UNIVERSIDADE DO SUL DE SANTA CATARINA
UNISUL

RESERVA LEGAL E ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE
A TUTELA PELA AÇÃO CIVIL PÚBLICA

VALÉRIA CATAN

MONOGRAFIA APRESENTADA COMO EXIGÊNCIA PARCIAL PARA OBTENÇÃO DO TÍTULO DE ESPECIALISTA EM DIREITO CONSTITUCIONAL, SOB A ORIENTAÇÃO DA DRA SUSANA DOS REIS MACHADO PRETTO

RIBEIRÃO PRETO
NOVEMBRO/2008

RESUMO

A análise elaborada neste trabalho tem como foco o Direito Ambiental como ramo e disciplina do Direito em construção e evolução, demonstrando de maneira geral, o seu conceito, um breve histórico, sua finalidade, seus princípios norteadores e seu lugar no âmbito normativo da Constituição. Posteriormente demonstrou-se alguns espaços ambientais, explanando-se em cada caso e conforme oportuno, acerca do conceito, importância, objetivo, espécie de cada um deles e da importância de uma legislação de peso para efetivação de sua proteção. Em segundo lugar explanou-se mais detidamente o conceito de Reserva Florestal Legal diferenciando-a das Áreas de Preservação permanente, que são áreas especialmente protegidas pelo Código Florestal, à luz da Constituição federal e da função social da propriedade uma vez que a existência do direito à propriedade se convalida com o pressuposto da função sócio-ambiental da propriedade. Abordam-se as características e as conseqüências negativas para o meio ambiente decorrentes da ausência de vegetação natural das referidas áreas e da impossibilidade de compensação entre os espaços. Enfatizou-se ainda a importância da disciplina da exploração florestal; da responsabilidade do proprietário rural como guardião maior das Reservas

Florestais e APPs, em confronto com a falta de uma política educacional, que imprima consciência preservacionista e conservacionista na população, pois seria inofensivo as ações de tutela, mesmo que propostas em larga escala e por combativos Promotores de Justiça, visto a lentidão da máquina judiciária e o descrédito por que hoje passa a instituição. Por fim as vias judiciais atualmente utilizadas para proteção do acervo ambiental, sua eficácia e a possibilidade de compromisso de ajustamento de conduta pelo infrator, que já sinaliza como um meio educativo em prol da natureza.

INTRODUÇÃO

A grande ocorrência de reveses ecológicos, tem despertado a consciência ecológica da população, nos mais diversos seguimentos, chamando a atenção das autoridades para o problema da degradação e destruição do meio ambiente, natural e cultural, imprescindível à sobrevivência do homem.

Ao elevar o meio ambiente ecologicamente equilibrado à categoria de bem de uso comum do povo, o art. 225 da Constituição Federal reconheceu a importância da manutenção do equilíbrio ecológico, suscitando diversas questões quanto à efetividade de sua proteção para a qualidade de vida dos cidadãos.

A Constituição Federal visualizou o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito difuso transindividual. Ensina Hugo Nigro Mazzilli, in "A defesa dos interesses difusos em Juízo", que

difusos são os interesses ou direitos transindividuais, de natureza indivisível , de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato.

Tamanha é a amplitude e importância do Direito Ambiental, que essa categoria de direitos, mais que transindividual é direito trangeracional, pois visa a regulação da conduta do homem moderno com vistas à manutenção dos recursos naturais para as presentes gerações e preservação dos mesmos para as gerações futuras.

O objetivo traçado pelo preceito constitucional há de ser atingido, mas para isso é necessário que as pessoas não de mantenham indiferentes e inertes face ao gigantesco problema da degradação ambiental.

É necessário que se intensifiquem as ações educativas de conscientização aos proprietários rurais, em especial, pois os grandes guardiães da fortuna ambiental.

A legislação brasileira prevê que as propriedades rurais devam ter áreas destinadas à preservação do meio ambiente. Submete a legitimidade do exercício da propriedade ao cumprimento da função social dela própria, com enfoque oportuno à função sócio ambiental da propriedade.

Considerando a função social da propriedade, ao proprietário impõe-se o dever de exercer o seu direito de posse não mais em seu próprio e exclusivo interesse, mas em benefício da coletividade, sendo que, o cumprimento da

função social é que legitima o exercício do direito de propriedade pelo seu titular.

Assim, ao proprietário se impões o cumprimento dos requisitos constitucionalmente estabelecidos no art. 186 da Constituição Federal. Dentre eles, "a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente" (inciso II). À propriedade rural se impõe como meio de conservação e preservação do meio, a obrigação de instituir e averbar Áreas de Reserva Legal, na proporção em lei delimitada e Áreas de Preservação Permanente quanto as matas ciliares.

O espírito da Lei busca instituir a Reserva Legal e Áreas de Preservação Permanente, por imposição ao proprietário. A Lei, em seu âmago, busca a preservação do meio ambiente, que é bem jurídico comum de todos, contando também com a colaboração de todos, e, em especial do proprietário, que é o beneficiário da conservação e preservação dos recursos naturais de sua própria propriedade. É exatamente essa a preocupação do Direito em garantir a proteção aos recursos naturais da humanidade, mesmo que isso signifique abandonar ou alargar as clássicas classificações de *res* e *domínio* que a Constituição de 1988 incorporou no art. 225, ao definir o meio ambiente como uso comum do povo.

O que se pretende é a salvaguarda dos recursos naturais, a preservação do meio ambiente para as gerações futuras, garantindo-se o potencial evolutivo.

Entretanto, atualmente, o que se vê é a degradação sócio ambiental da propriedade privada provocada por impactos ambientais baseados na monocultura e na exploração intensiva e extensiva do tema, sem que haja um plano de sustentabilidade de exploração dos recursos naturais.

Assim, mister se faz, uma tomada de posição drástica e eficaz, inserindo-se planos estratégicos educacionais para uma exploração econômica ecologicamente equilibrada socialmente justa e culturalmente apropriada. Enquanto isso não ocorre, ou a passos lentos se instala, está o Poder Público municiado das Ações Judiciais adequadas, entre elas a Ação Civil Pública, para minimizar e tentar corrigir essas distorções.

Defender o meio ambiente é fator emergencial para a humanidade, uma vez que implica em peculiar manifestação de direito à vida, e então, presentes os instrumentos judiciais processuais de efetivação da tutela ao meio ambiente, como exemplo a tão eficaz Ação Civil Pública.

RESERVA LEGAL E ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE

A TUTELA PELA AÇÃO CIVIL PÚBLICA

PARTE I

1. NOÇÕES GERAIS DE DIREITO AMBIENTAL

1.1 Legislação ambiental no Brasil e Definição de Direito Ambiental

Nos períodos que antecederam a década de 60, o colonial, o imperial e republicano, a questão ambiental juridicamente não existia, caracterizando-se por raras iniciativas do Poder Púbico, mais no sentido de conservação do que propriamente preservação. O modelo de desenvolvimento econômico outrora exploravista e modernamente capitalista, sempre constituíram forte barreira à atuação do Poder Público no tocante à normatização ambiental, por conta da mentalidade arraigada na concepção privatista do direito de propriedade.

Podemos visualizar no Código Civil de 1917, no artigo 584, uma frágil tentativa de tutelar o meio ambiente, na proibição de construções capazes de poluir ou inutilizar, para o uso ordinário, a água de poço ou fonte alheia, a elas preexistentes (Dispositivo correspondente no novo Código Civil: art. 1.309).

Após o Código Civil, veio o regulamento de Saúde Pública (Decreto 16.300, de 31.12.23) que criou a inspetoria de Higiene Industrial e Profissional. Em 1934, surgiram o Código Florestal (Decreto 23.793 de 23.1.1934) substituído pelo vigente instituído pela Lei 4.771 de 15.09.65; o Código de Águas (Decreto 24.643 de 10.07.34); e o Código de Pesca (Decreto 221 de 28.01.1967). Mas, a tutela ambiental registrada nesses diplomas era de cunho esporádico, cujo traço preponderante da *voluntas legis* era o de direito de vizinhança. Tempos após, mais recentemente, surge a consciência da gravidade da deliberada depreciação do meio ambiente natural, cuja proteção passa a reclamar uma legislação diretamente destinada a prevenir, conscientizar, controlar e recompor sua qualidade . Então, em 1967, com o Decreto Lei 248 que instituiu a Política Nacional do Saneamento Básico, cujas diretrizes destinavam-se à aplicação nos setores de abastecimento de água e esgotos sanitários; e, também o Decreto Lei 303 criou o Conselho Nacional de Controle da Poluição Ambiental, órgão de âmbito nacional ligado ao Ministério da Saúde, com a finalidade de promover e coordenar as atividades de controle da

poluição ambiental. Uma política de amparo ao meio ambiente era traçada por esses dois decretos, mas pela Lei 5.318 de 26.09.1967 foram revogados, e esta nova instituiu a Política Nacional de Saneamento Básico.

