

1. Introdução; 2. Fundamentos Jurídicos; 2.1. Definições legais; 2.2. Natureza Jurídica; 3. Obrigação legal de recomposição vegetal; 3.1. Exceções trazidas pela lei; 3.2. Métodos de recomposição; 4. Considerações finais.

1. Introdução

O Programa de Qualificação da Gestão Ambiental dos Municípios do Bioma Amazônia, iniciativa do Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM com recursos do Fundo Amazônia/BNDES, busca contribuir para o desenvolvimento sustentável da região com base na qualificação de gestores públicos, servidores municipais e atores da sociedade civil inseridos da realidade crítica do desmatamento amazônico.

Através desta nota técnica, busca-se ressaltar a importância da preservação da Amazônia a partir de definições legais e fundamentos jurídicos do novo Código Florestal que determinam a recomposição da vegetação de Áreas de Preservação Permanente (APP) e de Reserva Legal (RL) e fundamentam a sua delimitação, restrições ao uso e recuperação, bem como atualizar o gestor público acerca da importância destas áreas frente aos seus reflexos ambientais e econômicos.

Historicamente, têm-se como principais práticas de desmatamento da Amazônia brasileira as queimadas e extração de madeira, reflexos da expansão da fronteira agropecuária e da abertura de estradas, bem como, com relevância também significativa em escalas locais, a expansão e surgimento de novas ocupações urbanas. Esses

processos impactam diretamente áreas legalmente protegidas, principalmente as Áreas de Preservação Permanente (APP's) e áreas de Reserva Legal (RL), gerando passivos ambientais, que ocasionam perda de qualidade ambiental e, conseqüentemente, de qualidade de vida para população humana, além de expor ao risco de extinção espécies da fauna e flora, algumas das quais se estima que sequer foram identificadas, cujos benefícios à sociedade e o papel funcional no ecossistema ainda permanecem desconhecidos¹.

Nesse sentido, a recomposição florestal é um importante instrumento relacionado à regularização das propriedades rurais, através da mitigação de passivos ambientais, tendo em vista que grandes áreas foram exploradas para fins econômicos sem adequação às demandas de conservação ambiental. Apenas nas últimas décadas têm sido possível aprofundar a compreensão das vantagens derivadas da preservação ambiental, após pesquisas mais recentes sobre os efeitos da perda da cobertura vegetal nativa oriunda da intervenção antrópica.

Além disso, há também as repercussões econômicas. O desmatamento seguido da implantação de atividades agropecuárias desprovidas de práticas adequadas de manejo e conservação do solo resulta em impactos ambientais adversos. Como exemplo, pode-se citar o esgotamento rápido da capacidade produtiva do solo, intensificando sua fragilidade frente às intempéries. Este fato, somado ao grande volume de precipitações da região, possibilita uma maior ocorrência de lixiviação do solo, desencadeando, ou acentuando, assim, processos de erosão do solo

¹ NBL – Engenharia Ambiental Ltda e The Nature Conservancy (TNC). 2013. Manual de Restauração Florestal: Um Instrumento de Apoio à Adequação Ambiental de

Propriedades Rurais do Pará. The Nature Conservancy, Belém, PA. p. 07-08.

e assoreamento dos corpos hídricos. Tal cenário pode levar à depreciação do valor das propriedades rurais, contribuir com redução da fertilidade dos solos, perda da qualidade das águas e a intensificação da ocorrência e dos impactos de enchentes.

Hoje, pode-se afirmar que a presença de florestas, enquanto cobertura vegetal, gera serviços ambientais benéficos ao homem, como a redução da erosão por escoamento superficial e subsuperficial, o amortecimento de enchentes (fora aquelas que compõem a dinâmica natural dos rios e das planícies de inundação amazônicas), a prevenção do assoreamento, a manutenção da pesca e da navegação, a conservação da biodiversidade, entre outros².

