UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

BRUNA STEDILE RIBEIRO PACHECO

**ALGUNS ASPECTOS DIVERGENTES DA LEI DA MATA ATLÂNTICA E A LEI DE
PROTEÇÃO DA VEGETAÇÃO NATIVA E SUAS IMPLICAÇÕES NA TUTELA
FLORESTAL**

CURITIBA

2019

BRUNA STEDILE RIBEIRO PACHECO

**ALGUNS ASPECTOS DIVERGENTES DA LEI DA MATA ATLÂNTICA E A LEI DE
PROTEÇÃO DA VEGETAÇÃO NATIVA E SUAS IMPLICAÇÕES NA TUTELA
FLORESTAL**

Artigo apresentado como requisito parcial à conclusão do curso de especialização em Direito Ambiental Setor de Ciências Agrárias, Universidade Federal do Paraná.

Orientador/Professor: Prof. Dr. Paulo de Tarso De Lara Pires

Coorientadora/Professora: Profa. Me. Jaqueline de Paula Heimann

CURITIBA

2019

ALGUNS ASPECTOS DIVERGENTES DA LEI DA MATA ATLÂNTICA E A LEI DE PROTEÇÃO DA VEGETAÇÃO NATIVA E SUAS IMPLICAÇÕES NA TUTELA FLORESTAL

Bruna Stedile Ribeiro Pacheco

RESUMO

No que se refere à utilização da vegetação nativa em regiões abrangidas pelo Bioma Mata Atlântica existem duas leis federais que o regram: Lei nº 12.651/2012 (Lei de Proteção da Vegetação Nativa) e Lei nº 11.428/2006 (Lei da Mata Atlântica). Assim, apesar da existência de uma Lei de proteção da vegetação nativa, a qual traz uma série de regras principalmente quanto às áreas de preservação permanente e reserva legal, se a área em discussão se encontrar no Bioma Mata Atlântica, deve-se observar também as restrições de uso e exploração da flora conforme a Lei da Mata Atlântica. Algumas divergências podem ser destacadas entre essas leis como: definição de pequena propriedade rural e/ou produtor rural e a intervenção em área de preservação permanente e reserva legal; escala temporal para pousio; atividades consideradas de utilidade pública, interesse social e baixo impacto ambiental; exploração eventual sem propósito comercial. Neste sentido, o objetivo desse trabalho é identificar os principais aspectos divergentes entre essas legislações quanto à utilização da vegetação nativa no Bioma Mata Atlântica e discutir de que forma tais aspectos podem afetar a tutela florestal. Pode-se concluir que apesar da existência de uma Lei de proteção da vegetação nativa, deve-se observar as restrições de uso e exploração da flora conforme a Lei da Mata Atlântica, sendo que a Lei nº 12.651/2012 e a Lei nº 11.428/2006 devem ser interpretadas, segundo os princípios do direito ambiental e em conjunto com o artigo 225 da Constituição Federal, de forma integradas.

Palavras-chave: Bioma Mata Atlântica. Restrições de uso e exploração da flora. Divergências.

ABSTRACT

Regarding forest management in regions covered by the Atlantic Forest Biome there are two federal laws that govern it, they are: Law nº 12.651/2012 (Law on Protection of Native Vegetation) and Law nº 11.428/2006 (Atlantic Forest Law). Thus, despite the existence of a Law of Protection of Native Vegetation, which brings a series of rules mainly regarding permanent preservation areas and legal reserve, if the area under discussion is in the Atlantic Forest Biome, one should also observe the restrictions on the use and exploitation of flora according to the Atlantic Forest Law. Some counterpoints can be highlighted among these laws as: definition of small rural property and intervention in permanent preservation area and legal reserve; time scale for fallow; activities considered of public utility, social interest and low environmental

impact; eventual exploitation without commercial purpose. In this sense, the objective of this paper is to identify the main counterpoints between these legislations regarding forest management in the Atlantic Forest Biome and discuss how such counterpoints affect forest protection. It can be concluded that despite the existence of a native vegetation protection law, the restrictions on the use and exploitation of the flora must be observed according to the Atlantic Forest Law, and Law nº 12.651/2012 and Law nº 11.428/2006 must be interpreted, according to the principles of environmental law and in conjunction with article 225 of the Federal Constitution, in an integrated manner.

Keywords: Atlantic Forest Biome. Restrictions on the use and exploitation of flora. Disagreements.

1 INTRODUÇÃO

Dado o status ocupado pelo meio ambiente na ordem constitucional vigente, a existência da floresta, seu uso e recuperação são essenciais para a existência do equilíbrio ecológico e é de interesse comum a todos. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, em colaboração com a sociedade civil, têm a responsabilidade comum na criação de políticas para a preservação e a restauração da vegetação nativa e de suas funções ecológicas (MACHADO, 2013; SOUSA; ROCHA, 2018).

