



# NOVO CÓDIGO FLORESTAL

SUAS IMPLICAÇÕES NO CONTEXTO DA  
SUSTENTABILIDADE SOCIOECONÔMICA  
AMBIENTAL

**Júlio César Teixeira Crivellari**

**D'PLÁCIDO**  
EDITORA



# **Novo código florestal:** suas implicações no contexto da sustentabilidade socioeconômica ambiental

Júlio César Teixeira Crivellari



**D'PLÁCIDO**  
EDITORA

Copyright © 2016, D'Plácido Editora.  
Copyright © 2016, Júlio César Teixeira Crivellari.

**Editor Chefe**  
*Plácido Arraes*

**Produtor Editorial**  
*Tales Leon de Marco*

**Capa**  
*Bárbara Rodrigues da Silva*

**Diagramação**  
*Bárbara Rodrigues da Silva*

Todos os direitos reservados. Nenhuma parte desta obra pode ser reproduzida, por quaisquer meios, sem a autorização prévia da D'Plácido Editora.



**Editora D'Plácido**  
Av. Brasil, 1843, Savassi  
Belo Horizonte – MG  
Tel.: 3261 2801  
CEP 30140-007

Catálogo na Publicação (CIP)  
Ficha catalográfica

CRIVELLARI, Júlio César Teixeira

Novo código florestal: suas implicações no contexto da sustentabilidade socioeconômica ambiental -- Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2016.

Bibliografia

ISBN: 978-85-8425-333-3

1. Direito . 2. Direito Ambiental I. Título. II. Direito

CDU349

CDD341.347

*Dedico este trabalho a minha esposa e companheira Claudia, fonte de inspiração, de quem subtraí momentos importantes da nossa vida.*



## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Funções ecossistêmicas das áreas de preservação permanente

Figura 2: APPs protetoras das margens dos cursos d'água antes e depois da Lei 12.651/12

Figura 3: Proteção das APPs de topo de morros e montanhas (Lei 4.771/65 e Resolução Conama 303/02)

Figura 4: (Des)proteção das APPs de topo de morros e montanhas (Lei 12.651/12)

Figura 5: APPs de topo de morros e montanhas (segundo Lei 4.771/65 e Resolução CONAMA 303/02)

Figura 6: APPs de topo de morros e montanhas (após a Lei 12.651/12)

Figura 7: Consequências da redução da proteção das APPs rurais de topo de morros e montanhas

Figura 8: Consequências da redução da proteção das APPs urbanas de topo de morros e montanhas

Figura 9: Nota Técnica da Agência Nacional de Águas, 2012 (Advertência sobre a proteção das APPs)

Figura 10: Consolidação de intervenções em APP ao redor de nascentes e olhos d'água

Figura 11: Recomposição de APP no entorno de lagoas naturais em áreas consolidadas

Figura 12: Recomposição de APPs ao longo de cursos d'água em áreas consolidadas

Figura 13: Principais funções das áreas ripárias

Figura 14: Caracterização do “nível máximo operativo” e a “cota máxima maximorum”

Figura 15: Funções ecossistêmicas das ARLs segundo a Lei 12.651/12

Figura 16: Como pode ficar uma ARL em área consolidada após a Lei nº 12.651/12

Figura 17: Impactos da Lei nº. 12.651/12 para APPs e ARLs no fracionamento de imóveis rurais

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1: Proteção das APPs ao longo de cursos d'água e nascentes ao longo do tempo

Tabela 2: Proteção das APPs ripárias (lagos, lagoas e reservatórios) ao longo do tempo

Tabela 3: Proteção das APPs de montanha ao longo do tempo

Tabela 4: Proteção das APPs de determinados ecossistemas ao longo do tempo

Tabela 5: Requisitos para intervenção nas APPs ao longo do tempo

Tabela 6: Recomposição de APPs ao longo de cursos d'água em áreas consolidadas

Tabela 7: Recomposição de APPs ao redor de nascentes e veredas em áreas consolidadas

Tabela 8: Recomposição de APPs ao redor de lagos/lagoas naturais e reservatórios artificiais em áreas consolidadas

Tabela 9: A definição e regimes das “áreas ou ocupações consolidadas” ao longo do tempo (na legislação federal)

