

A evolução da proteção da Reserva Florestal Legal no Brasil e a segurança jurídica

The evolution of the protection of the Legal Forestry Reserve in Brazil and legal safety

Juliana Seawright Gonçalves*

Resumo: O objetivo do presente artigo é tratar de relevante instituto do Direito Ambiental, o da Reserva Legal (RL) no Direito brasileiro, desde sua criação, suas alterações legislativas alcançando sua atual caracterização no novo Código Florestal (Lei 12.651/2012). A atual legislação adveio de muitas discussões de ruralistas, ambientalistas e cientistas trazendo inúmeras inovações e questionamentos quanto à sua aplicabilidade, considerando a segurança jurídica. A segurança jurídica é um instituto evidenciado no Estado de Direito e visa a proteger o hipossuficiente, evitando abusos ou inseguranças. Busca entender sua aplicabilidade em relação às alterações legislativas dos percentuais de reserva legal, àqueles que respeitaram a legislação à época. Ademais, o Direito Ambiental tem suas peculiaridades, adotando-se a perspectiva de que o meio ambiente é a parte frágil (hipossuficiente) e que deve ser objeto de proteção sempre, ante as arbitrariedades do Estado, da coletividade e dos indivíduos, projetando até mesmo uma possível alteração legislativa, no caso dos percentuais de reserva legal para atingir fatos pretéritos no que diz respeito à garantia de um direito fundamental a um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Para a construção da presente pesquisa, utilizou-se o método de pesquisa exploratório com procedimentos bibliográficos e documentais.

Palavras-chave: Lei 12.651/2012. Reserva Legal. Segurança jurídica.

Abstract: The objective of this article is to deal with the relevant legal framework of the Brazilian Law, since its inception, its legislative changes reaching its current characterization in the new Forest Code (Law 12.651/2012). The current legislation came from many discussions of ruralists,

* Mestra em Direito Agroambiental pela Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT). Advogada. Professora na Faculdade de Sinop – MT.

environmentalists and scientists bringing innumerable innovations, and questions about their applicability, considering legal certainty. Legal security is an institute evidenced in the Rule of Law, aims to protect the hyposufficient, avoiding abuses or insecurities. It will be sought to understand its applicability in relation to the legislative changes of the percentages of legal reserve, for those who have complied with the legislation at the time. In addition, environmental law has its peculiarities, adopting the perspective that the environment is fragile (hyposufficient) and should be protected always against the arbitrariness of the State, the community and individuals, projecting even a possible Legislative changes, in the case of statutory reserve percentages, to achieve past events as regards the guarantee of a fundamental right to an ecologically balanced environment. For this research the exploratory research method was used with bibliographic and documentary procedures.

Keywords: Law 12.651/2012. Legal reserve. Legal security.

Introdução

A Constituição Federal de 1988 (CF/88), no art. 225, §1º, inciso VII, trata dos espaços territorialmente protegidos, neles entendidas as Unidades de Conservação (UCs), as Áreas de Preservação Permanente (APPs), áreas de reservas florestais, que poderão ser criadas por lei, decreto, portaria ou resolução, num dispositivo autoaplicável.

O dispositivo constitucional bem-elaborado demonstra uma preocupação na preservação da flora, de tal forma, que é vedada qualquer prática que coloque em risco sua função ecológica ou provoque a extinção de espécies. Assim, o texto é positivo na proteção do meio ambiente, em especial, da flora.

Na proteção constitucional da flora, está presente o instituto da Reserva Legal (RL) com uma função ecológica bem-definida pela lei atual, mas que passou por muitas alterações desde seu nascimento até sua completa formação.

Pretende-se abordar, aqui, a evolução da legislação da RL até a Lei 12.651/2012 nos seus principais aspectos, principalmente no que diz respeito à alteração de seus percentuais a serem protegidos nas propriedades rurais.

Assim, se impõe saber sobre a aplicabilidade das alterações legislativas dos percentuais de RL diante do princípio da segurança jurídica. De um lado, tem-se a proteção da RL com vistas a alcançar um meio ambiente ecologicamente equilibrado e, de outro, tem-se os indivíduos que exercem atividades na terra, utilizando-se dos recursos naturais, sendo incumbidos do dever de cumprir com as obrigações impostas pelo Estado.

Aprofunda-se o estudo sobre o instituto da segurança jurídica estabelecido no Estado de Direito e sua ingerência no que diz respeito à matéria ambiental, retratando, assim, a proteção dos proprietários em face das alterações legislativas estatais e a segurança jurídica, sob a ótica de um direito fundamental a um meio ambiente sadio e equilibrado, consistindo em dever de todos a proteção da matéria ambiental.

É válido aclarar que os objetivos do presente estudo foram alcançados por meio de pesquisa exploratória com levantamento bibliográfico das referências teóricas ao estudo do tema.

1 Reserva Legal: Lei 4.771/1965 e as medidas provisórias

A Lei 4.771/1965 intitulada “Novo Código Florestal”, mas conhecida apenas como “Código Florestal”, advinda do projeto “Daniel de Carvalho” trouxe avanços na proteção da flora, surgindo importantes institutos da Área de ARL (que ainda não tinha essa nomenclatura) e APP.

A RL surgiu timidamente no art. 16 da referida lei com percentuais de preservação bem distintos nas propriedades rurais, e por regiões preestabelecidas, variando entre 20% e 50% de proteção florestal.

Essa lei é um marco jurídico-ambiental, pois trouxe interessantes justificativas à sua edição, apresentadas na mensagem 385, de 1965, do Ministro da Agricultura para aprovação do Novo Código Florestal, relatando a tentativa de encontrar uma solução adequada ao problema florestal brasileiro, com adoção de medidas capazes de evitar a devastação das reservas florestais, a qual ameaçava transformar “vastas áreas do território nacional em verdadeiros desertos”, embora ainda constasse, brevemente, uma referência à fonte de abastecimento de madeira, citando a justificativa 6, no ponto III: “Ora, se o Poder Público pode criar restrições ao uso da propriedade, que dizer daquelas que são impostas pela própria natureza, antes da existência daquele Poder? [...] São restrições impostas pela própria natureza ao uso da terra, ditadas pelo bem-estar social”.¹

A referida mensagem constitui-se como justificativa para o anteprojeto do então Novo Código Florestal que vem ressaltar a necessidade da grande tarefa de educação florestal, aclarando sobre a importância de cada brasileiro

¹ BRASIL. Poder Executivo. Mensagem 385, de 1965. Congresso Nacional. Brasília: Anais do Senado, maio de 1965, p. 7. Sessões 39ª a 50ª. Tomo I.

compreender o que representa uma floresta para a sobrevivência e o bem-estar. Com o feito, foram abolidas então, as penalidades, pois se revelavam descabidas, no entanto, se compreende que, para atingir esse objetivo, o caminhar seria “desde os livros de leitura das crianças que aprendem a ler, já se principiando a ministrar noções florestais”.²

Tal lei trazia avanços no reconhecimento da importância do meio ambiente, inclusive pelo próprio povo, na busca pela preservação e integração entre ambiente e bem-estar social.

Com a edição da Lei 7.803/1989, altera-se o regime da RL acrescentando dois parágrafos ao art. 16, o qual institui um mínimo de 20% em qualquer região, inclusive na área de Cerrado.

As Medidas Provisórias (MPs) tiveram um papel importante no que diz respeito à proteção das áreas de ARLs, pois com a MP 1.511, de 25/7/1996³ e subsequentes,⁴ sob a presidência de Fernando Henrique Cardoso (período de maior modificações no Novo Código Florestal – 1965), alterou-se a proteção da RL, com percentual mínimo de 50% das propriedades, inclusive no norte da Região Centro-Oeste e na Região Norte, e ainda, 80% nas áreas de cobertura arbórea que se constitui de fitofisionomias florestais.

A edição dessa MP adveio após os índices de desmatamento na Amazônia terem sido os maiores da história, com mais de 29 mil quilômetros quadrados no ano de 1995,⁵ embora legalmente houvesse um enrijecimento, faticamente, pouco aconteceu, pois a MP foi insuficiente para conter os desmatamentos em índices absurdos naquele período.

Na exposição de motivos que acompanhou essa MP, se reconheceu a relevância de ampliar para 80% o percentual de RL nas propriedades constituídas por fitofisionomias florestais, localizadas em toda a Região Norte, parte norte da Região Centro-Oeste e parte oeste do Estado do

² Ibidem, p. 10.