No que tange ao meio ambiente, a Administração Pública possui, dentre as suas atribuições, a prerrogativa do poder-dever, que inclui a gestão dos recursos ambientais, valendo-se da implementação dos atos normativos em vigor, efetivando a tutela administrativa ambiental através do poder de polícia, especificadamente na preservação e proteção ambiental (GOMES; AGUIAR, 2018).

Dentre os grandes desafios dos agentes públicos nas atividades de proteção ao meio ambiente está o adequado exercício da competência legislativa, ou seja, criação, interpretação e aplicação das normas ambientais, além da legitimidade das obrigações e proibições que impõem, tendo em vista a grande produção legislativa disciplinando condutas relacionadas ao meio ambiente. Essas dificuldades são compreensíveis, na medida em que a temática ambiental ganhou contornos de destaque do ponto de vista jurídico (FIGUEIRÓ; COLAU, 2014; GOMES; AGUIAR, 2018).

No que se refere à utilização da vegetação nativa em regiões abrangidas pelo Bioma Mata Atlântica a seguinte legislação está envolvida:

- Lei nº 12.651/2012 (Lei de Proteção da Vegetação Nativa) que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa e dá outras providências (BRASIL, 2012).
- Lei nº 11.428/2006 (Lei da Mata Atlântica) que dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica e dá outras providências (BRASIL, 2006).

Neste sentido, a Lei nº 12.651/2012 e a Lei nº 11.428/2006 apresentam algumas divergências que podem entrar em conflito em alguns momentos e podem gerar interpretações equivocadas, bem como importar insegurança jurídica em quem tem o dever legal de tutelar o meio ambiente, sendo de extrema importância a discussão destes contrapontos.

De acordo com Machado (2013), um problema identificável é que a Lei nº 12.651/2012, que revogou expressamente o antigo Código Florestal, não fez menção à Lei nº 11.428/2006, apenas modificou expressamente o seu artigo 35 que trata da Reserva Legal e constituição da Cota de Reserva Ambiental. Apesar de tais normas não estarem “integradas” elas detêm pertinência quando se fala em Bioma Mata Atlântica. Neste sentido, o objetivo deste trabalho é identificar os principais aspectos divergentes entre a Lei de Proteção da Vegetação Nativa (Lei nº 12.651/2012) e a Lei da Mata Atlântica (Lei nº 11.428/2006) e discutir de que forma podem afetar a tutela florestal.

2 PARTICULARIDADES DO BIOMA MATA ATLÂNTICA

De acordo com o §4º do art. 225 da Constituição Federal, a Mata Atlântica é considerada patrimônio nacional, sendo que sua utilização deve ser feita sob condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais (BRASIL, 1988). Nesse contexto, foi criada uma lei específica para a proteção da Mata Atlântica que ocorre, atualmente, através da Lei nº 11.428/2006 que traz os casos de sua utilização, sendo o único bioma brasileiro que possui lei específica (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA, 2015).

O regime “especial para o referido bioma” se explica pelo fato de a Mata Atlântica ser um bioma intensamente ameaçado, devido ao intenso processo de fragmentação da vegetação, o qual é causado preponderantemente pelo crescimento das populações humanas (70% da população nacional vive em seu domínio) e a

consequente expansão de suas atividades, bem como pela agricultura (VARJABEDIAN, 2010; REIS NETO et. al., 2017).

A Lei nº 11.428/2006 estabelece modalidades de supressão e exploração diferenciadas de acordo com o estágio sucessional da vegetação: primária e secundária (estágios inicial, médio e avançado de regeneração). A definição do estágio sucessional depende de critérios técnicos estabelecidos em Resolução do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) e são diferentes quanto às formações florestais e ecossistemas associados (BRASIL, 2006). Basicamente é considerada vegetação primária aquela que sofreu ações antrópicas mínimas as quais não afetaram as características originais de estrutura e de espécies. Já vegetação secundária é a resultante dos processos naturais de sucessão ecológica após ter sofrido por interferência antrópica significativa (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA, 2015).

3 ASPECTOS DIVERGENTES ENTRE A LEI DE PROTEÇÃO DA VEGETAÇÃO NATIVA E A LEI DA MATA ATLÂNTICA

3.1 DEFINIÇÃO DO CONCEITO DE PEQUENO PRODUTOR RURAL E/OU PEQUENA PROPRIEDADE RURAL E A INTERVENÇÃO EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE (APP) E RESERVA LEGAL

Tanto a Lei da Mata Atlântica como a Lei de Proteção da Vegetação Nativa estabelecem algumas vantagens para pequenos produtores rurais e/ou pequena propriedade rural. Nesse sentido, o conceito de pequena propriedade rural e/ou de pequeno produtor rural é de extrema importância para definir quem se enquadraria a fim de poder usufruir dos “benefícios” da lei.

Apesar de a Lei nº 12.651/2012 conceituar “pequena propriedade rural” (ao contrário da Lei nº 11.428/2006 que define o conceito de “pequeno produtor rural”), ela utiliza o conceito de agricultor familiar trazido pela Lei nº 11.326 de 2006 a fim de caracterizar a pequena propriedade rural. Nesse sentido, pode-se assim ser realizada uma comparação de termos entre as duas legislações (Lei nº 12.651/2012 e Lei nº 11.428/2006).