Em 1973, o Decreto 73.030 de 30.10, criou a Secretaria Especial de Meio Ambiente, orientada para a conservação do Meio Ambiente e uso racional dos recursos naturais.

Após, alguns diplomas legais com cunho protetivo mais evidente, como o Decreto Lei 1.413 de 14.08.1975, dispunha sobre o controle da poluição do meio ambiente provocada por atividades industriais e o Decreto n.76.389 de 03.10.1975, dispunha sobre medidas de prevenção e controle de poluição industrial. Surge com o Código Penal Brasileiro, em 1940, no art. 271, uma norma precursora dos crimes ambientais, que definia o crime de corrupção ou poluição de água potável. Hoje ainda em vigor, tem pouca aplicação prática. Mais recentemente, a Lei n.6.938 de 31.08.1981, dá novos rumos à legislação ambiental. A lei Dispôs sobre a Política Nacional de Meio Ambiente e sobre o Sistema Nacional do Meio Ambiente, que passou a ser protegido de maneira integral, como sistema ecológico integrado, com autonomia valorativa e com garantias de implementação. A proteção ambiental propriamente dita começa aqui: a lei estabeleceu princípios, objetivos e instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, incorporou no ordenamento jurídico brasileiro o Estudo do Impacto Ambiental, instituiu um regime de responsabilidade objetiva para o

dano ambiental, e mais, conferiu ao Ministério Público a legitimação para agir na esfera da proteção ambiental, como exemplo a possibilidade de ingresso de Ações Civis Públicas.

Ainda há que ser lembrada a lei dos crimes contra o meio ambiente, n. 9.605, aprovada em 1998, que passa a responsabilizar administrativa, civil e penalmente ainda a pessoa jurídica, nos casos em que a infração seja cometida por decisão de seu representante legal ou contratual, ou de seu órgão colegiado, no interesse ou benefício da sua entidade, autorizando seja desconsiderada a sua personalidade jurídica, sempre que obstaculizar o ressarcimento de prejuízos causados à qualidade do meio ambiente. Assim, o meio ambiente apresenta-se como o conjunto de elementos naturais e culturais que interagem e condicionam o meio em que se vive, e é constituído por três elementos, conforme José Afonso da Silva[1], elementos esses o natural, o artificial e o cultural. O meio ambiente natural ou físico compreende o solo, a água, a atmosfera e toda interação dos seres vivos e seu meio; o meio ambiente artificial é constituído pelo espaço urbano construído, conjunto de edificações e equipamentos públicos; o meio ambiente cultural é integrado pelo patrimônio histórico, artístico, arqueológico, paisagístico, turístico de especial valor. Aqui, concentraremos nossa atenção ao elemento natural ou físico do meio ambiente, tutelado pelo Direito Ambiental por via da Ação Civil Pública.

[1] Cf. José Afonso da Silva, Direito Ambiental Constitucional, São Paulo, Malheiros, 2002, p.19 e 20

A Lei 6938/81 define meio ambiente, conforme seu artigo 3°:

> *"Para os fins previstos nessa lei, entende-se por meio ambiente o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite abrigar a vida em todas as suas formas."*

O homem aprendeu nos últimos anos, de maneira dramática, que suas intervenções na natureza podem ser muitas vezes desastrosas; mexer apenas num elo dessa complicada "teia" da vida pode levar a desequilíbrios imprevistos. O desmatamento indiscriminado de uma região, por exemplo, faz desaparecer diversas populações animais que ali viviam; além disso, a retirada dos vegetais favorece a erosão do solo pelas águas das chuvas; e essa degradação do solo pode tornar difícil, ou até mesmo impossível, a recuperação da área pelo reflorestamento. Ainda conforme José Afonso da Silva, a preservação, a recuperação e a revitalização do meio ambiente hão de constituir uma preocupação do Poder Público e, conseqüentemente, do Direito, porque ele forma a ambiência na qual se move, desenvolve, atua e se expende a vida humana[2]. Cristiane Derani [3], ao analisar o Direito Ambiental do ponto de vista econômico, que focaliza o papel da natureza como fornecedora de matéria prima, conceitua o meio ambiente como "espaço onde se encontram os recursos naturais", ressaltando que o conceito de meio ambiente deve ser definido como o conjunto de condições de existência humana, que integra e

[2] Cf. Ob. Cit, p. 21
[3] Cf. Cristiane Derani, Direito Ambiental Econômico, São Paulo, Max Limonad, 1997, p.71

influencia o relacionamento entre os homens. A natureza é fonte de recurso natural que implica em matéria a ser apropriada, e o homem, por sua vez, é o sujeito que interage sobre a natureza, apropriando-se dela. A interação do homem sobre a natureza no momento da transformação do recurso natural, constrói o meio ambiente. Devastar o meio ambiente, mais especificamente a vegetação, que é o escopo do nosso trabalho, simplesmente para ocupar o solo de maneira irracional e desordenada, almejando velozmente somente o retorno financeiro, sem qualquer planejamento de auto sustentabilidade (econômica, social e ecológica) implica inútil gasto econômico, vez que o barato na maioria das vezes, sai caro; ou, no caso ambiental jamais se verificará o retorno à situação anterior de equilíbrio. O que se pensar do desordenado extrativismo vegetal para fins farmacológicos, cosmetológios ou de indústria mobiliária? A derrubada indiscriminada do corpo vegetal, pode levar à extinção precoce de diversas espécies vegetais sequer conhecidas e catalogadas pelos estudiosos brasileiros, podendo levar a inestimável prejuízo a nível mundial, pois é bem sabido que o Brasil é a "galinha dos ovos de ouro" na questão de recursos naturais. Então, o Brasil perderá um potencial importante de recursos com a extinção de determinadas espécies, que inclusive servem de meio de vida para as famílias que se ocupam da atividade extrativista.

A ocupação do solo sem planejamento (desmatamento) e seu mau uso tem implicações drásticas, mesmo a curto prazo, como por exemplo, áreas

desertificadas, solos empobrecidos, inutilizados para agricultura, num país que tem nesta atividade seu estribo econômico.

Nesse contexto, surge o Direito Ambiental propondo-se a organizar o relacionamento do homem com o meio ambiente, regrando as atividades humanas que afetem ou venham a afetar todas as interações e processos físicos, químicos e biológicos que constituem o meio, pois é sabido que o ser humano é o maior, talvez único responsável pelas modificações que afetam a natureza ameaçando os mais diversos ecossistemas (somatória dos fatores biótico e abiótico). Haverá de se ter "braço de ferro" na questão da regulação e aplicação do Direito Ambiental, pois os sistemas ecológicos, imprescindíveis à nossa existência, mais cedo ou mais tarde podem ser irremediavelmente perdidos.

1.2 Objeto da Tutela Ambiental

O objeto da tutela jurídica do Direito Ambiental é a qualidade do meio ambiente em função da qualidade de vida, pois o direito à vida, como matriz de todos os direitos fundamentais do homem é que há de orientar as formas de atuação do Direito Ambiental. Em função da necessidade de maior apuração da qualidade e vida é que se orientará as formas de atuação do Direito Ambiental. A qualidade de vida é o bem jurídico maior (bem da vida) que o Direito Ambiental se propõe a proteger.

José Afonso da Silva[4] classifica o objeto da tutela jurídica em imediato e mediato. O objeto imediato é a qualidade do meio ambiente, e o objeto mediato é a saúde da população que, segundo o autor, se sintetiza na "qualidade de vida". A legislação ambiental abrange como objeto de proteção não tanto o meio ambiente globalmente considerado, mas dimensões setoriais, ou seja: propõe tutelar a qualidade dos elementos setoriais constitutivos do meio ambiente, como a qualidade do solo, do patrimônio florestal, da fauna, do ar atmosférico, da água, do sossego auditivo e da paisagem visual.