³ BRASIL. Medida Provisória 1.511/1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/1511.htm>. Acesso em: 26 maio 2015.

⁴ As Medidas Provisórias seguintes conservaram esse percentual sempre reeditadas, a saber: 1511-1, de 22/8/96, 1511-2; de 19/9/1996, 1511-3, de 17/10/1996, 1511-4, de 13/11/1996, 1511-5, de 12/12/1996; 1511-6; de 9/1/1997; 1511-7, de 5/2/97; 1511-8, de 06/03/91, 1511-9, de 3/4/97; 1511-10, de 30/4/97, 1511-11, de 28/5/1997, 1511-12, de 27/6/1997; 1511-13; de 15/7/1997, 1511-14, de 26/8/1997; 1511-15; de 25/9/1997; 1511-16 de 23/10/1997; 1511-17, de 20/11/1997.

⁵ Código Florestal. Entenda o que está em jogo. SOS Florestas. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/arq_editor/file/camaras_setoriais/Hortalicas/26RO/cartilhaCF.pdf>. Acesso em: 26 maio 2015.

Maranhão, um dos biomas mais complexos e frágeis do Planeta, sendo a área reconhecida como de evidente vocação florestal extrativista de madeira em que não se poderia admitir a continuidade da exploração dos recursos florestais em bases empíricas e predatórias.⁶

Com a edição da MP 1.605-17, de 20/11/1997,⁷ outras modificações ocorreram, entre as quais, acrescentaram-se três parágrafos ao art. 44 do Novo Código Florestal, favorecendo a agropecuária familiar e determinando a realização do Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE).

A MP 1.736-31, de 14/12/1998,⁸ inovou no sentido de possibilitar o cômputo para alcançar o percentual de RL nas áreas relativas às florestas e demais formas de vegetação natural consideradas de preservação permanente,⁹ sem excepcionar qualquer situação, como norma geral aplicada a todas as propriedades. Assim, nota-se uma confusão entre os dois institutos e na definição de suas funções ecológicas.

⁶ BRASIL. Exposição de Motivos do Projeto de Lei da Câmara n. 30, de 2011, 1.879/1999 na casa de origem. Deputado Sérgio Carvalho e outros. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=17338>>. Acesso em: 26 maio 2015, p. 70.

⁷ Tal MP foi reeditada mantendo esses percentuais (MPs 1605-18, de 11/12/1997; 1605-19, de 8/1/1998; 1605-20, de 5/2/1998; 1605-21, de 5/3/1998; 1605-22, de 2/4/1998; 1605-23, de 29/4/1998; 1605, de 28/5/1998; 1605-25, de 26/6/1998; 1605-27, de 27/7/1998; 1605-27, de 25/8/1998; 1605-29, de 24/9/1998; 1605-29, de 22/10/1998). A MP 1605-30 de 19/11/1998, acrescentou mudanças no §3º a respeito das APPs, no qual a supressão total ou parcial de florestas e demais formas de vegetação permanente de que trata esta lei, somente será admitida quando necessária à execução de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social, sem prejuízo do licenciamento a ser procedido pelo órgão ambiental competente e ainda, por ocasião da análise do licenciamento, o órgão licenciador indicará as medidas de compensação ambiental que deverão ser adotadas pelo empreendedor sempre que possível.

⁸ BRASIL. Medida Provisória 1.736-31/1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/1736-31.htm>. Acesso em: 26 maio 2015.

⁹ “§ 4º Para os fins do disposto neste artigo, são computadas no cálculo do percentual de reserva legal as áreas relativas às florestas e demais formas de vegetação natural consideradas de preservação permanente, que continuarão dispensadas de averbação à margem da inscrição de matrícula do imóvel. Art. 44. Na região Norte e na parte norte da região Centro-Oeste, a exploração a corte raso só é permitida desde que permaneça com cobertura arbórea pelo menos cinquenta por cento da área de cada propriedade, limite que será reduzido para vinte por cento, quando se tratar de área coberta por cerrado”. MP reeditada: 1736-32 de 13/1/1999; 1736-33, de 11/2/1999; 1736-34, de 11/3/1999; 1736-35, de 8/4/1999; 1736-36, de 6/5/1999; 1736-37, de 2/6/1999; 1736-37 de 2/6/1999; 1885-38, de 29/6/1999; 1885-39, de 28/07/99; 1885-40, de 26/08/1999; 1885-41, de 24/9/1999; 1885-42 de 22/10/1999; 1885-43, de 23/11/1999; 1956-44, de 9/12/1999; 1956-45, de 6/1/2000; 1956-46, de 3/2/2000; 1956-47, de 2/3/2000; 1956-49, de 30/3/2000). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/1736-31.htm>. Acesso em: 26 maio 2015.

E mais: a mesma MP modifica o percentual na Região Norte e no norte da Região Centro-Oeste, que deveria ser de 50%, no geral, para 20% nas áreas cobertas por Cerrado.

Aos 27/4/2000, com a edição da MP 1.956-50,¹⁰ dentre outras modificações, acresceu ao art. 1º, §2º, o inc. III na Lei 4.771/1965, surgindo, então, o conceito de RL, *in verbis*:

[...]

III – Reserva Legal: área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, excetuada a de preservação permanente, necessária ao uso sustentável dos recursos naturais, à conservação e reabilitação dos processos ecológicos, à conservação da biodiversidade e ao abrigo e proteção de fauna e flora nativas.¹¹

Daqui em diante, define-se, expressamente, as funções ambientais da ARL, possibilitando-se a soma dos percentuais com as APPs para fins de regularização de áreas, excetuando-se a soma para a conversão de novas áreas para uso alternativo do solo.

A questão centra-se no instituto certo e determinado da RL definida e delimitada apenas no ano 2000, ou seja, a partir daí, começam as discussões em torno do cumprimento da legislação florestal por parte de ruralistas, ambientalistas e sociedade civil, aliada ainda aos grandes dados sobre desmatamentos ocorridos no Brasil, até então.

Os objetivos da RL são claros e expressos em lei; têm a finalidade de concretizar o uso sustentável dos recursos naturais, conservar e reabilitar os processos ecológicos, conservar a biodiversidade e dar abrigo e proteção à fauna e à flora nativas.

O papel da RL, com relação à proteção da biodiversidade, está extremamente interligado, quando estudos recentes apontam a uma extinção em massa de espécies de plantas e animais, chamada por cientistas de “sexta extinção” em massa, num estudo publicado na revista *Science*, no qual o ritmo de extinção está ocorrendo mil vezes mais rápido do que

¹⁰ Medida Provisória reeditada até a MP 2.166-67, de 24/82001.

¹¹ BRASIL. Medida Provisória 1.956-50/2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/1956-50.htm>. Acesso em: 26 maio 2015.

acontecia antes dos seres humanos existirem, e as taxas são de cem extinções a cada mil espécies por ano.¹²

Um dos objetivos da preservação da RL é a reabilitação dos processos ecológicos essenciais que podem ser definidos como aqueles responsáveis pela manutenção da dinâmica dos ecossistemas, incluindo-se, aí, os mecanismos de autorregulação e homeostase e, se forem radicalmente alterados, através de processos de degradação, provocam efeitos de difícil reversibilidade em raios de ação bastante significativos.¹³

A reabilitação dos processos ecológicos é uma forma de manter a dinâmica dos ecossistemas presentes no meio ambiente, inerentes a qualquer tipo de propriedade rural que desenvolva algum tipo de atividade exploratória.

Além disso, a MP 1.956-50/2000 alterou os percentuais de proteção da RL para 80% em áreas de floresta de propriedades rurais situadas na Amazônia legal; 30% nas áreas de Cerrado da Amazônia legal, com, no mínimo, 20% na propriedade e 15% em forma de compensação em outra área; 20% em áreas de floresta ou outra forma de vegetação nativa, localizada nas demais regiões do País; e 20% em propriedades localizadas em área de campos gerais, em qualquer região do Brasil.¹⁴

E aí as discussões ganham vulto sobre a aplicação dos percentuais de RL, tema que será visto mais adiante.

