização. O reflexo desta alteração é a diminuição da área de proteção nas propriedades. Para tanto, os requisitos constantes do art. 15 deverão ser observados alguns requisitos:

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.

Outra alteração de impacto é a desobrigação da averbação da Reserva Legal de cada propriedade à margem de sua matrícula no Cartório de Registro de Imóveis competente, conforme estabelece o art. 18, §4º, da Lei 12.651/2012. O registro deverá se dar no órgão ou entidade ambiental competente por meio de inscrição no Cadastro Ambiental Rural – CAR. Segundo Thomé da Silva (2013, p. 326):

[...] um dos principais objetivos do CAR é conferir publicidade, perante terceiros ou eventuais adquirentes do imóvel rural, do ônus de preservação incidente sobre a gleba de terra definida como de Reserva Legal, definindo seus limites e confrontações, uma vez que pode ser demarcada em qualquer área da propriedade. O intuito é proporcionar segurança jurídica, ordem e estabilidade às relações interpessoais (THOMÉ DA SILVA, 2013, p. 326).

Por tal motivo, uma vez cadastrada a Reserva Legal, fica vedada a alteração de sua destinação. Esse Cadastro está sendo gradativamente implementado e o controle das propriedades rurais com relação às Reservas Legais ficará a cargo do SICAR.

O CAR, nos termos do art. 2º, inciso II do Decreto 7.830/2012, é:

O registro eletrônico de abrangência nacional junto ao órgão ambiental competente, no âmbito do Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente – SINIMA,



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.

Os artigos 22 e 23 da Lei 12.651/2012 estabelecem as modalidades de manejo florestal da vegetação da Reserva Legal, quais sejam, manejo sustentável sem propósito comercial e manejo sustentável com propósito comercial, bem como os requisitos necessários para sua efetivação.

Embora permaneça a obrigatoriedade de instituição da Reserva Legal para todas as propriedades, excetuam-se os imóveis rurais que detinham, em 22 de julho de 2008, área de até 04 (quatro) módulos fiscais e que possuam remanescente de vegetação nativa em percentuais inferiores aos previstos na Lei. Para essas, a Reserva Legal será constituída com a vegetação nativa existente em 22 de julho de 2008, vedadas novas conversões para uso alternativo do solo, conforme disposto no artigo 68 da Lei 12.651/2012.

Esta determinação se constitui numa verdadeira anistia para inúmeros imóveis rurais, que até o ano de 2008 tiveram suas áreas com cobertura vegetal nativa suprimida irregularmente e não tiveram instituídas as suas Reservas Legais. Lembre-se que desde 1989 as Reservas Legais eram obrigatórias, inclusive com necessidade de averbação à margem da matrícula da propriedade e desde o Código Florestal de 1934 a preservação de tal área já era prevista.

Para o conjunto de propriedades que deverá instituir de fato a Reserva Legal, a grande inovação é que a lei permitirá a compensação da Área de Reserva Legal no mesmo bioma, de acordo com o que se extrai do artigo 67, independente dos limites territoriais, não mais se referindo a ecossistema, como era determinado no antigo Código Florestal.

O Ministério Público Federal, sob o argumento da vedação do retrocesso em matéria ambiental, vem questionando a constitucionalidade de alguns aspectos previstos no Código Florestal federal. Todavia, como o Supremo Tribunal Federal ainda não se manifestou sobre a matéria - o que pode gerar alguma insegurança em relação dos dispositivos questionados - vale alguma cautela em relação, especialmente, às áreas de Reserva Legal. De qualquer forma, o Código está em vigor e produzindo efeitos.

## **4 PROTEÇÃO E CONSERVAÇÃO DOS ECOSISTEMAS NATURAIS EM PROPRIEDADES PRIVADAS: EXEMPLOS DE ALGUNS PAÍSES DO MUNDO**

Pesquisadores, planejadores e gestores de unidades de conservação têm mostrado, através de pesquisas científicas e da experiência adquirida, porque o pequeno percentual de áreas protegidas na forma de parques e reservas é insuficiente para garantir a conservação da biodiversidade. Por tal razão, tornou-se consenso entre pesquisadores, gestores e entidades como o *World Resources Institute (WRI)*, *The World Conservation Union (WCU)* e a Organização das Nações Unidas (ONU) que a preservação dos recursos naturais em propriedades privadas configura-se como ferramenta estratégica para a conservação dos ecossistemas (ONU, 1992).

Diversos são os planos de ação possíveis no campo da conservação em propriedades privadas, mas, geralmente, o foco das políticas públicas volta-se para àquelas baseadas na regulamentação do uso do solo ou por outras de incentivo econômico (DOREMUS, 2003; SHOGREN et al., 2003). Nos parágrafos seguintes são apresentados exemplos de como a questão da conservação da natureza em propriedades privadas vem sendo enfrentada em alguns países do mundo.

### **- Estados Unidos**

Não obstante a existência significativa de atividades de conservação de ecossistemas naturais em áreas privadas nos EUA, falta nesse país uma série de ferramentas legais, comumente utilizadas em países da América Latina. Não há nos EUA quaisquer restrições obrigatórias no uso da terra ao longo de cursos de água, da mesma forma, não existem reservas naturais particulares designadas pelos governos (ENVIRONMENTAL LAW INSTITUTE, 2003).

Segundo HASSAN (2009), uma das estratégias adotadas pelo governo norte-americano é o uso de incentivos econômicos que podem ser positivos, como a redução de taxas e pagamento aos proprietários por ações benéficas para a conservação, ou negativos, como impostos ou taxas aplicados em decorrência de ações que afetem negativamente o ambiente. DOREMUS (2003) em seu trabalho publicado na revista *Environmental Science*

*and Policy*, destaca alguns dos programas de incentivo positivo desenvolvidos pelo Departamento Federal de Agricultura:

- a) *Conservation Reserve Program (CRP)* - Concede incentivos financeiros a proprietários que desejem recuperar e conservar zonas ripárias e outras áreas destinadas à proteção dos recursos hídricos e dos solos.
- b) *Wildlife Habitat Incentives Program (WHIP)* - Fornece assistência técnica e, ajuda de custo a proprietários que, voluntariamente, desejem recuperar e melhorar habitats de refúgio de fauna silvestre em suas terras.
- c) *Wetlands Reserve Program (WRP)* - Concede incentivos financeiros a proprietários privados que queiram, voluntariamente, proteger, recuperar e melhorar áreas alagadas em suas propriedades.
- d) *Forestland Enhancement Program (FLEP)* - Fornece ajuda financeira para aperfeiçoar o manejo de florestas em terras privadas. Inclui incentivo para planejamento, plantio de árvores, recuperação de habitats de refúgio de fauna, atividades recreativas, recuperação de zonas ripárias, controle de erosão entre outras atividades.

Em todos os exemplos mencionados acima, a iniciativa de preservar/recuperar as áreas naturais parte dos proprietários das terras. Aos órgãos governamentais cabe a definição dos critérios para a escolha das áreas elegíveis ao recebimento de incentivos e o estabelecimento do valor a ser pago aos proprietários. Os incentivos não necessitam ser monetários, podem ser constituídos também de créditos e perdão de dívidas, por exemplo, além de certificados e prêmios que deem importância ao proprietário frente a comunidade, como o prêmio “Proprietário de terras do ano” (DOREMUS, 2003).

Outra ferramenta importante para conservação em propriedades privadas nos EUA é a aquisição de áreas de conservação por Organizações Não Governamentais. As organizações adquirem as propriedades, fazem a sua gestão, as doam ou vendem a uma entidade governamental com propósitos de conservação (ENVIRONMENTAL LAW INSTITUTE, 2003).

E por fim, pode-se destacar a criação de mercados que auxiliam na conservação, como por exemplo, o mercado de crédito de carbono, com a negociação entre indústrias emissoras e “plantadores de floresta” que sequestram dióxido de carbono da atmosfera. DOREMUS (2003) ressalta a necessidade da regulação governamental dos mercados para

bens públicos (como a biodiversidade), sem a qual os agentes económicos pouco provavelmente garantirão um apropriado nível de conservação.

### **- Espanha**

A origem de um Direito Florestal na Espanha remonta o século XIII e vincula-se à preocupação com a preservação dos bosques como zona de caça dos reis e da nobreza. Segundo VÁZQUEZ, citado por RÚBIO (2010), para evitar a destruição, especialmente contra incêndios, em 1256, o Rei Alfonso X chegou a estabelecer a pena da lei do talião: morte por fogo a quem colocar fogo nas florestas.

A manutenção de importantes espaços florestais protegidos pela Espanha deveu-se, sobretudo, à tradição preservacionista da silvicultura e da caça, ainda conforme VÁZQUEZ. Todavia, as guerras pelas quais passou no século XVIII levaram a um contínuo desmatamento e destruição dos bosques que abasteciam de matéria prima a marinha, fazendo com que fossem criadas normativas com vistas à restauração florestal, dentre elas, a mais importante foi a ordenança de 31 de janeiro de 1778, considerada a primeira norma completa de caráter técnico-florestal aprovada pelo reino da Espanha.

Os ciclos sucessivos de proteção se desenvolvem paulatinamente, tendo seu ápice no século XVIII, culminando no século XIX com a criação de um verdadeiro sistema florestal, cujo marco inicial está nas famosas Ordenanzas de Montes de 1833, atribuídas a Javier de Burgos, que ampara a propriedade privada dos montes florestais, inspiradas no Código Florestal e na Ordenanza Francesa de 1828.

Após a edição de tais ordenanças, a Lei de Montes (Florestas) de maio de 1863 busca salvaguardar da privatização florestas públicas e de interesse de comunidades, mas não revoga totalmente a lei anterior. Esta fase de privatizações só é interrompida com a promulgação, em 1957, do Decreto de 26 de abril, que aprova o Regramento da Lei de Expropriação Forçosa através da qual o Poder Público espanhol adquire o domínio sobre grande parte das áreas de florestas que já estiveram nas mãos de particulares, da coroa e da igreja.

Atualmente, a Constituição Espanhola de 1978 reconhece a propriedade privada e sua função social. Da mesma forma, prescreve que só poderá haver desapropriação por utilidade pública ou interesse social, mediante indenização e na conformidade da lei.

Artículo 33

1. Se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia.

2. La función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes.
3. Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente Indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes. (ESPANHA, 1978)<sup>6</sup>

Em seu artigo 45, prevê a tutela do meio ambiente:

Artículo 45

1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo,
2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.
3. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado. (ESPANHA, 1978)<sup>7</sup>

Já sob o aspecto normativo das florestas em propriedades particulares, a Lei 43/2003, que se encontra em processo de modificação legislativa, denominada Ley dos Montes, assim aduz:

**Artículo 23 Gestión de los montes privados**

1. Los montes privados se gestionan por su titular.
2. Los titulares de estos montes podrán contratar su gestión con personas físicas o jurídicas de derecho público o privado o con los órganos forestales de las comunidades autónomas donde el monte radique.
3. La gestión de estos montes se ajustará, en su caso, al correspondiente instrumento de gestión o planificación forestal. La aplicación de dichos instrumentos será supervisada por el órgano forestal de la comunidad autónoma. (ESPANHA, 2003)<sup>8</sup>

Foi acrescentado à Lei dos Montes, regras sobre seu regime de proteção que abrange tanto as propriedades públicas quanto as privadas:

---

<sup>6</sup>Art.33

1. Se reconhece o direito da propriedade privada e à herança.
2. A função social destes direitos delimitará seu conteúdo, de acordo com as leis.
3. Ninguém poderá ser privado de seus bens e direitos senão por causa justificada de utilidade pública ou interesse social, mediante a correspondente indenização e de conformidade com o disposto pelas leis. (ESPANHA, 1978) (Tradução nossa)

<sup>7</sup>Artigo 45

1. Todos têm o direito de desfrutar de um meio ambiente adequado para o desenvolvimento da personalidade, assim como o dever de conservá-lo.
2. Os poderes públicos velarão pela utilização racional de todos os recursos naturais, com o fim de proteger e melhorar a qualidade de vida e defender e restaurar o meio ambiente, apoiando-se na indispensável solidariedade coletiva.
3. Para quem violar o disposto nos incisos anteriores, nos termos que a lei fixar, se estabelecerão sanções penais ou administrativas, assim como a obrigação de reparar o dano causado. (ESPANHA, 1978) (Tradução nossa)

<sup>8</sup>Artigo 23 – Gestão das florestas em propriedades privadas

1. As florestas em propriedades privadas são geridas por seu titular.
2. Os titulares das florestas em propriedades particulares poderão contratar sua gestão com pessoas físicas ou jurídicas de direito público ou privado ou com os órgãos florestais das comunidades autónomas onde estas florestas se situam.
3. A gestão das florestas em propriedades particulares se ajustará, em sendo o caso, ao correspondente instrumento de gestão ou planificação de florestas. A aplicação destes instrumentos será supervisionada pelo órgão florestal da comunidade autónoma. (ESPANHA, 2003) (Tradução nossa)

#### **Artículo 24 Declaración de montes protectores**

1. Podrán ser declarados protectores aquellos montes o terrenos forestales de titularidad pública o privada que se hallen comprendidos en alguno de los siguientes casos:

- a) Los situados en cabeceras de cuencas hidrográficas y aquellos otros que contribuyan decisivamente a la regulación del régimen hidrológico, evitando o reduciendo aludes, riadas e inundaciones y defendiendo poblaciones, cultivos o infraestructuras.
- b) Que se encuentren en las áreas de actuación prioritaria para los trabajos de conservación de suelos frente a procesos de erosión y de corrección hidrológico-forestal y, en especial, las dunas continentales.
- c) Que eviten o reduzcan los desprendimientos de tierras o rocas y el aterramiento de embalses y aquellos que protejan cultivos e infraestructuras contra el viento.
- d) Que se encuentren en los perímetros de protección de las captaciones superficiales y subterráneas de agua.
- e) Que se encuentren formando parte de aquellos tramos fluviales de interés ambiental incluidos en los planes hidrológicos de cuencas.
- f) Aquellos otros que se determinen por la legislación autonómica.
- g) Que estén situados en áreas forestales declaradas de protección dentro de un Plan de Ordenación de Recursos Naturales o de un Plan de Ordenación de Recursos Forestales de conformidad con lo dispuesto en el artículo 31 de esta ley.

2. La declaración de monte protector se hará por la Administración de la comunidad autónoma correspondiente, previo expediente en el que, en todo caso, deberán ser oídos los propietarios y la entidad local donde radiquen. Igual procedimiento se seguirá para la desclasificación una vez que las circunstancias que determinaron su inclusión hubieran desaparecido. (ESPAÑA, 2003)<sup>9</sup>

Segundo Ramón Martín Mateo (1997), “a proteção da natureza não poder ficar constringida ao âmbito da propriedade pública, os particulares, assim como o Poder Público

---

<sup>9</sup>Artigo 24 – Declaração de florestas protegidas

1. Poderão ser declaradas protegidas as florestas ou terrenos florestais de titularidade pública ou privada que estão compreendidos em algum dos seguintes casos:

- a) Os situados em cabeceiras de bacias hidrográficas e aquelas outros que contribuam decisivamente para a regulação do regime hidrológico, evitando ou reduzindo avalanches, enchentes e inundações, defendendo populações, cultivos e infra-estruturas.
- b) Que se encontrem nas áreas de atuação prioritária para os trabalhos de conservação de solos frente a processos de erosão e correção hidrológico-florestal, em especial, as dunas continentais.
- c) Que evitem ou reduzam deslizamentos de terras ou rochas e o assoreamento de reservatórios e aqueles que protegem cultivos e infraestruturas contra o vento.
- d) Que se encontrem nos perímetros de proteção das captações superficiais e subterráneas de água.
- e) Que se encontrem formando parte de seções de rios fluviais de interesse ambiental, incluídos os que se encontram nos planos das bacias hidrológicas.
- f) Outros que se determinem pela lei autônoma.
- g) Que estão situados em áreas florestais declaradas de proteção dentro de um Plano de Ordenação de Recursos Naturais ou de um Plano de Ordenação de Recursos Florestais, de conformidade com o disposto no artigo 31 desta lei.

2. A declaração de floresta protegida se dará pela Administração da comunidade autônoma correspondente, mediante prévio expediente, em que deverão ser ouvidos os proprietários e a entidade local onde se situem. Igual procedimento seguirá a desclassificação, uma vez que as circunstâncias que determinaram sua inclusão houverem desaparecido. (ESPAÑA, 2003) (Tradução nossa)

estão obrigados a não dilapidar o capital ambiental que detenham ou que ostentam em função de suas relações econômicas com o solo<sup>10</sup>” (tradução nossa).

Nota-se que a doutrina e a jurisprudência, objetivando não ocasionar uma limitação excessiva da propriedade, têm estendido o rol dos bens incluídos nos espaços naturais protegidos, de forma a incluí-los na qualificação de domínio público, ainda que sejam de propriedade privada. Para Mateo, tal classificação é contraditória e esconde o problema de fundo.

Assim, o Tribunal Constitucional da Espanha tem entendido que são passíveis de indenização somente as limitações à propriedade que não sejam compatíveis com a utilização concomitante à proteção ambiental.

A Espanha, assim como os EUA, fazem uso do instituto da servidão ambiental e da expropriação, com a conseqüente indenização. No entanto, tais expedientes são evitados, recorrendo-se às compensações econômicas, de forma a compatibilizar interesses ambientais com o dos proprietários rurais.