Em suma a disciplina visa a preservação do patrimônio ambiental (natural e cultural), e como finalidade a incolumidade da vida em geral, tanto a presente como a futura, conforme preceitos contidos nos §§ 1° e 4° do art. 225 da Constituição Federal, que se voltam para a proteção imediata de processos e conjuntos constitutivos do meio ambiente e da realidade ecológica, como forma de assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

1.3 Princípios Constitucionais do Direito Ambiental

O conjunto de normas fundamentais de organização e desenvolvimento de uma sociedade estão inseridas na Constituição Federal.

[4] Cf. Ob. Cit, p.81/82

Cada norma explanada deve sua interpretação à compreensão de todo o ordenamento jurídico. Os valores assim proclamados são exatamente os valores pelos quais se orientam os atos do Estado e da sociedade que organiza. Para que haja um encaixe perfeito entre as normas editadas, estas devem se espelhar em princípios, que servirão de base orientadora. No campo de Direito Ambiental, especificamente, interessa destacar a principiologia que norteia suas concepções. As leis que dispõem sobre meio ambiente estão dispersas em nosso ordenamento, então para a aplicação e interpretação o operador do direito deverá lançar mão dos princípios gerais que orientam a matéria. Esses princípios não se prestam apenas a orientar o aplicador e intérprete das leis ambientais, como também cumprem o papel de ordenar as disposições normativas pertinentes, conferindo-lhes sentido lógico e sistematizado. Ressalva-se aqui que a doutrina não é unânime ao elencar os princípios fundamentais que regem e informam as relações jurídicas relacionadas com o meio ambiente. Convencionamos abordar no presente trabalho os princípios da propriedade privada e da função social, o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, da indisponibilidade do interesse público, princípio da prevenção dos danos (ou da precaução), e o princípio do desenvolvimento sustentado.

1.3.1 Princípio da propriedade privada e da função social da propriedade

O regime jurídico da propriedade é disciplinado pela Constituição. Para que haja a legitimação da propriedade é necessário que ela cumpra com sua função social, conforme preceitua o ordenamento jurídico brasileiro. Aquela que descumprir essa função não poderá ser objeto de proteção jurídica. No Brasil, o exercício do domínio só se legitima se estiver de acordo com os elementos da função social, que são três, contemplados no art. 186, incisos I a IV da Constituição Federal e devem ser concomitantes, isto é, ocorrerem ao mesmo tempo. São eles:

I) elemento econômico: implica em aproveitamento racional e adequado;

II) elemento ambiental: trata da necessidade que se impõe à utilização adequada dos recursos naturais e preservação do meio ambiente. Denomina-se função sócio-ambiental da propriedade e será adiante abordada.

III) elemento social: é a observância das normas que regulam as relações de trabalho e a exploração que favoreça o bem estar dos proprietários e trabalhadores.

O proprietário que não atender à função social em qualquer de seus elementos, poderá ser penalizado com a perda do domínio, ou seja, poderá ser desapropriado e sua terra destinada à Reforma Agrária (art. 184, caput, CF).

Já o princípio da propriedade privada, estampado no art. 5°, XXII, da CF, dentre os princípios fundamentais, é pressuposto do princípio da função social da propriedade. Encontram-se correlacionados e o conteúdo de ambos é no sentido de assegurar a todos a existência digna, No atual ordenamento jurídico brasileiro, de cunho democrático, a propriedade não mais possui caráter de direito absoluto (de uso, gozo e disposição pelo titular de direito real), mas também contempla em seu conceito a necessidade de cumprir com a função social, compreendida nos três elementos já citados.

Para a caracterização do descumprimento da função social basta a inobservância de um dos requisitos. Então, a propriedade que utiliza inadequadamente dos recursos naturais disponíveis, não contribuindo para a preservação do meio ambiente e do equilíbrio ecológico, está sujeita à desapropriação, pois em descumprimento com a função sócio ambiental.

1.3.2 Princípio da supremacia do interesse público sobre o privado.

Princípio que norteia o Direito Público em geral.

A expressão interesse público pode ser associada a bem de toda a coletividade e a proteção ambiental, é medida de interesse coletivo, e, conseqüentemente, o direito ao meio ambiente sadio não pode ser fruído por um cidadão em particular, senão por todos de forma indistinta. É interesse eminentemente público o meio ambiente sadio, e deve prevalecer sobre todos os outros interesses de natureza privada, principalmente pelo fato de que a preservação ambiental é o meio para assegurar a existência da vida em sociedade. Por isto, a doutrina tem-se orientado no sentido de elencar entre os princípios basilares do direito ambiental aquele que defende a superioridade dos interesses públicos. Havendo dúvida sobre a aplicação das normas a um caso concreto, deve prevalecer aquela que proteja os interesses da sociedade.

1.3.3 Princípio da indisponibilidade do interesse público.

Segundo esse princípio é vedado à autoridade administrativa omitir-se ou retardar providências relevantes no atendimento do interesse público, em virtude de qualquer outro motivo. Tratando-se de bem de uso comum do povo, como inserto no art. 225 da CF, o meio ecologicamente equilibrado não se inscreve entre os bens suscetíveis de disponibilidade pelo Estado. E, como bem jurídico de interesse coletivo, não se pode dispor em matéria de Direito Ambiental. Ao Estado, constitui dever indeclinável de agir em defesa do meio

ambiente, evitando agressões que lhe sobrecaiam, daí a importância das Ações Civis Públicas.

1.3.4 Princípio da prevenção dos danos (ou da precaução)

O Direito Ambiental é fundamentadamente um conhecimento interdisciplinar. Diversas áreas do conhecimento humano estão diretamente envolvidas nas questões ambientais e, por conseqüência, na legislação ambiental. Em muitos casos , as situações que se apresentam são aquelas que estão na fronteira da investigação científica. Nem sempre outras ciências podem oferecer ao Direito uma certeza quanto a determinadas medidas que devam ser tomadas para evitar esta ou aquela conseqüência danosa ao meio ambiente. Aquilo que hoje é visto como inócuo, amanhã poderá ser considerado extremamente perigoso e vice-versa. A existência legal e constitucional do Estudo de Impacto Ambiental, como medida prévia para a avaliação dos efeitos da eventual implantação de um projeto ambiental, é a materialização do princípio que pode ser extraído do preceito contido no inciso VI do artigo 170 da Constituição Federal. Existe, portanto, um dever jurídico-constitucional de levar em conta o meio ambiente quando se for implantar qualquer empreendimento econômico. Na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e

Desenvolvimento- Rio 92 o princípio da precaução ganhou reconhecimento internacional :

> *"Com o fim de proteger o meio ambiente, os estados devem aplicar amplamente o critério de precaução conforme as suas capacidades. Quando haja perigo de dano grave ou irreversível, a falta de uma certeza absoluta não deverá ser utilizada para postergar-se a adoção de medidas eficazes em função do custo para impedir a degradação do meio ambiente".*

O princípio da precaução é aquele que determina que não se produzam intervenções no meio ambiente antes de se ter a certeza de que estas não serão adversas para o meio ambiente. O princípio da precaução está ligado aos conceitos de afastamento de perigo e segurança das gerações futuras, como também de sustentabilidade ambiental das atividades humanas. Precaução é cuidado – "*in dúbio pro securitate*"- e é esse princípio que deve corresponder à essência do Direito Ambiental. O cerne da política Ambiental deve compor-se em uma conduta preventiva, mais do que corretiva, nos quais os recursos naturais sejam protegidos e utilizados moderadamente, com a cautela necessária visando à garantia de um meio ambiente adequado à vida no planeta. Para tanto, a política Ambiental, através do Estado (Poder Público), deve adotar como conclusão da precaução ações como a defesa contra perigo ambiental iminente, afastamento ou diminuição de risco para o meio ambiente e proteção às bases naturais de existência (recursos naturais) e o desenvolvimento sustentável. Daí a importância das Ações Civis Públicas, objetivo maior desse

trabalho. É sabido e lastimável que na maioria das vezes as violações ao meio ambiente são irreversíveis e os prejuízos nem sempre mensuráveis, pois podem aparecer após décadas (por ex. erosões), por isso, em matéria ambiental, prevenir é mais importante que reconstituir ou obter indenização futura por dano já ocorrido.

Neste sentido, à administração empenhada no desenvolvimento de uma política ambiental preventiva, é mister a adoção e implementação de pesquisa no campo ambiental, imposição de objetivos de política ambiental a serem alcançados a médio e longo prazo, fortalecimento dos órgãos estatais competentes para a melhora na execução dos programas ambientais, pois é sabido que a administração carece de recursos até de abastecimento de veículos, para vistoria e implementação de planos de recuperação e orientação para averbação de áreas a serem protegidas (por ex. DEPRN-São Paulo).