Diante deste cenário, a preservação da floresta e a recomposição das APP's e RL's desmatadas não são importantes apenas para a coletividade como também para o proprietário ou possuidor do imóvel, tanto na perspectiva ambiental, quanto econômica. Neste sentido, caberá ao gestor público compreender esta dinâmica e seus fundamentos legais a fim de orientar o proprietário/possuidor rural no combate ao desmatamento ilegal e na recuperação ambiental.

2. Fundamentos Jurídicos

2.1. Definições Legais

A Lei nº 12.651/2012, o chamado novo Código Florestal, trouxe a obrigação aos proprietários, posseiros ou ocupantes, rurais e urbanos, de recompor em seu imóvel a vegetação correspondente às Áreas de Preservação

Permanente e Reserva Legal, tendo como marco temporal legal a data de 22 de Julho de 2008, quando foi publicado o Decreto 6.514, que trata das infrações e sanções administrativas ao meio ambiente e regulamenta a Lei nº 9.605/98 de Crimes Ambientais.

É importante destacar que se considera consolidado, através da Lei nº 12.651/2012, o uso da terra, desde que anterior à data de 22 de Julho de 2008, na forma de edificações, benfeitorias ou atividades agrossilvipastoris, admitida, neste último caso, a adoção do regime de pousio (artigo 3º, IV). Nesse caso, as áreas de APP na faixa marginal de corpos hídricos não necessitarão ser recompostas integralmente, mas sim segundo parâmetros baseados na extensão dos módulos fiscais do imóvel, conforme disposto adiante, na presente nota técnica. Caso o uso da terra em área de APP não se enquadre nessas categorias, ou tenha sido alterado para os usos citados após a referida data, a recuperação deverá ser integral, com base nos parâmetros de delimitação a seguir. Consequentemente, torna-se proibida qualquer supressão vegetal em área de APP, exceto se promovida por autorização do órgão ambiental competente.

Estas áreas possuem uma função ecológica importantíssima, tanto que a própria Lei reconhece os serviços ambientais, conforme artigo 3º, II e III. Segundo a Lei, Área de Preservação Permanente é uma área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-

² RODRIGUES, R. R.GANDOLFI, S. Restauração de Florestas Tropicais: subsídios para uma definição metodológica e

indicadores de avaliação e monitoramento; 1998; Editora Folha de Viçosa Ltda.; p. 203-216

estar das populações humanas. Já a Reserva Legal é uma área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural com a função de assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais, 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.

A Lei define através de uma lista taxativa no artigo 4º e seus respectivos incisos, quais as Áreas de Preservação Permanente a serem protegidas e suas respectivas extensões, em áreas urbanas ou rurais, tais como:

- (i) as faixas marginais de qualquer curso d'água natural perene e intermitente, excluídos os efêmeros, desde a borda da calha do leito regular, em largura mínima de
 - a) 30 (trinta) metros, para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura;
 - b) 50 (cinquenta) metros, para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura;
 - c) 100 (cem) metros, para os cursos d'água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura;
 - d) 200 (duzentos) metros, para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura;
 - e) 500 (quinhentos) metros, para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros;
- (ii) as áreas no entorno dos lagos e lagoas naturais, em faixa com largura mínima de:
 - a) 100 (cem) metros, em zonas rurais, exceto para o corpo d'água com até 20 (vinte) hectares de superfície, cuja faixa marginal será de 50 (cinquenta) metros;
 - b) 30 (trinta) metros, em zonas urbanas;
- (iii) as áreas no entorno dos reservatórios d'água artificiais, decorrentes de barramento ou represamento de cursos d'água naturais, na faixa definida na licença ambiental do empreendimento;
- (iv) as áreas no entorno das nascentes e dos olhos d'água perenes, qualquer que seja sua situação topográfica, no raio mínimo de 50 (cinquenta) metros;
- (v) as encostas ou partes destas com declividade superior a 45°, equivalente a 100% (cem por cento) na linha de maior declive;
- (vi) as restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues;
- (vii) os manguezais, em toda a sua extensão;
- (viii) as bordas dos tabuleiros ou chapadas, até a linha de ruptura do relevo, em faixa nunca inferior a 100 (cem) metros em projeções horizontais;
- (ix) no topo de morros, montes, montanhas e serras, com altura mínima de 100 (cem) metros e inclinação média maior que 25°, as áreas delimitadas a partir da curva de nível correspondente a 2/3 (dois terços) da altura mínima da elevação sempre em relação à base, sendo esta definida pelo plano horizontal determinado por planície ou espelho d'água adjacente ou, nos relevos ondulados, pela cota do ponto de sela mais próximo da elevação;
- (x) as áreas em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros, qualquer que seja a vegetação;
- (xi) em veredas, a faixa marginal, em projeção horizontal, com largura mínima de 50 (cinquenta) metros, a partir do espaço permanentemente brejoso e encharcado.