Instituiu-se, ainda, na mesma MP, que a vegetação da RL pode ser utilizada apenas sob o regime de manejo florestal-sustentável, de acordo com os princípios e critérios técnicos e científicos, prevendo, ainda, a possibilidade de cômputo de árvores frutíferas e ornamentais ou industriais, incluídas as espécies exóticas em sistema intercalar ou em consórcio com espécies nativas na regularização da área de RL nas pequenas propriedades ou posse rural-familiar, tudo com vistas ao cumprimento da legislação ambiental.

¹² BARNOSKY, Anthony D. et al. Has the earth's sixth mass extinction already arrived? *Nature Review*, v. 471. Issue 7336, p. 51-57, 3 mar. 2011.

¹³ GUAPYASSSÚ, Maísa dos Santos; HARDT, Letícia Peret Antunes. Avaliação de fragilidade ambiental: uma nova abordagem metodológica para unidades de conservação de uso indireto em áreas urbanas. *Floram*, Instituto de Florestas, UFRRJ, v. 5, n. 5, p. 56, jan./dez. 1998.

¹⁴ Art. 16, incisos I, II, III e IV do Novo Código Florestal com alterações produzidas pela MP 1.956-50/2000.

Observa-se a importância da Lei 4.771/1965 (Código Florestal) e suas alterações através de MPs, numa progressiva consolidação de institutos de proteção à flora brasileira, produzidos no decorrer de circunstâncias fáticas bem-específicas, cabendo sempre uma evolução legislativo-ambiental progressiva.

2 A atual legislação florestal: Lei 12.561/2012 e a proteção da RL

2.1 Fatos relevantes que antecederam à nova legislação florestal

O Brasil, ao longo dos anos, conquistou um destaque especial pela alta produção agropecuária, que corresponde, aproximadamente, a 30% do PIB brasileiro, despertando o interesse de produtores pela possibilidade de expansão das áreas cultiváveis, por ser um segmento altamente rentável, inclusive com apoio do governo, tendo em vista o seu aumento mesmo em meio à crise econômica de 2015 (aumento de 1,8%) enquanto os outros setores registraram quedas.¹⁵

No processo legislativo com vistas a alterar o então Código Florestal (Lei 4.771/1965), observou-se uma clara intenção no sentido de *legalizar* as propriedades rurais, pois a realidade estava distorcida da exigência normativo-ambiental, com a pífia justificativa de excesso de rigidez e altos percentuais de proteção alcançados pelas MPs aprovadas.

Na verdade, o Projeto de Lei (PL) que visava a alterar a legislação florestal originalmente era o 1.876/1999, do então deputado Sérgio Siqueira de Carvalho, proposta aos 19/10/1999, com justificativas da inaplicabilidade do Código Florestal, somada ao aspecto formal do código que apresentava dispositivos de difícil entendimento e contraditórios entre si.¹⁶

Com relação à justificativa das alterações da RL, dispôs a exposição de motivos as falhas notadas no Código Florestal, primeiro a determinar o percentual, considerando a região geopolítica e depois o bioma; e outra seria a redação confusa e ambígua, agravada por alterações ocorridas ao longo dos anos por MPs e leis. Por fim, relata não ser clara a finalidade da RL, e, por isso, se verificaria um descumprimento da lei.¹⁷

¹⁵ NOVAES, Viviane. Ministério da Agricultura. Assessoria de Comunicação Social. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/comunicacao/noticias/2016/03/pib-da-agropecuaria-tem-alta-de-1porcento-em-2015>>. Acesso em: 4 set. 2016.

¹⁶ BRASIL. Exposição de Motivos do Projeto de Lei da Câmara 30, de 2011, 1.879/1999 na casa de origem. Deputado Sérgio Carvalho e outros. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=17338>>. Acesso em: 26 maio 2015., p. 54.

¹⁷ *Ibidem*, p. 55.

Destacam-se como totalmente infundadas as razões expostas, afinal, as leis da natureza imperam sobre a legislação florestal e não o contrário, não sendo justificativa plausível para as alterações legislativas a mera dificuldade de seu cumprimento, sem observar o caráter relevante do bem que se pretende proteger e as regras impostas pela própria natureza.

A legislação florestal de 1965 e as MPs posteriores não foram capazes, mesmo com intenção e instrumentos bem-definidos, de elidir os problemas de desmatamento e conservação da flora brasileira, porque se mostrava sem condições de aplicá-la efetivamente, por falta de controle do Estado e de comprometimento da coletividade.

O viés econômico sempre forte e contundente é, na maioria das vezes, sobrepujado pela proteção do meio ambiente, pois, desde o PL de alteração do Código Florestal de 1965, 1.876/1999, as notícias e discussões giravam em torno de agilizar e solucionar os conflitos entre agricultura e meio ambiente, preconizando que as leis sobre o convívio entre florestas e plantações não acompanharam o desenvolvimento econômico.¹⁸

Conforme assevera Bolsselmann, o desenvolvimento “não é uma unidade estática, nem o meio ambiente. O objetivo real do desenvolvimento sustentável, trazer ambas as esferas em conjunto, não pode ser refletido em um modelo que visa ao equilíbrio das duas entidades separadas”.¹⁹

A tensão na balança da economia e do meio ambiente concretizou-se, podendo ser identificados, de um lado, ambientalistas e, de outro, ruralistas, para tomadas de decisão e modificações na legislação florestal. De um lado, as justificativas fundam-se principalmente na comunidade científica e, de outro, no viés econômico, respectivamente, aspectos, esses, revelados no Congresso Nacional por intermédio de bancadas de defesa de interesses antagônicos.

O grupo de trabalho do Código Florestal Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) e a Academia Brasileira de Ciências (ABC) apresentaram estudos da comunidade científica a respeito das alterações a serem introduzidas nos debates a respeito da legislação ambiental, em edições de 2011 e 2012.

¹⁸ SENADO. *Projeto do novo Código Florestal busca contornar o conflito entre agricultura e meio ambiente*. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/codigo-florestal/senado-oferece-um-projeto-equilibrado-para-o-novo-codigo-florestal-brasileiro/projeto-novo-codigo-florestal-conflito-entre-agricultura-e-meio-ambiente.aspx>>. Acesso em: 22 maio 2015.

¹⁹ BOSSELMANN, Klaus. *O princípio da sustentabilidade: transformando Direito e Governança*. Trad. de Phillip Gil França. São Paulo: RT, 2015. p. 51-52.

A SBPC fez ponderações aliando conceitos e instrumentos tecnológicos para o planejamento e ordenamento territoriais, orientados a estimular o aumento da produção e da produtividade agrícola em sinergia com a sustentabilidade ambiental.²⁰

As duas escalas²¹ (desenvolvimento e meio ambiente) renascem, e uma das propostas da nova legislação era a possibilidade de anistiar desmatamentos ocorridos até 2008. O professor e pesquisador Rodrigo Leme, do Núcleo em Ecologia e Desenvolvimento Socioambiental de Macaé (Nupem), refere que alguns agricultores, sabendo da possibilidade de anistia, promoveram um crescimento de 30% no desmatamento, nos últimos três meses.²²

Então, desde o projeto da nova legislação florestal, muitas foram as especulações que partiram de todos os lados, com argumentos de proteção ambiental e também com a possibilidade de regularização de passivos ambientais.

A fim de exemplificar a tensão, trazem-se algumas afirmações produzidas a partir do estudo da SBPC conforme transcrição:

Alguns proprietários de terras amazônicas deram sua mensagem, nos termos de que a “a propriedade é minha e eu faço com ela o que quiser, como quiser e quando quiser”. Mas ninguém esclarece como conquistaram seus imensos espaços inicialmente florestados. Sendo que, alguns outros, vivendo em diferentes áreas do centro-sul brasileiro, quando perguntados como enriqueceram tanto, esclarecem que foi com os “seus negócios na Amazônia”. [...] E, o fato mais infeliz é que ninguém procura novos conhecimentos para re-utilizar terras degradadas. Ou exigir dos governantes tecnologias adequadas para revitalizar os solos que perderam nutrientes e argilas, tornando-se dominadas por areias finas (siltização).²³

²⁰ SILVA, José Antonio Aleixo (Coord.). *O Código Florestal e a ciência: contribuições para o diálogo*. 2. ed. rev. São Paulo: SBPC, 2012. Prefácio.