A Ação Popular é o instrumento posto à disposição dos particulares para garantia da prevenção do prejuízo ambiental através de tutela liminar, que suste imediatamente a atividade lesiva. E, o Ministério Público que pode agir preventivamente por meio da Ação Civil Pública, escopo deste trabalho, para obtenção de liminar que obrigue a paralisação do empreendimento agressor, sejam obras a serem implantadas ou supressão de vegetação.

1.3.5 Princípio do Desenvolvimento Sustentado

A proteção ao meio ambiente não pode ser considerada de forma isolada e sim constituir parte integrante do processo de desenvolvimento. Desenvolvimento sustentado é o desenvolvimento que atende às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de responder às suas próprias necessidades.

Para Cristiane Derani[5] o desenvolvimento é sustentável quando satisfaz às necessidades presentes sem comprometer a habilidade das futuras gerações em satisfazer suas próprias necessidades. O ajustamento da prática econômica com o uso equilibrado dos recursos naturais é o objetivo do desenvolvimento sustentável, para assegurar a manutenção das bases vitais de produção e reprodução do homem - o que implica dizer em manutenção dos recursos naturais- garantindo uma relação satisfatória entre ele e o meio ambiente.

Para Paulo B. Antunes[6] não se pode falar em desenvolvimento sustentado sem que o fator humano deste desenvolvimento tenha logrado atingir um nível capaz de assegurar o seu florescimento pleno em condições de ampla dignidade. O equilíbrio ecológico não se consegue com uma participação igualitária entre todos os seres vivos na imensa roda que é o desenrolar da vida

---

[5] Cf. Ob. Cit, pp 126 e 170

[6] Antunes, Paulo de Bessa, Direito Ambiental, 6ª edição , Ed. Lúmen Júris, pp. 64 e 65

em todas as formas pelas quais esta se manifesta. Ao contrário, os papéis são diversificados e, praticamente, impossíveis de serem quantificados. Nas palavras de Negret[7] temos que:

> *Cada ser vivo desempenha função específica qualitativa e quantitativamente nessa dinâmica energética, e é justamente nessa participação desigual, nesse desequilíbrio complementar que se baseia a estabilidade do sistema. A desigualdade é a alma que impulsiona a evolução e a revolução. De cada um, segundo suas possibilidades; a cada um, segundo suas necessidades. Esta Lei Universal cumpre-se inexoravelmente e conduz o processo histórico na evolução da matéria.*

A fim de que se garanta o desenvolvimento sustentável, mister se faz a imposição, pelo Estado, de normas capazes de instrumentalizar políticas de desenvolvimento, ou seja, normas que fluam na direção da compatibilização da atividade econômica com o aumento das potencialidades do homem e do meio natural, sem exauri-lo.

1.4 Conteúdo Normativo do art. 225 da Constituição Federal

O Direito Ambiental encontra seu núcleo normativo destacado no Capítulo VI do Título VIII, tratado como parte da "Ordem Social". Assim dispõe o "caput":

---

[7] Negret, Rafael, Ecossistema- Unidade Básica para o Planejamento da Ocupação Territorial, p.1

"Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações, com as prescrição de normas impositivas de conduta visando assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Revelando um direito de conteúdo intergeracional, vem a primeira parte do art. 225, agasalhando o direito, incluindo a atual geração e as futuras. O meio ambiente ecologicamente equilibrado tem caráter jurídico de patrimônio coletivo que não está na disponibilidade particular de ninguém, quer seja o comum do povo ou o Estado[8], diz-se que é um direito de caráter transindividual. O Estado deve preservar o meio ambiente através de um exercício de planejamento de suas atividades, assegurando ambiente equilibrado também às futuras gerações, aí a conclusão de ser um direito intergeracional.

Segundo José Afonso Da Silva[9], o conteúdo das normas que integram o § 1°, é de caráter instrumental, pois outorgam direitos e impõem deveres relativamente ao setor ou ao recurso ambiental que lhes é objeto. Nelas se conferem ao Poder Público os princípios e instrumentos fundamentais de sua atuação para garantir o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Outra proposta do art. 225, encampada nos § § 2° a 6°, caracteriza um conjunto

[8] Derani, em obra citada, asserta que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um bem jurídico constitucionalmente protegido, não podendo ser desmembrado em parcelas individuais.
[9] Cf. Ob. Cit, p. 52

de determinações particulares, em relação a objetos e setores, referidos notadamente no § 4° , nos quais a incidência do princípio contido no *caput* se revela de primordial exigência e urgência, dado que são elementos sensíveis que requerem imediata proteção e direta regulamentação constitucional, a fim de que sua utilização, necessária talvez ao progresso, se faça sem prejuízo do meio ambiente. Por serem áreas e situações de elevado conteúdo ecológico é que o constituinte entendeu que mereciam, desde logo, proteção constitucional.

Em suma, o art. 225 da CF prescreve ao Poder Público e à coletividade, basicamente: a proteção e manutenção dos ecossistemas visando à garantia da sua integridade, declarando, inclusive, áreas a serem especialmente protegidas; o uso sustentável dos recursos naturais e medidas preventivas compensatórias. A expressão Poder Público se refere a todas as entidades autônomas que compõe o Estado Federal. Então pela CF foram traçados limites para que cada ente (municipal, estadual e federal), exercesse sua competência legislativa em defesa das florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e controle da poluição e também sobre a responsabilidade por dano causado ao meio ambiente (art. 24, CF, incisos VI e VIII).

PARTE II

2. RESERVA LEGAL

São espaços destinados à conservação ambiental, onde admite-se o uso direto, desde que com manejo. Ocorrem especialmente sobre a propriedade privada de forma a garantir a biodiversidade ecológica e o bem-estar das presentes e futuras gerações , conforme prescrito no art. 225, caput e § 1°, inciso III da Constituição Federal.

2.1 Conceito e finalidade da Reserva Legal

Entende-se por Reserva Florestal Legal a 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. Assim, as áreas de preservação permanente não entram no cômputo do percentual de reserva legal,

que incide apenas sobre a floresta de domínio privado e é um espaço especialmente protegido, nos termos do art. 225, § 1°, III, da Constituição Federal. Esses espaços limitam o direito de propriedade, e variam em função da localização regional e da natureza da vegetação (floresta, cerrado ou campos gerais) na proporção de: I) 80% da propriedade rural situada em área de floresta localizada na Amazônia legal (estados do Acre, Pará, Amazonas, Roraima, Rondônia, Amapá e Mato Grosso e regiões situadas ao norte do paralelo 13°S, dos Estados de Tocantins, Goiás e Maranhão), II) 35% na propriedade rural situada em área de cerrado localizada na Amazônia legal, sendo no mínimo na Amazônia Legal, sendo no mínimo 20% na propriedade e 15% na forma de compensação em outra área, desde que esteja localizada na mesma microbacia e seja averbada na matrícula do imóvel , III) de 20% em propriedade rural situada em área de floresta ou outras formas de vegetação nativa localizadas nas demais regiões do país (incluindo-se florestas e cerrados); IV) de 20% em propriedade rural em área e campos gerais localizada em qualquer região do país. Ela não se confunde com reserva de fauna, que é uma área especialmente protegida não por si, mas em função das populações animais que nela existem, e é de domínio público e que tem seu regime jurídico estabelecido no art. 19 da Lei 9.985, de 2000. Já a Reserva Florestal Legal é protegia por si e é de domínio privado. A reserva legal de florestas não é servidão, mas simples restrição ao direito de propriedade, e por isso não indenizável. Na área destinada à reserva florestal legal não é permitido o corte raso da vegetação

nativa, primitiva ou regenerada. Entende-se por floresta nativa a que se compõe de espécies originárias do país e da região em que floresce, opõe-se à floresta formada de espécies exóticas, que são formadas de espécies estranhas ao meio em que vegeta. Floresta primitiva é a floresta nativa em que não se verificou a atividade do homem modificando a sua formação vegetal, é conhecida como mata virgem. E floresta regenerada é a que se verificou por via de reflorestamento natural, a partir de tocos e restos da floresta primitiva.