#### **- Argentina**

A legislação sobre conservação em propriedades particulares na Argentina ocorre a nível estadual, apesar de haver certos poderes federais relevantes para conservação privada (ENVIRONMENTAL LAW INSTITUTE, 2003). Com isso, a Argentina apresenta uma paisagem extremamente variada no que diz respeito à conservação de terras privadas, com autoridades legais existentes apenas em algumas províncias. Importante salientar que algumas províncias possuem leis de áreas protegidas, na sua esfera de atuação, que autoriza a criação de reservas privadas (HASSAN, 2009).

Na Argentina existem poucas oportunidades para criação de incentivos econômicos, como por exemplo, os incentivos fiscais para a conservação de propriedades privadas. A seguir, foram listados alguns dos sistemas de incentivos adotados, mas que na prática são pouco ou quase nunca utilizados (ENVIRONMENTAL LAW INSTITUTE, op. cit):

---

<sup>10</sup> “La protección de la naturaleza no puede quedar constreñida al ámbito de la propiedad pública, los particulares al igual que la Administración están obligados a no dilapidar el capital ambiental que detentan, o el que ostentan en función de sus relaciones económicas con el suelo”.

- **Incentivos econômicos diretos:** na província de Buenos Aires, o governo estabeleceu um sistema para promover a conservação privada através da assistência econômica direta, como manutenção e reparo para a reserva natural declarada. O conceito de “pagamento por serviços ambientais” foi recentemente introduzido na província de Salta, através de lei específica.

- **Incentivos Fiscais:** existem incentivos como dispensa de taxas, que são os mais comuns na Argentina, mas a efetividade é limitada devido ao ineficiente sistema tributário. As províncias de Buenos Aires, Chubut, Entre Ríos, Misiones e Río Negro possuem leis garantindo os incentivos fiscais.

- **Incentivo de serviços:** Em Chubut existe um sistema onde a organização de turismo da província fornece assistência técnica e científica para o proprietário e inclui a propriedade em suas promoções turísticas.

#### - Costa Rica

A Costa Rica vem se destacando atualmente quanto às questões ambientais de conservação dos recursos naturais e promoção de desenvolvimento sustentável. O país foi o primeiro a envidar esforços para o estabelecimento de reservas privadas na América Latina, fato este que inspirou iniciativas semelhantes ao longo de todo continente. A região apresenta grupos de conservação em terras privadas e sistema público de áreas protegidas bem delimitado.

Ao se analisar a legislação florestal<sup>11</sup> do país, percebe-se que a Costa Rica possui um sistema de controle do uso do solo onde se estabelece a proibição da mudança do uso das terras com cobertura florestal para outros usos, à exceção de pequenas alterações para fins específicos (dentre eles obras de interesse nacional, motivos de segurança ou interesse científico), como observa RANIERI (2004). Possui, também, extenso leque de incentivos para a conservação de áreas privadas. Entre estes, o trabalho do ENVIRONMENTAL LAW INSTITUTE (2003) destaca:

---

<sup>11</sup> A Lei Florestal da Costa Rica e outros documentos oficiais relacionados podem ser encontrados na página da Organização das Nações Unidas para os Alimentos e Agricultura: [www.fao.org/forestry/site/18337/en/cri](http://www.fao.org/forestry/site/18337/en/cri)



**Isenção de impostos sobre as propriedades:** áreas caracterizadas como Refúgios Nacionais Privados da Vida Silvestre ou Reservas Florestais ou que recebem pagamentos por serviços ambientais, são isentas do pagamento de imposto sobre as propriedades.

**Contratos para pagamento por serviços ambientais (PSA):** a Costa Rica tem um sistema único de pagamento por serviços ambientais que cobria 220.652 ha, de 1997-2000 (dados extraídos do documento denominado “Legal Tools and Incentives for Private Lands in Latin America - Building Models for Success”, elaborado em 2003 pelo Environmental Law Institute). Nesse sistema o governo paga ao proprietário o equivalente a USD\$50 por hectare para conservar ou manejar de forma sustentável suas terras, em reconhecimento aos serviços ambientais prestados por suas terras. Para proprietários de terras privadas com recursos econômicos limitados, o PSA (mesmo numa quantia pequena) é de grande ajuda para proteção dessas áreas. Entretanto, os PSAs são de curto prazo, ocorrendo pelo período de 5 anos com possibilidade de renovação, o que não fornece segurança ao proprietário a longo prazo. Outro ponto relevante se refere ao fato de haver mais demanda pelos pagamentos do que fundos disponíveis no governo, dessa forma somente 25% dos interessados no PSA conseguem obtê-los, selecionados de acordo com critérios estabelecidos pelo governo.

**Segurança Jurídica:** A Costa Rica é também mais efetiva do que outros países em conceder segurança jurídica para conservação de terras privadas, pois providencia célere ação governamental em caso de invasões das terras caracterizadas como Refúgios Nacionais Privados da Vida Silvestre ou Reservas Florestais. Em áreas protegidas, a polícia dispõe de 5 dias para expulsar os invasores da terra.

## 5 CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988 E AS ÁREAS PROTEGIDAS NAS PROPRIEDADES PARTICULARES

### 5.1 Direito ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 conferiu especial atenção ao meio ambiente. Pela primeira vez, trouxe em seu texto a tutela dos valores ambientais, reconhecendo, segundo Fiorillo (2012, p. 63) “características próprias, desvinculadas do instituto da posse e propriedade, consagrando uma nova concepção ligada a direitos que muitas vezes transcendem a tradicional ideia dos direitos ortodoxos: os chamados direitos difusos”.

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito básico, fundamental, vinculado ao bem jurídico maior, qual seja, a proteção da vida, visto que constitui condição indispensável ao pleno desenvolvimento da pessoa humana e satisfação de suas necessidades como qualidade de vida. Afirma CAVEDON (2003, pág. 90) que: “está diretamente relacionado ao direito fundamental à vida, visto que a realização deste direito requer condições ambientalmente saudáveis”.

Silva (1997, pág. 36) expõe que “proteção ambiental, abrangendo a preservação da natureza em todos os seus elementos essenciais à vida humana e à manutenção do equilíbrio ecológico, visa tutelar a qualidade do meio ambiente em função da qualidade de vida, como uma forma de direito fundamental da pessoa humana”.

CAVEDON (2003, pág. 91) prossegue sua análise ao meio ambiente como direito fundamental e preleciona:

“Assim, o Meio Ambiente ecologicamente preservado e saudável, como direito fundamental, é um princípio da Constituição da República Federativa do Brasil, considerado um valor fundamental da Sociedade brasileira. (...) o Meio Ambiente preservado não é apenas protegido legalmente, mas possui um “reforço especial” por se configurar como direito fundamental e como princípio constitucional, a ser prioritariamente considerado na interpretação das instituições jurídicas, no exercício de atividades e interesses particulares e, principalmente, nas decisões judiciais”.

Cumprir registrar importante decisão do STF que reconhece o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental garantido constitucionalmente.

**E M E N T A: MEIO AMBIENTE - DIREITO À PRESERVAÇÃO DE SUA INTEGRIDADE (CF, ART. 225) - PRERROGATIVA QUALIFICADA POR SEU CARÁTER DE METAINDIVIDUALIDADE - DIREITO DE TERCEIRA GERAÇÃO (OU DE NOVÍSSIMA DIMENSÃO) QUE CONSAGRA O POSTULADO DA SOLIDARIEDADE - NECESSIDADE DE IMPEDIR QUE A TRANSGRESSÃO A ESSE DIREITO FAÇA IRROMPER, NO SEIO DA COLETIVIDADE, CONFLITOS INTERGENERACIONAIS - ESPAÇOS TERRITORIAIS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS (CF, ART. 225, § 1º, III) - POSSIBILIDADE DE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, CUMPRIDAS AS EXIGÊNCIAS LEGAIS, AUTORIZAR, LICENCIAR OU PERMITIR OBRAS E/OU ATIVIDADES NOS ESPAÇOS TERRITORIAIS PROTEGIDOS, DESDE QUE RESPEITADA, QUANTO A ESTES, A INTEGRIDADE DOS ATRIBUTOS JUSTIFICADORES DO REGIME DE PROTEÇÃO ESPECIAL - RELAÇÕES ENTRE ECONOMIA (CF, ART. 3º, II, C/C O ART. 170, VI) E ECOLOGIA (CF, ART. 225) - COLISÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS - CRITÉRIOS DE SUPERAÇÃO DESSE ESTADO DE TENSÃO ENTRE VALORES CONSTITUCIONAIS RELEVANTES - OS DIREITOS BÁSICOS DA PESSOA HUMANA E AS SUCESSIVAS GERAÇÕES (FASES OU DIMENSÕES) DE DIREITOS (RTJ 164/158, 160-161) - A QUESTÃO DA PRECEDÊNCIA DO DIREITO À PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE: UMA LIMITAÇÃO CONSTITUCIONAL EXPLÍCITA À ATIVIDADE ECONÔMICA (CF, ART. 170, VI) - DECISÃO NÃO REFERENDADA - CONSEQÜENTE INDEFERIMENTO DO PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR. **A PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DO MEIO AMBIENTE: EXPRESSÃO CONSTITUCIONAL DE UM DIREITO FUNDAMENTAL QUE ASSISTE À GENERALIDADE DAS PESSOAS** - Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Trata-se de um típico direito de terceira geração (ou de novíssima dimensão), que assiste a todo o gênero humano (RTJ 158/205-206). Incumbe, ao Estado e à própria coletividade, a especial obrigação de defender e preservar, em benefício das presentes e futuras gerações, esse direito de titularidade coletiva e de caráter transindividual (RTJ 164/158-161). O adimplemento desse encargo, que é irrenunciável, representa a garantia de que não se instaurarão, no seio da coletividade, os graves conflitos intergeracionais marcados pelo desrespeito ao dever de solidariedade, que a todos se impõe, na proteção desse bem essencial de uso comum das pessoas em geral. Doutrina. **A ATIVIDADE ECONÔMICA NÃO PODE SER EXERCIDA EM DESARMONIA COM OS PRINCÍPIOS DESTINADOS A TORNAR EFETIVA A PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE.** - A incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica, ainda mais se se tiver presente que a atividade econômica, considerada a disciplina constitucional que a rege, está subordinada, dentre outros princípios gerais, àquele que privilegia a "defesa do meio ambiente" (CF, art. 170, VI), que traduz conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, de meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço urbano) e de meio ambiente laboral. Doutrina. Os instrumentos jurídicos de caráter legal e de natureza constitucional objetivam viabilizar a tutela efetiva do meio ambiente, para que não se alterem as propriedades e os atributos que lhe são inerentes, o que provocaria inaceitável comprometimento da saúde, segurança, cultura, trabalho e bem-estar da população, além de causar graves danos ecológicos ao patrimônio ambiental, considerado este em seu aspecto físico ou natural. **A QUESTÃO DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL (CF, ART. 3º, II) E A NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DO MEIO AMBIENTE (CF, ART. 225): O PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COMO FATOR DE OBTENÇÃO DO JUSTO EQUILÍBRIO ENTRE AS EXIGÊNCIAS DA ECONOMIA E AS DA ECOLOGIA.** - O princípio do desenvolvimento sustentável, além de impregnado de caráter eminentemente constitucional, encontra suporte legitimador em compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e representa fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia, subordinada, no entanto, a invocação desse postulado, quando ocorrente situação de conflito entre valores constitucionais relevantes, a uma condição inafastável, cuja observância não**

comprometa nem esvazie o conteúdo essencial de um dos mais significativos direitos fundamentais: o direito à preservação do meio ambiente, que traduz bem de uso comum da generalidade das pessoas, a ser resguardado em favor das presentes e futuras gerações. (grifo nosso)

(ADI 3540 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 01/09/2005, DJ 03-02-2006 PP-00014 EMENT VOL-02219-03 PP-00528)

Talvez uma das maiores inovações da CRFB/88 seja a expressa previsão de direitos para as futuras gerações, que é um dos objetivos da elevação da proteção ao meio ambiente como princípio conformador da ordem econômica. De fato, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado também tem de ser considerado em relação aos que virão no futuro, que estão, assim como nós, protegidos em seus direitos fundamentais (DERANI, 1997, p. 267-268).

Nesse sentido é a previsão do art. 225, *caput*, da CRFB/88:

“Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, (...) impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

O *caput* do seu art. 225 atribui a todos, Poder Público e coletividade, a proteção do meio ambiente, perfazendo, assim, um verdadeiro direito-dever difuso. O §1º do art. 225 da CRFB/88 incumbe ao Poder Público a tutela do meio ambiente, sem prejuízo do direito-dever de todos. Destacam-se abaixo pontos basilares para este estudo:

Art. 225 – [...]

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

[...]

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

[...]

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

[...]

§ 4º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

Como se depreende, os incisos do §1º, art. 225 da CRFB/88 conferem uma tutela especial aos espaços territoriais protegidos, à fauna e à flora, vedando práticas que coloquem em risco sua função ecológica e classificam alguns ecossistemas como patrimônio nacional, assegurada a preservação ambiental.

Apesar de estar fora do rol do art. 5º dos princípios e garantias individuais da CRFB/88, o artigo 225 se caracteriza como verdadeiro princípio na ordem constitucional, irradiando seus efeitos sobre os demais.

Paralelamente ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, têm-se as garantias constitucionais ao direito de propriedade, desde que cumprida sua função social, nos termos do art. 5º, incisos XXII e XXIII respectivamente.

Em relação à propriedade rural, que é bem de produção e, portanto, objeto de atenção de toda a ordem econômica, temos que é de alta relevância o aspecto ambiental, pois a defesa do meio ambiente é princípio da ordem econômica e requisito para o cumprimento da função social da propriedade rural. Dessa forma, uma compatibilização entre a livre iniciativa e a preservação ambiental deve passar obrigatoriamente pelo estudo sobre o direito de propriedade e sua função social, o que será feito a seguir.

## **5.2 Direito à Propriedade**

O direito de propriedade esteve previsto em todas as Constituições brasileiras e nas ordenações e codificações que regeram o país desde o seu descobrimento.

Todavia, somente com o advento da Constituição de 1934 é que pode ser percebida uma mudança na mentalidade do legislador constituinte, que passou a entender o direito de propriedade sob a ótica do interesse social. Sobre o tema, Thomé da Silva (2013, p. 301) comenta que:

A propriedade privada, ícone do liberalismo econômico, continuava protegida, mas a Constituição de 1934 consagrou o declínio da ideia egoísta de seu uso e gozo absoluto. O direito fundamental à propriedade privada não mudou, mas se enriqueceu de uma nova e adicional dimensão com a introdução da função social. Em última análise, a função social tornou-se valor vulnerável. Com a Constituição de 1934, e sob a influência do modelo constitucional alemão, são introduzidos princípios que realçam o aspecto social, até então ignorado pelo direito positivo vigente no Brasil (THOMÉ DA SILVA, 2013, p. 301).

Nesse contexto, Almeida; Pires, (2013, p. 159) esclarecem que:

A ideia de um direito de propriedade absoluto e ilimitado, fruto de concepções político-econômicas do liberalismo, tem vindo a descaracterizar-se pela acentuação do fim social daquele direito em paralelo com a evolução dos sistemas sustentáveis, por meio de formas mais solidárias de participação dos cidadãos e das instituições (ALMEIDA; PIRES, 2013, p. 159).

E continuam:

As restrições legais ao gozo pleno e exclusivo do proprietário fazem parte do conteúdo do próprio direito, como seus elementos naturais, mas a conscientização acerca dos problemas com o meio ambiente, como um valor a preservar, se alastra por todo sistema jurídico-social, ao lado de outros interesses constitucionais (ALMEIDA; PIRES, 2013, p. 159).

No âmbito do Código Civil brasileiro de 1916, o direito de propriedade caracterizava-se como um direito de primeira geração, de cunho individualista, limitado unicamente no interesse de outros particulares, sem qualquer menção às limitações impostas pelos interesses da sociedade; já o Código Civil de 2002 refere-se à finalidade social da propriedade, demonstrando uma evolução no sentido de adequação desse instituto jurídico aos preceitos constitucionais. Os demais dispositivos legais infraconstitucionais devem ser interpretados em consonância com o que dispõe o texto constitucional.

O civilista Caio Mário da Silva Pereira (2006, p. 91) adota uma definição de propriedade que se tornou clássica, “a propriedade é o direito de usar, gozar e dispor da coisa e reivindicá-la de quem injustamente a detenha”. Tais direitos; porém, sofrem limitações. Eles não são absolutos porque o proprietário não pode fazer o que bem entender de sua propriedade. Deverá respeitar, dentre outros, os direitos de terceiros como o direito de vizinhança, o princípio da função social da propriedade, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e os demais limites impostos pela legislação.

Na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 a propriedade é um direito previsto no *caput* do art. 5º como direito individual, o qual goza de proteção de cláusula pétrea prevista no art. 60, §4º, inciso IV, somente podendo ser abolido pelo legislador constituinte.

O inciso XXII, art. 5º da CRFB/88 se traduz, então, em garantia ao direito de propriedade, que deve ser relativizado perante outros direitos, também fundamentais, para que se tenha uma harmonia entre os ditames constitucionais.

### **5.3 Função Social da Propriedade**

O regime jurídico da propriedade é disciplinado pela CRFB/88. Nos dizeres de Gustavo Tepedino (1997, pág. 315): “A propriedade, todavia, na forma em que foi concebida pelo Código Civil, simplesmente desapareceu no sistema constitucional brasileiro, a partir de 1988. A substituição da ideia de aproveitamento *pro se* pelo conceito de função de caráter social provoca uma linha de ruptura”.