²¹ BOSSELMANN, Klaus. *O princípio da sustentabilidade: transformando direito e governança*. Trad. de Phillip Gil França. São Paulo: RT, 2015. p. 51

²² Notícia de 28/5/2011, ou seja, o aumento do desmatamento foi de 30% nos meses de fevereiro, março e abril de 2011. Disponível em: <<http://www.odebateon.com.br/site/noticia/impressao/17858/centro-das-discussoes-politicas-anistia-equilibra-o-codigo-florestal>>. Acesso em: 1º jul. 2015.

²³ SILVA, op. cit., p. 36.

Aqui caberia a aplicação do que Ricoeur aponta como “células de conselho”, nos quais se desfazem os confrontos e se juntam, nos comitês, pessoas com pontos de vista, interesses e competências diferentes, para uma discussão pública sobre as responsabilidades e sensibilidades diversas, sempre se mostrando conselheiros do público.²⁴

Mas contrariamente ao ideal, o que existiu foi uma batalha e um confronto consolidado, no qual Figueiredo afirmou existir uma barganha entre os votantes do projeto (e isso foi um ultraje), e o aumento do salário-mínimo em troca do desmatamento na Amazônia.²⁵

Então, esses aspectos anteriores à aprovação da Lei 12.561/2012 tiveram um impacto negativo no sentido da produção de um diálogo e a aprovação de uma legislação protetiva e adequada. O fato é que o confronto não se esgotou com a aprovação do Código Florestal, conforme pontua Irigaray:

O embate que marcou a discussão do Código Florestal em vigor, permanece vigoroso e adquire novos contornos agora quando se discute a implementação das regras nele estabelecidas e a delimitação das regras que flexibilizaram a proteção da flora.

Como consequência registra-se um contínuo e expressivo aumento do desmatamento na Amazônia, que desde a aprovação da Código Florestal em 2012, não para de crescer. Em 2013, estima-se um crescimento de 122% com relação ao ano anterior e, de acordo com os dados divulgados pelo Imazon (2014), o SAD detectou 244 km² de desmatamento em outubro de 2014, o que representou um aumento de 467% em relação ao mesmo mês do ano de 2013.²⁶

²⁴ Nesse textom Paul Ricoeur trata da questão de manipulação de embriões, de comitês de ética médica, de que fariam parte médicos, moralistas e teólogos, mas aqui se aplicaria, pois há confronto do político, do científico e do técnico. RICOEUR, Paul. *A ética, o político, a ecologia*. Entrevista com Paul Ricoeur (conversa recolhida por Edith e Jean Paul Deléage). *Ècologie politique, Sciences, Culture, Société*, 1993, n. 7. Disponível em: <http://www.uc.pt/fluc/lif/publicacoes/textos_disponiveis_online/pdf/Entrevista_com_Paul_Ricoeur_A_etica_o_politico_a_ecologia_1993.pdf>. p. 3. Acesso em: 9 set. 2014.

²⁵ FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin. *Comentários ao art. 1º*. In: MILARÉ, Edis; MACHADO, Paulo Affonso Leme (Coord.). *Novo Código Florestal: comentários à Lei 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*. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: RT, 2012. p. 31.

²⁶ IRIGARAY, Carlos Teodoro. Validade dos autos de infração lavrados contra desmatamentos ilegais anteriores a julho de 2012: irretroatividade da lei nova (Lei 12.651/2012) e inocorrência de anistia. *Revista do Superior Tribunal de Justiça*, Brasília, v. 237, p. 723-732, 2015.

Dessa maneira, sem ignorar os diversos fatores que podem explicar a elevação das taxas de desmatamento mencionadas, mister é analisar alguns aspectos da regulamentação da RL aprovada no Código Florestal de 2012.

2.2 Aspectos da RL na Lei 12.651/2012

As discussões em torno da nova legislação florestal foram intensas entre ambientalistas e ruralistas, até que a aprovação da Lei 12.651/2012 com alguns vetos da presidente Dilma Rousseff, entrou em vigor em 28/5/2012.

Cabe analisar, *a priori*, a natureza jurídica da RL, que é uma obrigação que recai diretamente sobre o proprietário do imóvel, ligada à coisa, aderida ao bem enquanto ele existir e que independe da pessoa e da forma como foi adquirida a propriedade. A obrigação é *in rem* ou *propter rem*, ou seja, uma obrigação real, e isso permanece inalterado na legislação florestal atual.²⁷

A jurisprudência do STJ²⁸ é neste sentido: a obrigação de conservação é automaticamente transferida do alienante ao adquirente, independentemente deste último ter responsabilidade pelo dano ambiental, obedecendo aos percentuais de reserva legalmente instituídos em lei, conforme ementa de julgado recente:

PROCESSUAL CIVIL. OFENSA AO ART. 535 DO CPC NÃO CONFIGURADA. INSTITUIÇÃO DE ÁREA DE RESERVA LEGAL. OBRIGAÇÃO PROPTER REM E EX LEGE. APLICAÇÃO DO ART. 68 DO NOVO CÓDIGO FLORESTAL. IMPOSSIBILIDADE. DESRESPEITO AOS PERCENTUAIS EXIGIDOS PARA A ÁREA DE RESERVA LEGAL. VERIFICAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ.²⁹

²⁷ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Comentários ao Novo Código Florestal*. São Paulo: Atlas, 2013. p. 133.

²⁸ Nesse sentido: Resp 1.367.968/SP (2012/0004929-3). Relator Ministro Humberto Martins. Julgado em 17/12/2013. Resp 343741/ Recurso Especial 2001/010366 – 8 Relator Ministro Franciulli Neto, DJU: 7/10/2002, p. 225 – Resp 745363/PR. Recurso Especial 2005/0069112-7, Relator Ministro Fux. 1ª Turma. DJU 18/10/2007, p. 270.

²⁹ STJ – 2ª Turma – AgInt no AREsp 910486/SP. Min. Relator Herman Benjamin. 21/2/2107.

O atual conceito de RL, que se encontra no art. 3º, inciso III, não se distanciou daquele instituído no Código Florestal (1964), já que a função precípua é assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, conceito esse em consonância com a ordem constitucional e a proteção do patrimônio ambiental, estabelecendo uma responsabilidade dos particulares na exploração econômica do bem.

Algumas das inovações na atual legislação florestal são questionadas, como, por exemplo: possibilidade do cômputo de APP para alcançar o percentual de RL (extinto anteriormente), desde que não seja para conversão de novas áreas, confundindo as funções e os conceitos de institutos distintos, pois as APPs protegem áreas mais frágeis ou estratégicas, como as que podem ocasionar maiores riscos de erosão do solo ou para recarga de aquíferos, enquanto a RL é um instrumento adicional, ampliando o leque de ecossistemas e espécies nativas conservadas, assegurando as sustentabilidades biológica e ecológica em longo prazo.³⁰

Tanto as APPs quanto a RL “que aparentemente perderam sua função ecológica no novo texto, constituem importantes instrumentos não apenas para a estabilidade do clima, e para viabilizar o desenvolvimento da vida, senão a garantia da própria atividade econômica”.³¹

Outra inovação diz respeito ao art. 3º, inc. IV da legislação em tela, referente à inserção da expressão *área rural consolidada*, como a área de imóvel rural com ocupação antrópica preexistente a 22 de julho de 2008, com edificações, benfeitorias ou atividades agrossilvipastoris, admitida, neste último caso, a adoção do regime de pousio, enumerando, no decorrer da lei, vários benefícios a essas áreas.

A data escolhida para a configuração da consolidação diz respeito à aprovação do Decreto 6.514, de 22/7/2008, que estabeleceu o processo administrativo federal para apuração das infrações expostas na Lei 9.605/1998 (Lei de Crimes Ambientais), o que significa uma impunidade diante dos crimes contra o ambiente, ocorridos ao longo de uma década (set. / 1999 a jul. /2008).³²

³⁰ SILVA, op. cit., p. 73.

³¹ LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. *Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial: teoria e prática*. 6. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: RT, 2014. p. 416.

³² NETO, João Evangelista de Melo. Comentário art. 3º, inc. III, IV e V. In: MILARÉ, Edis; MACHADO, Paulo Affonso Leme (Coord.). *Novo Código Florestal: comentários à Lei 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*. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: RT, 2013. p. 82.

A área rural consolidada anistiou aqueles proprietários de até quatro módulos fiscais, que não necessitam compensar ou reflorestar a RL, conforme art. 67 do Código Florestal, vedando as novas conversões de uso alternativo do solo.

