

**PROJETO DE LEI N 1.876, DE 1999**  
**(Dep. Sérgio Carvalho)**

Dispõe sobre Áreas de Preservação  
Permanente, Reserva Legal,  
exploração florestal e dá outras  
providências.

EMENDA DE PLENÁRIO **Nº 13**

Dê-se ao inciso III do art. 3º, ao §1º do art. 4º, ao art. 6, ao art. 7º e aos §§1º e 2º do art. 25 do PL nº 1.876, de 1999, a seguinte redação:

“ Art. 3º .....

.....  
III - área rural consolidada: área de imóvel rural com ocupação antrópica com edificações, benfeitorias e atividades agrossilvipastoris, admitida neste último caso a adoção do regime de pousio, decorrente do uso alternativo do solo, para fins de exploração econômica, realizado de forma legítima e regular pelo proprietário, possuidor ou ocupante, nos termos da legislação vigente à época da sua utilização, respeitando-se as ocupações antrópicas preexistentes a 22 de julho de 2008.

Art. 4º .....

.....  
§1º - Não é considerada Área de Preservação Permanente a várzea fora dos limites previstos no inciso I, exceto quando lei específica dispuser em contrário.  
.....



(Cont emenda Pleno n. 13)

Art. 6º Consideram-se, ainda, de preservação permanente, quando assim declaradas em lei específica, as áreas cobertas com florestas ou outras formas de vegetação destinada a uma ou mais das seguintes finalidades:

I - conter a erosão do solo;

II - proteger as restingas;

III - proteger várzeas;

IV - abrigar exemplares da fauna ou flora ameaçados de extinção;

V - proteger sítios de excepcional beleza ou de valor científico ou histórico;

VI - formar faixas de proteção ao longo de rodovias e ferrovias;

VII - assegurar condições de bem-estar público;

VIII - auxiliar a defesa do território nacional, a critério das autoridades militares.

§1º - A declaração de área de preservação permanente nos termos do *caput* deste artigo será precedida de estudos técnicos que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a área correspondente, bem como será condicionada à prévia indenização ao proprietário por expressa restrição do direito de uso da propriedade, na forma que dispuser o regulamento.

§2º - Os critérios para definição e uso de área de preservação permanente serão estabelecidos em lei, adotando-se como unidade de planejamento a bacia hidrográfica, por meio de zoneamento específico e, quando houver, por meio do seu plano de manejo."

Art. 7º Toda vegetação situada em Área de Preservação Permanente deverá ser mantida preservada pelo proprietário da área, possuidor ou ocupante a qualquer título, pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado.



§1º - Tendo ocorrido supressão de vegetação situada em Área de Preservação Permanente, o proprietário da área, empreendedor, possuidor ou ocupante a qualquer título é obrigado a promover a recomposição da vegetação, ressalvadas as áreas rurais consolidadas e a supressão autorizada, nos termos da legislação vigente.

§2º A obrigação prevista no §1º tem natureza real e é transmitida ao sucessor no caso de transferência de domínio ou posse do imóvel rural.

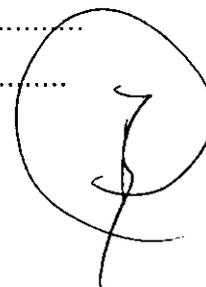
§3º Nas áreas de preservação permanente será respeitada a ocupação antrópica consolidada, vedada a expansão da área ocupada e atendidas as recomendações técnicas do poder público para a adoção de medidas mitigadoras e de recuperação de áreas degradadas.

§ 4º A comprovação de ocupação consolidada será realizada por meio de laudo técnico emitido por profissional habilitado, acompanhado da anotação de responsabilidade técnica ou pelo órgão competente do Sisnama, na forma em que dispuser o Regulamento..

§ 5º Nas áreas de ocupação consolidada com culturas agrícolas anuais e perenes, incluídas as pastagens, serão adotadas práticas de conservação do solo e da água.

§ 6º Para a aplicação das medidas previstas no §3º deste artigo, o órgão competente do Sisnama observará a sustentabilidade das atividades agrícolas desenvolvidas na propriedade ou posse e a capacidade de investimento do proprietário ou posseiro rural.

.....  
Art. 25 .....

.....  


(art. 13 do Plano n. 13)

§ 1º Fundamentado nos levantamentos e estudos socioambientais e econômicos previstos nos incisos I a X do *caput*, o Programa de Regularização Ambiental poderá regularizar as atividades em área rural consolidada nas Áreas de Preservação Permanente, vedada a expansão da área ocupada e desde que adotadas as medidas mitigadoras recomendadas.