De acordo com a Lei nº 12.651/2012, o conceito de pequena propriedade ou posse rural familiar é:

Pequena propriedade ou posse rural familiar: aquela explorada mediante o trabalho pessoal do agricultor familiar e empreendedor familiar rural, incluindo os assentamentos e projetos de reforma agrária, e que atenda ao disposto no art. 3º da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006; (art.3º,V, BRASIL, 2012).

A Lei nº 11.326/2006, por sua vez, define o agricultor familiar como aquele que pratica atividades no meio rural devendo: ter área máxima de 4 módulos fiscais; utilizar mão de obra da própria família nas atividades econômicas do seu empreendimento; ter percentual mínimo de renda familiar originada de atividades econômicas na forma definida pelo Poder Executivo e dirigir seu estabelecimento com a sua família (BRASIL, 2006). Já a Lei nº 11.428/2006 caracteriza o pequeno produtor rural:

Pequeno produtor rural: aquele que, residindo na zona rural, detenha a posse de gleba rural não superior a 50 (cinquenta) hectares, explorando-a mediante o trabalho pessoal e de sua família, admitida a ajuda eventual de terceiros, bem como as posses coletivas de terra considerando-se a fração individual não superior a 50 (cinquenta) hectares, cuja renda bruta seja proveniente de atividades ou usos agrícolas, pecuários ou silviculturais ou do extrativismo rural em 80% (oitenta por cento) no mínimo (art. 3º, I, BRASIL, 2006).

Portanto o tamanho de uma propriedade, para ser considerada pequena propriedade rural, por exemplo, de acordo com a Lei nº 12.651/2012, é de 4 módulos fiscais, sendo que o tamanho do módulo fiscal varia conforme o município. O módulo fiscal foi instituído pela Lei nº 6.746 de 1979 e corresponde à área mínima necessária de uma propriedade rural para que sua exploração seja economicamente viável (MACHADO, 2012). Já a Lei nº 11.428/2006 define que o pequeno produtor rural deve ter posse de gleba rural com área máxima de 50 hectares, causando certo conflito no enquadramento de uma propriedade como pequena propriedade rural.

Quanto aos benefícios da legislação federal aos pequenos produtores rurais e/ou pequena propriedade rural, conforme artigo 9º da Lei nº 11.428/2006:

Art. 9º A exploração eventual, sem propósito comercial direto ou indireto, de espécies da flora nativa, para consumo nas propriedades ou posses das populações tradicionais ou de pequenos produtores rurais, independe de autorização dos órgãos competentes, conforme regulamento.
Parágrafo único. Os órgãos competentes, sem prejuízo do disposto no caput deste artigo, deverão assistir as populações tradicionais e os pequenos produtores no manejo e exploração sustentáveis das espécies da flora nativa (art. 9º, BRASIL, 2012).

Nesse sentido, de acordo com a Lei nº 11.428/2006, pequenos produtores rurais independeriam de autorização dos órgãos licenciadores para exploração florestal eventual sem propósito comercial. Entretanto os limites para exploração, a

motivação, bem como a definição de quem se enquadraria como pequeno produtor rural divergem entre as duas legislações.

Outro benefício ao pequeno produtor rural contido na Lei nº 11.428/2006 está no artigo 23, em que é prevista uma modalidade de exploração em vegetação secundária em estágio médio permitida apenas ao pequeno produtor rural, desde que essa vegetação não esteja em APP e reserva legal:

Art. 23. O corte, a supressão e a exploração da vegetação secundária em estágio médio de regeneração do Bioma Mata Atlântica somente serão autorizados: [...]

III - quando necessários ao pequeno produtor rural e populações tradicionais para o exercício de atividades ou usos agrícolas, pecuários ou silviculturais imprescindíveis à sua subsistência e de sua família, ressalvadas as áreas de preservação permanente e, quando for o caso, após averbação da reserva legal, nos termos da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965 [...]; (art. 23,III, BRASIL, 2012).

Já os “benefícios” à pequena propriedade rural trazidos pela Lei nº 12.651/2012 encontra-se no artigo 52, em que ficou previsto que a supressão da vegetação em APP e reserva legal para atividades de baixo impacto em pequenas propriedades rurais dependeria de uma “simples declaração ao órgão ambiental” (art. 52, BRASIL, 2012).

Assim, enquanto a Lei nº 11.428/2006 faz uma “ressalva” às APPs e às áreas de reserva legal em seu artigo 23; a Lei nº 12.651/2012 permite estas intervenções ao pequeno produtor rural caso sejam consideradas atividades de baixo impacto. Ademais, a Lei nº 11.428/2006, reforça essa proibição quando menciona no artigo 11, inciso II, que o corte e a supressão de vegetação no Bioma Mata Atlântica são vedados quando a propriedade não respeitar as APPs e áreas de reserva legal:

Art. 11. O corte e a supressão de vegetação primária ou nos estágios avançado e médio de regeneração do Bioma Mata Atlântica ficam vedados quando: II-o proprietário ou posseiro não cumprir os dispositivos da legislação ambiental, em especial as exigências da Lei nº 4.771 (revogado pela Lei nº 12.651/2012), de 15 de setembro de 1965, no que respeita às Áreas de Preservação Permanente e à Reserva Legal (art.11,II, BRASIL, 2006).