Ainda segundo os ensinamentos de Tepedino (2004, p. 23):

Rejeita-se a propriedade como noção abstrata. Chega-se à noção pluralista do instituto, de acordo com a disciplina jurídica que regula, no ordenamento positivo, cada estatuto proprietário. A construção, fundamental para a compreensão das inúmeras modalidades contemporâneas de propriedade, serve de moldura para uma posterior elaboração doutrinária, que entrevê na propriedade não mais uma situação de poder, por si só e abstratamente considerada, o direito subjetivo por excelência, mas 'una situazione giuridica soggettiva tipica e compessa', necessariamente em conflito ou coligada com outras, que encontra a sua legitimidade na concreta relação jurídica na qual se insere.

(...)

A propriedade, portanto, não seria mais aquela atribuição de poder tendencialmente plena, cujos confins são definidos externamente, ou de qualquer modo que, até uma certa demarcação, o proprietário teria espaço livre para as suas atividades e para a emanção de sua senhoria sobre o bem. A determinação do conteúdo da propriedade, ao contrário, dependerá de centros de interesses extraproprietários, os quais vão ser regulados no âmbito da relação jurídica de propriedade.

A propriedade fez jus à sua acolhida nas regras constitucionais estatuídas no art. 5º, cujo Título destina-se aos Direitos e Garantias Fundamentais, ao lado da vida, da liberdade, da igualdade.

Dentre os incisos do referido artigo, no inciso XXIII, encontra-se a exigência de que a propriedade atenda à função social. Assim, a Constituição garante o direito de propriedade, mas só o garante caso sua função social seja cumprida (art. 5º, XXII e XXIII e art. 170, II e III).

A função social da propriedade, além de inserta no art. 5º, inciso XXIII da CRFB/88, conforme explanado acima, está presente em outras quatro passagens. Segundo Figueiredo (2010, p. 87), ao dispor que a propriedade atenderá sua função social (art. 5º, inciso XXIII da CRFB/88) “é erigida à condição de dever individual do proprietário e direito coletivo da comunidade”.

Outras duas passagens constitucionais se referem à ordem econômica (art. 170, inciso III) e ao estatuto jurídico da empresa pública, sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica (art. 173, §1º, inciso I), dispondo que deverão observar o princípio da função social da propriedade.

No capítulo sobre a política urbana, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabelece que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor (art. 182, §2º). Também no capítulo sobre a política agrícola e fundiária e a reforma agrária, a CRFB/88 estabelece os critérios em que a função social da propriedade rural é cumprida (art. 186).

Em qualquer caso, é importante notar que a função social é um princípio que age dentro do próprio conteúdo do direito de propriedade, razão pela qual não pode ser confundida com as limitações externas ao direito de propriedade, que são restrições posteriores à constituição do direito, como, por exemplo, a instituição de servidões por parte do Poder Público. Por essa razão, é pertinente a afirmação de José Afonso da Silva:

(A função social) constitui o fundamento do regime jurídico da propriedade, não de limitações, obrigações e ônus que podem apoiar-se – e sempre se apoiaram – em outros títulos de intervenção, como a ordem pública ou a atividade de polícia. A função social (...) introduziu, na esfera interna do direito de propriedade, um *interesse* que pode não coincidir com o do proprietário e que, em todo caso, é estranho ao mesmo, constitui um princípio ordenador da propriedade privada e fundamento da atribuição desse direito, de seu reconhecimento e da sua garantia mesma, incidindo sobre seu próprio conteúdo (SILVA, 1997, p. 274)

Benjamin<sup>12</sup> (1997, p. 46-49) esclarece que:

a função social, portanto, princípio que se manifesta na estrutura do direito de propriedade, de que decorre que as interferências causadas na propriedade pelo princípio da função social são algo absolutamente diverso dos seus limites externos, pois são “limitações” que surgem com o próprio direito, sendo-lhe intrínsecas e contemporâneas.

Segundo Orlandi Neto (2011, p. 565), a função social da propriedade não se limita a impedir que o proprietário se abstenha de condutas que prejudiquem o direito alheio ou a coletividade. Dar função social a imóveis rurais exige do proprietário um *facere*. Também aos imóveis rurais a CRFB/88 estabelece no art. 186 e seus incisos que a função social da propriedade rural deverá atender simultaneamente quatro requisitos, dentre eles o seu aproveitamento racional e adequado, a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente.

Grau citado por Rezende; Thomé (2010, p. 57) entende que:

---

<sup>12</sup> Antônio Herman V. Benjamin (op. cit. pág. 51-52), discorrendo sobre a importância da função social da propriedade na proteção do meio ambiente, salienta que: Para fins de proteção do meio ambiente, a noção de função social é relevantíssima, pois, já dissemos, todo e qualquer controle que dela decorra, exceto quanto à Constituição expressamente o afirmar em contrário, não propicia indenização com base em desapropriação direta ou indireta. No Brasil, infelizmente, ao contrário do que se observa em outros países, como a Alemanha, a teoria da função social da propriedade na tem tido eficácia prática e previsível na realidade dos operadores do direito e no funcionamento do mercado; a verdade é que, entre nós, a noção ainda não foi, inexplicavelmente, desenvolvida (ou mesmo suficientemente compreendida) no plano doutrinário, daí os percalços jurisprudenciais que enfrentamos. Um balanço objetivo comprova que a concepção apresentada pouco – para não dizer nenhum – impacto na forma como são julgados certos casos em que estão em discussão limites internos do direito de propriedade, em particular os de caráter supraindividual, exatamente o cerne de sua operação: inexistente, neste sentido, exemplo melhor do que o que está sucedendo em termos de desapropriação indireta por proteção ambiental. Havendo, de fato, tanta carência de trato de trato adequado da função social da propriedade na nossa prática jurídica atual, não é de surpreender o desconhecimento da função sócio-ambiental da propriedade, tardio desdobramento – legislativo, doutrinário, jurisprudencial – daquela. Não devia ser assim, contudo: poucas constituições unem tão umbilicalmente função social e meio ambiente como a brasileira.



A admissão do princípio da função social (e ambiental) da propriedade tem como consequência básica fazer com que a propriedade seja efetivamente exercida para beneficiar a coletividade e o meio ambiente (aspecto positivo), não bastando apenas que não seja exercida em prejuízo de terceiros ou da qualidade ambiental (aspecto negativo). Por outras palavras, a função social e ambiental não constitui um simples limite ao exercício do direito de propriedade, como aquela restrição tradicional, por meio da qual se permite ao proprietário, no exercício do seu direito, fazer tudo o que não prejudique a coletividade e o meio ambiente. Diversamente, a função social e ambiental vai mais longe e autoriza até que se imponha ao proprietário comportamentos positivos, no exercício do seu direito, para que a sua propriedade concretamente se adeque à preservação do meio ambiente.

É sob a égide da Constituição que a função social se concretiza. Segundo Sundfeld (1987, pág. 5):

[...] ao acolher o princípio da função social da propriedade, o Constituinte pretendeu imprimir-lhe uma certa significação pública, vale dizer, pretendeu trazer ao Direito Privado algo até então tido como exclusivo do Direito Público: o condicionamento do poder a uma finalidade. Não se trata de extinguir a propriedade privada, mas de vinculá-la a interesses outros que não os exclusivos do proprietário. [...] Importa notar que, como consequência da submissão da propriedade, ou do proprietário, a objetivos sociais – evidentemente obrigatórios – criam-se verdadeiros deveres.

A propósito, o Superior Tribunal de Justiça, nos autos do Mandado de Segurança 2.046/DF, que teve como Relator o Ministro Hélio Mosimann, decidiu, e em 18.05.1993, reconhecendo a sujeição do direito de propriedade ao cumprimento da função social, entendeu:

(...) o direito privado de propriedade, seguindo-se a dogmática tradicional (CC, arts. 524 e 527), à luz da Constituição Federal (art. 5, XXII, CF), dentro das modernas relações jurídicas, políticas, sociais e econômicas, com limitações de uso e gozo, deve ser reconhecido com sujeição a disciplina e exigência da sua função social (art. 170, II e III, 182, 183, 185 e 186, CF). É a passagem do Estado – proprietário para o Estado – solidário, transportando-se do “monossistema” para o “polissistema” do uso do solo (art. 5, XXIV, 22, II, 24, VI, 30 VIII, 182, §§ 3 e 4, 184 e 185, CF).

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, ao informar que a propriedade é portadora de função social, visa solucionar os conflitos existentes entre interesses individuais do proprietário e interesses da coletividade; destacando-se entre os mesmos, o interesse em atingir um desenvolvimento econômico individual que traga, simultaneamente, vantagens para a coletividade. Busca-se uma fusão entre os direitos reais e da propriedade, preservando-se os dogmas de “direito absoluto”, enquanto mantenha a salvo o bem (propriedade), seu potencial de multiplicação de riqueza e consequente utilidade coletiva.

#### **5.4 Há Conflitos entre os Direitos Fundamentais à Propriedade, ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado e a Função Social da Propriedade?**

Há que se indagar se os direitos fundamentais à propriedade, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e a função social da propriedade, por serem fundamentais, são conflitantes entre si.

A primeira questão é em relação a sua menor ou maior importância, ou ainda, se possuem o mesmo nível hierárquico. Segundo Sarlet (2007, p. 55), os direitos fundamentais possuem dimensões que se complementam. Desde o seu reconhecimento, nas primeiras Constituições, vêm passando por transformações, tanto em relação ao conteúdo, quanto à titularidade, eficácia e efetivação. Esta mutação histórica marca pelo menos três gerações<sup>13</sup> de direitos, havendo quem defenda a existência de uma quarta, quinta e até sexta geração.

Os direitos fundamentais de primeira geração caracterizam-se por serem direitos do indivíduo frente ao Estado, mais especificamente direitos de defesa, demarcando uma zona de não intervenção do Estado e uma esfera de autonomia individual em face desse poder. Assumem especial relevo no rol destes direitos, os de inspiração jusnaturalista como os direitos à vida, à liberdade<sup>14</sup>, à propriedade e à igualdade perante a lei.

Os direitos fundamentais de segunda geração são caracterizados como direitos prestacionais, atribuindo ao Estado comportamento ativo na realização da justiça social. É o direito do indivíduo, por intermédio do Estado, de participar do bem-estar social. São os chamados direitos econômicos, sociais e culturais. Caracterizam-se por outorgarem, aos indivíduos, direitos a prestações sociais estatais como assistência social, saúde, educação, trabalho, dentre outros. Distinguem-se dos direitos de primeira geração, por buscarem uma igualdade no sentido material. Os direitos de segunda geração continuam sendo direitos individuais, não podendo ser confundidos com os da geração seguinte.

São chamados direitos de fraternidade ou solidariedade os direitos de terceira geração. Trazem, como nota distintiva, o fato de se desprenderem do indivíduo como seu titular, destinando-se à proteção de grupos humanos (família, povo, nação), caracterizando-se como direitos difusos ou coletivos. São os direitos à paz, à autodeterminação dos povos, ao

---

<sup>13</sup> Sarlet (2007, p. 51) atenta para o fato de que o reconhecimento dos direitos fundamentais é progressivo e tem o caráter cumulativo, de complementaridade, de tal sorte que a expressão “geração” pode ensejar a falsa impressão de substituição de uma geração por outra. Por esta razão, utiliza o termo “dimensões” que mais coaduna com a doutrina moderna. Segundo Sarlet, no âmbito do direito pátrio, foi talvez Paulo Bonavides, em seu *Curso de Direito Constitucional* (1999, p. 525), quem primeiro fez alusão a esta imprecisão terminológica.

<sup>14</sup> Este direito abrange diversas liberdades, como as de expressão, de reunião, associação, os direitos à participação política, direito ao voto, as garantias processuais como o devido processo legal, *habeas corpus*, direito de petição.

desenvolvimento, ao meio ambiente, à qualidade de vida, à conservação do patrimônio histórico e cultural, à comunicação, os direitos do consumidor, dentre outros.

Para Sarlet (2007, p. 51), os direitos de quarta geração e os preconizados por alguns doutrinadores como de quinta e até sexta geração, ainda aguardam sua consagração na esfera do direito internacional e das ordens constitucionais internas.

Tal divisão em geração ou, conforme ensina Bonavides (1999, p. 525), a separação em dimensões se torna didática e não traduz uma hierarquia em grau de importância. Por ela, o direito de propriedade se amoldaria à primeira dimensão, enquanto que os direitos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e a função social da propriedade seriam direitos de terceira dimensão.

A segunda questão que surge do tema é se há algum direito fundamental absoluto. Nota-se que o direito fundamental, fruto da positivação de direitos naturais ao ser humano pelo próprio homem, não é absoluto. Ao positivar um direito fundamental, a vontade política da sociedade, por si só, já lhe confere o caráter de relatividade.

A função social da propriedade é uma relativização constitucional ao direito de propriedade. Ela excepciona o tradicional direito de propriedade civilista em que o proprietário pode usar, gozar e dispor dos bens, sem restrições. A relativização é uma realidade que se impõe a todos os direitos fundamentais.

Desta forma, conquanto o direito de propriedade não possa ser visto de forma absoluta, devendo ser harmonizado com os outros direitos fundamentais igualmente previstos na CRFB/88, encontrando, no seu indispensável desempenho socioambiental, um limite que lhe é interno, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, por ocupar este mesmo status, não pode, igualmente, ser elevado a um patamar tal que não encontre quaisquer limites (MAFRA, 2009).

Sobre o tema, Derani assim expõe:

A liberdade para empreender e a liberdade das presentes e futuras gerações de desfrutarem de um ambiente ecologicamente equilibrado estão unidas no modo de produção constitucionalmente apresentado e a análise de uma deve ter seu reflexo na outra, procurando uma compatibilização do exercício de ambas (DERANI, 1997, p. 232-233).

É certo que a implementação e a preservação das RLs trazem benefícios ambientais de suma importância à população de todo o planeta, no entanto, não se pode dar, *a priori*, uma maior relevância o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado em si considerado, em detrimento do direito de propriedade do titular do domínio, na medida em que, como

direitos fundamentais de idêntica dignidade, nenhum deles pode ter a sua incidência totalmente excluída no caso concreto. É preciso, pois, cotejar os interesses individuais e coletivos existentes, harmonizando-os, a fim de que possam receber, assim, na situação fática delineada, o seu justo valor (MAFRA, 2009).

A terceira questão diz respeito às limitações que os direitos fundamentais podem sofrer. Para Alexy (1986, p. 277), “o conceito de restrição a um direito sugere a existência de duas coisas – o direito e sua restrição, entre as quais há uma relação de tipo especial, a saber, uma relação de restrição”. O autor afirma que as restrições a direitos fundamentais são normas e que uma “norma somente pode ser uma restrição a um direito fundamental se ela for compatível com a Constituição”.

Segundo Alexy (1986, p. 277), os direitos fundamentais podem ser restringidos somente por normas de hierarquia constitucional, ou em virtude delas. Assim, as restrições viriam da própria norma constitucional ou seria autorizada por ela a possibilidade de serem restringidas por normas infraconstitucionais.

## **5.5 Restrições Constitucionais**

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, além das limitações principiológicas, estabelece outras normas que restringem o uso da propriedade particular. O art. 186, inciso II da CRFB/88 prescreve como um dos requisitos para a propriedade rural cumprir sua função social “a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente”.

O art. 225, §1º, inciso III da CRFB/88 estabelece que o Poder Público deverá definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos. O dispositivo constitucional foi regulamentado pela Lei n.º 9.985/00, que criou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC.

O art. 225, §1º, inciso VII da CRFB/88 também estabelece que o Poder Público deverá criar instrumentos para “proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção das espécies ou submetam os animais à crueldade”. Ademais, o art. 225, §4º da CRFB/88 erige ao patrimônio nacional a Floresta Amazônica, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira.

Assim, observa-se que a utilização das propriedades particulares deve se dar dentro das condições que assegurem a preservação ambiental. As áreas de cobertura de florestas dentro das propriedades particulares devem obedecer aos princípios e às normas constitucionais.

## 6 MITIGAÇÃO DOS IMPACTOS ECONÔMICOS CAUSADOS PELA INSTITUIÇÃO DAS RESERVAS LEGAIS

É inegável a existência de inúmeros impactos positivos derivados de uma legislação ambiental protetiva, isto é, benéficos não apenas ao meio ambiente natural, mas, ainda, ao ambiente físico, cultural e, certamente, ao Homem, enquanto ser pertencente a estes meios. São benefícios como a proteção da biodiversidade, da qualidade do ar, dos recursos hídricos, do solo e da estabilidade geológica, da paisagem, do clima estável, do bom e equilibrado relacionamento entre o homem e o meio ambiente, bem como a proteção da própria vida humana em última instância (MAFRA, 2009).

As RLs, por exemplo, possibilitam o abrigo da flora e da fauna nativa, conservando a biodiversidade e reabilitando os processos ecológicos indispensáveis à manutenção estável do meio ambiente.

Contudo, diversos autores acreditam que a legislação ambiental traz, por outro lado, inúmeros impactos negativos, em caso de seu cumprimento ser exigido de forma literal, impactos estes de caráter essencialmente social e econômico. Como exemplos, indicam, assim, questões referentes à redução da área de produção agrícola com a conseqüente diminuição da renda familiar, bem como questões ligadas ao êxodo rural e o conseqüente inchaço das cidades com o fenômeno da favelização, notadamente<sup>15</sup>.

