

DIAGNÓSTICO DA SUPRESSÃO DE VEGETAÇÃO NATIVA EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE CONTIDA NO CÓDIGO FLORESTAL BRASILEIRO DE 2012

DIAGNOSIS OF NATIVE VEGETATION IN SUPPRESSION INSIDE PERMANENT PRESERVATION AREAS ACCORDING TO THE 2012 BRAZILIAN FOREST CODE.

Paula Santos Araújo¹

SUMÁRIO: INTRODUÇÃO. 1 ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE - APP. 2 SUPRESSÃO DE VEGETAÇÃO. 3 UTILIDADE PÚBLICA, INTERESSE SOCIAL e ATIVIDADES EVENTUAIS OU DE BAIXO IMPACTO AMBIENTAL: conceito jurídico indeterminado e problemas decorrentes. CONSIDERAÇÕES FINAIS. REFERÊNCIAS.

RESUMO: Consoante as bases do Estado Democrático de Direito brasileiro, o Meio Ambiente é interpretado como um bem público, envolto por um complexo arcabouço jurídico protetivo, no qual, o tema da supressão de vegetação nativa sobre espaços especialmente protegidos adquire grande relevância. Principalmente quando perceptível, no meio jurídico e doutrinário, posicionamentos diferenciados relativos ao regramento da Lei nº 12.651/2012 (Novo Código Florestal brasileiro). Em especial, no que tange a matéria da supressão de vegetação nativa em Áreas de Preservação Permanente, cujo rol exemplificativo das hipóteses de utilidade pública, interesse social e de baixo impacto ambiental, dá margens à propositura de questionamentos acerca dos limites e eficácia da proteção legal atualmente atribuída ao meio ambiente. Por isso, a pertinência do presente estudo, no sentido de identificação dos pontos conflituosos e das normas e posicionamentos vigentes que podem ser equacionados à solução das irregularidades ou omissões normativas do sistema pátrio. Para tanto, ampla base legal, doutrinária e jurisprudencial, é utilizada, porquanto, aplicado o método dedutivo, sob o viés de uma perspectiva jurídico-dogmática.

PALAVRAS-CHAVE: Supressão. Vegetação. Utilidade Pública. Interesse Social. Baixo Impacto. Código Florestal.

ABSTRACT: According to the foundations of the democratic state of Brazilian Law, the Environment is regarded as a public good, surrounded by a protective complex legal framework in which the issue of suppression of native vegetation in specially protected areas acquires great relevance. Specially, when it is possible to point out different positions in the ruling of Law n. 12,651 / 2012 (New Brazilian Forest Code) within the legal and doctrinal environment. Regarding the matter of removal of native vegetation in Permanent Preservation Areas, more specifically, those with an exemplary list of hypotheses utilities, social interest and low environmental impact, it rises questions about the limits and effectiveness of legal protection currently assigned to the environment. Therefore, the relevance of this study, which aims at identifying the conflicting points and prevailing norms and attitudes that can be applied to the solution of irregularities or omissions of the normative system of the country. In order to do so, it offers legal, doctrinal and jurisprudential bases, thus applying the deductive method under the bias of a legal-dogmatic perspective.

KEYWORDS: Suppression. Vegetation. Public Utility. Social interest. Low Impact. Forest Code.

INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a teor de seu artigo 225, dedicou uma ampla proteção à flora brasileira e a importantes ecossistemas florestais.

No cerne da norma constitucional brasileira, restou preceituado o dever de empenho comum dos entes federativos para a preservação das florestas e da flora, em sede de competência administrativa (art. 23, VII, CR/1988). E, também, a competência concorrente desses mesmos entes para legislar concorrentemente sobre assuntos relacionados às florestas (art. 24, VI, CR/1988).

A Lei nº 12.651/2012, conseqüentemente, foi editada como norma geral pela União (a teor do art. 24, § 1º, CR/1988). Esta norma revogadora, em substituição à Lei nº 4.771/1965, passou a balizar uma série de conceitos, princípios e procedimentos,

¹ Mestranda em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável, pela Escola Superior Dom Helder Câmara; Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.

a serem observados e especificados pelos demais entes federativos, nos limites de sua competência ambiental.

São muito recentes as alterações inseridas no instituto jurídico das Áreas de Preservação Permanente pela Lei nº 12.651/2012, em especial, das modalidades de intervenção e/ou supressão, reconhecidas pela lei como exceção à regra de intocabilidade e de vedação de exploração econômica direta.