A Reserva Florestal está legalmente prevista nos art. 16 e 44 do Código Florestal, Lei n. 4771/65 (com as modificações dadas pela Medida Provisória 2.166-67 de 2001), incide sobre propriedades de domínio privado e deve ser averbada à margem da inscrição da matrícula do imóvel no Registro de Imóveis competente. Alberga a 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 da fauna e flora nativas. Conforme já exposto, a área a ser delimitada dentro da propriedade está estipulada em lei e dependerá da região do país onde está encravada, e do tipo de vegetação ocorrente. O espírito da Lei, ao estabelecer a Reserva Legal é no sentido de conservação da biodiversidade, mantendo amostras de diferentes ecossistemas florestais em diferentes situações ecológicas em todo o território nacional. Garantir-se-á a função sócio-ambiental da propriedade (fundamento

constitucional), visando as gerações futuras. No plano ecológico, justifica-se pela proteção da biodiversidade.

2.2 Disciplina da Exploração Florestal

A Política de Conservação Florestal não deve significar mobilização, manutenção estática de forma que os recursos permaneçam eternamente inaproveitáveis, mas sim uma política minuciosa de conservação que permita o aproveitamento contínuo dos recursos naturais, através da utilização racional dos recursos naturais, obedecendo o planejamento científico colocado a nossa disposição. Conservar, no âmbito biológico, significa colocar em harmonia o Homem e o ambiente, sem que as ações de um prejudiquem o outro. Conforme Roberto Gama e Silva "o verdadeiro escopo de uma política conservacionista inteligente é o de assegurar o aproveitamento contínuo das plantas, animais e materiais úteis, por meio de ciclos ajustados de colheita e renovação"[10]. Não se trata de manutenção estática dos recursos, de modo que permaneçam inaproveitáveis, mas sim, implica em uma política conservacionista que permite o aproveitamento contínuo dos recursos naturais, através da utilização racional do meio ambiente de forma que não se comprometa seus atributos. Há então, uma restrição imposta pelo Poder Público, através de lei, que limita o direito de

[10] Roberto Gama e Silva, "A Hiléia e a ocupação racional da Amazônia", in Francisco Rego Fernandes e outros, A Questão Mineral da Amazônia , p. 34

propriedade, mas permite a exploração racional através de planos de manejo sustentável. Interessante apresentar parte do estudo realizado pelo professor Fernando Roberto Martins do Departamento de Botânica da UNICAMP, que critica o permissivo do item "b"do art. 16 do Código Florestal (quanto à exploração de áreas para produção de madeira) e a possibilidade de exploração da Reserva Legal mediante plano de manejo. Na sua concepção, "planos de manejo não passam de um arrazoado de palavras para justificar ações que, na prática, não passam de um extrativismo primitivo e predatório", um subterfúgio no qual se apóiam as autoridades para permitir uma extração primitiva em áreas de sistemas naturais que deveriam ser conservadas.

A Reserva Legal é protegida tanto por lei ordinária como pela própria Constituição. É competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal, conforme art. 24, caput, cc. inciso VI da CF. Dessa forma nem o proprietário privado, nem o Poder Executivo podem consentir na sua diminuição ou supressão, a não ser que haja expresso permissivo legal federal. Assim, portarias, resoluções e atos de mesma categoria, não podem mudar o percentual exigido para as reservas, como não podem alterar as exigências legais que as caracterizam.

2.3 Limitações ao uso da Propriedade.

Ao proprietário são atribuídas algumas limitações como por exemplo a inalterabilidade de destinação da área de reserva legal e a interdição de corte raso, como as mais importantes.

Estabelecida a área destinada à Reserva Florestal Legal dentro da propriedade, deverá ser ela averbada à margem da inscrição da matrícula do imóvel, no cartório registro do município competente e a partir daí vedada a alteração de sua destinação, nos casos de transmissão a qualquer título ou de desmembramento da área. Essa é a regra do § 2° do art. 16 da lei 4771/65 com a alteração da redação dada pela lei n. 7803/89. Com esse dispositivo a lei visou dar permanência à área florestada do país, determinando a imutabilidade da Reserva Florestal. Assim, nas hipóteses de transmissão *inter vivos*, nas hipóteses de acessão, usucapião, sucessão, a área de reserva tem que continuar preservada mesmo com os novos proprietários.

A Reserva Florestal Legal é uma imposição que limita o uso da propriedade; assim, ao proprietário é vedado o corte raso de vegetação (tipo de corte em que é feita a derrubada de árvores total ou parcial, deixando o terreno momentaneamente livre de cobertura arbórea), e a construção de edificações. Independente disso, o fato da aquisição da propriedade ter ocorrido quando já havia sido suprimida a cobertura vegetal original, não exime a responsabilidade

do novo proprietário em restaurar a Reserva Florestal, obrigação essa imposta pela Lei Florestal. Ser-lhe-á vedado o exercício de qualquer atividade agropecuária ou exploravista, sendo que a primeira, é regra desconhecida dos agropecuaristas, pelo menos os de pequeno porte. Já a regra que proíbe a extração de madeira é mais difundida, apesar de pertencerem ao mesmo corpo legal.

Sendo as Florestas bem jurídico de interesse comum, assim como é de interesse coletivo o meio ambiente ecologicamente equilibrado, a averbação da Reserva Legal pode ser provocada por qualquer pessoa (art. 217 da Lei de Registros Públicos, 6015/73) incluindo aí o Ministério Público e as associações. Por fim, salientamos que da obrigação de constituição da Reserva Legal pelo proprietário do imóvel não decorre a obrigação de indenização pelo Poder Público. A obrigação de instituir e manter a Reserva Legal é uma generalidade decorrente de lei que recai sobre a propriedade (obrigação real- *propter rem)* e não sobre o proprietário.

E mais, com a instituição da Reserva Legal a propriedade estará atendendo a dois princípios constitucionais: a função social da propriedade (art. 5° XIII da CF), e a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente (art. 186 da CF). Por isso, não há que se falar em indenização.

Assim como as Áreas de Preservação Permanente, a área destinada à Reserva Florestal Legal é isenta de tributação e o pagamento do ITR - Imposto Territorial Rural.

2.4 Reserva Legal e Áreas de Preservação Permanente

Tanto as áreas de preservação permanente com as Reservas Legais são espaços territoriais especialmente protegidos, previstos constitucionalmente e cuja composição decorre de Lei. Ambas limitam o uso da propriedade, porém, as Áreas de Preservação Permanente possuem rígidos limites de exploração, se caracterizam especificamente como áreas de preservação, sendo-lhe proibida a exploração econômica, mesmo que com manejo. Já as Reservas Legais se caracterizam como áreas de conservação, posto que admissível o uso direto, desde que com manejo. No estudo realizado pelo professor Fernando Roberto Martins, as Áreas de Preservação Permanente destinam-se prioritariamente a proteger o meio ambiente, especialmente nas situações de paisagem previstas pelo Código Florestal. As Reservas Florestais têm superfície definida em relação ao tamanho da propriedade e não ocupa as posições de paisagem definidos nos art. 2° e 3° do Código Florestal.

Assevera que a principal função da Reserva Legal é de preservação da biodiversidade em todo o território do país, enquanto que a área de preservação

permanente tem a função de preservação e manutenção da estabilidade das áreas mais sujeitas à degradação, com maior enfoque aos recursos hídricos. Relativamente à incidência, as Reservas Legais incidem sobre o domínio privado e as áreas de preservação permanente sobre o domínio público e privado. Entretanto, de maneira geral, a função ecológica de ambas seja equivalente - no tocante à manutenção do equilíbrio ambiental - o Código Florestal dispensa a elas disciplinas jurídicas distintas.

2.5 A responsabilidade do proprietário rural em face da Reserva Legal

Hoje, o direito de propriedade não mais possui aquela feição de outrora. Essencialmente o direito de propriedade hoje, só é reconhecido pela ordem jurídica estatal se for cumprida a função social da propriedade concomitantemente com o proveito pessoal do detentor do domínio.[11]

Nesse contexto, a Reserva Legal instituída pelo proprietário rural por imposição legal é meio que se impõe para o cumprimento da função social da propriedade, visto que a constituição dessa área de preservação e conservação visa a manutenção do equilíbrio ecológico e conseqüente bem estar e qualidade de vida para as presentes e futuras gerações.