Neste contexto de convivência de impactos positivos e negativos em função da instituição concreta das RLs, é certo que a questão da sustentabilidade não pode ficar restrita ao aspecto puramente ambiental, devendo ser rebatidas as teses de caráter nitidamente maniqueístas. Afinal, conforme ensina Schneider et al. (2005), deve-se sempre pensar o aspecto ecológico, com a relevância que lhe é devida, mas no contexto das estruturas socioeconômicas e políticas. É que, sob a ótica por eles defendida, a sustentabilidade ecológica deve ser pensada em conjunto com a sustentabilidade política – aí incluída a legitimidade das instituições e dos canais de participação –, a sustentabilidade econômica – envolvendo a eficiência na produção e distribuição, bem como o realismo orçamentário – e, enfim, a sustentabilidade social – que implica na crescente melhoria da qualidade de vida e da

---

<sup>15</sup> Destaca-se, aqui, que os impactos sociais negativos advindos de uma legislação ambiental mais protetiva, a despeito de terem sido mencionados de forma exemplificativa, não serão abordados mais detidamente, haja vista não serem objeto do presente trabalho.

oportunidade de auto-realização dos indivíduos e da própria comunidade, aspectos estes também delineados por Sachs (2002).

Percebe-se que o homem vive um grande conflito, pois se de um lado a proteção do meio ambiente natural se torna imprescindível, de outro, há uma demanda por áreas cada vez maiores para a produção agropecuária, seja para acompanhar o crescimento da população, seja em razão do aumento do consumo *per capita* (VALVERDE, 2009). Ademais, por se mostrar tão restritiva, a legislação ambiental acaba se tornando pouco efetiva, uma vez que os produtores rurais a consideram inexecutável e acabam por infringi-la, o que provoca um problema que tem trazido sérias consequências ao meio ambiente e ao próprio homem (MATTOS, 2006). Há que se buscar uma solução para este imbróglio.

### **6.1 Indenização das Reservas Legais no Direito Brasileiro**

Atualmente, mostra-se incontestável que a ideia de um direito de propriedade absoluto e ilimitado, fruto das concepções ideológicas do liberalismo político e econômico, esvaziou-se pela acentuação do seu escopo social, principalmente a partir da evolução de concepções ideológicas pautadas numa visão e participação mais solidária da sociedade. Segundo Mafra, (2009, p. 116) apesar do cenário favorável à consolidação da mudança de mentalidade acerca do conceito absolutista anteriormente atribuído à propriedade, e considerando, ainda, que as restrições sejam resultados naturais deste processo, a propriedade continua sendo eleita um direito fundamental, assim como o é o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e, como tal, não pode ter o seu núcleo mínimo descaracterizado, nem mesmo frente a tão importante direito constitucional.

Ademais, ainda que seja possível entender, de modo abstrato, que as restrições ambientais previstas no CRFB/88 fazem parte do próprio conteúdo do direito de propriedade, em razão da função social que a esta é imputada a nível constitucional, não é cabível, por outro lado, que as normas jurídicas que as respaldam tenham prevalência absoluta e incontestável, independente do caso concreto que se apresenta. As questões de fato concretamente vivenciadas comportam uma infinidade de informações e situações, inimagináveis pelo legislador no momento de elaboração da norma, razão pela qual esta há de ser genérica e abstratamente formulada. Nesse sentido, é possível que uma norma jurídica abstratamente considerada seja perfeitamente reconhecida dentro do ordenamento jurídico brasileiro e até incentivada socialmente. Porém, diante do caso concreto, ela pode se tornar

excessivamente restritiva de outro direito igualmente importante, merecendo, portanto, ter seu conteúdo reformatado, sob pena de se conduzir à ineficácia ou resultar em dano para o titular deste direito.

Mendes (2001), ao tratar do tema aqui em exame, destaca que é fundamental ao legislador – portanto, ainda no momento da confecção da norma legal -, a observância das peculiaridades do bem objeto de proteção constitucional, que deverá, ainda, considerar o seu significado para o proprietário, bem como assegurar uma compensação financeira em caso de grave restrição à substância do seu direito.

Afirma, portanto, que “embora não se tenha uma expropriação propriamente dita, a observância do princípio da proporcionalidade recomenda que se assegure ao proprietário que sofreu graves prejuízos com a implementação de providência legislativa, uma compensação financeira” (MENDES, 2001, p. 20).

Já no que tange ao papel do intérprete nesta seara, o Ministro Celso de Mello destaca, no voto proferido na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº. 3540-1 (STF, 2005), que é preciso estar atento ao fato de que existe um permanente estado de tensão entre a necessidade de preservação do meio ambiente, de um lado, e o imperativo de desenvolvimento nacional (art. 3º, II, CRFB/88), de outro, e que este confronto somente será superado no caso concreto mediante a ponderação dos interesses e direitos envolvidos, no que deverão ser harmonizados de modo que um não aniquile o outro. Somente assim haverá um perfeito equilíbrio entre as exigências da economia e da ecologia.

Ressalta-se, ainda, que independente das diferentes realidades vividas pelos inúmeros proprietários e propriedades rurais no Brasil, é preciso restar claro que a defesa do meio ambiente é um encargo que deve ser suportado por todos, já que se constitui de uma tarefa solidária e não solitária, não se conformando, na visão de Canotilho (1995), com uma imposição unilateral de vínculos restritivos de uns a favor de outros. Isto é o que ele entende como “dimensão fundamental do clássico princípio da igualdade perante os encargos públicos” (CANOTILHO, 1995, p. 105).

Com efeito, consoante pesquisas que vêm sendo realizadas (MENEZES, 2004; PADILHA JÚNIOR, 2004; SCHNEIDER et al., 2005), a não utilização das RLs pelos proprietários rurais em função das normas legais que vieram tratar do tema, implicaria – se de fato implementadas – em considerável baixa na produção rural, gerando, como consequência, uma injustiça social, na hipótese de se seguir o entendimento de que o titular do domínio deve arcar, em benefício de toda a sociedade, com os encargos relativos à proteção ambiental. Se



há propriedades e proprietários rurais capazes de adequar as suas atividades às normas protetivas, seja intensificando o uso do solo passível de ser explorado, seja adotando outras atividades agropecuárias e não-agropecuárias (turismo ecológico, artesanato, etc.) no seu interior, também há, ao revés, inúmeros proprietários que, estando à margem do processo de adaptação e cumprimento do comando legal, sofrem diretamente os prejuízos pela diminuição da produção que muitas vezes, inclusive, tem por objetivo sua própria sobrevivência.

E mais: independente do grau de adaptação e cumprimento da norma que se consegue alcançar, não é justo que, qualquer que seja a condição econômica do proprietário, ele arque em benefício de toda uma sociedade que, em suas gerações passadas e presente, tem historicamente agredido o meio ambiente, objetivando apenas o próprio sustento. Afinal, todos somos herdeiros de uma mesma cultura: a cultura da devastação em nome do progresso. Foram séculos de agressões ambientais cometidas por bilhões de pessoas para que, agora, seja imposta uma compensação, mitigação ou recuperação ambiental suportada por tão poucos (MAFRA, 2009).

Nos termos do art. 5º, X da CRFB/88, “são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação”. De forma semelhante, dispõe o art. 37, § 6º que “as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa”.

Percebe-se, então, que é notório o entendimento de que cabe ao Poder Público indenizar aquelas situações que impliquem em sacrifício de interesses privados, ainda que o próprio ordenamento jurídico autorize este sacrifício, como é o caso das desapropriações, por exemplo, quando a própria CRFB/88 prevê a justa indenização, quando aduz, no inciso XXIV do seu art. 5º que “a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro”.

De qualquer modo, surgem outras situações onde se questiona se o Estado estaria obrigado a indenizar o titular acerca de eventual dano sofrido, isto é, se haveria uma responsabilidade civil de sua parte em razão daqueles danos sofridos em decorrência de atos normativos que estão em conformidade com a CRFB/88, como é o caso de uma possível indenização, em virtude das restrições decorrentes da instituição das RLs na propriedade rural (MAFRA, 2009).

É evidente que uma norma jurídica deve ser cumprida – enquanto não revogada ou excluída por inconstitucionalidade ou qualquer outro vício -, não obstante, quando este cumprimento, ainda que devido, implica, no caso concreto, em um dano facilmente constatado, o mínimo que se espera é uma reparação àqueles que os sofrem.

Afinal, volta-se a afirmar: quando uma lei é promulgada ela é incapaz de prever todas as situações fáticas no tempo e no espaço.

Conforme já discutido anteriormente, o cerne da questão, o qual merece séria reflexão, diz respeito ao compartilhamento dos bônus e ônus sofridos pelo proprietário rural em sua propriedade. É inquestionável que, com o uso privado do bem, os bônus são repartidos entre todos, afinal, a produção de alimentos e de outros produtos primários também consiste num elemento de usufruto direto e indireto de toda uma população. Se o proprietário rural produz, todos serão beneficiados, se não o faz, todos sofrerão o prejuízo pela escassez da produção. De maneira análoga, se houver a proteção do meio ambiente, todos serão beneficiados, ao contrário da sua inexistência, onde os prejuízos serão suportados por toda a coletividade.

Por tudo isso, vê-se claramente que a Reserva Legal significa certamente um ônus para o proprietário, defendido a gritos pela classe ambientalista como essencial para manutenção dos benefícios ambientais das áreas para a sociedade, mas sem qualquer compensação pelos prejuízos econômicos sofridos em razão das restrições em sua propriedade, arcando, solitariamente, com um custo que deveria ser de toda a coletividade, nos termos da CRFB/88.

Ao analisar a questão da retribuição monetária àqueles que sofrem restrições ao direito de propriedade em decorrência da necessidade de preservação de bem difuso (meio ambiente), Antunes (2013, p. 238) sustenta que:

A imposição de restrições a utilização de bens privados pelo seu próprio titular, que importem em não utilização ou acréscimo de restrições anteriores em decorrência da necessidade de preservação de bem difuso (meio ambiente), do interesse de todos, não obstante sua indiscutível conveniência, envolve mais diretamente uma espécie de confronto de princípios. Um confronto que deve ser resolvido pela equivalência das pretensões. Em outras palavras, uma solução que pressupõe o atendimento do interesse comum de todos e que deve importar em reparação pelas perdas patrimoniais impostas ao detentor do direito de natureza privada, pois a ordem jurídica democrática repudia o sacrifício individual em benefício da coletividade. **De fato, o dever constitucional, a todos imposto, de proteger o meio ambiente, necessariamente tem como contrapartida a obrigação de que a coletividade remunere o indivíduo que arcar solitariamente com o ônus imposto para salvaguardar os interesses do todo constituído pela coletividade.** (grifo nosso)

No que tange especificamente à Reserva Legal, Moraes citado por Antunes (2013, p. 243) assim se manifestou:

Pode-se vislumbrar um benefício coletivo, de qualidade ambiental, para toda a região, **mas economicamente, é prejuízo ao proprietário, em benefício de toda a nação, impossível de ser individualizado.** Lembremos ainda que, delimitada a área, a mesma não poderá ter sua destinação alterada por qualquer motivo (alienação, doação, divisão, etc.), ou seja, **tal patrimônio, fisicamente explorável,** pois não está vinculado a qualquer necessidade de proteção de recursos naturais, **não mais o será, por determinação legal prejudicial ao proprietário, benéfica à nação como um todo. Se todos se beneficiam, todos devem arcar com o ônus, cabendo ao Estado equalizar tal situação. (grifo nosso)**

Lado outro, existem aqueles que se posicionam contrariamente à concessão de qualquer valor a título indenizatório para aqueles que sofrem restrições em seu direito de propriedade em razão da instituição de RL, conforme determinação legal.

Segundo ensinamento de Diógenes Gasparini (1993, p. 501) "Toda imposição do Estado de caráter geral, que condiciona direitos dominiais do proprietário, independe de qualquer indenização".

Oportuna, a esse respeito, a lição de Carvalho Filho (2010, p.867) que afirma que "sendo imposições de ordem geral, as limitações administrativas não rendem ensejo à indenização em favor dos proprietários. (...) Por outro lado, não há prejuízos individualizados, mas sacrifícios gerais a que se devem obrigar os membros da coletividade em favor desta".

Estudando a mesma matéria, diz Azevedo (2003):

É sabido que o Poder Público, na sua atividade de proteção ambiental, pratica inúmeros atos que têm como âmbito material a disciplina da conduta de pessoas físicas ou jurídicas, públicas e privadas. O regular exercício desta atividade, lastreado em limitações de caráter geral ex lege, não caracteriza por si só direito à indenização. Assim, aquelas limitações de controle do uso do solo urbano ou rural como, por exemplo, o zoneamento ambiental, restrições do direito de construir, proteção de mananciais, de florestas de preservação permanente, etc., não caracterizam especificidade da restrição. É preciso, pois, que haja um ato que caracterize uma intervenção efetiva e impositiva de uma concreta e real restrição.

Também nesse sentido, pode-se extrair a lição doutrinária (Brandão, 2001) de que:

Não há que se falar em indenização quando o Poder Público intervém na propriedade privada regramdo sua utilização para adequá-la ao cumprimento de sua função social, especialmente para preservar o meio ambiente, posto que sua ação ocorre para dar cumprimento às determinações constitucionais que impõem à propriedade o cumprimento de sua função social, bem como para impor o conteúdo e os limites estabelecidos pela legislação ordinária. Não esquecendo que essa função social somente se satisfaz plenamente quando ocorre a utilização adequada dos seus recursos naturais disponíveis à preservação do meio ambiente.

Corroborando o entendimento acima ilustrado, há julgados do STJ que assim determinam:

EMENTA: AMBIENTAL. LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA. FUNÇÃO ECOLÓGICA DA PROPRIEDADE. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. MÍNIMO ECOLÓGICO. DEVER DE REFLORESTAMENTO. OBRIGAÇÃO PROPTER REM. ART. 18, § 1º, DO CÓDIGO FLORESTAL de 1965. REGRA DE TRANSIÇÃO.

1. Inexiste direito ilimitado ou absoluto de utilização das potencialidades econômicas de imóvel, pois antes até "da promulgação da Constituição vigente, o legislador já cuidava de impor algumas restrições ao uso da propriedade com o escopo de preservar o meio ambiente" (EREsp 628.588/SP, Rel. Min. Eliana Calmon, Primeira Seção, DJe 9.2.2009), tarefa essa que, no regime constitucional de 1988, fundamenta-se na função ecológica do domínio e posse.

2. Pressupostos internos do direito de propriedade no Brasil, as Áreas de Preservação Permanente e a Reserva Legal visam a assegurar o mínimo ecológico do imóvel, sob o manto da inafastável garantia constitucional dos "processos ecológicos essenciais" e da "diversidade biológica". Componentes genéticos e inafastáveis, por se fundirem com o texto da Constituição, exteriorizam-se na forma de limitação administrativa, técnica jurídica de intervenção estatal, em favor do interesse público, nas atividades humanas, na propriedade e na ordem econômica, com o intuito de discipliná-las, organizá-las, circunscrevê-las, adequá-las, condicioná-las, controlá-las e fiscalizá-las. **Sem configurar desapropriação ou imposição de obrigações de não fazer (non facere), de fazer (facere) e de suportar (pati), e caracteriza-se, normalmente, pela generalidade da previsão primária, interesse público, imperatividade, unilateralidade e gratuidade.** Precedentes do STJ. (grifo nosso) (REsp 1240122/PR, Rel. Min. HERMAN BENJAMIN, DJe de 11/09/2012)

EMENTA: AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. PARQUE ESTADUAL DA SERRA DO MAR (DECR. EST.10.251/77). LIMITAÇÕES ADMINISTRATIVAS DE CARÁTER GERAL. FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO. IMPOSSIBILIDADE. DE INDENIZAÇÃO. PRECEDENTES DO STJ. 1. A criação do "Parque Estadual da Serra do Mar", por intermédio do Decr.10.251/77/SP não acrescentou qualquer limitação àquelas preexistentes, engendradas em outros atos normativos (Código Florestal, Lei do Parcelamento do Solo Urbano), que já vedavam a utilização indiscriminada da propriedade. Precedentes jurisprudenciais do STJ: 2. Consectariamente, à luz do entendimento predominante desta Corte, revela-se indevida indenização em favor dos proprietários dos terrenos atingidos pelo ato administrativo sub examine – Decreto 0.251/77, do Estado de São Paulo, que criou o Parque Estadual da Serra do Mar - salvo comprovação pelo proprietário, mediante o ajuizamento de ação própria em face do Estado de São Paulo, que o mencionado decreto acarretou limitação administrativa mais extensa do que aquelas já existentes à época da sua edição. 3. É inadmissível a propositura de ação indenizatória na hipótese em que a aquisição do imóvel objeto da demanda tiver ocorrido após a edição dos atos normativos que lhe impuseram as limitações supostamente indenizáveis, como ocorrera, in casu, com os decretos estaduais n. 10.251/1977 e n. 19.448/1982 de preservação da Serra do Mar. (REsp 849310 / SP - 2006/0040164-0 - Relator(a) Ministro LUIZ FUX (1122) - PRIMEIRA . J.18/11/2008. Publ.19/2/2009

Todavia, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, hodiernamente, sedimentou o seu entendimento sobre o tema, à vista da inquietação dos proprietários rurais, que insatisfeitos com a obrigatoriedade de instituição da reserva florestal legal, sustentam

serem merecedores de indenização, sob a justificativa de serem usurpados do direito de explorar a área correspondente, gerando uma verdadeira desapropriação indireta por parte do Poder Público.

EMENTA: ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL – DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA – AQUISIÇÃO ANTERIOR À CRIAÇÃO DE PARQUES DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL – SERRA DO MAR – SUB-ROGAÇÃO DO ADQUIRENTE - COMPLEMENTAÇÃO DO PREPARO (ART. 511 DO CPC).

1. Afasta-se a alegada deserção do recurso especial se a parte, intimada para tanto, efetua a devida complementação do preparo, nos termos do art. 511 do CPC.