Sendo, certo e notório, o atual dissenso existente no meio jurídico e doutrinário acerca da matéria, resta aguçado o interesse de ocorrência de uma melhor avaliação das hipóteses supressivas de vegetação em decorrência de utilidade pública, interesse social e de baixo impacto ambiental, por ora realizada mediante a identificação dos pontos conflituosos e dos posicionamentos a eles referentes, por adoção do método dedutivo, sob o viés de uma perspectiva jurídico-dogmática.

1 GENERALIDADES DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE - APPs

A Constituição da República (BRASIL, 1988) em seu artigo 23, elenca como competência comum do Poder Público (União, Estados, Municípios e Distrito Federal) o dever de proteção do meio ambiente (inc. VI) e, também, de preservação das florestas, fauna, flora e proteção do meio ambiente (inc. VII). Para tanto, o parágrafo único de referido artigo, enuncia a possibilidade de criação de normas infraconstitucionais voltadas à mediação da cooperação entre os entes estatais para garantia de equilíbrio do desenvolvimento e promoção do bem estar em âmbito nacional (art. 23, § unº, CR/1988).

Nessa linha, a Carta Magna brasileira de 1988 ordena à União, aos Estados e ao Distrito Federal, legislar concorrentemente sobre assuntos relacionados às florestas, à caça, à pesca, à fauna, à conservação da Natureza, à defesa do solo e dos recursos naturais, bem como relativos à proteção do meio ambiente e ao controle da poluição, como disposto no substrato do inciso VI de seu artigo 24.

O texto constitucional pressupõe assim a possibilidade do estabelecimento de uma regulação especial destinada à proteção do meio ambiente e à preservação de seus elementos e funções essenciais em garantia da qualidade de vida das presentes e futuras gerações².

Uma das formas de expressão dessa proteção especial atribuída ao meio ambiente é a criação de espaços ambientalmente relevantes para proteção de processos vitais que tornam possível as inter-relações dos seres vivos e do meio ambiente. As delimitações normativas de uso, gozo ou fruição dessas áreas visam no geral salvaguardar cadeias alimentares, ciclos de águas, do carbono, do oxigênio, patrimônio genético dentre outros aspectos.

As Áreas de Preservação Permanente se inserem nesse contexto de espaço territorial especialmente protegido, por parâmetro do inciso III do § 1º do artigo 225 da Constituição da República de 1988.

² A expressão “gerações futuras” condiz à adoção do Princípio da Solidariedade Intergeracional, pelo ordenamento pátrio, em especial pelo caput do artigo 225 da Constituição brasileira de 1988, que impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações. O Princípio da Solidariedade Intergeracional busca assegurar a prevalência de uma estreita relação de solidariedade entre as presentes e as futuras gerações, de modo que, estas últimas possam usufruir de forma sustentável dos recursos naturais, possibilitando assim uma coexistência pacífica entre homem e a natureza. Salienta que essa solidariedade, conforme recordado por Édís Milaré (2013), pode ocorrer ao mesmo tempo, consubstanciando-se em relação de cooperação em gerações contemporâneas, quando é chamada de sincrônica. E, em longo prazo, ou seja, através do tempo, refletindo-se nas gerações sucessivas, sendo então chamada de diacrônica.

A Área de Preservação Permanente corresponde à área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas, conforme disposição do inciso II do artigo 3º da Lei nº 12.651 (BRASIL, 2012).

A vegetação situada ao longo dos cursos de água, em encostas, restingas, ao redor de lagos e lagoas, bem como de rodovias e ferrovias (essas 02 últimas em caráter excepcional), são exemplos típicos de Áreas de Preservação Permanente por interpretação dos artigos 3º e 4º da Lei nº 12.651/2012, dada a sua importância ecológica (relativa aos ecossistemas) e ambiental (referente às inter-relações existentes no meio ambiente, principalmente deste com a espécie humana).

Por suas características, pode ser afirmado que a Área de Preservação Permanente quanto à função desempenhada abarca as seguintes categorias apontadas pela doutrina de Peters e Panasolo (2014): proteção de recursos hídricos e assegurar o ciclo das águas; proteção da estabilidade geológica, do solo e da paisagem; proteção da biodiversidade. Em sumo, as Áreas de Preservação Permanente possuem funções hidrogeológica e antierosiva de vegetação conforme lecionado por Silvestre (2007).