Tabela 10: Evolução histórica das ARLs na legislação brasileira

Tabela 11: Situação das ARLs em áreas rurais consolidadas após a Lei 12.651/12.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ADIN – Ação Direta de Inconstitucionalidade

ANA – Agência Nacional de Águas

APP – Área de Preservação Permanente

ARL – Área de Reserva Legal

AUR – Área de Uso Restrito

CDB – Convenção da Diversidade Biológica

CAR – Cadastro Ambiental Rural  
CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente  
COPAM – Conselho Estadual de Política Ambiental de Minas Gerais  
CRA – Cota de Reserva Ambiental  
EMPRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária  
EPA – *United States Environmental Protection Agency*  
ETEP – Espaço Territorial Especialmente Protegido  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano  
IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas  
NRCS – *Natural Resources Conservation Service*  
PL – Projeto de Lei  
PRA – Programa de Regularização Ambiental  
REsp – Recurso Especial  
RFL – Reserva Florestal Legal  
RL – Reserva Legal  
RPPN – Reserva Particular do Patrimônio Natural  
SICAR – Sistema de Cadastro Ambiental Rural  
SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente  
SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação  
STF - Supremo Tribunal Federal  
STJ - Superior Tribunal de Justiça  
TJMG - Tribunal de Justiça de Minas Gerais  
TJSC – Tribunal de Justiça de Santa Catarina  
TJSP – Tribunal de Justiça de São Paulo  
UC – Unidade de Conservação  
UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais  
USDA – *United States Department of Agriculture*  
WCED - *World Commission on Environment and Development*  
ZEE – Zoneamento Ecológico-Econômico  
ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social



# Sumário

<b>Capítulo 1</b>	
<b>Introdução</b> .....	<b>13</b>
<b>Capítulo 2</b>	
<b>Desenvolvimento sustentável, sustentabilidade e resiliência</b> .....	<b>17</b>
<b>Capítulo 3</b>	
<b>Áreas de preservação permanente</b> .....	<b>37</b>
3.1. Origens. Conceito. Funções ecossistêmicas e delimitação das Áreas de Preservação Permanentes.....	38
3.2. Regime de proteção das Áreas de Preservação Permanente.....	59
3.3. Áreas consolidadas em Áreas de Preservação Permanente.....	65
<b>Capítulo 4</b>	
<b>Áreas de reserva legal</b> .....	<b>99</b>
4.1. Conceito. Origens. Funções ecossistêmicas e delimitação das Áreas de Reserva Legal.....	100
4.2. Regime de proteção das Áreas de Reserva Legal.....	109
4.3. Áreas consolidadas em Áreas de Reserva Legal.....	122
<b>Capítulo 5</b>	
<b>Aspectos técnicos concernentes à proteção das áreas de preservação permanente e reserva legal</b> .....	<b>149</b>

## **Capítulo 6**

<b>Da inaplicabilidade da teoria do fato consumado para justificar a consolidação de degradações ambientais.....</b>	<b>161</b>
--	------------

## **Capítulo 7**

<b>Teoria dos direitos fundamentais.....</b>	<b>171</b>
--	------------

- 7.1. O direito fundamental ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado e o princípio da proibição de proteção deficiente.....172
- 7.2. Princípio da igualdade, áreas consolidadas do novo Código Florestal e a anistia de infrações administrativas e penais.....179
- 7.3. O princípio de proibição de retrocesso ambiental.....190
- 7.4. Inconstitucionalidade da Lei nº. 12.651/12.....201

## **Capítulo 8**

<b>Conclusões.....</b>	<b>217</b>
------------------------	------------

<b>Referências.....</b>	<b>223</b>
-------------------------	------------

A Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988, garantiu os direitos à igualdade (aqui entendido como o direito de o cidadão receber tratamento estatal idêntico ao dispensado a outros indivíduos em posição jurídica equivalente ou semelhante) e à propriedade, prescrevendo que a propriedade legítima é a que cumpre sua função social e que esta, por sua vez, é atendida se houver utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente. Além desses direitos, a Constituição consagrou, no mesmo plano, o meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado como direito fundamental difuso, transindividual, indivisível e essencial à sadia qualidade de vida, impondo ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para a presente e futuras gerações.