Nesse caso, a lei privilegiou os minifúndios e pequenas propriedades, que representam, juntos, 90% dos imóveis rurais e ocupam apenas 23% da área total no Brasil.³³

Porém, quando se trata de módulos fiscais, a Lei 6.746/1979 alterou o Estatuto da Terra (Lei 4.504/1964) dispondo que o módulo será estabelecido pelos Municípios, expresso em hectares e levando em consideração alguns fatores, como, por exemplo, tipo de exploração predominante no Município e a renda.

No Estado de Mato Grosso, o módulo fiscal varia de 60ha a 100ha; portanto, a grande preocupação é sobre a perda de área de RL tendo em vista que propriedades de até 400ha seriam beneficiadas pela anistia, dispensando-se o percentual exigido em lei.

O Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) estima, com essa nova regra, um passivo de 29,6 milhões de hectares não recuperados, cuja maior parte está localizada na Amazônia, com 61%, onde o módulo fiscal é maior. A presente regra poderia ter sido mais adequada se fosse aplicada apenas a propriedades em que os módulos fiscais são bem menores, algo entre 12ha e 20ha como no Estado de Santa Catarina.

A título de informação a respeito de área rural consolidada, também há regras bem-específicas e diferenciadas no caso de anistia para as APPs.

O art. 66, §3º, inc. II trouxe outra inovação, no sentido de possibilitar o plantio de espécies exóticas para fins de recomposição da RL, desde que não exceda 50% da área total a ser recuperada, e, no 61-A, §14, inc. IV, possibilita a recomposição da RL na pequena propriedade rural com o plantio intercalado de espécies lenhosas, perenes ou de ciclo longo, exóticas com nativas de ocorrência regional, em até 50% da área total a ser recomposta.

³³ BRAGA, Rodrigo Bernardes. Comentários ao art. 67. In: MILARÉ, Edis; MACHADO, Paulo Affonso Leme (Coord.). *Novo Código Florestal: comentários à Lei 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*. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: RT, 2013. p. 485.

Critica-se essa nova medida, pois a introdução de espécies exóticas, mormente advindas de outro país, pode ter efeito grave nas características do ecossistema.³⁴

Assim, a mera possibilidade de plantio de espécies exóticas pode comprometer a função da conservação da biodiversidade, suas funções ecológicas e os serviços ecossistêmicos.

Na legislação anterior, a possibilidade de plantio de espécies exóticas era possível só temporariamente; agora, as espécies exóticas passam a compor, definitivamente, a RL, alterando o ecossistema original e interferindo na ocorrência de espécies da fauna e da biodiversidade.³⁵

A comunidade científica acredita que esse dispositivo trouxe malefícios à constituição e proteção da RL, retrocedendo, e não considerando o princípio da prevenção.

Dispõe, ainda, a atual legislação florestal sobre a possibilidade de redução das RLs nos casos dispostos no art.12, § 4º e 5º, que abrangem duas situações: uma quando o Município tiver mais de 50% da área ocupada por UCs da natureza de domínio público e por terras indígenas homologadas, e outra, quando o Estado tiver Zoneamento Ecológico-Econômico aprovado e mais de 65% do seu território ocupado por essas unidades da natureza de domínio público, devidamente regularizadas, e por terras indígenas homologadas, reduzindo, nos dois casos, para 50% a RL.

Desse modo, as propriedades rurais em áreas de florestas localizadas na Amazônia legal que são obrigadas a manter um percentual mínimo de 80%, poderão ter o percentual reduzido.

Para os estudos da SBPC, essa alteração poderá ter um efeito impactante, favorecendo a redução da cobertura florestal da Amazônia para níveis abaixo dos 60%, que é considerado um percentual no limiar crítico para manutenção da conectividade (ou continuidade) física da floresta.³⁶

Além desse argumento de ordem biológica e dos serviços ecossistêmicos, há possibilidades de riscos enormes de extinção de espécies e de deterioração dos fragmentos de vegetação nativa que têm importante

³⁴ SILVA, José Afonso. *Direito Ambiental Constitucional*. 10. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 177.

³⁵ FINK, op. cit., p. 474.

³⁶ SILVA, op. cit., p. 72.

papel para diminuir o isolamento dos poucos fragmentos maiores, funcionando como trampolins ecológicos no deslocamento de espécies pela paisagem.³⁷

Vários são os dispositivos questionados, com Ações Diretas de Inconstitucionalidade propostas no Supremo Tribunal Federal (STF), pela Procuradoria-Geral da República, sob os números 4.901, 4.902 e 4.903, inclusive no que diz respeito ao instituto da RL, sustentando, dentre outras justificativas, a de um retrocesso legislativo, todas ainda pendentes de julgamento.³⁸

Qual é o impacto de todas essas alterações legislativas da RL e a relação com a segurança jurídica para o proprietário ou possuidor de terras no Brasil? Há instabilidade jurídica na legislação e no alcance da regularidade ambiental? Sob que ótica se observa a segurança jurídica? Esses são alguns questionamentos a serem enfrentados a seguir.

3 Segurança jurídica

A segurança jurídica está diretamente ligada ao Estado de Direito e à exigência de uma maior estabilidade das situações jurídicas, essa considerada “uma das vigas mestras da ordem jurídica”.³⁹

Canotilho assenta que “o homem necessita de segurança para conduzir, planificar e conformar autônoma e responsabilmente a sua vida. Por isso, desde cedo se consideram os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança como elementos constitutivos do Estado de Direito”.⁴⁰

Visando à proteção da confiança e da estabilidade da ordem jurídica no tempo, há limitações no ordenamento constitucional ao alcance de normas a fatos pretéritos, como afirma o art. 5º, inc. XXXVI da CF/88, no qual a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada.

³⁷ *Ibidem*, p. 72.

³⁸ STF. *Supremo recebe ADIs contra dispositivos do novo Código Florestal*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=228842>>. Acesso em: 1º jul. 2015.

³⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo brasileiro*. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 99.

⁴⁰ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 6. ed. Coimbra, Portugal: Almedina, 1993. p. 371.

Conforme Canotilho,

a ideia de segurança jurídica reconduz-se a dois princípios materiais concretizadores do princípio geral de segurança: o princípio da determinabilidade de leis, expresso na exigência de leis claras e densas e o princípio da proteção da confiança, traduzido na exigência de leis tendencialmente estáveis, ou, pelo menos, não lesivas da previsibilidade e calculabilidade dos cidadãos relativamente aos seus efeitos jurídicos.⁴¹

A proteção resguardada pelo princípio da segurança jurídica leva em consideração fatos e situações consolidadas impedindo sua modificação no futuro e revela uma estabilidade no tempo.

O Direito deve trazer estabilidade ou um mínimo de certeza na vida social, para que seus atores sociais tenham certa previsibilidade do futuro e possam planejá-lo.⁴²

Sarlet discorre a respeito da segurança jurídica:

Com efeito, a doutrina constitucional contemporânea, de há muito e sem maior controvérsia no que diz com este ponto, tem considerado a segurança jurídica como expressão inarredável do Estado de Direito, de tal sorte que a segurança jurídica passou a ter o *status* de subprincípio concretizador do princípio fundamental e estruturante do Estado de Direito. Assim, para além de assumir a condição de direito fundamental da pessoa humana, a segurança jurídica constitui simultaneamente princípio fundamental da ordem jurídica estatal e, para além desta, da própria ordem jurídica internacional.⁴³

⁴¹ *Ibidem*, p. 372.

⁴² CAPEZ, Fernando. CAPEZ, Flávio. Insegurança jurídica: o mal do século XXI. In: GERMANOS, Paulo André Jorge (Coord.); DALLARI, Adilson Abreu et al. *Segurança Jurídica*: coletânea de textos. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p. 40.

⁴³ SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia do direito fundamental à segurança jurídica: dignidade da pessoa humana, direitos fundamentais e proibição de retrocesso social no Direito Constitucional Brasileiro. In: ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. Constituição e segurança jurídica: direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada: estudos em homenagem a José Paulo Sepúlveda Pertence. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 88.