De acordo com Machado (2013), a Lei nº 12.651/2012 não foi feliz ao estabelecer um sistema de gestão diferenciado para as APPs existentes em pequenas propriedades rurais. Ademais o fato de não se dar um prazo para que a administração pública possa analisar a ocorrência do baixo impacto ambiental, abre uma oportunidade para desmatar-se livremente num espaço territorial, que, pela Lei e pela

Constituição, deve ser protegido. A chamada “simples declaração” não protegerá os cursos de água, as encostas e os outros elementos geomorfológicos, pois se estará diante do fato consumado de um desmatamento, com aparência de legalidade (MACHADO, 2013).

Quanto à Lei nº 11.428/2006, ela também traz certa permissividade em relação ao corte e à supressão da vegetação em estágio médio permitida aos pequenos produtores rurais, deixando de reconhecer seu valor, suas funções e seus serviços ambientais, o que representa prejuízo ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, tendo em vista que prejudica o desenvolvimento futuro dessa vegetação em direção a estágios mais avançados de regeneração (VARJABEDIAN, 2010).

Outro ponto a destacar é que alguns processos de licenciamento ambiental, observam a classificação equivocada da vegetação (exemplo: estágio avançado ser classificado como estágio médio) e ainda, pode haver avaliação pontual e reducionista das formações vegetais, sem a devida análise de seu contexto ambiental de inserção, de forma ecossistêmica, seja por incompetência, seja por insuficiência de estudos ambientais, seja por má-fé (VARJABEDIAN, 2010).

Analisando-se tanto a Lei nº 12.651/2012 quanto a Lei nº 11.428/2006, conclui-se que elas são bastante permissivas para os pequenos produtores rurais e populações tradicionais, e, por outro lado, rígidas para os demais segmentos da sociedade. Isso pode prejudicar a preservação do bioma, pois grandes empreendedores acabam descumprindo as determinações legais e caso sejam autuados simplesmente pagam as multas e recorrem judicialmente das decisões.

3.2 ESTABELECIMENTO DE ESCALA TEMPORAL PARA CARACTERIZAÇÃO DE POUSSO

Tendo em vista que cada espécie vegetal cultivada necessita de determinado conjunto específico de nutrientes para seu desenvolvimento, a exploração permanente do solo causa o seu desgaste pela diminuição dos nutrientes que o compõem e assim, conseqüentemente, a produtividade deste solo é reduzida. Esse procedimento de degradação pode ser revertido por meio de algumas técnicas, entre elas está o pousio (CIRNE; SOUZA, 2014).

Nesse sentido, pousio é a técnica utilizada para preservar o solo, mantendo uma área sem cultivo por certo período de tempo para restabelecer os nutrientes

perdidos com o plantio anterior. Período este, em que o solo “descansa” do cultivo, podendo variar de acordo com a cultura em questão, condições da terra, desgaste do solo e demais particularidades (CIRNE; SOUZA, 2014).

A definição de pousio é semelhante para as duas legislações, diferindo apenas na escala temporal. De acordo com a Lei nº 11.428/2006: “pousio é a prática de interrupção temporária de atividades ou usos agrícolas, pecuários ou silviculturais do solo por até 10 anos para possibilitar a recuperação de sua fertilidade” (art. 3º, III, BRASIL, 2006). De acordo com a Lei nº 12.651/2012: “pousio é a prática de interrupção temporária de atividades ou usos agrícolas, pecuários ou silviculturais, por no máximo 5 anos, para possibilitar a recuperação da capacidade de uso ou da estrutura física do solo” (art. 3º, XXIV, BRASIL, 2012).

A definição de pousio torna-se importante para tutela florestal, pois conforme a Lei nº 12.651/2012, deve ser negada a autorização ambiental para desmatamento em propriedade rural abandonada devido ao descumprimento da função socioambiental da propriedade (BRASIL, 2012). E estando em pousio, a área não pode ser considerada como improdutiva, mas caso não se caracterize como pousio poderia ser considerada como “área abandonada” e, como consequência, não poderiam ser autorizados corte ou supressão de vegetação nesses locais, podendo até mesmo virem a ser objeto de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária (CIRNE; SOUZA, 2014).

O pousio precisa ser interpretado no intuito de não inviabilizar a política de Reforma Agrária e ao mesmo tempo garantir a proteção ambiental para as futuras gerações. O regime de pousio é uma técnica agrícola e, portanto, não condiz com o abandono da terra. O solo deve ser restaurado ou preservado, assim como um eventual espaço ecologicamente protegido que integre a propriedade. Por isso, há que se considerar a prática do pousio como um mecanismo de proteção ambiental e de utilização adequada dos recursos naturais (CIRNE; SOUZA, 2014).