§ 2º Será admitida a manutenção das atividades agrossilvopastoris desenvolvidas nas áreas rurais consolidadas em áreas de preservação permanente, desde que:

I - nas áreas rurais consolidadas localizadas nas margens de cursos d'água de até dez metros de largura:

a) seja recuperada uma faixa de 15m contados da calha do leito regular; e

b) sejam observados critérios técnicos de conservação de solo e água.

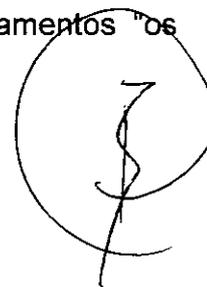
II - nas áreas rurais consolidadas localizadas em encostas ou parte destas e nos topos de morro, montes, montanhas e serras, sejam observados critérios técnicos de conservação de solo e água.

....."

## JUSTIFICAÇÃO

### Do respeito à ocupação antrópica consolidada

Inicialmente, cumpre destacar que o Brasil constitui-se em um Estado Democrático de Direito e tem como um dos seus fundamentos "os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa".



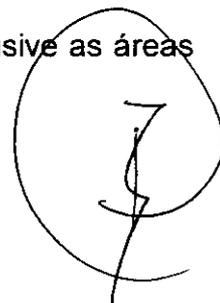
(Cont emenda Plúrio n.º 13)

Entre os direitos e garantias fundamentais insertos no art. 5º da Carta Magna, destaca-se:

- todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo aos brasileiros e estrangeiros residentes no Brasil, a inviolabilidade, entre outros, do direito à propriedade; (art. 5º, *caput*)
- a garantia do direito à propriedade; (art. 5º, XXII)
- a propriedade atenderá a sua função social; (art. 5º, XXIII)
- a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada; (art. 5º, XXXVI)
- ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal; (art. 5º, LIV)
- a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observado o princípio da livre concorrência; (art. 170, IV);
- direito ao livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei. (art. 170, parágrafo único)

Conforme se depreende da cronologia da legislação pátria verifica-se, em breve síntese, que a supressão de vegetação nativa para uso alternativo do solo (visando exploração econômica) nas propriedades rurais, nestas incluídas as áreas de preservação permanente e reserva legal, não configura per se, ato ilegítimo, irregular e tampouco ilegal, visto que:

- até 23/01/1934 era lícito suprimir matas, sem qualquer restrição à vegetação nativa do imóvel;
- até 15/09/1965 era lícito suprimir a vegetação nativa, inclusive as áreas de preservação permanente, em certa extensão;



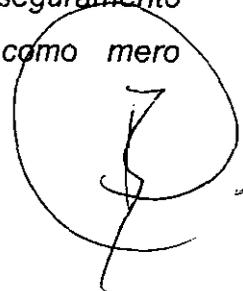
- até 18/07/1989 era lícito suprimir, em certa extensão, a vegetação nativa, excetuando as florestas e as áreas de preservação permanente;
- até 26/05/2000 era lícito suprimir, em certa extensão, a vegetação nativa, excetuando as florestas, as áreas de preservação permanente e o cerrado;
- a partir de 26/05/2000 para que haja supressão de qualquer tipo de vegetação nativa é necessário a instituição de reserva legal.

Ora, não podemos ignorar que a legislação ambiental vem limitando cada vez mais o exercício do direito de propriedade, ao ampliar, de forma permanente e constante, o conceito de vegetação legalmente protegida.

Não bastasse tal constatação, não podemos, por expressa afronta ao direito adquirido e ao ato jurídico perfeito, ignorar que os fatos são praticados legitimamente sob a égide de determinada norma, e, portanto, não podemos considerá-los, para fins de irregularidade, com fulcro na retroatividade de uma lei que, em um tempo futuro, incluiu como vegetação preservável uma vegetação legalmente e regularmente suprimida, de acordo com a norma aplicável em seu tempo. Configura insegurança jurídica e desrespeito ao princípio da irretroatividade das leis imputar irregularidade e ilegalidade a fatos pretéritos embasando-se na retroatividade de norma futura mais restritiva.