Esse princípio vincula-se diretamente às legítimas expectativas dos cidadãos, e a aplicação retroativa da legislação deve ser permitida apenas em circunstâncias excepcionais, visando a objetivos bem-específicos. O princípio possui algumas características às quais não se tem um método específico para conceituar o que é segurança jurídica, mas se sabe que está relacionado a questões profundas sobre o que é justiça, e ainda, é um problema conceitual que não pode ser resolvido com um conjunto de experiências.⁴⁴

A aplicação do princípio da segurança jurídica acontece em todos os ramos do Direito, de forma a proteger o cidadão contra arbitrariedades estatais; no entanto, a abordagem que se pretende aqui é na seara do Direito Ambiental.

Sabe-se que a sua aplicação no Direito Ambiental é singular, afinal, o bem fundamental protegido diz respeito à proteção da vida humana, portanto, a questão é: Seria lógico oferecer segurança apenas nas relações dos indivíduos e desses com o Estado conforme ocorre nas outras searas do Direito?

Assevera Bosselmann: na prática jurídica, tem-se a visão predominante do Direito Ambiental como um ramo distinto de leis com regras específicas, mecanismos e controles para a proteção jurídica do meio ambiente.⁴⁵

A CF/88 coloca a proteção do meio ambiente num *núcleo jurídico duro*, num *ponto essencial*, ou numa *zona de vedação reducionista*, no sentido de preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais, preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País, proteger a fauna e a flora e impedir práticas que coloquem em risco sua função ecológica, ou ainda, provoquem a extinção de espécies.⁴⁶

O Estado deve, então, garantir um meio ambiente ecologicamente equilibrado e saudável, conjuntamente com o dever de proteção da

⁴⁴ RAITIO, Juha. *The principle of legal certainty in EC law*. MA USA: Kluwer Academic Publishers, 2003. p. 130.

⁴⁵ BOSSELMANN, Klaus. Property rights and sustainability: can they be reconciled? In: _____. *Property rights and sustainability: the evolution of property rights to meet ecological challenges*. Editado por GRINLINTON, David e TAYLOR, Prue. Martinus Nijhoff Publishers, 2011. p. 27.

⁴⁶ BENJAMIN, Antônio Herman. *Princípio da proibição de retrocesso ambiental*. In: Senado Federal. *O princípio da proibição de retrocesso ambiental*. Brasília. p. 63, Disponível em: <<http://www.mp.ma.gov.br/arquivos/CAUMA/Proibicao%20de%20Retrocesso.pdf>>.

coletividade. A proteção aqui está voltada ao mais frágil e, nesse caso, o meio ambiente é hipossuficiente ante as escolhas e decisões do Estado e da coletividade.

Poderia, então, ser proposta uma segurança jurídica a favor do meio ambiente contra as arbitrariedades do Estado e da própria coletividade?

A segurança jurídica, na seara ambiental, configura-se como proteção do meio ambiente, mas também viabiliza a própria existência do ser humano, pois sem ele, não há sobrevivência humana.

Segurança jurídica, nesse cenárop, não seria apenas para o indivíduo, mas também para o coletivo, integrando, ainda, as futuras gerações, numa perspectiva intergeracional.⁴⁷ Quando a CF/88 trata da garantia a um meio ambiente equilibrado, esse “equilíbrio não é estático, mas dinâmico” salienta Benjamin,⁴⁸ e há uma permanente transformação e evolução das ameaças degradadoras do processo econômico e do conhecimento tecnológico, por isso as leis ambientais são mutáveis, e “segurança jurídica é sinônimo de contínua adaptação e alteração, ao contrário do que se dá e se espera em outras esferas da regulação jurídica”.⁴⁹

Ressalta-se que a segurança jurídica pode ser observada sob dois ângulos diferentes, o da *certeza*, no qual é inequívoco qualquer saber da norma jurídica, e o da *eficácia no tempo* traduzido na confiança do cidadão de que uma nova norma jurídica somente se aplicará a fatos e situações supervenientes.⁵⁰

Questões sobre o meio ambiente são valores ligados à própria existência humana, projetando-se no tempo e no espaço, ou seja, não há limites temporais ou espaciais nas relações do homem com o meio ambiente.

Teria, então, a cláusula de proteção-aplicação no que diz respeito a embates entre direitos da coletividade e direitos individuais legitimamente constituídos, na seara ambiental? Pode a coletividade ou a humanidade

⁴⁷ WEISS, Edith Brown. *Justice pour les générations futures*. Trad. de Jacques-Yves Cousteau Présente. Paris: Sang de la Terre, 1993.

⁴⁸ BENJAMIN, Antônio Herman. Abertura do 19 Congresso de Direito Ambiental, ano 2014, São Paulo.

⁴⁹ BENJAMIN, Antônio Herman. *Direito Constitucional Ambiental brasileiro*. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. *Direito Constitucional Ambiental brasileiro*. 5. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2012. p.107-108.

⁵⁰ TERRA, Marcelo. *Segurança jurídica e atividade imobiliária*. In: GERMANOS, Paulo André Jorge (Coord.); DALLARI, Adilson Abreu et al. *Segurança Jurídica: coletânea de textos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p. 124.

sofrer pela irreversibilidade de alguns atos individuais sem poder alterá-los, justificado por essa imutabilidade?

Há inalterações de algumas situações passadas pelo princípio da segurança jurídica visando a coibir arbitrariedades a direitos adquiridos, à coisa julgada e ao ato jurídico perfeito, ademais, na seara ambiental, a proteção não deveria voltar-se ao meio ambiente em prol de toda uma coletividade?

Em acórdão do Superior Tribunal de Justiça, o Min. Herman Antônio Benjamin, ao analisar o alcance da alteração introduzida com o Código Florestal afirmou, a propósito, em seu voto condutor,

que o referido Código não pode retroagir para atingir o ato jurídico perfeito, direitos ambientais adquiridos e a coisa julgada, tampouco para reduzir de tal modo e sem as necessárias compensações ambientais o patamar de proteção de ecossistemas frágeis ou espécies ameaçadas de extinção, a ponto de transgredir o limite constitucional intocável e intransponível da “incumbência” do Estado de garantir a preservação e restauração dos processos ecológicos essenciais.⁵¹

Conforme assinalado, por exemplo, não se admite, o direito adquirido de poluir (direito adquirido de prática de ato ilícito), sabendo que as licenças ambientais têm prazo estabelecido e podem ser requeridas pela administração novas condições à atividade licenciada.⁵²

Portanto, resta clara a aplicabilidade da segurança jurídica sob nova ótica respeitante ao direito fundamental a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e saudável.

3.1 A (in)segurança jurídica e a reserva legal

A segurança jurídica será analisada sob a perspectiva de alteração da legislação ambiental, mais especificamente, com relação às reservas legais.

Por meio de uma linha do tempo, observam-se as muitas alterações legislativas referentes às RLs, e, para Antunes⁵³ algumas podem influenciarem situações pretéritas, portanto, seriam necessárias regras transitórias, o que ameaçaria os direitos adquiridos.

⁵¹ STJ – 2ª Turma – PET no REsp 1.240.122 / PR. Min. Relator: Herman Antônio Benjamin. 2/10/2012.

⁵² ANTUNES, Paulo de Bessa. *Comentários ao Novo Código Florestal*. São Paulo: Atlas, 2013. p 137.

⁵³ *Ibidem*.

Para o autor, há situações estabelecidas sob o regime anterior de uma lei, e fatos e negócios foram realizados, e direitos subjetivos e interesses consolidaram-se. Portanto, se fossem retiradas essas situações jurídicas, isso acarretaria transtornos legais, sociais e políticos, e ainda, salienta que o STF tem decidido de forma a resguardar o direito adquirido sem exceção a qualquer lei, inclusive em matéria referente ao meio ambiente.

Vale lembrar sempre a relevância do bem ambiental e as funções ecológicas a que se prestam as áreas de RL, não somente à coletividade, mas também ao âmbito individual, já que isso é inerente ao próprio conceito de propriedade rural.