Alguns aspectos do pousio como a fixação de um prazo máximo, seus beneficiários e suas restrições possuem grandes impactos, tendo em vista que o país possui grande atenção voltada ao ramo agrícola. A ausência de limites máximos para caracterização de pousio, por exemplo, tornaria possível que uma área rural permanecesse em regime de pousio indefinidamente, o que impediria a efetiva fiscalização quanto ao cumprimento da legislação ambiental e da função social da

propriedade. Assim a definição legal de um lapso máximo evita uma interpretação abusiva do instituto (CIRNE; SOUZA, 2014).

Enquanto a Lei nº 12.651/2012 estabelece o prazo máximo de 5 anos para caracterizar esta prática, a Lei nº 11.428/2006 estabelece o prazo de até 10 anos, além da exigência de tradicionalidade: “será admitida a prática agrícola de pousio nos Estados da Federação onde esse procedimento é utilizado tradicionalmente” (art. 26, BRASIL, 2006). Essas divergências entre as legislações para a definição da escala temporal geram certas dificuldades práticas em sua aplicação e assim de acordo com Cirne e Souza (2014), uma definição legal “padronizada” para pousio poderia ajudar na tarefa de evitar que uma terra improdutiva não fosse excluída do programa de Reforma Agrária por se afirmar estar em pousio, não deixando de lado a interpretação em benefício da mais efetiva proteção ao meio ambiente, dando o tempo adequado para recuperação da capacidade do solo.

3.3 DEFINIÇÃO DE ATIVIDADES CONSIDERADAS DE UTILIDADE PÚBLICA, INTERESSE SOCIAL E BAIXO IMPACTO AMBIENTAL

A definição de quais atividades enquadram-se como utilidade pública, interesse social e baixo impacto ambiental tem grande importância, tendo em vista que algumas modalidades de intervenção e/ou supressão são permitidas unicamente para essas atividades.

De acordo com o artigo 8º da Lei nº 12.651/2012, por exemplo, a intervenção ou a supressão de vegetação nativa em APP somente pode ser autorizada em casos de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental (BRASIL, 2012). A Lei nº 11.428/2006, art. 14, também estabelece que a supressão de vegetação primária e secundária no estágio avançado de regeneração somente pode ser autorizada em caso de utilidade pública, sendo que a vegetação secundária em estágio médio de regeneração pode ser suprimida nos casos de utilidade pública e interesse social, entretanto deve ser devidamente motivado e apenas quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento e mediante autorização (BRASIL, 2006).

De acordo com o art. 3º da Lei nº 12.651/2012, as atividades consideradas de utilidade pública são: atividades de segurança nacional e proteção sanitária; obras de infraestrutura destinadas às concessões e alguns serviços públicos como saneamento

e energia; atividades de mineração; atividades e obras de defesa civil; atividades que proporcionem melhorias na proteção das funções ambientais; outras atividades quando inexistir alternativa técnica e locacional (BRASIL, 2012).

De acordo com Amado (2015), pelo antigo Código Florestal (Lei nº 4.771/1965) era sempre imprescindível a inexistência de alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto para que fosse possível a exploração de APP em caso de utilidade pública, o que não foi reproduzido no artigo 8º da Lei nº 12.651/2012). Ao contrário da Lei nº 11.428/2006 que exige a inexistência de alternativa técnica e locacional.

Em relação ao antigo Código Florestal, assim como ocorreu com as hipóteses de utilidade pública, houve também alargamento dos casos de interesse social pela Lei nº 12.651/2012, sendo possível a viabilização até de obras de infraestrutura pública de esportes, lazer, atividades educacionais e culturais. Ademais também é possível intervenções em APP para regularização fundiária de assentados humanos em áreas consolidadas por pessoas de baixa renda (AMADO, 2015).

Apesar de haver certas semelhanças com a Lei nº 12.651/2012, o art. 3º da Lei nº 11.428/2006, estabelece casos de utilidade pública e interesse social mais limitados. Entre as atividades de utilidade pública estão: atividades de segurança nacional e proteção sanitária e obras essenciais de infraestrutura de interesse nacional destinadas a alguns serviços públicos. Já entre as atividades de interesse social estão: atividades imprescindíveis à proteção da integridade da vegetação nativa; atividades de manejo agroflorestal sustentável praticadas na pequena propriedade; demais obras, planos, atividades ou projetos definidos em resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (BRASIL, 2006).

Ademais a Lei nº 11.428/2006 não estabelece atividades de baixo impacto ambiental como a Lei nº 12.651/2012, estabelecendo apenas atividades de uso indireto no artigo 18:

Art. 18. No Bioma Mata Atlântica, é livre a coleta de subprodutos florestais tais como frutos, folhas ou sementes, bem como as atividades de uso indireto, desde que não coloquem em risco as espécies da fauna e flora, observando-se as limitações legais específicas e em particular as relativas ao acesso ao patrimônio genético, à proteção e ao acesso ao conhecimento tradicional associado e de biossegurança (art. 18, BRASIL, 2006).