Como regra geral, as Áreas de Preservação Permanente são caracterizadas pela intocabilidade e vedação de uso econômico direto³. Desempenham, no entender de Édis Milaré o seguinte:

Como se vê, as APPs têm esse papel (maravilhoso, aliás!) de abrigar a biodiversidade e promover a propagação da vida; assegurar a qualidade do solo e garantir o armazenamento do recurso *água* em condições favoráveis de quantidade e qualidade; já a paisagem é intrinsecamente ligada aos componentes do ecossistema. E, mais têm muito a ver com o bem estar humano das populações que estão em seu entorno, contribuindo para a sadia qualidade de vida assegurada no *caput* do art. 225 da Constituição Federal (MILARÉ, 2013, p. 1256). [grifos do autor]

A instituição de Áreas de Preservação Permanente tem por pressuposto específico a limitação restritiva da propriedade, a teor do artigo 2º da Lei nº 12.651, o qual aduz:

Art. 2 As florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação nativa, reconhecidas de utilidade às terras que revestem, são bens de interesse comum a todos os habitantes do País, exercendo-se os direitos de propriedade com as limitações que a legislação em geral e especialmente esta Lei estabelecem (BRASIL, 2012).

Referida limitação restritiva da Área de Preservação Permanente, firma-se no princípio constitucional da função socioambiental da propriedade. Pois, como clarificado por Romeu Faria Thomé da Silva, com base em recente decisão do Superior Tribunal de Justiça-STJ (Agrg no Resp nº 1.317.806-MG), o gravame sobre tais áreas protegidas consiste em:

Limitação restritiva, pois nos casos de APP em propriedades privadas, não há a desapropriação do bem (limitação supressiva), mas apenas a restrição da

³ O artigo 2º da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, traz o conceito de uso indireto no seu inciso IX, definindo-o como “aquele que não envolve consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais”. Em sentido contrário, no inciso X, conceitua o uso direto como “aquele que envolve coleta e uso, comercial ou não, dos recursos naturais”.

utilização da propriedade privada, calcada na sua função socioambiental (THOMÉ, 2014, p. 298).

A criação da Área de Preservação Permanente, pelos padrões da Lei nº 12.651/2012 se dá em função de sua localização (art. 4º) ou de sua destinação (art. 6º). Distinção esta anteriormente estabelecida pela norma revogada, sendo que mais especificamente ambas já estavam previstas nos artigos 2º (APP legal) e 3º (APP administrativa) da Lei nº 4.771/1965.

Frisa-se que as Áreas de Preservação Permanente previstas no artigo 4º da Lei nº 12.651/2012 são instituídas *ex vi legis* (por lei), em função de sua localização. Nesse caso, a própria lei se encarregou de tornar ambientalmente protegidos os espaços que sejam fundamentais para combate da erosão do solo, do assoreamento, bem como aqueles necessários à proteção do curso dos rios e das nascentes. Ou seja, todas as áreas que se amoldem aos dispositivos desse artigo são concebidas como Áreas de Preservação Permanente.

Lado outro, a criação de uma Área de Preservação Permanente, em função de sua destinação, ocorrerá por ato do Chefe do Poder Executivo, por pressuposto artigo 6º da Lei nº 12.651/2012. Os locais inseridos nos incisos I a X desse artigo 6º, via de regra não são considerados Áreas de Preservação Permanente. A respeito dessa modalidade de Área de Preservação Permanente, Leonardo Papp esclarece o seguinte:

não basta a sua mera indicação na Lei nº 12.651/12, sendo necessária a edição de um ato administrativo específico para que incida o regime de especial proteção das APP's sobre um determinado local que apresente uma das características mencionadas no art. 6º (PAPP, 2012, p. 120).

O interesse social constitui pressuposto para que seja declarada uma Área de Preservação Permanente administrativa. Por parâmetro do artigo 6º da Lei nº 12.651/2012, o Decreto é concebido como o único instrumento jurídico válido para a criação de tais espaços, de modo que não admitidos outros atos do Poder Público como, por exemplo, resoluções e instruções normativas dentre tantos outros.

A Área de Preservação Permanente administrativa do artigo 6º da Lei nº 12.651/2012 é instituída mediante Decreto do Chefe do Executivo Federal (Presidente da República), Estadual (Governadores de Estado), Municipal (Prefeitos) e do Distrito Federal (Governador do Distrito Federal). A sua criação está condicionada à observância dos limites de competência dos entes federativos, haja vista que, por exigência dos incisos VI e VII do artigo 23 e inciso VI do artigo 24 da Constituição da República de 1988, os Estados e Municípios somente poderão aumentar as exigências federais, nunca reduzi-las.