2. A criação de parques de preservação ambiental deve respeitar o direito à propriedade.

**3. A limitação administrativa que impede o uso, gozo e disposição da totalidade de uma determinada área desnatura-se em uma verdadeira desapropriação indireta** - Precedentes. (grifo nosso)

4. Sub-roga-se no direito à indenização o expropriado que adquiriu a propriedade após a criação do parque de preservação ambiental - Precedentes.

5. Recurso especial adesivo da Fazenda Estadual não conhecido e recurso especial dos autores conhecido e provido, determinando-se o retorno dos autos ao Tribunal de origem, a fim de dar-se continuidade ao julgamento. (REsp 416.511/SP, Rel. Min. ELIANA CALMON, DJU de 06.10.03)

Na mesma linha, os acórdãos abaixo se harmonizam com a jurisprudência do STJ, no que tange ao procedimento de desapropriação, favorável à indenização das áreas de Reserva Legal, ainda que em valor menor, condicionada à existência de Plano de Manejo, regularmente aprovado pela autoridade ambiental competente:

EMENTA: ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. INEXISTÊNCIA. RESERVA LEGAL. COBERTURA VEGETAL. INDENIZAÇÃO. PLANO DE MANEJO. JUROS COMPENSATÓRIOS. IMÓVEL IMPRODUTIVO. INCIDÊNCIA. PERCENTUAL DOS JUROS COMPENSATÓRIOS. MEDIDA PROVISÓRIA N. 1.577/97 E REEDIÇÕES. JUROS MORATÓRIOS. TERMO A QUO. ART 15-B DO DECRETO-LEI N. 3.365/41. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. APLICAÇÃO DA MEDIDA PROVISÓRIA N. 1.997-37/2000.

(...)

2. A área de reserva legal de que trata o § 2º do art. 16 do Código Florestal é restrição imposta à área suscetível de exploração, de modo que não se inclui na área de preservação permanente. Não se permite o corte raso da cobertura florística nela existente. **Assim, essa área pode ser indenizável, embora em valor inferior ao da área de utilização irrestrita, desde que exista plano de manejo devidamente confirmado pela autoridade competente.** (grifo nosso)

(...)

(REsp 867.085/PR, Rel. Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, SEGUNDA TURMA, julgado em 23.10.2007, DJ 27.11.2007 p. 293).

EMENTA: ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA. VALOR DA TERRA. VALOR DE MERCADO. COBERTURA NATIVA. COBERTURA FLORÍSTICA. PLANO DE MANEJO.

1. O direito positivo é específico ao estabelecer que devem ser precedidas de justa indenização as desapropriações de imóveis urbanos e rurais realizadas com o objetivo de atender interesse público ou social (artigos 5º, XXIV, 182, § 3º, e 184 da Constituição Federal). Considera-se justa a indenização cuja importância habilita o

expropriado a adquirir outro bem equivalente ao que perdeu para o poder público, ou seja, equivale ao valor que o expropriado obteria se o imóvel estivesse à venda.

2. O entendimento do STJ firmou-se no sentido de que a indenização de cobertura florística em separado depende da efetiva comprovação de que o expropriado esteja explorando economicamente os recursos vegetais nos termos de autorização expedida, isso porque tais recursos possuem preço próprio; o preço de uma atividade econômica de extração de madeira, de onde auferem lucros.

**3. A área de reserva legal de que trata o § 2º do art. 16 do Código Florestal é restrição imposta à área suscetível de exploração, de modo que não se inclui na área de preservação permanente. Não se permite o corte raso da cobertura florística nela existente. Assim, essa área pode ser indenizável, embora em valor inferior ao da área de utilização irrestrita, desde que exista plano de manejo devidamente confirmado pela autoridade competente.** (grifo nosso)

4. Recurso especial provido parcialmente. (REsp 608.324 – RN, Relator: Ministro Francisco Peçanha Martins, Segunda Turma, julgado em 12.06.2007, DJ 03.08.2007).

EMENTA: PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO. INTERESSE SOCIAL. REFORMA AGRÁRIA. INDENIZAÇÃO DA COBERTURA VEGETAL EM SEPARADO À TERRA NUA. JUROS COMPENSATÓRIOS. VIOLAÇÃO DO ART. 535, DO CPC. INEXISTÊNCIA.

1. A indenização da cobertura vegetal deve ser calculada em separado ao valor da terra nua, quando comprovada a exploração econômica dos recursos vegetais. Precedentes: (REsp 880.271/DF, DJ 28.09.2007; REsp 930.957/PA, DJ 17.09.2007)

**2. A indenizabilidade de cobertura vegetal, tout court, é matéria de mérito e tem sido decidida positivamente pelo Pretório Excelso, sob o enfoque de que a limitação legal ou física encerra expropriação, que nosso sistema constitucional, que também protege a propriedade, gera indenização, condicionando-a, apenas, à prova da exploração econômica da área.** (grifo nosso)

3. A indenização sobre se a mata vegetal deveria ter sido incluída ou não à parte, posto explorável economicamente, é matéria adstrita ao laudo e à instância local, diverso do enfoque acerca da legalidade, que somente ocorreria acaso afrontando-se a lei, sem motivação, se superasse o preço de mercado do imóvel.

4. É assente no Pretório Excelso que : "(...) o Poder Público ficará sujeito a indenizar o proprietário do bem atingido pela instituição da reserva florestal, se, em decorrência de sua ação administrativa, o dominus viera a sofrer prejuízos de ordem patrimonial.

A instituição de reserva florestal - com as conseqüentes limitações de ordem administrativa dela decorrentes - e desde que as restrições estatais se revelem prejudiciais ao imóvel abrangido pela área de proteção ambiental, não pode justificar a recusa do Estado ao pagamento de justa compensação patrimonial pelos danos resultantes do esvaziamento econômico ou da depreciação do valor econômico do bem.(...)"(Recurso Extraordinário n.º 134.297/SP, Rel. Min. Celso de Mello)

5. Destarte, a essência do entendimento jurisprudencial poderia, assim ser sintetizado: "(...) - A norma inscrita no art. 225, § 4º, da Constituição deve ser interpretada de modo harmonioso com o sistema jurídico consagrado pelo ordenamento fundamental, notadamente com a cláusula que, proclamada pelo art. 5º, XXII, da Carta Política, garante e assegura o direito de propriedade em todas as suas projeções, inclusive aquela concernente à compensação financeira devida pelo Poder Público ao proprietário atingido por atos imputáveis à atividade estatal. - O preceito consubstanciado no art. 225, § 4º, da Carta da República, além de não haver convertido em bens públicos os imóveis particulares abrangidos pelas florestas e pelas matas nele referidas (Mata Atlântica, Serra do Mar, Floresta Amazônica brasileira), também não impede a utilização, pelos próprios particulares, dos recursos naturais existentes naquelas áreas que estejam sujeitas ao domínio privado, desde que observadas as prescrições legais e respeitadas as condições necessárias à preservação ambiental. - A ordem constitucional dispensa tutela efetiva ao direito de propriedade (CF/88, art. 5º, XXII). Essa proteção outorgada pela Lei Fundamental da República estende-se, na abrangência normativa de sua incidência tutelar, ao reconhecimento, em favor do dominus, da garantia de compensação financeira,

sempre que o Estado, mediante atividade que lhe seja juridicamente imputável, atingir o direito de propriedade em seu conteúdo econômico, ainda que o imóvel esteja localizado em qualquer das áreas referidas no art. 225, § 4º, da Constituição. (...)” (RE 134.297-8/SP, 1ª Turma, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 22/09/95) – (REsp 978558/MG, Rel. Min. LUIZ FUX, DJe de 15/12/2008)

Ressalte-se, ainda, os dizeres de Antunes (2013, p. 239-240) que:

Para o cálculo do valor indenizatório é necessário que haja prova da atividade econômica, seja ela efetivamente preexistente, ou mesmo apenas potencial. É usual a alegação de atingidos por atos de proteção ambiental no sentido de que há interdição por impossibilidade de parcelamento do solo ou exploração madeireira, pouco se questionando sobre o real exercício da atividade econômica ou mesmo sobre sua viabilidade real. A viabilidade pressuposta, ademais, não é apenas econômica (por exemplo, se o custo da extração de madeira em uma determinada região é superior ao valor do produto no mercado), mas também jurídica, no sentido da possibilidade legal da dita exploração, vedada em áreas de preservação permanente, por exemplo. Sendo assim, havendo direito à indenização, o prejuízo a ser indenizado deve ser constatado real, material e diretamente. O dano efetivado à atividade econômica do proprietário deve ser efetivamente demonstrado.

O certo é que, seja num ou noutro sentido, é imprescindível que, para uma proteção ambiental eficaz socialmente, seja verificada a realidade onde estão circunscritas as propriedades rurais e seus proprietários, sendo promovidas medidas mitigadoras, não somente dos impactos negativos que recaem sobre o meio ambiente, mas, ainda sobre aqueles impactos negativos que recaem sobre os aspectos socioeconômicos que envolvem a questão.

Por fim, há que se admitir que não foi possível encontrar demandas requerendo, exclusivamente, a indenização pela restrição ambiental havida nas áreas protegidas no interior de propriedades privadas – portanto não se pode concluir que a jurisprudência caminha no sentido de prever a sua indenização independente de uma ação de conteúdo expropriatório, mas, tão-somente, em ações envolvendo desapropriações indiretas<sup>16</sup>, onde a indenização das Reservas Legais é apreciada dentro da avaliação de todo o imóvel, num nítido reconhecimento do seu valor econômico para o proprietário.

## 6.2 Do Programa de Apoio e Incentivo à Preservação e Recuperação do Meio Ambiente

---

<sup>16</sup> Para Meirelles (2009, p.570), “a desapropriação indireta não passa de esbulho da propriedade particular e, como tal, não encontra apoio em lei. É situação de fato que se vai generalizando em nossos dias, mas que a ela pode opor-se o proprietário até mesmo com os interditos possessórios. Consumado o apossamento dos bens integrados no domínio público, tornam-se, daí por diante, insuscetíveis de reintegração ou reivindicação, restando ao particular espoliado haver a indenização correspondente, da maneira mais completa possível”.

Nos últimos anos, no âmbito da Teoria Geral do Direito, retomou-se o entendimento de que o ordenamento jurídico, para além de seu viés protetivo-repressivo, também pode desempenhar uma função promocional. Sobre o tema, Bobbio (2007, p. 15) explica que:

Em poucas palavras, é possível distinguir, de modo útil, um ordenamento protetivo-repressivo de um promocional com a afirmação de que, ao primeiro, interessam, sobretudo, os comportamentos socialmente não desejados, sendo seu fim precípua impedir o máximo possível a sua prática; ao segundo interessam, principalmente, os comportamentos socialmente desejáveis, sendo o seu fim levar a realização destes até mesmo aos recalcitrantes.

Essas ideias refletem cada vez mais no âmbito do Direito Ambiental, de modo que, sem negar a relevância dos instrumentos de comando e controle, a doutrina especializada destaca a necessidade de a legislação também incorporar instrumentos de fomento e de incentivo. Tanto é assim que, por exemplo, Consuelo Yoshida *apud* Papp (2012, p. 205) conclui no seguinte sentido:

Não basta, para a efetiva reversão do preocupante quadro de degradação ambiental em escala global, perfilar a lógica do princípio do poluidor-pagador, baseada na imposição de pesados ônus ao poluidor e ao degradador como forma de desestímulo. (...) Embora a legislação ambiental brasileira tenha um cunho marcadamente protetivo-repressivo, devem ser introduzidas cada vez mais técnicas de estímulo (facilitação ou atribuição de incentivos), privilegiando-se o controle ativo, que se preocupa em favorecer as ações vantajosas mais do que desfavorecer as ações nocivas ao meio ambiente.

No que atine aos mencionados incentivos financeiros, o único comportamento proativo do Poder Público nacional no sentido de estimular os proprietários de terras a conservar as áreas naturais foi a isenção de tributos sobre essas áreas. O Código Florestal de 1934 declarava imunes a qualquer tributação as áreas com cobertura florestal. A Lei n.º 4.771/1965 manteve, em seu artigo 38, o texto do antigo Código. Porém, a Lei 5.106/1966 revogou este artigo e, somente no início da década de 90, com o advento da Lei Agrícola (Lei n.º 8.171 de 17 de janeiro de 1991), estas isenções foram novamente contempladas. Alguns anos após a promulgação da Lei Agrícola, a Lei n.º 9.393 de 19 de dezembro de 1996, que dispõe sobre o Imposto Sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), também tratou do tema, considerando não tributáveis no imóvel rural as áreas de preservação permanente e de reserva legal, outras áreas de interesse ecológico e aquelas sob regime de servidão florestal<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> A inclusão das áreas de servidão entre as não tributáveis foi feita pela já citada Medida Provisória n.º 1.956-50/00 e suas reedições.



A despeito da existência de iniciativas no Brasil que evidenciam o reconhecimento pelo Poder Público dos serviços ambientais gerados pela conservação das florestas – tais como o “ICMS Ecológico”<sup>18</sup> e outros indicativos inseridos, por exemplo, no Programa Nacional de Florestas, na Política Nacional de Biodiversidade e na Agenda 21 Brasileira (LINO e BECHARA, 2002; LINO e DIAS, 2003) –, a compensação financeira direta aos proprietários rurais não havia sido contemplada até a edição da Lei n.º 12651/2012. Embora experiências envolvendo mecanismos de remuneração para aqueles que conservam ainda sejam incipientes no país, a utilização de instrumentos econômicos que promovem iniciativas de preservação de florestas é reconhecidamente uma das principais estratégias a serem adotadas em conjunto com os instrumentos de comando e controle tradicionais na perspectiva da sustentabilidade (LINO e DIAS, 2003; OLIVEIRA, 2001; VIANA et al., 2002).

É sabido que a instituição de espaços a serem protegidos no interior de propriedades privadas com vistas à conservação é uma situação de fato muito delicada para o proprietário rural e por ser de grande relevância em termos ambientais, deveriam ser repensadas estratégias e instrumentos econômicos que incentivem a sua implementação no país. No caso das áreas de Reserva Legal, existe um grande dilema, uma vez que sua constituição é obrigatória e o ônus de sua proteção recai apenas sobre o proprietário rural. Sendo assim, tais áreas merecem maior atenção na questão dos incentivos econômicos para que se tornem ferramentas efetivas na busca da sustentabilidade do país.

Nesse contexto, o legislador pátrio, sensibilizando-se com a situação de injustiça ambiental que se encontra hoje em dia, uma vez que o proprietário rural arca de forma isolada com um ônus de preservação ambiental, que, em tese, deveria ser de todos (poder público e coletividade) nos termos do art. 225 da CRFB/88, e não recebe qualquer compensação pelo serviço ambiental prestado, do qual todos se beneficiam, criou o Programa de Apoio e Incentivo à Preservação e Recuperação do Meio Ambiente, nos moldes do art. 41 da Lei n.º 12651/2012.

Tamanha é a importância de iniciativas com este objetivo, que tramitam na Câmara dos Deputados mais de uma dezena de projetos de lei cuja finalidade consiste em detalhar os procedimentos relativos aos incentivos, recompensa, pagamentos e compensações por serviços ambientais<sup>19</sup>, o que vem consagrar no ordenamento jurídico brasileiro uma tendência

---

<sup>18</sup> O “ICMS Ecológico” consiste no repasse, pelos Estados, de parte dos recursos financeiros arrecadados através do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços para os Municípios que integram Unidades de Conservação ou adotam práticas ligadas ao saneamento ambiental (LOUREIRO, 2003).

<sup>19</sup> PL 1190/2007 (2), PL 1999/2007, PL 2364/2007; PL 1667/2007; PL 1920/2007; PL 5487/2009 (1), PL 6005/2009; PL 5528/2009; PL 6204/2009; PL 7061/2010

há muito debatida nos fóruns internacionais, no sentido de que a preservação ambiental está diretamente relacionada à criação de uma política econômica de estímulos destinada a remunerar aquele que conserva.

É possível vislumbrar a política de incentivos econômicos, seja através de uma remuneração direta ou de uma contraprestação ou benefício do qual poderá usufruir o conservador, como uma alternativa viável não somente para promover a conservação e/ou preservação ambiental necessária, mas, também, para garantir uma existência digna àquele proprietário rural que depende de sua produção, inclusive para sobreviver, não tendo meios de buscar modos alternativos para suprir a falta que as Reservas Legais lhe fazem.

Ainda que estes programas de incentivos econômicos não estejam voltados à redução da pobreza no meio rural, é possível vislumbrá-los como um importante fator para a promoção do desenvolvimento ecologicamente sustentável, economicamente sustentado e socialmente incluyente (SACHS, 2004). Inúmeros programas de estímulos econômicos, principalmente sob a forma de pagamentos por serviços ambientais (PSA) estão sendo implantados em todo o planeta, sendo a maioria deles ligada a incentivos de conservação florestal (FAO, 2007).

Referidos programas constituem um instrumento idôneo e importante para a proteção das áreas florestais, sendo capazes de estimular os proprietários rurais à prestação de serviços ambientais. E mais: tais instrumentos são vistos como importantes mecanismos de mitigação dos impactos econômicos e sociais enfrentados por inúmeros proprietários rurais que têm a sua produção reduzida em razão da necessidade de proteção ambiental que lhes é imputada (MAFRA, 2009). Entretanto, para que esses programas sejam bem sucedidos, há que se aprimorar os mecanismos de comando-e-controle existentes, que devem funcionar de forma complementar, pois do contrário, se para o proprietário rural for mais vantajoso descumprir a lei, ele continuará a fazê-lo.