Há pelo menos quatro serviços ecossistêmicos prestados pelas áreas naturais que são importantes ao proprietário e à sociedade, sendo elas: *a regulação hidrológica* (aumento do armazenamento, transferência e recarga de aquíferos); *a regulação atmosférica* (maior sequestro de carbono e redução de gases causadores do efeito estufa); *o controle da erosão*; e serviços ofertados pela biodiversidade (polinização e controle de pragas agrícolas).⁵⁴

Não há como negar que os serviços ecossistêmicos também constituem *bem de capital* para uma nação, um estado ou uma propriedade, e, nessa condição, são considerados pela literatura internacional como “capital natural”, definido como uma metáfora econômica para o estoque de recursos naturais físicos e biológicos.⁵⁵

A RL, no sistema jurídico brasileiro, se enquadra numa limitação administrativa, caracterizada como uma imposição geral, gratuita, unilateral e de ordem pública condicionadora do exercício de direitos ou de atividades particulares às exigências do bem-estar social.⁵⁶

As limitações administrativas são impostas por normas de ordem pública, derivadas do Poder de Polícia, inerente e indissociável da Administração, exteriorizadas sob a tríplice modalidade: *positiva* (fazer), *negativa* (não fazer) ou *permissiva* (deixar fazer).⁵⁷

⁵⁴ SILVA, op. cit., p. 77.

⁵⁵ Nesta obra, Aronson et al. propõem a restauração do capital natural e propõe uma ética de integração da ecologia com a economia numa abordagem holística, referenciando a sustentabilidade forte e fraca. (ARONSON, James; MILTON, Suzanne; BLIGNAUT, James N. *Restoring natural capital: science, business and practice*. Washington, DC: Island Press, 2007. p. 4.

⁵⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo brasileiro*. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 639.

⁵⁷ Idem.

Não somente a propriedade imóvel está sujeita às limitações administrativas, mas quaisquer outros bens e atividades particulares que possam prejudicar o bem-estar social, a ordem pública, os bons costumes, a segurança e a saúde da coletividade.

Aqui, é necessário dizer que a RL é medida que se impõe pela própria natureza da propriedade rural, pois sua instituição visa a resguardar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais, cumprindo a própria função socioambiental e, ainda, sem negar os benefícios individuais para a própria atividade exercida, pois cuida de proteger a água, o solo e o microclima, sem deixar de trazer a possibilidade de sua exploração através de manejo.

O Estado institui limitações visando a transformar a *propriedade-direito* em *propriedade-função* para o pleno atendimento de sua destinação social.⁵⁸

Meirelles aponta, na sua obra,⁵⁹ que se o impedimento de desmatamento atingir a maior parte da propriedade ou sua totalidade, deixará de ser limitação para ser interdição de uso da propriedade e, nesse caso, haveria a necessidade de o Poder Público indenizar a restrição, já que aniquilaria o direito dominial e suprimiria o valor econômico do bem, regra que deflui do princípio da solidariedade social, no qual só é legítimo o ônus suportado por todos em favor de todos, sem exceção no Direito pátrio e legislações estrangeiras.

Nesse aspecto, a reflexão especial é direcionada às áreas de florestas situadas na Amazônia Legal,⁶⁰ na qual as propriedades devem manter 80% da cobertura vegetal nativa, restando apenas 20% para a atividade a ser desenvolvida. Haveria, nessa situação, o que Meirelles apontou como uma interdição de uso da propriedade já que aniquilaria ou suprimiria o valor econômico do bem, suportando o proprietário, exclusivamente, o ônus (utilização de 20% do imóvel), num bônus que é também da coletividade, e, por isso o Estado deveria indenizar?

⁵⁸ MEIRELLES, op. cit., p. 641.

⁵⁹ MEIRELLES, op. cit., p. 647.

⁶⁰ Amazônia Legal é fruto de um imperativo político e não geográfico, surgiu como necessidade do governo de planejar e promover o desenvolvimento da região. Disponível em: <<http://www.sudam.gov.br/amazonia-legal>>. Acesso em: 24 jul. 2014. Compreende os Estados do Acre, Pará, Amazonas, Roraima, Rondônia, Amapá e Mato Grosso e as regiões situadas ao norte do paralelo 13° S, dos Estados de Tocantins e Goiás, e ao oeste do meridiano de 44° W, do Estado do Maranhão.

Não há dúvidas de que existem aqueles que são adeptos e sustentem essa corrente, ainda mais, porque houve uma alteração promovida pela MP 1.511, de 25/7/1996, que modificou a proteção da RL, com percentual mínimo de 50% das propriedades, inclusive no norte da Região Centro-Oeste e na Região Norte, e ainda, 80% nas áreas de cobertura arbórea que se constitui de fitofisnomias florestais e, depois, pela MP 1.956-50, de 27/4/2000, que instituiu a área da Amazônia Legal e 80% nas áreas de floresta.

Vislumbra-se, no entanto, que o Direito Ambiental é bem-específico, as regras e princípios são bem próprios, e a legislação à época objetivou uma proteção maior na tentativa de conter os desmatamentos daquela região e a enaltecer sua importância ecológica.

O entendimento que a nova legislação florestal ofereceu foi reconhecer que os respeitadores dos percentuais à época da legislação estão desobrigados de alcançar o percentual atual, por meio de recomposição, de compensação ou de regeneração (art. 68). No entanto, após a data de alteração da legislação sobre o percentual mínimo, a obrigação de atingi-lo permanece.

Em consonância com o princípio da segurança jurídica, os proprietários que contavam com 80% de área de RL, na data da MP, deveriam conservá-la, sem direito a alterar o uso do solo após essa modificação legislativa, mostrando-se acertada essa decisão.

A manutenção de área com cobertura vegetal não é apenas um encargo aos proprietários, afinal, através da proteção dos bens ambientais, haverá uma retribuição econômica e ecologicamente com a própria manutenção dos serviços ambientais.⁶¹

É lógico que as instabilidades no percentual das áreas de reservas florestais legais, por meio da legislação, afloram uma situação de ilegalidade, de inconstância e de diversas interpretações legislativas.

O reflexo sobre a diminuição do percentual pode afirmar uma retrocessão em proteção, ocasionando a diminuição ou a extinção de algumas funções da RL, o que ocorreu no caso da união de percentual de RL e APP, fundindo dois institutos diferentes na tentativa de dar legalização ambiental às propriedades rurais.

⁶¹ BENATTI, José Heder. Estrutura da propriedade agroambiental e seu regime jurídico. *Revista de Estudos Sócio-Jurídico-Ambientais Amazônia Legal*, Cuiabá, ano 2, n. 4, p. 72-73, jul./dez. 2008.

Com a nova legislação, a segurança jurídica adveio da proteção dos individuais, pois, no art. 68, os proprietários, ou possuidores, que realizaram supressão de vegetação nativa, respeitando os percentuais de RL, à época, estão dispensados de promover a compensação, regeneração ou recomposição.

A segurança jurídica é a força condutora no oferecimento de proteção. Benjamin esclarece que não deve se restringir apenas a proteger direitos subjetivos, mas “também deve ser oferecida para proteção de direitos coletivos e de valores como a proteção do meio ambiente, sendo possível reconhecer, desse modo, direitos adquiridos ambientais que não podem ser afetados pela retroação de leis”.⁶²

Não há como aceitar a consolidação na seara ambiental, pois se trata de um bem, cuja proteção é justificada pela própria existência humana (nós existimos e devemos protegê-lo), há uma ligação intrínseca, e o instituto da imprescritibilidade é, sem dúvida, um grande alicerce de que nada é estável quando está relacionado ao meio ambiente. Portanto, medidas diferentes podem ser requeridas a qualquer tempo: ações individuais ou coletivas, mudanças legislativas, ou quaisquer outras necessárias objetivando a proteção integral do meio ambiente para viabilizar a existência humana presente e a futura.

Conclui-se, então, que, embora a nova legislação tenha assegurado segurança jurídica aos individuais (proprietários que cumprirão o percentual de RL definido à época de cada legislação), afirma-se que não há como perpetuar isso no tempo, afinal, se num futuro próximo ou distante, houver a necessidade de aumentar o percentual com vistas a oferecer uma maior proteção ao meio ambiente e à existência humana, a lei poderá, sim, abarcar circunstâncias pretéritas, utilizando a segurança jurídica em prol do direito fundamental a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e sadio.

Conclusão

O instituto da RL é de grande relevância aos individuais, à coletividade e ao Estado, pois objetiva o cumprimento de um preceito constitucional do direito a um meio ambiente ecologicamente sadio e equilibrado.

⁶² LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. *Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial: teoria e prática*. 6. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: RT, 2014. p. 425.

A legislação passou por várias alterações, desde as MPs até a atual legislação florestal, com diversas mudanças, e algumas são suscetíveis de questionamentos sobre uma possível diminuição da proteção.