---

[11] *Cf.* José Afonso da Silva, *Ob. Cit.* P.223/224

Já mencionado, e cumpre reforçar que a propriedade, em seus componentes de uso, gozo, fruição e disponibilidade, não constitui um direito em si mesmo, absoluto e oponível *erga omnes* se não estiver em consonância com os princípios que lhe regem, dentre eles, o princípio da função social da propriedade. Por sua vez, a propriedade privada cumpridora de sua função social deve ter instituída a área de Reserva Legal devidamente averbada em cartório de Registro de Imóveis, bem como as áreas de Preservação Permanente nas situações dispostas em lei- ao longo dos rios, lagos, reservatórios, olhos d' água, no topo de morros, montes, montanhas e serras,em altitudes superiores a 1.800m; nas encostas com declividade superior a 45°. Assim, cumpre concluir não atender à função social a propriedade que não possui suas áreas de Preservação Permanente e Reserva Legal devidamente florestadas, caracterizando o uso nocivo da propriedade (art. 1°, parágrafo único da Lei 4771/65- Código Florestal) e exercício antisocial da propriedade.

Assim, o proprietário rural, principal guardião da fortuna ambiental, só será legítimo proprietário se cumprir com a função social. A propriedade que descumpre essa função não pode ser objeto de proteção jurídica.

O princípio da função social decorre da Constituição Federal, dispostos em uma plêiade de dispositivos nela contidos, e vem consagrado também dentre os princípios informadores da ordem econômica, conforme dispõe o art. 170: "A ordem econômica tem por fim assegurar a todos existência

digna conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:...propriedade privada, função social da propriedade, defesa do meio ambiente". (caput, incisos II, III e IV).

Também o art. 186 elenca em seus incisos os elementos da função social: "a função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: aproveitamento racional e adequado; utilização adequada dos recursos naturais e preservação do meio ambiente".

A função social figura hoje como um elemento constitutivo do conceito jurídico de propriedade de maneira que, à propriedade dotada de função social, que não esteja a cumpri-la não se justifica sua proteção jurídica. Da afirmação de que a propriedade privada possui uma função social decorre a imposição, ao proprietário do "dever de exercer o seu direito de propriedade não mais unicamente em seu próprio e exclusivo interesse, mas em benefício da coletividade".

A propriedade rural estará a cumprir sua função social quando atentar para os ditames do art. 186 da Constituição Federal, *in verbis:*

Art. 186: A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

I- aproveitamento racional e adequado;

II- utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;
III- observância das disposições que regulam as relações de trabalho;
IV- exploração que favoreça o bem estar dos proprietários e de trabalhadores

A responsabilidade do proprietário rural em face da Reserva Legal se amolda nos três elementos constitutivos da função social da propriedade, quais seja: o econômico, o social e o ambiental.

Presentes o aproveitamento racional e adequado, vislumbra-se o elemento econômico, que relaciona-se com a produtividade do imóvel, produtividade esta aliada à responsabilidade que o proprietário tem de zelar pelos recursos naturais e evitar a degradação do meio ambiente, assim estará cumprindo com os três elementos acima mencionados.

Assim, mesmo que a produtividade, do ponto de vista estritamente econômico, esteja, presente, a propriedade rural poderá ser desapropriada para fins de reforma agrária se descumprido um dos demais requisitos caracterizadores da função social (elemento ambiental ou social). O elemento ambiental está compreendido na utilização adequada dos recursos naturais disponíveis à preservação do meio ambiente (inciso II do art. 186).

Parte-se do princípio de que deve haver uma compatibilização da exploração econômica da terra com a preservação do meio ambiente. Aqui, há que se falar na função sócio-ambiental da propriedade , novo instituto, presente

na Constituição Federal de 1988 e decorrente do princípio da função social da propriedade. Ainda há que se observar o inciso II do art. 186, que dispõe sobre "preservação do meio ambiente", noção mais rigorosa e protetiva que conservação: essa é a base constitucional de onde se extrai o reconhecimento da função sócio ambiental da propriedade. Assim, para o exercício pleno do direito de propriedade, observar-se-á pelo proprietário a preservação do meio ambiente. Logo, não atende à função social, a propriedade que não possui suas áreas de preservação permanente e de reserva legal devidamente florestadas. A propriedade que promove ou permite atividade explorativa em área de preservação permanente, ou que não destina a fração legal do imóvel para reserva florestal, está descumprindo sua função sócio-ambiental, pois seus recursos naturais são utilizados inadequadamente, em prejuízo da preservação ambiental. Agindo assim, o proprietário, especialmente o rural, está fazendo uso nocivo da área de sua propriedade (art. 1° parágrafo único da Constituição Federal/88), e promovendo o exercício antisocial da propriedade, legitimando a intervenção do Poder Público, por exemplo, através da Ação Civil Pública.

Vale trazer a lição de Roxana Borges:

> *"... A propriedade cuja exploração não respeita a vocação natural da terra, degradando o seu potencial produtivo, que não mantém as características próprias do meio natural, que agride a qualidade dos recursos ambientais, não contribuindo para a manutenção do equilíbrio ecológico da propriedade, nem é adequada à saúde e à qualidade de vida das*

> *comunidades vizinhas está sujeita a sofrer desapropriações. O simples fato de ser a propriedade produtiva não garante sua proteção contra a desapropriação por interesse público para fins de reforma agrária. Se tal propriedade se mantém produtiva, em discordância com as normas ambientais que sobre ela incidem, não se verifica, aí, o cumprimento de sua função social,conforme preceitua o art. 186 da Constituição Federal. A exploração econômica não é intocável quando proporciona degradação ambiental.*[12]".

Conclui-se que a propriedade cumpridora de sua função sócio-ambiental, ou seja, aquela que visa a preservação do meio ambiente e utiliza adequadamente os recursos naturais, opera em favor do interesse comum de todos. Esse é o princípio do elemento ambiental. Ainda, o elemento social é aquele decorrente da observância das normas que regulam as relações de trabalho e exploração que favoreça o bem estar dos proprietários e trabalhadores (inciso III e IV). A inobservância desses elementos implica em aproveitamento irracional e inadequado da propriedade, o imóvel rural que, para alcançar a produtividade (elemento econômico), descumpre as disposições que regulam as relações de trabalho, está a descumprir com a sua função social, o que retira do proprietário a legitimidade de *dominus*.

Do art. 225 da Constituição Federal decorre a imposição de não degradar o meio ambiente e, conseqüentemente, de defendê-lo e preservá-lo para

---

[12] "Cf Roxana Cardoso B. Borges, "Função ambiental da propriedade e reforma agrária". Porto Alegre, Livraria do Advogado, 1998, p 308-309.

as presentes e futuras gerações. Prescreve o § 3° do art. 225 a responsabilidade do agente pelas condutas lesivas ao meio ambiente, sujeitando-o ao dano.

A reparação dos danos causados ao meio ambiente, por ofenderem interesses difusos da sociedade, merecem especial atenção do legislador no campo da responsabilidade civil. Hoje, consagrada a teoria da responsabilidade objetiva ou teoria do risco integral, cuja necessidade de reparação independe da demonstração da culpabilidade do dono, no caso o proprietário rural, bastando a existência do dano e nexo causal entre ele e a atividade lesiva.

Ao proprietário se impõe o dever de preservar as áreas de preservação permanente e a instituição da Reserva Florestal Legal, sob pena de reparação de danos eventualmente causados, a ser cobrado, por exemplo, por meio da Ação Civil Pública.

PARTE III

3.1 Vias Processuais Jurídicas de Proteção Ambiental

Diante das imposições ambientais legais que se sobrepõem ao proprietário rural e até ao Poder Público, mister que meios processuais de efetivação das medidas sejam colocadas à disposição da população e do próprio Estado conforme apontamento feito por José Afonso da Silva[13], "a responsabilidade pelos danos ambientais apura-se por meios processuais, segundo o princípio da legalidade e o princípio de garantia de acesso à jurisdição. Diversos são os meios processuais de proteção ambiental, cita o renomado autor, a ação penal, o processo comum ordinário, ação popular, ação civil pública, o mandado de segurança coletivo, a tutela cautelar. Dentre os diversos instrumentos processuais de efetivação da tutela ambiental, abordaremos no nosso trabalho a Ação Civil Pública.

---

[13] Cf. Ob. Cit., p. 219

3.2 A Ação Civil Pública como instrumento jurídico processual destinado à tutela ambiental.

A Ação Civil Pública é instrumento processual destinado à tutela dos interesses difusos, dentre os quais, o meio ambiente é o exemplo por excelência (art. 1°, inciso I, da Lei 7347/85 de 24.07.85 LACP). A Constituição Federal de 1988 conferiu ao Ministério Público legitimidade para sua propositura, nos termos do inciso III, do art. 129. Ademais, tal legitimação é repetida pelo artigo 5°, da Lei 7347/85.