Acerca da importância dos instrumentos de incentivo econômico na conservação e gestão do meio ambiente, Mekouar, citado por Machado (2013, p. 922) assinala:

Judiciosamente aplicada à floresta, a política fiscal pode constituir um instrumento eficaz para sua conservação e gestão. Como pode, ao contrário, levar à superexploração e à regressão da floresta. Conciliar com esse fim as pretensões do Fisco e os interesses da floresta não tem sido tarefa fácil.

---

A Lei n.º 12651/2012, no caput do art. 41<sup>20</sup>, é explícita ao afirmar: “É o Poder Executivo federal autorizado a instituir, sem prejuízo do cumprimento da legislação ambiental, programa de apoio e incentivo à conservação do meio ambiente, (...)”.

Com essa inovação trazida no texto do dispositivo legal em questão, a lei florestal, pela primeira vez, a despeito de exigir comportamentos dos proprietários rurais, “abre as portas” para que haja, por parte do próprio Poder Executivo Federal, “apoio e incentivo”.

O Programa a que se refere o *caput* do artigo em comento surge como a mais comemorada iniciativa da nova Lei Florestal, pois concretiza o denominado “princípio do protetor-recebedor”, através do qual se institui um novo padrão de promoção da preservação ambiental que privilegia bonificações e sanções premiaias das mais diversas às pessoas físicas e jurídicas que praticam a preservação do meio ambiente e desenvolvem suas atividades econômicas de modo ambientalmente sustentável.

O dispositivo legal em exame destina-se a viabilizar o cumprimento do princípio esculpido no inciso VI<sup>21</sup> do parágrafo único do art. 1º-A, incluído pela Lei n.º 12.727/2012, que nada mais é que a aplicação do “princípio do protetor-recebedor”.

De fato, a redação se enquadra à descrição do princípio encontrada na doutrina de Frederico Amado (2012, p. 77-78) *verbis*:

Seria a outra face da moeda do Princípio do Poluidor-Pagador, ao defender que as pessoas físicas ou jurídicas responsáveis pela preservação ambiental devem ser agraciadas com benefícios de alguma natureza, pois estão colaborando como toda a comunidade para a consecução do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Assim haverá uma espécie de compensação pelos serviços ambientais

O presente artigo fortalece a ideia de que a eficiência da tutela dos processos naturais exige a compensação de condutas ambientais exemplares, voltadas à preservação, através do

---

<sup>20</sup> Art. 41. É o Poder Executivo federal autorizado a instituir, sem prejuízo do cumprimento da legislação ambiental, programa de apoio e incentivo à conservação do meio ambiente, bem como para adoção de tecnologias e boas práticas que conciliem a produtividade agropecuária e florestal, com redução dos impactos ambientais, como forma de promoção do desenvolvimento ecologicamente sustentável, observados sempre os critérios de progressividade, abrangendo as seguintes categorias e linhas de ação: [\(Redação dada pela Lei nº 12.727, de 2012\).](#)

<sup>21</sup> Art. 1º-A. (...)

Parágrafo único. Tendo como objetivo o desenvolvimento sustentável, esta Lei atenderá aos seguintes princípios: [\(Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012\).](#)

(...)

VI - criação e mobilização de incentivos econômicos para fomentar a preservação e a recuperação da vegetação nativa e para promover o desenvolvimento de atividades produtivas sustentáveis. [\(Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012\).](#)

estabelecimento de instrumentos econômicos favoráveis a recompensar os comportamentos conservacionistas.

Com as inovações trazidas pela nova Lei Florestal, a preservação deixa de ser apenas um dever legal – grande parte das vezes vista como um pesado ônus, seja por motivos financeiros, seja por questões relativas às três esferas da responsabilidade ambiental (civil, penal, administrativa) – para se tornar uma forma de investimento ou até mesmo mecanismo para aferição de renda.

Segundo Bobbio (2007, p. 17), um programa como o previsto no art. 41 da Lei n.º 12.651/2012 se tornará viável por meio de mecanismos promocionais que agem mediante dois expedientes distintos, seja favorecendo o comportamento já realizado, que consiste numa forma de sanção positiva, seja pelo favorecimento do comportamento quando ainda está para ser realizado.

Como se pode notar, sem excluir a responsabilização do poluidor, o princípio em debate prioriza a prevenção por intermédio das chamadas sanções premiaias, o que se mostra altamente salutar para o alcance do objetivo de conscientização ambiental através do estímulo econômico. A respeito das sanções premiaias, vale conferir a clássica definição de Norberto Bobbio.

“Entendo por 'função promocional' a ação que o direito desenvolve pelo instrumento das 'sanções positivas', isto é, por mecanismos genericamente compreendidos pelo nome de 'incentivos', os quais visam não a impedir atos socialmente indesejáveis, fim precípua das penas, multas, indenizações, reparações, restituições, ressarcimentos, etc., mas, sim, a 'promover' a realização de atos socialmente desejáveis. Essa função não é nova. Mas é nova a extensão que ela teve e continua a ter no Estado contemporâneo: uma extensão em contínua ampliação, e, de qualquer modo, lacunosa, uma teoria do direito que continue a considerar o ordenamento jurídico do ponto de vista de sua função tradicional puramente protetora (dos interesses considerados essenciais por aqueles que fazem as leis) e repressiva (das ações que a eles se opõem). (BOBBIO, 1992, p. 86)

As sanções premiaias são bastante comuns na seara tributária, através do mecanismo da extrafiscalidade, por meio do qual a exação é administrada de forma a estimular ou inibir determinada conduta, além do intuito meramente arrecadatário.

A rigor, na própria seara ambiental, a prática não é exatamente uma novidade. No âmbito legislativo, o diploma que primeiro instituiu de modo expresso o princípio do protetor-recebedor foi a Lei n.º 12.305, de 02 de agosto de 2010, onde em seu art. 6º, inciso II se prescreve como princípios da Política Nacional de Resíduos Sólidos o poluidor-pagador e o protetor-recebedor. As ferramentas previstas no diploma para tanto vão desde incentivos

financeiros, fiscais e creditícios passando por estímulos a adoção de padrões sustentáveis de produção e consumo de bens e serviços e incentivos à indústria de reciclagem.

No que diz respeito às políticas públicas federais, merece destaque o Programa de Desenvolvimento Sócio-ambiental de Produção Familiar Rural (Proambiente), como exemplo de incentivo federal a comunidades de agricultores familiares que empregam práticas sustentáveis nas atividades rurais desenvolvidas<sup>22</sup>.

Da mesma forma, encontram-se amostras de sua aplicação em diversas escalas, como bem destaca o colunista Mauricio Andres Ribeiro (2009), em artigo sobre o princípio em comento:

(...) a redução das alíquotas de IPTU para os cidadãos que mantêm áreas verdes protegidas em suas propriedades, incentivo este oferecido pelo município de Curitiba para terrenos reconhecidos pela prefeitura como áreas verdes privadas. A lei do Ecocrédito adotada em Montes Claros- MG que incentiva os produtores rurais a delimitar dentro de suas propriedades áreas de preservação ambiental, destinadas à conservação da biodiversidade. Ou a isenção do Imposto Territorial Rural- ITR, para os donos de terras com sensibilidade ecológica que as transformem em RPPNs - Reservas Particulares de Patrimônio Natural; ou, ainda, a legislação do ICMS ecológico adotada em Minas Gerais e no Paraná, que estimulou a criação de unidades de conservação. Em Minas Gerais, em 1996, cerca de 100 municípios se beneficiaram do ICMS ecológico verde, porque tinham parques e áreas de preservação.

Frederico Amado (2012, p. 78) ainda traz à lembrança o programa Bolsa Verde, do Estado do Amazonas (Lei Estadual 3.135/2007), conforme divulgado no sitio eletrônico da associação O Direito por um Planeta Verde “o primeiro programa brasileiro de remuneração pela prestação de serviços ambientais feito diretamente para as comunidades que residem nas florestas”.

Outro importante modelo a ser replicado para o restante do país é o que se tem no Município de Extrema, em Minas Gerais.

O Município de Extrema, no sul de Minas Gerais, é um importante exemplo de preocupação pública com esquemas de pagamento por serviços ambientais como instrumento de conservação do meio ambiente, já que o seu projeto “Conservador das Águas”, busca a proteção dos seus recursos hídricos, responsáveis pelo fornecimento de água para o sistema Cantareira que, por sua vez, é responsável pelo abastecimento de 50% da população de São Paulo (MAFRA, 2009).

---

<sup>22</sup> Mais informações podem ser encontradas em <http://www.proambiente.cnpm.embrapa.br/conteudo/introducao.htm>. Acesso em: 10 set. 2014.

No âmbito da nova Lei Florestal, existe um capítulo inteiro destinado à efetivação do princípio do protetor-recebedor através das sanções premiais, intitulado “programa de apoio e incentivo à preservação e recuperação do meio ambiente”, conforme já anteriormente mencionado.

No programa são previstos mecanismos diversos de remuneração (monetária ou não) aos conservadores, tais como: pagamentos ou incentivos a serviços ambientais; compensações diversas pelas medidas de conservação ambiental, como por exemplo a facilitação de crédito e seguro agrícola, deduções de APP's e reservas legais da base de cálculo do ITR, isenções de impostos de insumos e equipamentos, linhas especiais de financiamento, incentivos para comercialização, inovação e aceleração das ações de recuperação; além de instituir participação preferencial nos programas de apoio à comercialização da produção agrícola e destinação de recursos para a pesquisa científica e tecnológica e a extensão rural relacionadas à melhoria da qualidade ambiental.

A lei, no mesmo Capítulo X, cria ainda a Cota de Reserva Ambiental - CRA<sup>23</sup>, “título nominativo transacionável representativo de área com vegetação nativa, existente ou em processo de recuperação” (art. 44, *caput*).

Todavia, sem vontade política, a iniciativa louvável não será implementada tão cedo, considerando que o prazo de 180 dias estipulado originalmente na redação do citado art. 41 para a instituição do programa foi retirado pela MP 57/2012 (convalidada pela Lei n.º 12.727/2012). Percebe-se, então, que o art. 41 possui caráter meramente autorizativo, não implicando em qualquer obrigatoriedade por parte do Executivo com relação à implementação do amplo conjunto de medidas nele dispostas. Ademais, pelo que se depreende do artigo, a

---

<sup>23</sup> Art. 44. É instituída a Cota de Reserva Ambiental - CRA, título nominativo representativo de área com vegetação nativa, existente ou em processo de recuperação:

I - sob regime de servidão ambiental, instituída na forma do [art. 9º-A da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981](#);

II - correspondente à área de Reserva Legal instituída voluntariamente sobre a vegetação que exceder os percentuais exigidos no art. 12 desta Lei;

III - protegida na forma de Reserva Particular do Patrimônio Natural - RPPN, nos termos do [art. 21 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000](#);

IV - existente em propriedade rural localizada no interior de Unidade de Conservação de domínio público que ainda não tenha sido desapropriada.

§ 1º A emissão de CRA será feita mediante requerimento do proprietário, após inclusão do imóvel no CAR e laudo comprobatório emitido pelo próprio órgão ambiental ou por entidade credenciada, assegurado o controle do órgão federal competente do Sisnama, na forma de ato do Chefe do Poder Executivo.

§ 2º A CRA não pode ser emitida com base em vegetação nativa localizada em área de RPPN instituída em sobreposição à Reserva Legal do imóvel.

§ 3º A Cota de Reserva Florestal - CRF emitida nos termos do [art. 44-B da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965](#), passa a ser considerada, pelo efeito desta Lei, como Cota de Reserva Ambiental.

§ 4º Poderá ser instituída CRA da vegetação nativa que integra a Reserva Legal dos imóveis a que se refere o inciso V do art. 3º desta Lei.

autorização ali contida restringe-se ao Poder Executivo Federal, haja vista que lei geral federal não tem o condão de determinar medidas a serem seguidas, do ponto de vista administrativo, pelos Estados e Municípios, em razão da autonomia constitucional a eles garantida.

Com relação às formas de remuneração daqueles que adotam práticas conservacionistas, o inciso I do art. 41<sup>24</sup> apresenta importante inovação ao conceder “pagamento ou incentivo a serviços ambientais como retribuição, monetária ou não, às atividades de conservação e melhoria dos ecossistemas e que gerem serviços ambientais, tais como a manutenção de Reserva Legal” (alínea “h”), pois confere ao instituto da RL a titulação de “serviço ambiental”.

Nos dizeres de Moraes; Milaré (2013, p. 365):

A inclusão do pagamento por serviços ambientais no rol de instrumentos econômicos destinados a estimular a preservação das florestas, advém da percepção da natureza como provedora não apenas de produtos, mas, também, de processos essenciais para a manutenção da vida. Tais processos, também conhecidos como “serviços ecológicos”, “serviços ambientais” ou “serviços ecossistêmicos” podem ser definidos como processos ecológicos essenciais, por meio dos quais a natureza se reproduz e mantém as condições ambientais fundamentais para a sustentação da vida na Terra.

Nessa toada, Nusdeo citada por Moraes; Milaré (2013, p. 366) ensina que “o pagamento por serviços ambientais aparece aí como um instrumento eficiente, e, ainda, apto a conciliar a preservação com a presença de populações na área preservada, aumentando sua renda e estimulando a manutenção de seus comportamentos sustentáveis”.

Os §§ 4º e 5º do art. 41<sup>25</sup> em exame apresentam importante novidade, pois dão aos proprietários de imóveis rurais a oportunidade de buscarem, através do mercado de serviços

---

<sup>24</sup> Art. 41. (...)

I - pagamento ou incentivo a serviços ambientais como retribuição, monetária ou não, às atividades de conservação e melhoria dos ecossistemas e que gerem serviços ambientais, tais como, isolada ou cumulativamente:

- a) o sequestro, a conservação, a manutenção e o aumento do estoque e a diminuição do fluxo de carbono;
- b) a conservação da beleza cênica natural;
- c) a conservação da biodiversidade;
- d) a conservação das águas e dos serviços hídricos;
- e) a regulação do clima;
- f) a valorização cultural e do conhecimento tradicional ecossistêmico;
- g) a conservação e o melhoramento do solo;
- h) a manutenção de Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito;

<sup>25</sup> § 4º As atividades de manutenção das Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito são elegíveis para quaisquer pagamentos ou incentivos por serviços ambientais, configurando adicionalidade para fins de mercados nacionais e internacionais de reduções de emissões certificadas de gases de efeito estufa.

ambientais, recursos para o custeio das atividades de conservação e manutenção das limitações administrativas ao direito de propriedade impostas pela legislação ambiental, no caso, as Reservas Legais, diminuindo, assim, o prejuízo econômico que dali decorre. Desse modo, a conservação de vegetação das áreas protegidas existentes no interior das propriedades rurais privadas se torna mais uma opção de atividade empresarial que poderá ser desenvolvida por seus proprietários.

Todavia, a despeito da louvável iniciativa de incluir o PSA como um dos instrumentos do Programa de Apoio e Incentivo à Conservação do Meio Ambiente, é inegável a dificuldade de se atribuir valor a tais serviços, afigurando-se como o maior entrave existente para a implementação e sucesso do programa em questão.

Acerca do tema, Moraes; Milaré (2013, p. 367) assim se manifestam:

(...) sem isto, a retribuição pelos serviços ecossistêmicos a aqueles se torna arbitrária, senão inviável, frustrando-se toda a política virtuosa de premiar aqueles que investem tempo e dinheiro, ou simplesmente renunciam a um proveito individual imediato em prol da preservação do meio ambiente.

(...)

O processo de valoração dos recursos ambientais é, pois, um imperativo da própria política de conservação que se pretende implementar e, logicamente, requisito básico da eficácia de um sistema de pagamento de serviços ecossistêmicos. Contudo, a viabilização desse processo dependerá da instauração de mecanismos de preços cuja remuneração seja aceitável para quem paga e vantajosa para quem recebe, em comparação com outras alternativas econômicas lícitas.

Já o inciso II<sup>26</sup> do art. 41 trata da compensação pelas ações de conservação, medida que também se inclui no rol de instrumentos do Programa de Apoio e Incentivo à Conservação do Meio Ambiente.

---

§ 5º O programa relativo a serviços ambientais previsto no inciso I do caput deste artigo deverá integrar os sistemas em âmbito nacional e estadual, objetivando a criação de um mercado de serviços ambientais.

<sup>26</sup> Art. 41. (...)

II - compensação pelas medidas de conservação ambiental necessárias para o cumprimento dos objetivos desta Lei, utilizando-se dos seguintes instrumentos, dentre outros:

- a) obtenção de crédito agrícola, em todas as suas modalidades, com taxas de juros menores, bem como limites e prazos maiores que os praticados no mercado;
- b) contratação do seguro agrícola em condições melhores que as praticadas no mercado;
- c) dedução das Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito da base de cálculo do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, gerando créditos tributários;
- d) destinação de parte dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso da água, na forma da [Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997](#), para a manutenção, recuperação ou recomposição das Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito na bacia de geração da receita;
- 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;



A compensação ali proposta não se refere à remuneração direta ao conservador, mas sim de uma forma de contraprestação ou benefício por seu comportamento preservacionista. Tal contraprestação envolve não apenas o Poder Público, mas também outros participantes da cadeia agrícola, como por exemplo, os bancos, instituições financeiras privadas e produtores de insumos. E para que haja uma efetiva participação destes atores, o Poder Executivo Federal necessitará envidar esforços no sentido de sensibilizar as instituições financeiras, Estados e Municípios da importância de se concretizar tais medidas de compensação.

Pertinente aqui o questionamento acerca da possibilidade de se caracterizar as mencionadas medidas de compensação como uma forma de subsídio da produção agrícola nacional, pois, citando como exemplo a redução de impostos de insumos utilizados na produção agrícola, o Governo estaria intervindo na economia, adotando medidas que acabariam por reduzir os custos de produção.