Visando elucidar tal argumento, oportuna as seguintes transcrições:

*(...) se um proprietário se utilizou de seu imóvel rural na conformidade da lei do tempo, isto é, sem à época desrespeitar as normas vigentes concernentes à reserva legal, o uso feito, o aproveitamento econômico efetivo efetuado, evidentemente terá correspondido a uma atuação legítima. Dessarte, haverá atuado com a proteção do direito, haurindo, de conseguinte, o asseguramento da correspondente extensão proveitosa, a qual exibia-se como mero*



*(Cont. emenda Plurimário n.º 13)*

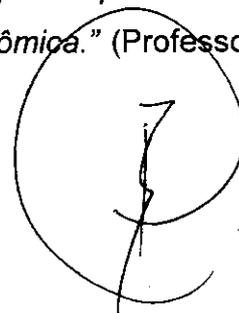
correspetivo de seu direito de propriedade. (...) Quer dizer: o comprometimento efetivo da área do imóvel rural, para fins de sacar dele o proveito econômico possível, toda vez que for feito sem violação da lei, define daí para o futuro a amplitude da expressão desse direito.

(...) o efetivo aproveitamento econômico do imóvel rural, efetuado na conformidade da lei do tempo, isto é, que não haja contravindo as normas sobre reserva legal então vigentes, não pode, ao depois, por influência de legislação superveniente sobre tal assunto, ser reduzido em seu âmbito de efetiva utilização.” (Professor Celso A. Bandeira de Mello, parecer para a UNICA, de 22/02/07, p. 8-9 e 20)

“Se anteriormente à posse e titularidade desses terrenos por seus atuais proprietários – e, em alguns casos, ... antes mesmo da vigência deste Código Florestal em vigor – já não havia no imóvel cobertura florestal ou floresta a ser ‘reservada’, não há que se falar, de forma alguma, em incidência ou aplicação da Lei 4.771/65 (Código Florestal), com as alterações posteriores.(...)”

É legítimo concluir que um dado imóvel, aproveitado efetiva e legitimamente tendo em vista e em conformidade absoluta com a lei do tempo – ou seja, que não haja contrariado as normas sobre reserva legal então vigentes – não poderia, por influência da legislação superveniente sobre tal assunto, vir a ser reduzido em seu âmbito de efetiva utilização. (Professor Arruda Alvim, parecer para a UNICA, de 13/05/07, p. 17-19)

“(...) lei posterior que restrinja ou limite a disponibilidade ou liberdade para utilização do imóvel rural – em função e em nome da chamada reserva legal – não pode, sob título algum, afetar a extensão ou áreas já comprometidas anteriormente, em uma efetiva utilização e destinação econômica.” (Professor Arruda Alvim, parecer para UNICA, de 13/05/07, p. 20)



*(cont. emenda Pleno nº 13)*

“(…) o entendimento que se extrai da regra consubstanciada no art. 5º, XXXVI, do texto constitucional é o de que o direito adquirido e o ato jurídico perfeito são institutos que estão protegidos por cláusula constitucional que inadmite que lei nova alcance essas situações constituídas, o que, sem dúvida, afasta a incidência de lei posterior que contrarie o que se passou e se consolidou legitimamente, à luz da lei vigente ao seu tempo.” (Professor Arruda Alvim, parecer para UNICA, de 13/05/07, p. 22)

Não restam dúvidas de que não se pode aplicar retroativamente a lei, ainda que de ordem pública, a uma situação consolidada de acordo com a lei de seu tempo.

Portanto, no que concerne às áreas com ocupação antrópica consolidada, não há sequer de se falar em supressão não autorizada ou irregular das mesmas, visto que a supressão para fins de uso alternativo do solo foi realizada nos termos da legislação aplicável à época. Portanto, traduz supressão regular e legal.

Contudo, se a área de preservação permanente possui vegetação nativa e a supressão foi realizada sem a necessária e devida autorização do órgão ambiental competente, a supressão denota-se notadamente irregular e ilegal, sujeitando-se o infrator às sanções e cominações legais aplicáveis.

Sob este contexto, indagamos se o grande equívoco cometido pelo setor produtivo rural, atualmente considerado de infrator a criminoso ambiental, foi corresponder, de forma presente e eficaz, aos anseios governamentais, quando do seu comprometimento, empenho e notória competência na implementação de programas desenvolvimentistas de expansão das fronteiras agrícolas, como Pró-Várzea, Amazônia Sustentável, entre outros, os quais visavam a necessidade premente de se assegurar a produção de alimentos em um contexto de segurança alimentar, bem como a ocupação territorial com foco na segurança nacional.



*(Cont. emenda plúrio n:13)*

---

Pensar o contrário é afrontar o direito adquirido e o ato jurídico perfeito, uma vez que o aproveitamento econômico da área de preservação permanente do imóvel rural foi realizado sem violação da lei vigente à época, traduzindo, portanto, atuação legítima, não passível de sanção ou penalização.