Para assegurar a efetividade do direito fundamental ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado, segundo dicção constitucional, é preciso restaurar e preservar os processos ecológicos essenciais, bem como a biodiversidade, e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; 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, assim como proteger a fauna e a flora, vedadas as práticas que coloquem em risco sua função ecológica e provoquem a extinção de espécies.

As florestas brasileiras e demais formas de vegetação foram inicialmente protegidas na forma prevista no Código Florestal de 1934 (Decreto federal n°. 23.793/34), posteriormente substituído pelo

Código de 1965 (Lei nº. 4.771/65), o qual sofreu as mudanças mais importantes em 1986, 1989 e 2001. Nesse último caso, na vigência da Medida Provisória nº. 2.166/01, é que se firmaram as áreas de preservação permanente (APPs) e as áreas de reserva legal (ARLs) enquanto espaços especialmente protegidos e cumpridores de funções ecológicas diversas e indispensáveis à preservação da biodiversidade, ao bem-estar das populações humanas e, até mesmo, à sustentabilidade das atividades agrícolas, industriais e econômicas, conforme os mandamentos constitucionais.

Diante da intensa repulsa aos avanços legais ambientais pelo agronegócio e outros setores econômicos, que ainda não compreenderam a importância da preservação desses espaços territoriais e dos serviços e funções ecossistêmicas que eles desempenham, principalmente, para o desenvolvimento de suas próprias atividades econômicas, não obstante as inúmeras contribuições da ciência para esse entendimento, não tardou para que a bancada ruralista, maior bancada legislativa federal, providenciasse a mudança do Código Florestal de 1965 por meio da aprovação do Projeto de Lei (PL) nº. 1.876/99, que se tornou a Lei nº. 12.651/12, publicada no dia 28/05/2012. Tal lei foi parcialmente vetada pela Presidente da República, que então editou a Medida Provisória nº. 571/12. Diferentemente da Medida Provisória 2.166/01, que fora reeditada 67 vezes sem que houvesse apreciação pelo Congresso Nacional, a Medida Provisória 571/12 foi objeto de análise célere, sendo convertida na Lei nº. 12.727/12, publicada em 18/10/2012. No âmbito do estado de Minas Gerais, p.ex., a legislação ambiental acompanhou *ipsis litteris* as mudanças da legislação federal por meio da edição da Lei estadual nº. 20.922/2013.

A Lei nº. 12.651/12, ao dispor sobre a vegetação nativa, inaugurou uma série de mudanças na legislação ambiental em relação às APPs e ARLs, cuja análise e estudo, quanto à aplicabilidade e incidência em diversas atividades econômicas utilizadoras de recursos e serviços ambientais, tornaram-se de suma importância, inclusive porque sua inconstitucionalidade já foi postulada ao Supremo Tribunal Federal e poderá novamente vir a ser reivindicada em qualquer ação proposta em todo o território nacional pelo Ministério Público e por eventuais interessados, pessoas físicas e jurídicas, de direito público e privado.

O capítulo 2 deste trabalho é dedicado à apresentação das definições de desenvolvimento sustentável, sustentabilidade e resiliência, cuja compreensão é necessária para o adequado entendimento acerca

da contribuição ou não do “novo Código Florestal” para a garantia da sustentabilidade e da resiliência dos sistemas social, econômico e ambiental, uma vez que a Lei nº. 12.651/12 citou o vocábulo “sustentabilidade” 04 vezes, a locução “desenvolvimento (ecologicamente) sustentável” 02 vezes (aliás, alegando ser esse seu objetivo principal, na proteção da vegetação nativa), bem como o adjetivo “sustentável” (relacionado aos substantivos “uso”, “modo”, “exploração [agroflorestal]” e “manejo”) 28 vezes.

O capítulo 3 versa especificamente sobre as origens, definições, funções ecossistêmicas, importância, regimes de proteção e as delimitações espaciais das APPs no contexto da sucessão de leis no tempo (leis florestais federais de 1934 e 1965, com destaque para a legislação florestal mineira), incluindo o regramento legal inaugurado pelo “novo Código Florestal” (Lei nº. 12.651/12), o qual, por sua vez, reduziu substancialmente as categorias e extensões dessas áreas de especial proteção, permitindo inúmeras consolidações de desmatamento e intervenção em áreas urbanas e rurais situadas em APPs, além de ter anistiado inúmeras infrações administrativas e penais praticadas até a data de 22 de julho de 2008.