Assim pode-se observar que a Lei nº 11.428/2006 é mais restritiva no rol de atividades consideradas como utilidade pública e interesse social, exigindo sempre a inexistência de alternativa técnica e locacional.

Segundo Garcia *et al* (2016), a maioria das atividades contempladas na Lei nº 12.651/2012 tem pertinência com a possibilidade de intervenção em APP. Para o tratamento de esgotos, por exemplo, é imprescindível a intervenção nas margens de cursos d'água para instalação de emissores. Além disso, os serviços de transporte, de telecomunicações e de transmissão de energia elétrica, muitas vezes, não têm outra alternativa de percurso senão avançando em áreas de APP. A exploração de minérios é fundamental, havendo casos em que é necessária à sua extração em áreas protegidas. Entretanto, de acordo com Garcia *et al* (2016) não existe nenhuma justificativa técnica para permitir a degradação de APP para atividades recreativas dispensáveis, como por exemplo, a construção de estádios de futebol, considerado como interesse social pela Lei nº 12.651/2012.

3.4 EXPLORAÇÃO EVENTUAL SEM PROPÓSITO COMERCIAL OU DE BAIXO IMPACTO AMBIENTAL

De acordo com a Lei nº 11.428/2006, a exploração eventual sem propósito comercial de espécies da flora nativa de formações naturais para consumo nas propriedades rurais, posses das populações tradicionais ou de pequenos produtores rurais independe de autorização dos órgãos competentes (BRASIL, 2006). O referido manejo, portanto, é permitido apenas para pequenos produtores rurais e limitada a exploração eventual. Entretanto a Lei nº 11.428/2006 por si só, não estabelece quais os limites do que seria considerada uma “exploração eventual”.

A Lei nº 12.651/2012 também traz uma modalidade de exploração florestal eventual sem propósito comercial, para consumo no próprio imóvel, a qual independe de autorização dos órgãos competentes, devendo apenas ser declarada previamente ao órgão ambiental a motivação da exploração e o volume explorado, limitada a exploração anual a 20 m³, a qual seria permitida inclusive em área de Reserva Legal (BRASIL, 2012).

Ademais, a Lei nº 12.651/2012, traz também uma modalidade de manejo sustentável da Reserva Legal em que é permitida a exploração florestal eventual sem propósito comercial para consumo na pequena propriedade rural independentemente

de autorização dos órgãos ambientais competentes, limitada a retirada anual de material lenhoso a 2 m³/ha, modalidade esta que não tem previsão na Lei nº 11.428/2006 (BRASIL, 2012). Entretanto o referido manejo não poderia comprometer mais de 15% da biomassa da Reserva Legal nem ser superior a 15 m³ de lenha para uso doméstico e energético por propriedade ou posse rural por ano, não sendo necessária reposição florestal se a matéria-prima florestal for utilizada para consumo próprio (BRASIL, 2012).

Ao contrário da Lei nº 11.428/2006 que não define o que seria considerado uma exploração eventual, a Lei nº 12.651/2012 traz uma definição no art. 56, § 3º:

§ 3º. Para os fins desta Lei, entende-se por manejo eventual, sem propósito comercial, o suprimento, para uso no próprio imóvel, de lenha ou madeira serrada destinada a benfeitorias e uso energético nas propriedades e posses rurais, em quantidade não superior ao estipulado no § 1º deste artigo (2 metros cúbicos por hectare para manejo sustentável da Reserva Legal para exploração florestal eventual, sem propósito comercial direto ou indireto, para consumo na pequena propriedade ou posse rural familiar) (art. 56, § 3, BRASIL, 2012).

Enquanto a Lei nº 11.428/2006 não define o que seria considerado exploração eventual, a Lei nº 12.651/2012 elenca a quantidade de 20 m³ por ano. Ademais a Lei nº 11.428/2006 limita essa prerrogativa apenas ao pequeno produtor rural ou populações tradicionais, enquanto a Lei nº 12.651/2012 não faz essa limitação, limitando à pequena propriedade rural apenas a modalidade de manejo sustentável da Reserva Legal de 2 m³/ha/ano.

Por outro lado, a Lei nº 12.651/2012 enfatiza que mesmo essa exploração não sendo passível de licenciamento ou autorização deve ser previamente declarada no órgão ambiental competente, menção esta não realizada pela Lei nº 11.428/2006, o que dificulta o controle e fiscalização pelo órgão ambiental.

Um dos problemas na gestão florestal a ser destacado é que a Lei nº 12.651/2012 traz a possibilidade de intervenção do órgão ambiental bem reduzida, principalmente no que se relaciona às prerrogativas do “pequeno produtor rural”, diante do número de pequenas propriedades rurais existentes. Assim o procedimento da “simples declaração” nos casos de exploração eventual sem propósito comercial, da forma como está apresentada pelo art. 52 da Lei nº 12.651/2012, conduz à ineficiência da Administração Pública, o que atenta contra à Constituição da República. Ademais não está fixado um prazo para que esta declaração chegue ao

efetivo conhecimento do órgão ambiental e para que possa manifestar-se sobre a legalidade ou não do procedimento (MACHADO, 2012).