Assim, por mais meritório que seja a preservação e conservação do meio ambiente, pretender impor, por legislação superveniente, um contexto de irregularidade e até de ilegalidade a uma situação legítima sob a lei de seu tempo, configura temerosa quebra e violação ao princípio da irretroatividade das leis constante da Lei de Introdução do Código Civil, pondo em risco toda segurança jurídica necessária às relações existentes em um Estado Democrático de Direito.

Face ao exposto, o respeito ocupação antrópica consolidada de áreas da propriedade rural, incluindo as áreas de preservação permanente e reserva legal, decorrente do exercício regular e legítimo do uso alternativo do solo para fins de exploração econômica, sob a ótica da legislação aplicável à época dos fatos, denota mais do que uma reivindicação do setor, traduz efetivo direito do proprietário rural, decorrente de ato jurídico perfeito.

### **Das Áreas de Preservação Permanente**

Inicialmente, cumpre reiterar que, conforme expresso em nossa Carta Magna, o Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito, e sob este contexto somente a lei pode criar direitos ou impor obrigações. "Ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer algo, senão em virtude de lei." Acrescente-se que inexistente no Brasil decreto autônomo, ressalvada a excepcionalidade prevista no inciso VI do art. 84 da Constituição Federal, o que não é o presente caso.

Portanto, não há de se falar em constituição de nova área de preservação permanente (inovação na ordem jurídica) por meio de decreto, uma vez que a ampliação de área protegível configura expressa restrição ao exercício do direito de propriedade.



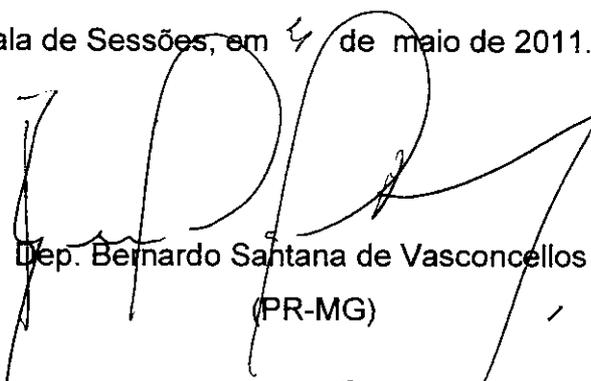
(Cont. emenda Pleuária n.º 13)

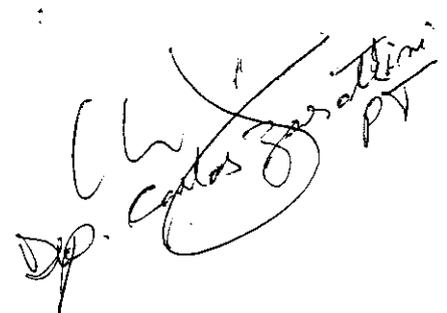
Assim, considerando-se o princípio da legalidade, norteador do Estado Democrático de Direito, bem como a necessária segurança jurídica das relações constituídas, não se pode limitar ou restringir direitos por meio de decreto, ato normativo secundário expedido, única e exclusivamente, pelo Executivo, com o intuito específico de regulamentar a lei para sua fiel execução.

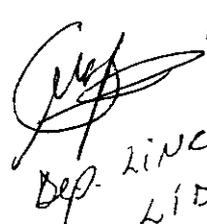
Por fim, a título de esclarecimento, cumpre ressaltar que a declaração de áreas de preservação permanente não se apresenta como medida ambiental de proteção da biodiversidade, como fazem crer alguns defensores ambientais. Para tanto, foi criado, pelo Código Florestal de 1965, o instituto da reserva legal, pelo qual um percentual de vegetação nativa remanescente existente efetivamente na propriedade rural é declarado com vegetação protegível para fins de proteção da biodiversidade.

A criação de áreas de preservação permanente tem uma conotação de engenharia protetiva ambiental, uma vez que se busca assegurar nestas áreas, considerados seus aspectos físico-geográficos, a proteção e conservação do solo e da água, contra processos erosivos e recarga hídrica, entre outros.

Sala de Sessões, em 4 de maio de 2011.

  
Dep. Bernardo Santana de Vasconcelos  
(PR-MG)

  
Dep. Carlos Zaccatini  
PT

  
Dep. LINCOLN PORTELA  
LÍDER DO BLOCO PR/  
PRB/PTdoB/PRTB/PRP  
PHS/PTC/PSL