Já a Reserva Legal está delimitada no artigo 12, o qual estabelece que todo imóvel rural deverá manter área com cobertura de vegetação nativa, sem prejuízo da aplicação das normas sobre as Áreas de Preservação Permanente, desde que observados os seguintes percentuais mínimos em relação à área do imóvel:

I - localizado na Amazônia Legal:

- a) 80% (oitenta por cento) no imóvel situado em área de florestas (poderá ser reduzido pelo poder público para até 50% (cinquenta por cento) quando:
 - (i) o Município tiver mais de 50% (cinquenta por cento) da área ocupada por unidades de conservação da natureza de domínio público e por terras indígenas homologadas; ou
 - (ii) quando o Estado tiver Zoneamento Ecológico-Econômico aprovado e mais de 65% (sessenta e cinco por cento) do seu território ocupado por unidades de conservação da natureza de domínio público, devidamente regularizadas, e por terras indígenas homologadas);
 - (iii) Quando indicado pelo Zoneamento Ecológico-Econômico - ZEE estadual exclusivamente para fins de regularização, mediante recomposição, regeneração ou compensação da Reserva Legal de imóveis com área rural consolidada, situados em área de floresta localizada na Amazônia Legal, excluídas as áreas prioritárias para conservação da biodiversidade e dos

recursos hídricos e os corredores ecológicos (artigo 13, I);

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

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

Cumpra-se ressaltar que o Poder Público poderá aumentar as áreas de RL em até 50% (cinquenta por cento) dos percentuais previstos na Lei, para cumprimento de metas nacionais de proteção à biodiversidade ou de redução de emissão de gases de efeito estufa.

Paulo Bessa de Antunes³ lança as seguintes afirmações acerca da RL:

A Reserva Legal se justifica como instituto jurídico aplicável ao solo com vocação agrícola, pois como se depreende de sua definição normativa, é área que, obrigatoriamente, deve ser mantida hígida com vistas a assegurar o uso sustentável dos recursos naturais e à reabilitação dos processos ecológicos nas áreas que foram desflorestadas com vistas à implantação de atividades agrícolas ou rurais. [...] Não é a simples existência de uma floresta que dá origem à imposição da obrigação propter rem de manutenção da Reserva Legal, até mesmo porque não há que se falar em reserva florestal se a área é toda florestada; a reserva somente se justifica quando parcela significativa do imóvel não é florestada ou será desflorestada para a atividade rural.

Verifica-se, portanto, que tanto a APP quanto a RL são áreas legalmente protegidas e de fundamental importância quanto à sua proteção. No entanto, a primeira não permite qualquer intervenção humana enquanto a segunda permite atividade antrópica através do manejo florestal adequado.

³ ANTUNES, Paulo de Bessa. Comentário ao novo código florestal; atual. De acordo com a Lei nº 12727/12; São Paulo, Atlas; 2013; p. 146.

2.2. Natureza Jurídica

A obrigação de recompor a vegetação da Área de Preservação Permanente e da Reserva Legal possui natureza jurídica real ou propter rem. Isso significa que a obrigação adere ao imóvel, estando obrigado qualquer que seja seu proprietário, ocupante ou possuidor, bem como seus sucessores.