Contudo, percebe-se no meio doutrinário a existência de diferenciados entendimentos quanto à natureza jurídica do ato declaratório do Chefe do Poder Executivo atributivo de interesse social a determinadas áreas, em razão de sua destinação.

Milaré (2013), por exemplo, posiciona-se no sentido de que a atuação do administrador público está limitada a identificar, a demarcar e a declarar como de preservação permanente uma determinada área, de modo que seja inexistente o exercício de uma atividade criadora. Para ele, a criação de uma Área de Preservação Permanente nos moldes do artigo 6º da Lei nº 12.651/2012 possui natureza jurídica de ato administrativo vinculado⁴.

⁴ Os atos administrativos comportam variadas classificações, sem que haja certa uniformidade entre as propostas apresentadas pelos administrativistas. Conforme as lições de Edimur Ferreira de Faria (2001), o

Entendimento esse diferenciado da interpretação de Lucas de Souza Lehfeld, Nathan Castelo Branco de Carvalho e Leonardo Ispier Nassif, os quais ponderam pela natureza discricionária do artigo 6º da Lei nº 12.651/2012, nos seguintes termos:

A afetação da área com finalidade de preservação permanente, portanto, dá-se por *discricionariiedade administrativa* e não pelo imperativo legal, considerando-a como bem ambiental de interesse comum, atribuindo o custo social de respeitá-la a todos os proprietários rurais e urbanos. Por conveniência e oportunidade, portanto, o Poder Público, por meio de um juízo de valor a respeito da realidade fática balizado pela lei, pode declarar de interesse social determinadas áreas cobertas com florestas ou demais formas de vegetação (LEHFELD; CARVALHO; BALBIM, 2013, p. 92).

Júlio Cezar Lima Brandão (2012, p. 118), por sua vez, ao considerar que a criação de Área de Preservação Permanente deve ser precedida de estudos técnicos voltados à verificação das situações justificadoras de intervenção do Poder Público na propriedade privada, entende que “o ato expedido pelo Chefe do Executivo não é totalmente discricionário e exige a devida fundamentação”.

A comparação entre as Áreas de Preservação Permanente do artigo 4º às do 6º, permitem concluir que as primeiras, possuem natureza jurídica de meras limitações administrativas enquanto emanarem da Lei e serem dotadas da característica de generalidade. No mesmo tempo as últimas, por dependerem de ato administrativo específico, voltado a destinatário determinado (um imóvel ou grupo de imóveis), possuem natureza de restrição ao exercício do direito de propriedade. No que, por lógica e hermenêutica jurídica, em relação às primeiras, ainda que seja condicionado o exercício do direito de propriedade, não ocorre direito de indenização, diferentemente das últimas que prescindem do dever de indenização.

Acrescenta-se que a ausência de vegetação não elide a caracterização da Área de Preservação Permanente. Isso por ser considerada a norma objetiva no sentido de que os espaços com característica e função de Área de Preservação Permanente, cobertos ou não por vegetação, são devidamente considerados como tal e, por isso, dignos de proteção. Nessa diretriz, ressalvados os usos autorizados pela Lei nº 12.651/2012, caso a vegetação da área esteja devastada, deverá ser recomposta, sob pena de responsabilização ambiental nas esferas civil, penal e administrativa.

Todas as características e funções essenciais das Áreas de Preservação Permanente permitem interpretar que estas podem existir em qualquer tipo de propriedade, seja ela, pública, privada, rural ou urbana (cf. art. 7º da Lei nº 12.651/2012). Todavia, estas não se confundem com as definições de Áreas de Proteção

ato administrativo, quanto à liberdade do agente, pode ser vinculado ou discricionário. Os atos vinculados são aqueles em que o agente público não tem oportunidade de escolha, estando o seu comportamento regrado pela lei, ou seja, a norma pauta o momento, as condições e modos para a edição do ato. Enquanto, os atos discricionários, correspondem aos emanados de autoridade no exercício do poder discricionário; faculta-se ao administrador público a escolha da melhor solução diante do caso concreto, todavia, limitada aos parâmetros da lei (elementos vinculantes: capacidade, forma e finalidade) e ao atendimento do interesse público. Para esses últimos, a liberdade de escolha limita-se ao conteúdo e ao motivo, ou seja, à oportunidade e conveniência, essenciais à edição ato administrativo, são interpretadas como núcleo do ato administrativo, denominado pela doutrina e jurisprudência como mérito do ato. Ressalta que, os atos editados nos limites da discricionariiedade são válidos e, em sentido contrário, os praticados com arbitrariedade são viciados e não produzem efeitos válidos, devendo, por isso, serem sanados pela Administração, por iniciativa própria ou provocação do interessado, ou mediante manifestação do Judiciário. Pois, a discricionariiedade não se confunde com arbitrariedade. Esta se verifica quando o agente no exercício do poder discricionário transborda os limites estabelecidos pela lei.