Além disso, se analisou a segurança jurídica aplicada ao Direito Ambiental, sempre resguardando o mais frágil da relação, nesse caso, o meio ambiente, em face das arbitrariedades, seja da coletividade, seja do indivíduo, seja do Estado.

Ademais, se situou a questão da alteração legislativa em face dos percentuais da RL, observando as necessidades ecossistêmicas de cada região. Notou-se que a Lei 12.652/2012 decidiu respeitar os percentuais das propriedades conforme a legislação da época, desobrigando, assim, da recomposição, compensação ou regeneração, em respeito à segurança jurídica própria do Estado de Direito.

No entanto, frise-se, que a importância da RL é tal que, havendo a necessidade de alterar o percentual aumentando-o, e assim, alcançar situações passadas, isso poderá ser feito, pois o meio ambiente é dinâmico e essencial à vida humana das presentes e futuras gerações, e o instituto da segurança jurídica deverá favorecer o mais frágil da relação, nesse caso, o meio ambiente, em face de quaisquer arbitrariedades.

Referências

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Comentários ao Novo Código Florestal*. São Paulo: Atlas, 2013.

ARONSON, James; MILTON, Suzanne; BLIGNAUT, James N. *Restoring natural capital: science, business and practice*. Washington, DC: Island Press, 2007.

BARNOSKY, Anthony D. et al. Has the earth's sixth mass extinction already arrived? *Nature Review*, v. 471. Issue 7336, p. 51-57, 3 mar. 2011.

BENATTI, José Heder. Estrutura da propriedade agroambiental e seu regime jurídico. *Revista de Estudos Sócio-Jurídico-Ambientais Amazônia Legal*, Cuiabá, ano 2, n. 4, jul./dez. 2008.

BENJAMIN, Antônio Herman. Abertura do 19º Congresso de Direito Ambiental, São Paulo, ano 2014.

_____. Direito Constitucional Ambiental brasileiro. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes. LEITE, José Rubens Morato. *Direito Constitucional Ambiental brasileiro*. 5. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2012.

_____. *Princípio da proibição de retrocesso ambiental*. In: SENADO FEDERAL. *O princípio da proibição de retrocesso ambiental*. Brasília. p. 63. Disponível em: <<http://www.mp.ma.gov.br/arquivos/CAUMA/Proibicao%20de%20Retrocesso.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2015.

BOSSERMANN, Klaus. Property rights and sustainability: can they be reconciled? In: Property rights and sustainability: the evolution of property rights to meet ecological challenges. Editado por GRINLINTON, David e TAYLOR, Prue. Martinus Nijhoff Publishers: 2011.

_____. *O princípio da sustentabilidade: transformando Direito e governança*. Trad. de Phillip Gil França. São Paulo: RT, 2015.

BRASIL. *Exposição de Motivos do Projeto de Lei da Câmara n. 30, de 2011, 1879/1999* na casa de origem. Deputado Sérgio Carvalho e outros. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichade tramitacao?idProposicao=17338>>. Acesso em: 26 maio 2015.

BRASIL. *Lei 12.651/2012*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm>. Acesso em 25 ago. 2014.

BRASIL. Medida Provisória 1511/1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/1511.htm>. Acesso em: 26 maio 2014.

BRASIL. Medida Provisória 1736-31/1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/1736-31.htm>. Acesso em: 26 maio 2015.

BRASIL. Medida Provisória 1956-50/2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/1956-50.htm>. Acesso em: 26 maio 2015.

BRASIL. Congresso Nacional. *MENSAGEM 385, de 1965, do Poder Executivo*. Anais do Senado, maio 1965. Sessões 39ª a 50ª. Brasília, 1965. T. I.

BRASIL. Senado Federal. *Projeto do novo código florestal busca contornar o conflito entre agricultura e meio ambiente*. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/codigo-florestal/senado-oferece-um-projeto-equilibrado-para-o-novo-codigo-florestal-brasileiro/>>

projeto-novo-codigo-florestal-conflito-entre-agriculta-e-meio-ambiente.aspx>. Acesso em: 22 maio 2015.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 6. ed. Coimbra, Portugal: Almedina, 1993.

CAPEZ, Fernando; CAPEZ, Flávio. Insegurança jurídica: o mal do século XXI. In: GERMANOS, Paulo André Jorge (Coord.); DALLARI, Adilson Abreu et al. *Segurança Jurídica: coletânea de textos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

BRASIL. Código Florestal. Entenda o que está em jogo. *SOS Florestas*. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/arq_editor/file/camaras_setoriais/Hortalicas/26RO/cartilhaCF.pdf>. Acesso em: 26 maio 2015.

GUAPYASSSÚ, Maísa dos Santos; HARDT, Letícia Peret Antunes. Avaliação de fragilidade ambiental: uma nova abordagem metodológica para Unidades de Conservação de uso indireto em áreas urbanas. *Floram*, Instituto de Florestas, UFRRJ, v. 5, n. 5, jan./dez. 1998.

IRIGARAY, Carlos Teodoro. Validade dos autos de infração lavrados contra desmatamentos ilegais anteriores a julho de 2012: irretroatividade da lei nova (Lei 12.651/2012) e inocorrência de anistia. *Revista do Superior Tribunal de Justiça*, v. 237, p. 723-732, 2015.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. *Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial: teoria e prática*. 6. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: RT, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo brasileiro*. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MILARÉ, Edis; MACHADO, Paulo Affonso Leme (Coord.). *Novo Código Florestal: comentários à Lei 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*. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: RT, 2013.

NOVAES, Viviane. Assessoria de Comunicação Social. Ministério da Agricultura. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/comunicacao/noticias/2016/03/pib-da-agropecuaria-tem-alta-de-1porcento-em-2015>>. Acesso em: 4 set. 2016.

SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia do direito fundamental à segurança jurídica: dignidade da pessoa humana, direitos fundamentais e proibição de retrocesso social no Direito Constitucional brasileiro. In: ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. *Constituição e segurança jurídica: direito adquirido, ato jurídico perfeito*

e coisa julgada: estudos em homenagem a José Paulo Sepúlveda Pertence. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 85-135.

SIQUEIRA, Marcio. *Centro das discussões políticas*: anistia equilibra o Código Florestal. Disponível em: <<http://www.odebateon.com.br/site/noticia/impressao/17858/centro-das-discussoes-politicas-anistia-equilibra-o-codigo-florestal>>. Acesso em: 1º jul. 2014.

RAITIO, Juha. *The principle of legal certainty in EC law*. MA USA: Kluwer Academic Publishers, 2003.

RICOEUR, Paul. *A ética, o político, a ecologia*. Entrevista com Paul Ricoeur (conversa recolhida por Edith e Jean Paul Deléage). *Écologie politique, Sciences, Culture, Sociétés*, 1993, n. 7. Disponível em: <http://www.uc.pt/fluc/lif/publicacoes/textos_disponiveis_online/pdf/Entrevista_com_Paul_Ricoeur_A_etica_o_politico_a_ecologia_1993.pdf>. p. 3. Acesso em: 9 set. 2014.

SILVA, José Afonso. *Direito Ambiental Constitucional*. 10. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2013.

SILVA, José Antonio Aleixo (Coord.). *O Código Florestal e a ciência*: contribuições para o Diálogo/ Sociedade brasileira de ciências. 2. ed. rev. São Paulo: SBPC, 2012. Prefácio.

BRASIL. STF. Superior Tribunal Federal. *Supremo recebe ADIs contra dispositivos do novo Código Florestal*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=228842>>. Acesso em: 1º jul. 2015.

BRASIL. STJ. Superior Tribunal de Justiça. 2ª Turma – *PET no REsp 1.240.122/PR*. Min. Relator: Herman Benjamin. 2/10/2012.

BRASIL. STF. Superior Tribunal de Justiça. 2ª Turma – *AgInt no AREsp 910486/SP*. Min. Relator Herman Benjamin. 21/2/2107.

TERRA, Marcelo. *Segurança jurídica e atividade imobiliária*. In: GERMANOS, Paulo André Jorge (Coord.); DALLARI, Adilson Abreu et al. *Segurança jurídica*: coletânea de textos. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

WEISS, Edith Brown. *Justice pour les générations futures*. Trad. de Jacques-Yves Cousteau Présente. Paris: Sang de la Terre, 1993.