O capítulo 4 foi reservado para o estudo da ARLs, considerando os mesmos parâmetros metodológicos de apresentação do capítulo anterior em que são apresentadas as origens, definições, funções ecossistêmicas, importância, regimes de proteção e as delimitações espaciais das ARLs no contexto da sucessão de leis no tempo (leis florestais de 1934, 1965 e 2012), que também sofreram redução substancial de proteção em virtude da previsão de diversas exceções legais às regras de proteção gerais, da permissão de diversas consolidações de desmatamento e intervenção em ARLs, em todos os biomas, além da anistia a inúmeras infrações administrativas e penais praticadas antes e depois de 22 de julho de 2008.

No capítulo 5, é apresentada a base científica para fixação da extensão das APPs e ARLs, inclusive com base na literatura internacional, demonstrando-se que a legislação em vigor até maio de 2012 não estabelecia arbitrariamente faixas de proteção de APPs e percentual de ARLs sem qualquer fundamento técnico plausível e razoável, e tem em conta as diversas e relevantes funções ecossistêmicas desempenhadas por cada uma dessas áreas de especial proteção.

No capítulo 6, buscou-se o aprofundamento da noção e inaplicabilidade da teoria do fato consumado no que concerne às normas

da Lei nº. 12.651/12, que previram a consolidação de usos e intervenções em APPs e ARLs até 22 de julho de 2008, citando-se recente jurisprudência dos Tribunais pátrios, inclusive superiores (STJ e STF), acerca do tema, no âmbito do Direito Ambiental, demonstrando-se cabalmente competir ao Poder Judiciário afastar a incidência dessas normas para determinar compulsoriamente a restauração dos ecossistemas e dos processos ecológicos degradados pela atividade humana.

O capítulo 7 foi especialmente reservado para o estudo da teoria dos direitos fundamentais, tendo em vista que o direito ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado, vale dizer, o direito à sustentabilidade, é considerado direito fundamental, regido pelos princípios constitucionais da proibição de proteção deficiente e da proibição de retrocesso ambiental, sendo ainda abordados os direitos fundamentais à igualdade e à propriedade. Cumpre consignar que a nova lei flexibilizou a responsabilização administrativa e criminal dos infratores, mesmo para algumas infrações penais praticadas após 22 de julho de 2008, em prejuízo de todos aqueles cidadãos que respeitaram a lei então vigente, antes e após a referida data. Portanto, a Lei nº. 12.651/12 violou frontalmente o princípio constitucional da igualdade e o correlato direito fundamental do cidadão à igualdade. Após dissertar sobre esses assuntos, o capítulo é arrematado com a indicação pormenorizada dos dispositivos da Lei nº. 12.651/12, cuja inconstitucionalidade é objeto de apreciação pelo Supremo Tribunal Federal, desde janeiro de 2013, em quatro ações diretas de inconstitucionalidade (ADIns) já reunidas para julgamento conjunto.

Este trabalho procurou investigar e demonstrar que a lei em vigor (Lei nº. 12.651/12) não se predispõe a garantir a sustentabilidade socioeconômica ambiental profetizada, esperando-se contribuir para a reflexão acerca de um dos temas mais polêmicos e atuais da seara ambiental à vista da necessidade da produção de riquezas e da equidade social, que não podem prescindir da exploração e uso racional dos recursos ambientais disponíveis, sob a perspectiva da sustentabilidade – resiliência dos sistemas; formulando-se parâmetros hermenêuticos sobre a aplicação da nova legislação federal que respeitem a supremacia da Constituição Federal e os interesses socioambientais mais importantes, que não podem ser postergados e/ou vilipendiados em prol de interesses econômicos.





A presente obra analisa aspectos da sustentabilidade e da resiliência, aprofundando os estudos sobre a importância e delimitação das áreas de preservação permanente e da reserva legal conforme disciplinadas desde sua origem até a edição do novo Código Florestal (Lei n.º. 12.651/2012), situando a aplicação das normas ambientais no tempo, bem como trata da teoria do fato consumado, das consolidações de ocupação e uso em áreas de preservação permanente (urbanas e rurais) e de reserva legal, da anistia das infrações ambientais e penais, além dos princípios ambientais aplicáveis à luz da Teoria dos Direitos Fundamentais.