A ação judicial é denominada "civil" porque tramita perante o juízo civil e não criminal. Tem ainda a denominação "pública" porque defende bens que compõem o patrimônio social e público, assim como os interesses difusos e coletivos, como se vê no art. 129, III, da Constituição Federal.

Esta ação visa proteger o meio ambiente, o consumidor e os bens e interesses de valor artístico, estético, histórico, paisagístico e turístico, compreendidos como interesses difusos e coletivos (art. 129, III, CF), erigidos pela Constituição Federal à categoria de direitos fundamentais e elencado entre as cláusulas pétreas. É a ação adequada para os interesses transindividuais, proposta por diversos colegiados ativos, pois dispõe a lei que a legitimidade ativa para a propositura da Ação Civil também cabe às pessoas jurídicas estatais, autarquias, empresa pública, fundação, sociedade de economia mista ou por associações, nos termos do art. 5° a Lei 7347/85.

O escopo da Ação Civil Pública é: cumprimento da obrigação de fazer, cumprimento da obrigação de não fazer e/ou condenação em dinheiro. No âmbito do Direito Ambiental, para a tutela do meio ambiente há que se considerar o impacto ambiental ou seja, a degradação que o fato provoca na natureza- terra, água, ar, flora e fauna ou nos sítios naturais ou artificiais, dignos de preservação. A Ação Civil Pública, nesse contexto, é o instrumento adequado para impedir o dano ou postular a recuperação do meio ofendido.

A legitimidade ativa, conforme já mencionado, é do Ministério Público, mas também poderá ser proposta por autarquias, empresa pública, fundação, sociedade de economia mista ou por associação (art. 5°, Lei 7347/85), ficando nestes casos o Ministério Público obrigado a atuar como fiscal da lei, nas ações em que não intervier como parte, nos termos do art. 5°, § 1° da Lei 7347/85.

Pode, facultativamente, o Ministério Público utilizar-se do Inquérito Civil, instituído pela LACP, a fim de possibilitar a colheita de testemunhos, documentos e perícias para dar fundamento ao pedido inicial. O Inquérito Civil não tem forma de processo judicial e nem é indispensável, mas não deixa de constituir um valioso instrumento administrativo.

A atuação do Ministério Público na Ação Civil foi, por fim, constitucionalizada em 1988 (art. 129, III) *in verbis:* "São funções institucionais

do Ministério Público: III_ promover o Inquérito Civil e a Ação Civil Pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

3.3 O Inquérito Civil

3.3.1 Natureza Jurídica e finalidade

Na propositura da Ação Civil Pública, para sua instrução é facultado ao Ministério Público instaurar Inquérito Civil, que será iniciado por intermédio de Portaria e assim constituir meio destinado a coligir provar e outros elementos de convicção que possam fundamentar a atuação processual do Ministério Público.

Instrumento investigativo por excelência, tem por finalidade possibilitar a colheita de provas ou outros elementos de convicção suficientes para embasar a Ação Civil Pública. É instrumento exclusivo do Promotor de Justiça: vale dizer, não existe Inquérito Civil instaurado, instruído e presidido por associações, ou quaisquer dos demais legitimados *ad causam* para a Ação Civil.

Contrariamente ao que ocorre em relação à legitimação para a propositura da Ação Civil, que além do Promotor, foi também estendida a outros

entes, o Inquérito Civil foi concebido com a exclusiva função de servir o Ministério Público, possibilitando ao órgão valer-se de instrumental que legitima procedimento de pesquisa preliminar, com objetivo de buscar elementos de convicção acerca de eventuais danos ocasionados aos interesses difusos e coletivos, postos sob a proteção da ação coletiva. É de natureza inquisitorial, nos mesmos moldes do que ocorre com o inquérito policial.

Instaurado o Inquérito Civil, que será presidido pelo Promotor Público, não poderá ser concluído em prazo inferior a dez dias: se após as diligências não houverem fundamentos suficientes para a propositura da Ação Civil,os autos do Inquérito Civil serão arquivados, por decisão fundamentada do Promotor, e após remetidos ao Conselho Superior do Ministério Público, que os examinará, homologando ou rejeitando a promoção de arquivamento; na segunda hipótese, o Conselho designará outro órgão do Ministério Público para o ajuizamento da Ação.

3.4 Do compromisso de Ajustamento de Conduta

Proposta a Ação Civil o *parquet* ou os outros legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais. O compromisso de ajustamento de conduta é um dos instrumentos jurídicos processuais de tutela do meio ambiente, firmado

mediante cominações e que tem eficácia de título extrajudicial. Ou seja, é possível a execução forçada para cumprimento da obrigação, pelo infrator.

Encontra-se na LACP a possibilidade de um acordo formulado entre o legitimado ativo e o infrator a fim deste reparar os danos causados ao meio ambiente, conforme dicção do § 6° do seu art. 5°.

Do mesmo modo, a Lei dos Crimes Ambientais (Lei 9605/98) estimula a solução amigável dos conflitos.

Como o Ministério Público, na Ação Civil Pública, age em defesa dos interesses indisponíveis, e é apenas substituto processual, o instituto da transação está inviabilizado pois tratam-se de direitos metaindividuais. Esses direitos são inegociáveis e intransferíveis, porque não são de conteúdo econômico-patrimonial. Se a ordem constitucional os confere a todos, deles não se pode desfazer, logo, não se pode transacionar.

Viabilizado a formalização do termo de ajustamento de conduta, referido instrumento jurídico possibilita ao autor do fato ofensivo a interesses coletivos, que harmonize o seu comportamento às exigências da Lei.

Tais acordos estipulam multas pecuniárias para o caso de não cumprimento, nos termos do § 2°, do art. 12, da Lei 7347/85, e o valor apurado deverá ser corrigido e revertido ao Fundo de Defesa dos Direitos Difusos-FDD, que aplicará as suas reservas na reparação dos danos ocasionados..

Legitimados passivos na Ação Civil serão todos os responsáveis pelas situações ou fatos ensejadores do processo, sejam pessoas fisicas ou jurídicas, inclusive as estatais , autarquias ou paraestatais. Na Ação Civil Pública o réu tem responsabilidade objetiva pelos danos causados ao meio ambiente; por isso o autor não precisa demonstrar culpa ou dolo na sua conduta. Basta ficar evidenciado o nexo causal entre a ação ou omissão lesiva ao bem protegido no processo.

Essa responsabilidade objetiva está estampada na Lei 6938/81 que, ao dispor sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, estabeleceu expressamente que "é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade", art. 14, § 1°.

Quanto aos efeitos pretendidos com a decisão da Ação Civil, encontra-se a condenação em dinheiro ou o cumprimento da obrigação de fazer ou não fazer (art. 3° da Lei 7347/85).

Apresenta-se mais racional a imposição de fazer ou não fazer, como por exemplo, reflorestar uma área ofendida por corte indevido de suas espécies ou supressão de construções indevidamente encravadas na área objeto da Ação, do que a condenação pecuniária.

O interesse público é pautado no sentido de obstar a agressão ao meio ambiente ou obter a reparação direta e em espécie do dano, do que receber qualquer quantia em dinheiro para sua recomposição, mesmo porque quase sempre a consumação da lesão é irreparável, como ocorre nos desmatamentos de uma floresta natural.

Há de se mencionar que a tutela do tipo cautelar deve ser muito utilizada no campo dos interesses metaindividuais, onde muitas vezes o que interessa é a *prevenção do dano,* antes que sua reparação, esta última tornada às vezes impossível ou ineficaz,como se dá, *v.g.*, no sítio paisagístico irremediavelmente desfigurado, na espécie animal tornada extinta, no alimento deteriorado já distribuído à população, etc... Compreende pois, que a Lei 7347/85 fale duplamente nas cautelares (art. 4° e 5°) e discipline a concessão de liminares (art. 12 e § 1°), tudo reforçado pelos meios coercitivos voltados à obtenção da tutela específica da obrigação (*astreintes*, multa diária), conforme Rodolfo de Camargo Mancuso[14].