Declarar significa “anunciar”, “revelar”, constituindo-se em uma comunicação formal em que o informante deve responder pela veracidade, tempestividade, clareza e completude da informação. E o fato de não estar escrito “declaração prévia”, não se retira a obrigação de o proprietário rural fazer essa declaração antes do início da atividade, pois não se anuncia uma obra depois de terminada. O objetivo da referida declaração é possibilitar ao órgão ambiental o controle e a comunicação com o proprietário rural, podendo até mesmo promover o embargo da atividade no caso de ilegalidade (MACHADO, 2012).

Sem a informação da quantidade de vegetação nativa a ser retirada, por exemplo, seria impossível o controle pelo órgão ambiental referente a quantidade máxima a ser retirada que seria de 20 m³ conforme Lei nº 12.651/2012. Tendo em vista que tudo que for suprimido acima dessa quantidade já não seria mais permitido e/ou necessitaria de procedimento de licenciamento, caracterizando, portanto, o caráter irregular da conduta.

Esses benefícios da legislação relacionadas a pequena propriedade rural e/ou ao pequeno produtor rural não favorecem a proteção ambiental, pois de acordo com Scardua e Leuzinger (2011), no bioma Mata Atlântica, 80% dos imóveis rurais contam com menos de 50 ha e assumindo-se um incremento médio anual da floresta de aproximadamente 2 m³/ano (o dobro da produtividade da Amazônia), a retirada de 20 m³/ano seria inviável para propriedades menores que 10 ha, tendo em vista que a retirada seria superior a capacidade de suporte da floresta. Assim, tendo em vista os atuais percentuais de cobertura florestal no bioma Mata Atlântica, esse tipo de manejo poderia redundar numa maior fragmentação da área, o que representaria uma perda da biodiversidade bastante significativa, independentemente da área a ser explorada, ferindo o princípio da prevenção (SCARDUA; LEUZINGER, 2011).

Ademais, no caso de supressão de vegetação para atividades de baixo impacto em APP ou reserva legal, o proprietário rural precisaria comprovar sua categoria de agricultor familiar e a natureza específica da atividade que pretendia empreender, mostrando, ou se for o caso comprovando, que esta atividade se enquadraria nos casos de dispensa de licenciamento. Assim se o proprietário ou posseiro ultrapassasse os limites fixados na legislação florestal ou ambiental, responderia pelos

danos com responsabilidade civil e administrativa, de natureza objetiva, e com responsabilidade penal, de natureza subjetiva (MACHADO, 2012).

Nesse sentido os critérios que caracterizam a exploração eventual sem propósito comercial direto ou indireto não podem ser considerados inofensivos, ainda mais considerando que poderão ocorrer sem anuência prévia dos órgãos competentes, configurando-se com um amplo convite para atividades de exploração clandestina, bem como irregularidades e burlas das mais variadas. Assim um sério problema é que não haverá controle. Qualquer intervenção na Mata atlântica para fins de exploração de produtos da floresta deveria ser objeto de avaliação técnica prévia e fundamentada do órgão ambiental com monitoramento permanente, entretanto esses aspectos não estão bem explícitos nas legislações relacionadas (VARJABEDIAN, 2010).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo em vista que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito de todos, a sua proteção é dever e atribuição constitucional dos órgãos ambientais. Entretanto, são diversos os aspectos divergentes entre normas que tratam de questões ambientais, ensejando muitas discussões em âmbito judicial. A falta de articulação entre as normas ambientais acaba resultando em confusão de interpretações (principalmente para técnicos da área ambiental), além de conceitos com termos equivocados e sem base técnica.

Os aspectos divergentes entre as legislações destacados nesse trabalho, importam certa insegurança jurídica, na medida em que a mesma situação prática está juridicamente disciplinada por dispositivos que contêm requisitos de certa forma “incompatíveis” entre si. Não há segurança jurídica nem para o empreendedor em desenvolver certas atividades em sua propriedade nem para o órgão ambiental ao emitir uma licença ambiental, um auto de infração ou até mesmo expedir uma notificação.

A Lei nº 11.428/2006 enfatiza que a conservação, proteção, regeneração e utilização do Bioma Mata Atlântica observaria o estabelecido na referida lei, bem como na legislação ambiental vigente, em especial o antigo Código Florestal (Lei nº 4.771/1965), revogado pela Lei nº 12.651/2012. Assim, apesar de a redação não ter sido “atualizada” pela Lei nº 12.651/2012 entende-se que se a área em discussão

encontrar-se no bioma Mata Atlântica, além das restrições de uso e exploração da vegetação nativa conforme disposições específicas da Lei nº 11.428/2006 dever-se-iam também observar as disposições da Lei nº 12.651/2012, interpretando as 2 leis de forma integrada, com aplicação principiológica, considerando ainda uma interpretação em conjunto com o artigo 225 da Constituição no que se refere à defesa, proteção ambiental e manutenção do equilíbrio ecológico.