Nesse sentido, não se pode olvidar que o Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias<sup>27</sup> (ASMC) prevê que a ocorrência de subsídios dar-se-á quando:

#### ARTIGO 1

##### Definição de subsídio

1. Para os fins deste Acordo, considerar-se-á a ocorrência de subsídio quando:
  - (a) (1) haja contribuição financeira por um governo ou órgão público no interior do território de um Membro (denominado a partir daqui “governo”), i.e.:
    - (i) quando a prática do governo implique transferência direta de fundos (por exemplo, doações, empréstimos e aportes de capital), potenciais transferências diretas de fundos ou obrigações (por exemplo garantias de empréstimos);
    - (ii) quando receitas públicas devidas são perdoadas ou deixam de ser recolhidas (por exemplo, incentivos fiscais tais como bonificações fiscais);
    - (iii) quando o governo forneça bens ou serviços além daqueles destinados a infraestrutura geral ou quando adquira bens;
    - (iv) quando o Governo faça pagamentos a um sistema de fundos ou confie ou instrua órgão privado a realizar uma ou mais das funções descritas nos incisos (i) a (iii) acima, as quais seriam normalmente incumbência do Governo e cuja prática não difira de nenhum modo significativo da prática habitualmente seguida pelos governos;

---

f) isenção de impostos para os principais insumos e equipamentos, tais como: fios de arame, postes de madeira tratada, bombas d'água, trado de perfuração de solo, dentre outros utilizados para os processos de recuperação e manutenção das Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito;

27 O Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias da Organização Mundial do Comércio - OMC (ASMC) estabelece os recursos que os Membros da OMC podem utilizar contra subsídios danosos e os procedimentos a serem seguidos nesse sentido. Contém regras detalhadas sobre os conceitos de subsídios, subsídios acionáveis (ou recorríveis) e dano material/grave dano. Contém regras procedimentais a serem seguidas pelos Membros da OMC que desejem aplicar medida compensatória (a via unilateral) e também dispõe sobre os mecanismos de ataque contra determinados tipos de subsídios na OMC (a via multilateral). Disponível em: [http://unctad.org/pt/docs/edmmisc232add15\\_pt.pdf](http://unctad.org/pt/docs/edmmisc232add15_pt.pdf). Acesso em: 05 set. 2014.

ou

(a) (2) haja qualquer forma de receita ou sustentação de preços no sentido do Artigo XVI do GATT 1994;

e

(b) com isso se confira uma vantagem.

Moraes; Milaré (2013, p. 369) então concluem:

Infere-se, assim, que mesmo antes de o programa de apoio à conservação ser lançado poderá ensejar um certo desconforto para o governo, no âmbito da Organização Mundial do Comércio, acirrando mais uma vez o debate sobre os reflexos que normas ambientais provocam sobre outras que garantem o livre comércio internacional.

Importante salientar que nos termos do §3º do art. 41 da Lei n.º 12.651/2012<sup>28</sup>, é preciso o cumprimento de um mínimo de condições para a fruição do “apoio e incentivo” financeiro do Governo, caso contrário, estar-se-ia frente a uma norma que, antes mesmo de sua entrada em vigor, deixaria de cumprir sua finalidade de indutora da proteção ambiental.

O inciso III<sup>29</sup> do art. 41 em estudo, embora também conste no rol de instrumentos do Programa de Apoio e Incentivo à Conservação do Meio Ambiente, refere-se a medidas destinadas a beneficiar não apenas a conservação, mas também a recuperação e uso sustentável de vegetação nativa.

Sobre o artigo em comento, Antunes (2013, p. 217) expõe sua opinião:

O conjunto de medidas acima é impressionante e só pode ser considerado como uma declaração de princípios sem qualquer compromisso com a realidade, como se espera poder demonstrar. O principal elemento que pode ser identificado nas medidas acima é a natureza econômica, seja pela via do pagamento de serviços ambientais, seja pela via da isenção de impostos, facilitação de crédito e estipulação de preços e juros menores do que os praticados pelo mercado. (...) Assim, o conjunto de medidas verbalizadas na lei, sem uma clara indicação de seu custeio e das repercussões para o conjunto da sociedade, implicam em transferência de renda que deveria ser bem explicitada, de forma que a sociedade com ela concordasse ou dele discordasse, se fosse o caso.

---

<sup>28</sup> Art. 41. (...)

§ 3º Os proprietários ou possuidores de imóveis rurais inscritos no CAR, inadimplentes em relação ao cumprimento do termo de compromisso ou PRA ou que estejam sujeitos a sanções por infrações ao disposto nesta Lei, exceto aquelas suspensas em virtude do disposto no Capítulo XIII, não são elegíveis para os incentivos previstos nas alíneas *a* e *e* do inciso II do caput deste artigo até que as referidas sanções sejam extintas.

<sup>29</sup> Art. 41. (...)

III - incentivos para comercialização, inovação e aceleração das ações de recuperação, conservação e uso sustentável das florestas e demais formas de vegetação nativa, tais como:

a) participação preferencial nos programas de apoio à comercialização da produção agrícola;

b) destinação de recursos para a pesquisa científica e tecnológica e a extensão rural relacionadas à melhoria da qualidade ambiental.

E continua suas críticas, com o seguinte posicionamento:

A compensação pelas medidas de conservação ambiental é, em tese, justa; contudo, a compensação financeira pela observância de juma norma geral e oponível a todos os cidadãos parece ser medida como “nome e CPF” e, além disso, distoante do critério adotado pelo governo em outras ocasiões quando intervém sobre a propriedade privada, como é o caso do Tombamento, por exemplo. Seria importante que, no embalo da renovação, fossem revistos os critérios de oneração dos proprietários de bens tombados e outros que sofrem gravames instituídos pelo Poder Público, muitas vezes com o completo esvaziamento dos direitos de propriedade (ANTUNES, 2013, p. 218).

Entretanto, ao final de suas considerações acerca do dispositivo legal em exame, Antunes (2013, p. 225) conclui:

**A manutenção das áreas de preservação permanente e de reserva legal e de uso restrito são obrigações legais e, em tese, não poderiam ser consideradas como elegíveis para pagamentos ou incentivos por serviços ambientais**, haja vista que o cumprimento da lei não pode ser considerado como uma melhoria em relação a uma situação “normal”. **Contudo, no contexto específico do Brasil e, tendo em vista as pressões internacionais pela manutenção de nossas florestas, a medida adotada parece adequada.** (grifo nosso)

Mostra-se relevante o posicionamento adotado por Machado (2013, p. 923) acerca do tema:

**A Lei n.º 12.651/2012 têm carências e defeitos. Tem, também, méritos. Entre estes últimos passa-se a reconhecer a responsabilidade comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em colaboração com a sociedade civil, na formulação e execução da política ambiental florestal. Os proprietários e posseiros privados não serão responsáveis solitários pela manutenção e recomposição dos ecossistemas florestais especificamente indispensáveis. E para que essa responsabilidade tripla – Poder Público + propriedade privada + sociedade civil – se efetive, e não se limite a intenções ineficazes, necessita-se da “criação e mobilização de incentivos econômicos para fomentar a preservação e a recuperação da vegetação nativa e para promover o desenvolvimento de atividades produtivas sustentáveis”, nos termos do inciso VI do art. 1º-A da Lei n.º 12.651/2012.** (grifo nosso)

O que se verifica, portanto, é que a nova Lei Florestal confirma um propósito de se investir pesadamente nessa via proativa de preservação ambiental, o que vai ao encontro do princípio da prevenção<sup>30</sup>. Busca-se nas mais diversas formas de incentivo econômico às práticas ambientalmente saudáveis um meio de conciliação em direção ao desenvolvimento sustentável, conceito esse que implica na utilização racional dos recursos naturais pelos agentes econômicos.

---

<sup>30</sup> Nesse sentido, Paulo Affonso Leme Machado organiza em cinco itens a aplicação do princípio da prevenção, dentre eles o planejamento ambiental e econômico integrados. (MACHADO, 1994, p.36).

Com isso, a legislação ambiental cria um mecanismo para promover, ainda que indiretamente, com grandes chances de ser bem sucedido, a educação ambiental e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente, de forma a cumprir o dever constitucionalmente atribuído ao Poder Público nos termos do art. 225, § 1º, VI da CRFB/88.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No Brasil colonial a vegetação nativa era abundante. Com o decorrer dos tempos, foram-lhes conferidas medidas protetivas, não com o intuito de preservar o meio ambiente, mas com fins econômicos, de controle do mercado, contendo a oferta para manter preços mais lucrativos comercialmente.

O revogado Código Florestal (Lei n.º 4.771/1965) já continha proteção das reservas florestais em propriedades particulares com a criação, por exemplo, das Reservas Legais. Estas, porém, foram alteradas por diversas leis e até por medidas provisórias buscando conciliar o desenvolvimento com a proteção de tais áreas.

Com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o meio ambiente recebe tratamento especial, sendo-lhe conferido o caráter difuso, tornando-se um direito-dever de todos e um princípio garantidor da sadia qualidade de vida para as presentes e futuras gerações.

Dessarte, observa-se que a utilização das propriedades particulares passou a se dar dentro de condições que assegurem a preservação ambiental. As áreas de cobertura de vegetação nativa dentro das propriedades particulares devem obedecer aos princípios e às normas constitucionais, especialmente à função socioambiental da propriedade.

Percebe-se, então, que a CRFB/88 optou por um modelo de desenvolvimento sustentável - conceito construído, notadamente, a partir do relatório “Nosso Futuro Comum” da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas em 1987 (CMMAD, 1987)<sup>31</sup> –, visto que pretende conciliar desenvolvimento econômico e preservação do meio ambiente, conforme é possível depreender da leitura conjunta de seus artigos 170 e 225, além de outros dispositivos dispersos no texto constitucional.

Nesse contexto, o grande objetivo a ser alcançado nas propriedades rurais hoje é a sustentabilidade, ou seja, que o solo, a água, a fauna e a flora sejam manejados de forma sustentável, respeitando-se tudo que a natureza oferece e a vocação natural da terra, de modo

---

<sup>31</sup>Para o Relatório “Nosso Futuro Comum”, conhecido também como “Brundtland”, em homenagem à sua coordenadora Gro Harlem Brundtland - à época, primeira-ministra da Noruega -, desenvolvimento sustentável seria aquele capaz de satisfazer as necessidades das gerações atuais sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazer as suas próprias necessidades (CMMAD, 1987). Trata-se de um conceito sujeito a críticas, mas que, segundo revela Santilli (2005, p.58), “passou a permear todo o texto constitucional e leis ordinárias brasileiras”.

a conciliar a manutenção do potencial produtivo da propriedade e a conservação dos recursos naturais nela existentes para as presentes e futuras gerações.

A Lei 12.651/2012, dessa forma, deverá ser interpretada, quando houver dúvidas em suas disposições, segundo o art. 186 da CRFB/88, ou seja, prevalece a interpretação que não enfraquece a finalidade principal da Reserva Legal, consistente em “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”.

Por tudo que se apresentou até aqui, mostra-se incontestável que a Área de Reserva Legal é tipicamente uma forma de Limitação Administrativa. Trata-se de uma das diversas modalidades de intervenção estatal imposta genericamente a todos os proprietários rurais, que não os impede de explorar economicamente a área sob intervenção, desde que respeitados os limites e restrições impostos pela Lei.

Todavia, resta claro, diante do atual cenário de degradação ambiental que se tem não apenas no Brasil, mas no restante do planeta, com consequências negativas para toda a humanidade, que a preocupação em se constituir espaços ambientalmente protegidos como forma de conservar a sanidade da terra e propiciar um meio ambiente ecologicamente equilibrado é legítima e se torna imprescindível para que se possa alcançar a sustentabilidade plena.

Conclui-se, portanto, que o instituto da Reserva Legal, a despeito da sua caracterização como limitação administrativa que efetivamente restringe o direito de propriedade do particular, pode ser considerado uma ferramenta legal importante para a consolidação do almejado desenvolvimento sustentável.

Ocorre que a CRFB/88 prescreve que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é também um dever de todos. Assim, o ônus decorrente do cumprimento de tal obrigação deveria ser compartilhado entre Estado e coletividade, ao contrário do que ocorre nos dias de hoje, quando somente o proprietário rural arca com todos os custos da preservação ambiental, devendo, por essa razão, ser compensado seja através da concessão de uma indenização ou de outra forma de incentivo econômico que possa minimizar o impacto sofrido.

A indenização, em que pese não ser vislumbrada pelo mero cumprimento da lei florestal por parte dos proprietários e produtores rurais, é possível de ser conferida, desde que comprovada a existência de dano causado pelo Estado a estes. Tal situação é permitida em

razão das normas que disciplinam a responsabilidade civil, prevista constitucionalmente e construída doutrinária e jurisprudencialmente, devendo ser levada a efeito diante do caso concreto verificado, isto é, diante da situação fundiária, econômica, cultural e social que envolvem o proprietário rural e sua terra.

Certamente que, para a concessão de determinado monte indenizatório, o magistrado, não havendo parâmetros legais, deverá atentar-se para critérios que impeçam que o proprietário rural utilize o instituto como uma moeda de troca. Indenização é devida tão-somente e na medida do dano experimentado e comprovado pelos proprietários rurais.

A questão gravita em torno da ponderação de bens, valores e interesses consagrados na CRFB/88, sob o enfoque a existência ou inexistência de dano e conflito de direitos fundamentais de igual magnitude ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Ao intérprete caberá a solução do conflito naqueles casos que lhe sejam apresentados para a apreciação, não podendo se eximir, assim, de dar uma solução pacificadora (MAFRA, 2009).

Naturalmente que, não obstante o acima aduzido, a indenização, pela mera exigência de se resguardar parcela da propriedade rural, não é possível, caso não seja constatada a existência de quaisquer danos no caso concreto. Neste sentido, se o proprietário tem a possibilidade de continuar usufruindo de sua propriedade, compensando a restrição legal, através da adoção de usos alternativos do solo e inserção em novos mercados, seja por si só, ou porque está inscrito em algum programa de políticas públicas voltadas para este desiderato a indenização se mostra supérflua e desnecessária.

Ademais, uma coisa é certa, se houver uma política de incentivos econômicos, seja através de uma remuneração direta ou de uma contraprestação ou benefício do qual poderá usufruir o conservador, o dano acabará sendo inexistente, razão pela qual não haverá, mesmo, que se cogitar em indenização. Afinal, o Estado, com a adoção de um programa desta natureza, passará a abrigar aqueles proprietários que não conseguem uma inserção independente e privada no mercado, inclusive, naquele de serviços ambientais. Um grande proprietário ou empresa rural, como dito, consegue facilmente se adaptar a uma legislação restritiva, mas o mesmo não se pode dizer para o pequeno proprietário, que utiliza daquela atividade para sua própria sobrevivência.

A situação que se tem hoje é que, em termos de comércio internacional, os produtores brasileiros, sejam eles pequenos ou grandes, são duplamente penalizados, pois tem de arcar com os prejuízos econômicos decorrentes da instituição da Reserva Legal e, ainda, enfrentar a competitividade com produtores que recebem por serviços ambientais prestados

por suas propriedades rurais, mesmo sem quaisquer restrições ao seu direito de propriedade, como por exemplo, a Reserva Legal. Isso faz com que os produtores rurais brasileiros passem a arcar com um ônus que não se aplica aos produtores/proprietários rurais de outros países que não possuam conceito equivalente ao conceito brasileiro de RL. Para competir internacionalmente, essa desvantagem de restrição ao uso das propriedades rurais que tanto prejudica os produtores brasileiros deve ser de alguma forma compensada.

Deve-se buscar, de forma urgente, alternativas aptas a mitigarem os impactos econômicos e sociais causados aos proprietários rurais pela restrição imposta às suas propriedades. Sendo assim, a criação de incentivos econômicos na forma apresentada no art. 41 da Lei n.º 12.651/2012, para aqueles que possuem comportamento conservacionista, certamente é justa diante da ideia de que a proteção ambiental deve ser suportada por toda a sociedade e não apenas pela atividade solitária dos proprietários rurais. No entanto, os projetos não devem ser impostos de fora para dentro, mediante programas descontextualizados e que meramente se prestam a importar outras experiências. A intenção do legislador ao dedicar um dispositivo tão extenso para a apresentação de medidas e instrumentos econômicos de estímulo à adoção de comportamentos ambientalmente adequados é louvável na Lei n.º 12.651/2012. Entretanto, a efetiva regulamentação e a eficácia concreta de tais medidas não estão asseguradas, pois não basta a mera previsão legal, haja vista que ainda permaneceremos na dependência, fundamentalmente, da prioridade (inclusive política e orçamentária) que se atribua ao tema.

Há o início de um despertar para o debate do assunto relacionado às questões pertinentes às áreas de proteção florestal e sua finalidade, sendo primordial que elas sejam discutidas por todos os atores sociais atrelados direta ou indiretamente a elas, mobilizando-se os técnicos e acadêmicos no sentido de buscarem uma solução conjunta e uma opção consciente e que seja de fato eficaz e criadora de menos impactos, tanto para o meio ambiente, quanto para os proprietários rurais envolvidos.



## REFERÊNCIAS

AHRENS, Sérgio. Sobre a RL: Origens Históricas e Fundamentos Técnico- Concentuais. In: **Anais do Congresso Internacional de Direito Ambiental. Meio Ambiente e Acesso à Justiça: Flora, RL e APP**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007.