"Havendo perigo de dano grave ou irreversível, a falta de certeza científica absoluta não deverá ser utilizada como razão para se adiar a adoção de medidas eficazes em função dos custos para impedir a degradação do meio

[14] Mancuso, Rodolfo de Camargo. Ação Civil Pública em defesa do Meio Ambiente, do Patrimônio Cultural e dos Consumidores, Lei 7347/85 e legislação complementar, 9ª edição. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2004, p. 262/263

ambiente"- é o que dispõe o Princípio nº 15 estabelecido na Conferência da Terra, no Rio de Janeiro (dita ECO 92).

"Importar-se com a Terra, protegendo e restaurando a diversidade, a integridade e a beleza dos ecossistemas do planeta. Onde há risco de dano irreversível ou sério ao meio ambiente, deve ser tomada uma ação de precaução para prevenir prejuízos" - é como dispõe o Princípio nº 12 da Carta da Terra (1997).

3.5 A Ação Civil Pública para constituição da Reserva Florestal Legal e Áreas de Preservação Permanente

Ficou demonstrado na exposição em tela que o proprietário rural tem a obrigação constitucional e legal de florestar as Áreas de Preservação Permanente, bem como de instituir, averbar e florestar a Reserva Legal. O cumprimento dessas obrigações por razões evidentes, é medida que causa impacto benéfico ao meio ambiente, ante o aumento de área sem cobertura vegetal. Sendo assim, trata-se de manifesto interesse difuso, que pode e deve defendido pela via da Ação Civil Pública.

O nosso sistema processual civil de longa data admite a condenação por sentença em obrigação de fazer e de não fazer, via da cominação de multa para o caso de descumprimento da obrigação.

Não bastassem as disposições a respeito na Lei da Ação Civil, agora a multa diária tem previsão expressa no Código de Processo Civil. Sendo assim, não só é possível como recomendável que os legitimados ativos usem da Ação Civil para a reconstituição da vegetação natural obrigatória nas Áreas de Preservação Permanente e de Reserva Legal.

CONCLUSÃO

Através da utilização da Ação Civil Pública, a proteção ambiental judicial ao meio ambiente, visto como um bem jurídico de uso comum do povo, é uma realidade que vem se consolidando.

Não é a Ação Civil Pública um simples procedimento de continuação a uma denúncia ou representação sem elementos de comprovação da ocorrência ou ameaça de danos ambientais, mas sim um veículo de tutela jurisdicional eficaz na proteção do meio ambiente.

Assim, para sua propositura há uma prévia análise dos elementos embasadores, muitas vezes precedida de Inquérito Civil, procedimento administrativo, decorrente de qualquer denúncia e que servirá à colheita de provas objetivando o convencimento e a viabilidade ou não de se recorrer à via judicial.

Aliado à atual tendência do Ministério Público de valorizar o aspecto preventivo na proteção ambiental, através de possíveis ajustamentos de conduta no curso do Inquérito Civil, está o Poder Público ingressando com atividades educativas em defesa do meio ambiente, junto ao Programa Educacional das escolas e junto à Secretaria da Agricultura e Meio Ambiente, visando atingir os proprietários rurais, principais guardiões do acervo ambiental.

Os danos ambientais e/ou ameaças, englobam os vários tipos de poluição e principalmente a lesão ao ecossistema natural (danos à fauna, à flora, poluição das águas, atmosférica).

As partes envolvidas no litígio como agressores são o Poder Público, os empresários, proprietários rurais, consumidores e a sociedade em geral, e os agredidos em seu direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a coletividade representada pelo Ministério Público, já num processo repressivo e também corretivo aos atos lesivos e às ameaças à qualidade ambiental de modo geral.

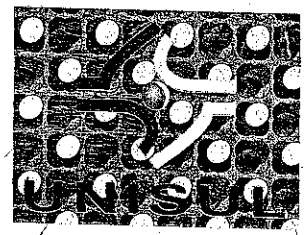
Assim, qualquer cidadão tem o direito de dirigir-se ao Ministério Público para denunciar fatos ofensivos aos interesses coletivos e difusos, cabendo a este, adotar as medidas cabíveis, ou seja, instaurar o Inquérito Civil para posteriormente decidir sobre o ajuizamento da Ação Civil Pública Ambiental, ou outra modalidade de Ação Coletiva.

Infere-se daí a importância do efetivo exercício do direito de representação, denúncia, de petição, de ação ou de defesa, por parte de qualquer pessoa física ou jurídica interessada, provocando o controle judicial.

Assim, mister se faz, uma tomada de posição drástica e eficaz, inserindo-se planos estratégicos educacionais para uma exploração econômica ecologicamente equilibrada, socialmente justa e culturalmente apropriada.

Defender o meio ambiente é fator emergencial para a humanidade, uma vez que implica em peculiar manifestação de direito à vida, e então, presentes os instrumentos judiciais processuais de efetivação da tutela do meio ambiente, como exemplo a Ação Civil Pública.

UNIVERSIDADE DO SUL DE SANTA CATARINA



O Reitor da Universidade do Sul de Santa Catarina

no uso de suas atribuições e tendo em vista a conclusão do Curso de Pós-Graduação lato sensu em Direito Constitucional, com área de conhecimento em Direito Constitucional, para Mercado de Trabalho, confere o Título de Especialista em Direito Constitucional a

Valéria Catan

portadora da carteira de identidade nº 14.907.590, de nacionalidade brasileira, nascida em 19 de fevereiro de 1963, natural do Estado de São Paulo, outorgando-lhe o presente Certificado, para que lhe sejam assegurados todos os direitos e prerrogativas legais.

Tubarão (SC), 22 de abril de 2009

Valéria Catan
Titulado

Solange Antunes de Souza
Secretária Geral de Ensino

Ailton Nazareno Soares
Reitor

020757

Curso: Direito Constitucional

Aluno: Valéria Catan

Disciplinas	*Conceito*	*H/A*	*Docentes*	*Titulação*
Direitos e Garantias Fundamentais	A	75	Gilmar Ferreira Mendes	Doutor
Teoria da Legislação e Processo Legislativo	A	30	Nelson Jobim	Mestre
Controle de Constitucionalidade	A	60	Gilmar Ferreira Mendes	Doutor
Jurisprudência Constitucional	B	30	Léo Ferreira Leoncy	Mestre
Teoria da Constituição e Hermenêutica Constitucional	A	60	Inocêncio Mártires Coelho	Doutor
Direito Constitucional: noções fundamentais	B	60	Paulo Gustavo Gonet Branco	Mestre
Direito Constitucional Internacional	B	45	Márcio Pereira Pinto Garcia	Mestre
Monografia: RESERVA LEGAL E ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE – A TUTELA PELA AÇÃO CIVIL PÚBLICA	**Apta**	–	Orientadora: Susana dos Reis Machado Pretto	Mestre

Total/Carga Horária: 360

Período de Realização: 10 de agosto de 2007 a 19 de dezembro de 2008

O Curso obedeceu às disposições da Lei n. 9.394/96 – LDBEN; do Decreto n. 5.622, de 19/12/2005; da Resolução 01/2001 do CEE/SC.

Sistema de Avaliação adotado:
Freqüência mínima de 75% e Conceitos de A, B ou C, equivalente a:
A - 9,0 a 10,0
B - 8,0 a 8,9
C - 7,0 a 7,9

Universidade do Sul de Santa Catarina - UNISUL
Criação: Lei Municipal nº 443, 18/10/1967
Transformação Universidade: Lei nº 1.388/1989
Reconhecimento: Portaria nº 28, de 27/1/1989, publicado no D.O.U. de 30/1/1989
Renovação do Credenciamento: Decreto nº 780, de 6/11/2007, publicado no DOE-SC de 6/11/2007
Credenciamento Pós-graduação *Lato Sensu*, Especialização, a distância: Portaria MEC nº 2.132, de 23/7/2002, publicada no D.O.U. de 24/7/2002, retificada no D.O.U. nº 237, de 9/12/2002
Portaria MEC nº 2.146, de 16/7/2004, publicado no D.O.U. de 20/7/2004.

O presente Certificado não habilita o portador para o Exercício do Magistério Superior.

UNIVERSIDADE DO SUL DE SANTA CATARINA – UNISUL
Pró-Reitoria Acadêmica
Secretaria Geral de Ensino

Certificado Registrado sob nº 9481
Livro LS-21 folhas 140 em 24/6/2009
Processo nº 5580-377059-4/09
Nos termos do Art. 48 da Lei nº 9.394 de 20/12/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Tubarão (SC), 24/6/2009

Maria Goreti Fernandes Martins
Registro de Diplomas e Certificados
Delegação do Reitor - Portaria nº 79/97