Além dos aspectos divergentes elencados nesse trabalho, destaca-se a existência de certas dificuldades para o ente licenciador controlar as atividades que independeriam de licenciamento, pois não há um instrumento efetivo para controle e fiscalização, pois a maioria dos produtores acabam por realizar as atividades “isentas de licenciamento” sem ao menos comunicar o órgão ambiental, havendo assim muitas dificuldades por parte deste em mensurar as quantidades exploradas bem como as espécies da vegetação que seriam manejadas.

Ademais, na Lei de Proteção da Vegetação Nativa, o bioma Mata atlântica não recebeu o tratamento de bioma ameaçado de extinção e de patrimônio nacional, colocando em risco o pouco que resta dele. Seria prudente uma revisão tanto da Lei da Mata Atlântica como da Lei de Proteção da Vegetação Nativa, de forma a se estabelecer mecanismos mais eficientes para a conservação da Mata Atlântica e interação entre essas legislações, tendo em vista que a Lei de Proteção da Vegetação Nativa apesar de posterior à Lei da Mata Atlântica parece ter “esquecido” de esclarecer alguns pontos.

O presente trabalho não tem como objetivo simplesmente sugerir a mudança na legislação, mas sim apontar esses aspectos divergentes para que seja possível aperfeiçoá-las, apontando uma diretriz de sustentabilidade para esse bioma.

REFERÊNCIAS

AMADO, F. **Legislação Comentada para Concursos Ambiental**. São Paulo: Editora Método, 2015.

BRASIL. **Constituição (1988). Constituição: República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006**. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm>. Acesso em: 10 out. 2019.

BRASIL. **Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006**. Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11428.htm>. Acesso em: 10 out. 2019.

BRASIL. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nos 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nos 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória no 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/L12651compilado.htm>. Acesso em: 10 out. 2019.

CIRNE, M. B.; SOUZA, A. G. S. M. Pousio: O que é e quais são os seus possíveis reflexos nas questões ambientais. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v.11, n.21, p.75-106, jan./jun. 2014.

FIGUEIRÓ, F. S.; COLAU, S. G. Competência legislativa ambiental e aplicação da norma mais restritiva como forma de resolução de conflitos: uma análise crítica. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v.11, n.21, p.255-280, jan./jun. 2014.

GARCIA, C. L.; ELLOVITCH, M. F.; RODRIGUES, R. R.; BRANCALION, P. H. S.; MATSUMOTO, M. H.; GARCIA, F. C.; LOYOLA, R.; LEWINSOHN, T. M. **Análise científica e jurídica das mudanças no Código Florestal, a recente Lei de Proteção da Vegetação Nativa**. Rio de Janeiro: ABECO, 2016. Disponível em: <http://esalqlastrop.com.br/img/publicacoes/An%C3%A1lise%20cient%C3%ADfica%20e%20jur%C3%ADdica%20das%20mudan%C3%A7as%20no%20C%C3%B3digo%20Florestal.pdf>. Acesso em: 08 de nov. 2019.

GOMES, M. F.; AGUIAR, P. L. M. A atuação da polícia administrativa ambiental na fiscalização dos aterros sanitários municipais. **Revista de Direito Brasileira**, São Paulo, v.19, n.8, p.51-69, jan./abr. 2018.

MACHADO, P. A. L. Inovações na legislação ambiental brasileira: A proteção das florestas. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v.10, n.19, p.11-21, jan./jun. 2013.

MACHADO, P. A. L. **Legislação Florestal (Lei 12.651/2012) e Competência e Licenciamento Ambiental (Lei Complementar 140/2011)**. São Paulo: Cicacor Editorial, 2012.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA. **Mata Atlântica: principais regras da Lei n.º 11.428/06 / Ministério Público do Estado da Bahia**. Núcleo de Defesa da Mata Atlântica. Salvador: Ministério Público do Estado da Bahia, 2015. 24 p. Disponível em: <https://www.mpba.mp.br//atuacao/ceama>. Acesso em: 31 de out. 2019.

REIS NETO, A. F.; SILVA, L. J. A.; ARAÚJO, M. S. B. Mata Atlântica Pernambucana: Argumentos Jurídicos para implementação da R.E.D.D. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v.14, n.30, p.143-168, set./dez. 2017.

SCARDUA, Fernando Paiva; LEUZINGER, Márcia Dieguez. Mata Atlântica: as inconsistências dos instrumentos legais de utilização e proteção. **Revista de Informação Legislativa**, v. 191, p. 123-138, 2011. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/242912>>. Acesso em: 09 de nov. 2019.

SOUSA, R. A. M.; ROCHA, R. R. C. Atuação municipal na mitigação de impactos ambientais. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v.15, n.31, p.293-323, jan./abr. 2018.

VARJABEDIAN, R. Lei da Mata Atlântica: retrocesso ambiental. **Estudos Avançados**, São Paulo, v.68, n.24, p.147-160, 2010.