Neste aspecto, discorre Paulo de Bessa Antunes⁴ a respeito do artigo 7º:

Como consequência [sic] lógica e jurídica do reconhecimento da obrigação de recuperação da Área de Preservação Permanente como propter rem, os §§1º e 2º determinam a recomposição(...). O §2º trata da transmissão da obrigação ao sucessor, em caso de domínio ou da posse. O conceito foi utilizado inadequadamente, pois a obrigação, no caso, não é pessoal, mas real. A obrigação adere o imóvel, independentemente de quem seja o proprietário ou possuidor.(...).

Já em relação à Reserva legal, Edis Milaré⁵ afirma o seguinte:

Quanto à natureza jurídica da Reserva Legal, verifica-se que a determinação de reservar certo percentual de uma propriedade para fins de conservação e proteção da cobertura vegetal caracteriza-se como uma obrigação geral, gratuita, unilateral e de ordem pública, a indicar seu enquadramento no conceito de limitação administrativa(...).Portanto, somente se justifica a restrição ao pleno exercício dos poderes inerentes ao direito de propriedade quando objetivarem o bem-estar social, mote que deve permear toda e qualquer atuação do Poder Público. Percebe-se, portanto, que a instituição, preservação e recomposição de ambas as áreas são imposições legais que devem ser cumpridas por qualquer proprietário ou possuidor.

3. Obrigação Legal de Recomposição Vegetal

Tanto a Área de Preservação Permanente, quanto a Reserva Legal deverão ser recompostas integralmente segundo os artigos 61-A e 66 da Lei nº 12.651. Contudo, de acordo com o artigo 61-A, §1 a§ 7, as Áreas de Preservação Permanente, com uso consolidado anterior a 22 de Julho de 2008, deverão ser recompostas proporcionalmente à dimensão da área dos imóveis que margeiam ou possuam APP's, conforme o quadro a seguir:

Quadro 01: Faixa de restauração obrigatória das APP's.

Local da APP	Módulos Fiscais	Faixa de Restauração Obrigatória
Margens de Rio	0 a 1	5m
	1 a 2	8m
	2 a 4	15m
	Acima de 4	Conforme determinação do PRA* Mínimo de 20 e máximo de 100 metros
Nascentes e Olhos D'água	Independente do tamanho	15 metros
Lagos e Lagoas Naturais	0 a 1	5m
	1 a 2	8m
	2 a 4	15m
	4 a 10	30m
	Acima de 10	30m
Veredas	0 a 4	30m
	Acima de 4	30m

Já a recomposição da Reserva Legal, estabelecida no artigo 66, toma como base a dimensão do imóvel em 22/07/2008. Se tiver RL menor que o estipulado no artigo 12 (vide item 2.1 do presente documento) deverá recompô-lo no prazo de 20 anos a partir da assinatura do termo de compromisso de adesão ao programa regularização ambiental.

⁴ ANTUNES, Paulo, de Bessa. Comentários ao novo código florestal; Atual. De acordo com a lei nº 12727/12; São Paulo; Ed. Atlas, 2013, p. 98

⁵ MILARÉ, Edis. Direito do Ambiente; 8 ed, atual. E ampl. – São Paulo: Ed. RT, 2013; p. 1270-1271

Ressalta-se que a Lei traz somente parâmetros de recuperação para APP's relacionadas a corpos hídricos, ausentando-se em relação aos demais elementos como restingas, mangues, topo de morros etc. Estas lacunas legais possibilitam a Estados e Municípios complementarem a legislação federal no tocante às suas competências constitucionais legislativas.

3.1. Exceções Trazidas Pela Lei

A Lei exige de recomposição ou de manter área destina à RL:

- (i) Empreendimentos de abastecimento público de água e tratamento de esgoto (artigo 12, §6º);
- (ii) Detentores de concessão, permissão, ou autorização para exploração de potencial de energia hidráulica, nas quais funcionem empreendimentos de geração de energia elétrica, subestações ou sejam instaladas linhas de transmissão e de distribuição de energia elétrica (artigo 12, §7º);
- (iii) Áreas adquiridas ou desapropriadas com objetivo de implantação e ampliação de rodovias e ferrovias artigo 12, §8º); e
- (iv) Imóveis rurais de até quatro módulos com dimensão da RL inferior ao determinado no artigo 12 em 22.07.2008 poderão ser regularizados apenas com o remanescente florestal existente em seus imóveis (artigo 67).