\_\_\_\_\_. O “Novo” Código Florestal Brasileiro: Conceitos Jurídicos Fundamentais. Trabalho Voluntário apresentado no VIII Congresso Florestal Brasileiro, 25 a 28-08-2003, São Paulo, SP. São Paulo: Sociedade Brasileira de Silvicultura; Brasília: Sociedade Brasileira de Engenheiros Florestais, 2003.

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**, tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 1986.

ALMEIDA, Alessandra Bagno Fonseca Rodrigues de; PIRES, Cristiano Tolentino. A propriedade privada sob o aspecto transdisciplinar da sustentabilidade e da função social. **Revista de Direito Brasileira**, Florianópolis, vol. 5, p. 142-167 – maio-ago./2013.

ALONSO, Alma Patricia Domínguez; MOLIN, José Antonio Moreno. La legislación forestal em España y su reciente orientación ambiental. In: COSTA, Beatriz Souza; REZENDE, Élcio Nacur (Orgs.). **Temas Essenciais em Direito Ambiental: Um diálogo internacional**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2014. p. 215 a 241.

ALTMANN, Alexandre. A compensação financeira pela preservação e recuperação da mata ciliar como instrumento de gestão ambiental. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, n. 49, p. 11 – 26, jan./març. 2008.

AMADO, Frederico. **Direito Ambiental Esquemático**. São Paulo: método, 2012.

AMARAL, Carlos Henrique Carvalho; ALMEIDA, Bernardo Rocha. As reservas florestais das propriedades particulares. In: CARVALHO, Newton Teixeira; REZENDE, Élcio Nacur (Orgs.). **Temas de direito: Produções da Escola Superior Dom Helder Câmara – Homenagem a Helena Greco**. Belo Horizonte: Escola Superior Dom Helder Câmara – ESDHC, 2011. p. 391 a 415.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Política nacional do meio ambiente – PNMA: Comentários à Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 16.

\_\_\_\_\_. **Direito Ambiental**. 11ª ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2008.

\_\_\_\_\_. Art. 12. In: MILARÉ, Édis; MACHADO, Paulo Affonso Leme (Orgs.). **Novo Código Florestal: comentários à Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, à Lei 12.727, de 17 de outubro de 2012 e ao Decreto 7.830, de 17 de outubro de 2012**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 236.

AZEVEDO, Paulo Ubiratan Escorel de. Indenização em áreas de interesse ambiental: pressupostos e critérios. Disponível em: <<http://pge.sp.gov.br/centrodestudos/bibliotecasavirtual/ambiental>> Acesso em: 12 de set. 2014.

BENJAMIN, Antônio Herman. Reflexões sobre a hipertrofia do direito de propriedade na tutela da reserva legal e das áreas de preservação permanente. **Revista da ESMape**. [S.l: s.n.], v. 2, n. 5, s./d. p. 33-67, 1997.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. 17 ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

\_\_\_\_\_. **Da estrutura à função: novos estudos de teoria do Direito**. Barueri (SP): Manole, 2007.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

BRANDÃO, Júlio Cezar Lima. Aspectos jurídicos das florestas de preservação permanente e das reservas legais: proteção ambiental e propriedade. In: **Revista de Direito Ambiental**. Ano 6. n. 22, abr-jun 2001. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, 5 out. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 09 ago. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm)>. Acesso em: 08 ago. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nos 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nos 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória no 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L12651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L12651.htm)>. Acesso em: 08 ago. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000**. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm)>. Acesso em: 08 ago. 2014

\_\_\_\_\_. **Código Civil Brasileiro**. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2003. Institui o Código Civil. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm) > Acesso em: 10 set. 2014.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Faixa Ciliar - Reserva Legal - Terreno adquirido pelo recorrente já desmatado - Impossibilidade de exploração econômica - Obrigação *Propter Rem*. Recurso Especial 2001/010366-8. Cooperativa Agropecuária Mourãoense Ltda. versus Ministério Público do Estado do Paraná. Relator: Ministro Franciulli Neto. Disponível em: [https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=459676&num\\_registro=200101036608&data=20021007&tipo=5&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=459676&num_registro=200101036608&data=20021007&tipo=5&formato=PDF). Acesso em: 10 set. 2014.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. 1ª Turma. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 3.540-1. Medida Cautelar. Relator Ministro Celso de Mello. Julgamento em 01/09/2005. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia>>. Acesso em: 10 set. 2014.

CAMPOS JÚNIOR, Raimundo Alves de. **O conflito entre o direito de propriedade e o meio ambiente**. 1.ed. Curitiba: Juruá, 2008.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Proteção do meio ambiente e direito de propriedade: crítica de jurisprudência ambiental**. Coimbra: Coimbra, 1995.

CARVALHO FILHO, José dos Santos, **Manual de Direito Administrativo**. 23ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

CAVEDON, Fernanda Salles. **Função social e ambiental da propriedade**. Florianópolis: Visualbooks, 2003.

COMISSÃO MUNDIAL DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (CMMAD). **Nosso futuro comum**. New York: ONU, 1987.

DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. São Paulo : Max Limonad, 1997.

DEUD, Maria Luiza Bello. **Averbação e Recuperação da Área de Reserva Florestal Legal: Responsabilidade do Proprietário Rural e as Adins n.º 3346 e 4495**. Veredas do Direito. Belo Horizonte, v.6, n.º 12, p.155-174. Julho-Dezembro de 2009.

DIAS, Edna Cardozo. **Direito Ambiental no Estado Democrático de Direito**. 1ª Ed. Belo Horizonte: Editora Forum, 2013.

DOREMUS, Holly. **A policy portfolio approach to biodiversity protection on private lands**. Environmental Science and Policy, v. 6, p. 217-232, 2003.

ENVIRONMENTAL LAW INSTITUTE. **Legal Tools and Incentives for Private Lands in Latin America: Building Models for Success**. Environmental Law Institute, 2003.

ERVIN, Jamison. **Protected Area Assessments in Perspective**. Bioscience, v. 53, p. 819-822, 2003.

ESTRATÉGIA Global da Biodiversidade. [S.l.]: World Resources Institute (WRI). 37 p., 1992.

FIGUEIREDO, José Purvin de. **A propriedade no direito ambiental**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO). **The state of food and agriculture: paying farmers for environmental services**. Rome, 2007.

FREITAS, Vladimir de Passos. **A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 3.ed., São Paulo: Saraiva, 1993.

HASSAN, Ana Beatriz Rezende da Silva. **Reservas Legais e Projetos de Neutralização de Emissões de Carbono: Uma Estratégia para auxiliar a Implementação de Áreas Protegidas na Mata Atlântica**. Dissertação. UFRJ/COPPE. Rio de Janeiro, 2009.

HOCKINGS, Marc. Systems for Assessing the Effectiveness of Management in Protected Areas, **BioScience**, v. 53, n. 9, p. 823-832, 2003.

LINO, Clayton Ferreira; BECHARA, Erika. Estratégias e instrumentos para a conservação, recuperação e desenvolvimento sustentável da Mata Atlântica. São Paulo: Conselho Nacional da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica. 83 p., 2002.

LINO, Clayton Ferreira; DIAS, Heloisa (orgs.). Águas e florestas da Mata Atlântica: por uma gestão integrada. São Paulo: Conselho Nacional da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica / Fundação SOS Mata Atlântica. 48 p., 2003.

LOUREIRO, Wilson. ICMS Ecológico: a consolidação de uma experiência brasileira de incentivo à conservação da biodiversidade. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, 3., 2002, Fortaleza. Anais. Fortaleza: Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação. p. 702-712, 2003.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Estudos de Direito Ambiental**. São Paulo, Malheiros Editores, p.36, 1994.

\_\_\_\_\_. **Florestas de Preservação Permanente e o Código Florestal Brasileiro**. In: MILARÉ, Édís; MACHADO, Paulo Affonso Leme (orgs.). **Doutrinas Essenciais – Direito Ambiental**. Volume II. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais Ltda., p. 595 a 615, 2011.

\_\_\_\_\_. **Direito Ambiental Brasileiro**. 21ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MAFRA, Josiane Wendt Antunes. **Existência de conflitos entre princípios constitucionais na implantação das reservas legais e das áreas de preservação permanente**. Mestrado Profissional em Meio Ambiente e Sustentabilidade. Dissertação. UNEC. Caratinga, 2009.

MAGALHÃES, Vladimir Garcia. **O reflorestamento da reserva legal e créditos de carbono**. In Anais do 11.º Congresso Internacional de Direito Ambiental – Meio Ambiente e acesso à justiça: flora, reserva legal e APP. BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcelos; LECEY, Eladio; CAPPELLI, Silvia. (orgs.) São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007, v. 1. Teses profissionais, p. 791-800.

MATEO, Ramón Martín. **Tratado de Derecho Ambiental. Vol. III – Recursos Naturales**. Madrid: Editorial Trivium, S.A., 1997. p. 309-373.

MATTOS, Ana Dantas Mendes de. **Valoração ambiental de áreas de preservação permanente da microbacia do Ribeirão São Bartolomeu no Município de Viçosa, MG**.

Programa de Pós-Graduação em Ciência Florestal (Mestrado). Dissertação. UFV. Viçosa, 2006.

MEDEIROS, Rodrigo; IRVING, Marta; GARAY, Irene. Proteção da Natureza no Brasil: evolução e conflitos de um modelo em construção. **Revista de Desenvolvimento Econômico**, Salvador, v.5, n.º 9, p. 83-93, 2004.

MEDEIROS, Rodrigo. Evolução das tipologias e categorias de áreas protegidas no Brasil. **Revista Ambiente & Sociedade**, v. 9, n.1, p.41-64, 2006.

MEDEIROS, Rodrigo; GARAY, Irene. Singularidades do Sistema de Áreas Protegidas no Brasil e sua importância para a conservação da Biodiversidade e o uso sustentável de seus componentes. In: GARAY, Irene; BECKER, Bertha (orgs.). **Dimensões Humanas da Biodiversidade: o desafio de novas relações sociedade-natureza no século XXI**. Petrópolis, p. 159-184, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 35ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26ª ed. rev. São Paulo: Malheiros, 2009.

MENDES, Gilmar. O princípio da proporcionalidade na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: novas leituras. **Revista Diálogo Jurídico**. Ano I, v.1, n.5, ago.2001.

MENEZES, Ronei Sant'Ana de. **A Importância da reserva legal na geração de renda de pequenos produtores rurais: estudo de caso no Estado do Acre, Amazônia**. Mestrado em Ciências Florestais. Dissertação. UFPR. Curitiba, 2004.

MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, prática, glossário**. 11.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

MORAIS, Roberta Jardim de; MILARÉ, Lucas Tamer. Art. 41. In: MILARÉ, Edis; MACHADO, Paulo Affonso Leme (orgs). **Novo Código Florestal: comentários à Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, à Lei 12.727, de 17 de outubro de 2012 e ao Decreto 7.830, de 17 de outubro de 2012**. São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 236, 2013.

OLIVEIRA, Maria Celina Santos de. A Economia Ecológica e a Mata Atlântica: visões, pressupostos e conceitos para a valoração dos serviços ambientais. Apresentado ao Encontro ECO-ECO, 4. [S.l.]: NEPAM-UNICAMP, 2001. Disponível em: <[http://nepam.unicamp.br/ecoeco/artigos/encontros/iv\\_en/mesa1/4.pdf](http://nepam.unicamp.br/ecoeco/artigos/encontros/iv_en/mesa1/4.pdf)> Acesso em 07 set. 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente. Nosso futuro comum. 2. Ed. Rio de Janeiro: FGV, 1991. Disponível em: [HTTP://pt.scribd.com/doc/12906958/Relatorio-Brundtland-Nosso-Futuro-Comum-Em-Portugues](http://pt.scribd.com/doc/12906958/Relatorio-Brundtland-Nosso-Futuro-Comum-Em-Portugues)> Acesso em: 15 set. 2014.

\_\_\_\_\_. Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD). Solução de Controvérsias, Organização Mundial do Comércio (OMC), Subsídios e Medidas

Compensatórias, 2003. Disponível em: [http://unctad.org/pt/docs/edmmisc232add15\\_pt.pdf](http://unctad.org/pt/docs/edmmisc232add15_pt.pdf). Acesso em: 05 set. 2014.

ORLANDI NETO, Narciso. Reservas Florestais. In: MILARÉ, Édís; MACHADO, Paulo Affonso Leme (orgs.). **Doutrinas Essenciais – Direito Ambiental**. Volume II. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais Ltda, 2011. p. 561 a 592.

PADILHA, Norma Sueli. **Fundamentos Constitucionais do Direito Ambiental Brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

PADILHA JÚNIOR, João Batista. **O impacto da reserva legal florestal sobre a agropecuária paranaense em um ambiente de risco**. Programa de Pós- Graduação em Engenharia Florestal. Tese. Doutorado. UFPR. Curitiba, 2004.

PAPP, Leonardo. **Comentários ao Novo Código Florestal Brasileiro: Lei n.º 12.651/12**. Campinas: Millennium Editora, 2012.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil: direitos reais**. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006. v. 4.

PREFEITURA MUNICIPAL DE EXTREMA. Conservador das Águas: Lei Municipal n.º 2.100/2005. Comitê Federal PCJ 2008. Disponível em: <<http://www.comitepcj.sp.gov.br>>. Acesso em: 14.set.2014.

RANIERI, Victor Eduardo Lima. **Reservas Legais: Critérios para localização e aspectos de gestão**. Tese de D.Sc., Escola de Engenharia de São Carlos/USP. São Paulo, SP, Brasil, 2004.

RESENDE, Keila Maria. **Legislação Florestal Brasileira: uma reconstituição histórica**. 2006. Dissertação (Mestrado em Engenharia Florestal) - Departamento de Ciências Florestais, Universidade Federal de Lavras - UFLA. Lavras, 2006. Disponível em: <[http://bdtd.ufla.br/tde\\_arquivos/14/TDE-2006-04-05T124753Z-160/Publico/Legislacao%20Florestal%20Brasileira.pdf](http://bdtd.ufla.br/tde_arquivos/14/TDE-2006-04-05T124753Z-160/Publico/Legislacao%20Florestal%20Brasileira.pdf)>. Acesso em: 20 ago. 2014.

REZENDE, Elcio Nacur; THOMÉ, Romeu. A função socioambiental do direito de superfície: uma análise à luz do direito civil e ambiental. In: REZENDE, Elcio Nacur; STUMPF, Paulo Umberto (Coord.). **Temas de direito ambiental e desenvolvimento sustentável**. Belo Horizonte: Editora O Lutador, 2010. p. 45 a 63.

RIBEIRO, Maurício Andrés. **O Princípio Protetor Recebedor**. Disponível <http://www.portaldomeioambiente.org.br/coluna-mauricio-andres-ribeiro/676-o-principio-protetor-recebedor.html>. Acesso em 07.10.2014.

RUBIO, Fernando García. **La legislación florestal y su incidencia sobre el derecho y la actividad urbanística**. Revista de Derecho Urbanístico y Medio ambiente. Num. 256, março 2010. Disponível em <http://libros-revistas-derecho.vlex.es/vid/legislacion-forestal-incidencia-urbanistica-257285997>. Acesso em: 18 set. 2014.

SACHS, Ignacy. **Estratégias de transição para o século XXI: Desenvolvimento e meio ambiente**. São Paulo: Studio Nobel/FUNDAP, 1993.

\_\_\_\_\_. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

\_\_\_\_\_. Inclusão social pelo trabalho decente: oportunidades, obstáculos, políticas públicas. *Estudos Avançados*. 18 (51), 2004.

SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural**. São Paulo: Peirópolis, 2005.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SCHNEIDER, Alessandro Vinícios; ROCHADELLI, Roberto; BONILHA, Renato de Moraes. **Impacto socioeconômico decorrente da implementação da reserva florestal legal: um estudo de caso**. *Floresta*, Curitiba/PR, v. 35, n. 3, set./dez. 2005.

SHOGREN, Jason F.; PARKHURST, Gregory M.; SETTLE, Chad. Integrating economics and ecology to protect nature on private lands: models, methods, and mindsets. **Environmental Science and Policy**, v. 6, p. 233-242, 2003.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

SUNDFELD, Carlos Ari. Função Social da Propriedade. DALLARI, Adilson Abreu; FIGUEIREDO, Lúcia Valle (Orgs.). In: **Temas de Direito Urbanístico**. São Paulo: RT, 1987.

TEPEDINO, Gustavo. **Contornos Constitucionais da Propriedade Privada**. In: DIREITO, Carlos Alberto Menezes (org.). Estudos em homenagem ao professor Caio Tacio. Rio de Janeiro, Renovar, 1997.

\_\_\_\_\_. **Contornos Constitucionais da Propriedade Privada**. In: *Temas de Direito Civil*. 3. ed. atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2004

THOMÉ DA SILVA, Romeu Faria. **Manual de Direito Ambiental**. 3. ed. Salvador: JusPODIUM, 2013.

VALVERDE, Sebastião Renato. De saci a crédito de carbono: com essa Lei Florestal nem curupira escapa. *Painel Florestal*, 27 fev. 2009. Disponível em: <<http://www.alerta.inf.br/Geral/opiniaio/1468.html>>. Acesso em: 30.set.2014.

VIANA, Virgílio M.; MAY, Peter; LAGO, Lucineide; DUBOIS, Olivier; GRIEG-GRAN, Maryanne. Instrumentos para o manejo sustentável do setor florestal privado no Brasil: uma análise das necessidades, desafios e oportunidades para o manejo de florestas naturais e plantações florestais de pequena escala. Londres: International Institute for Environment and Development. 92 p. (Série Instrumentos para um Setor Florestal Privado Sustentável), 2002.

WAINER, Ann Helen. **Legislação ambiental do Brasil: subsídios para a história do Direito Ambiental**. Rio De Janeiro: Forense, 1991.