3.2. Métodos de Recomposição

A recomposição das APP's poderá ser realizada isolada ou conjuntamente pelos seguintes métodos expostos no artigo 61-A, §13:

- (i) Condução de regeneração natural de espécies nativas;
- (ii) Plantio de espécies nativas;
- (iii) Plantio de espécies nativas conjugadas com a regeneração natural; e
- (iv) Para as pequenas propriedades ou posses rurais familiares (aquela explorada mediante o trabalho pessoal do agricultor familiar e empreendedor familiar rural, incluindo os assentamentos e projetos de reforma agrária) plantio intercalado de espécies lenhosas, perenes ou de ciclo longo, exóticas com nativas de ocorrência regional, em até 50% (cinquenta por cento) da área total a ser recomposta.

Já para a Reserva Legal, os métodos estão expostos no artigo 66. §3º. São eles:

- (i) Plantio intercalado de espécies nativas com exóticas ou frutíferas, em sistema agroflorestal, não podendo exceder no caso das exóticas a 50% (cinquenta por cento) da área total a ser recuperada;
- (ii) Permitir a regeneração natural; e
- (iii) Compensar através da cota de reserva ambiental, arrendamento de servidão ambiental ou através da destinação de uma parcela de outra propriedade sua, excedente ao limite legal.

4. Considerações Finais

Em que pese as críticas à Lei nº 12.651/2012 por exonerar, em algumas hipóteses, da obrigação de recomposição da Reserva Legal e basear a recuperação das APP's na dimensão da propriedade rural, não na dimensão da área e no estabelecimento de parâmetros para APP de topo

de morro que diminuem a área efetivamente protegida, prevalecendo, assim, as atividades econômicas frente ao valor ambiental da floresta.

O novo Código Florestal ao trazer a obrigatoriedade de recomposição da RL e das APP's e a definição das áreas a serem protegidas, fortalecem o combate ao desmatamento, diferenciando o desmatamento ilegal do legal. Fato é que esta diferenciação constitui um passo importante na direção de atribuir maior segurança jurídica para a administração pública e os administrados, a fim do cumprimento efetivo da legislação florestal.

Não obstante a segurança jurídica atribuída pela norma, ela só será efetiva se houver fiscalização pelo gestor público e o respectivo cumprimento de seus administrados. Mais que fiscalizar, deve o gestor público conscientizar sobre a importância da recomposição e cumprimento integral da norma

florestal, bem como no que for possível complementar a proteção legal trazida pelo novo Código Florestal.

Hoje, podemos afirmar que a recomposição de áreas tão caras ao meio ambiente é uma obrigação legal cuja inobservância dá ensejo a responsabilização nas esferas administrativa, cível e criminal⁶. Além disso, a adequada delimitação e recuperação das áreas de APP e RL são exigências do Cadastro Ambiental Rural (CAR), instrumento em fase de implantação pelos governos estaduais e municipais, que servirá como base de dados e informações para os programas de regularização ambiental e para a formalização da condição de proprietário, ou possuidor, dos lotes rurais.

É permitida a reprodução total ou parcial desta publicação, desde que citada a fonte.



ibam

Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM

Programa de Qualificação da Gestão Ambiental – Municípios do Bioma Amazônia - PQGA

Rua Buenos Aires nº 19 – Centro – RJ

Email: contato-amazonia@ibam.org.br | Web: amazonia-ibam@ibam.org.br

Autor: Jean Marc Weinberg Sasson

Analista em Direito Ambiental do PQGA

Assessor Jurídico do IBAM

⁶ Este tema será abordado com mais profundidade em nota técnica específica que será brevemente disponibilizada