Ambiental⁵ e de Unidades de Conservação⁶, às quais possuem regramento específico (Lei nº 9.985/2000), pois prescindem de ato legal do Poder Público específico para cada espaço assim caracterizado. Confusão não há de persistir, até porque, a nova lei florestal disponibiliza especificamente em seu corpo normativo as regras de uso e manejo dessas Áreas de Preservação Permanente.

Os diferenciados regimes jurídicos atribuídos ao instituto pela Lei nº 12.651/2012, dão margem a pronunciamentos interpretativos no sentido de que a Área de Preservação Permanente, em verdade, constitui um gênero que comporta a existência de várias espécies – a exemplo disso, o posicionamento de Papp (2012).

Na forma disciplinada pela lei vigente, nos locais definidos como Área de Preservação Permanente, a princípio, é inadmissível a realização de atividade exploratória de vegetação nativa.

Entretanto, por uma interpretação integrativa e sistemática da própria legislação florestal, é possível verificar que o caráter inexplorável da Área de Preservação Permanente é de longe absoluto. A própria lei elenca situações específicas nas quais é admitida, em caráter excepcional, a supressão da vegetação nativa existente na Área de Preservação Permanente, a exemplo das hipóteses inseridas no artigo 8º.

Diante de todos esses aspectos gerais é que se passa a comentar a temática da supressão de vegetação em itens a seguir apartados, a qual tem sido alvo de discussões quando avaliadas as hipóteses de utilidade pública, interesse social e baixo impacto ambiental.

2 A SUPRESSÃO DE VEGETAÇÃO COMO MECANISMO DE QUEBRA A BARREIRA DE INTOCABILIDADE

A regra é a não intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente. Entretanto, a Lei nº 12.651 (BRASIL, 2012) aponta no artigo 8º exceção à regra geral do caráter inexplorável da Área de Preservação Permanente, admitindo intervenção⁷ ou supressão⁸ de vegetação somente nas hipóteses de utilidade pública, interesse social ou de atividades de baixo impacto ambiental, definidas nos incisos VIII, IX e X do artigo 3º da mesma norma.

As hipóteses supressivas de vegetação nativa da Lei nº 12.651/2012 representam, no entender de Júlio Cezar Lima Brandão (2012), um misto do que era estabelecido nos incisos IV e V do parágrafo 1º da revogada Lei nº 4.771/1965 e na Resolução Conama 369/2006. Isso, porque a comparação conjunta do Código revogado

⁵ Áreas de Proteção Ambiental (APAs) foram criadas pela Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, e também consideradas pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, e, pelo Decreto 99.274, de 06 de junho de 1990. O seu conceito é expresso pelo artigo 15 da Lei 9.985, de 18 de julho de 2000, que a concebe como: “área em geral extensa, com um certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais”.

⁶ Unidade de Conservação vem a ser o “espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção”, conforme conceituado pelo artigo 2º da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000.

⁷ Intervenção conforme lições de Lucas de Souza Lehfeld, Nathan Castelo Branco de Carvalho e Leonardo Ispier Nassif Albim (2013), condiz à qualquer ação antrópica na vegetação protegida. Esta é compreendida como gênero.

⁸ Supressão refere-se à retirada da vegetação. Esta é compreendida como espécie do gênero intervenção. Pois, obrigatoriamente para suprimir a vegetação há de ocorrer a intervenção na área.

e do vigente, bem como da legislação infra legal, conduz à verificação de que as hipóteses de utilidade pública, interesse social e de baixo impacto ambiental, definidas pela Resolução Conama 369/2006, foram incorporadas pelo legislador na Lei nº 12.651/2012.

Situação fática que permite a certos estudiosos como, por exemplo, Ana Cláudia La Plata de Mello Franco e Gabriela Silveira Giacomoli, concluírem pela atual inaplicabilidade integral da Resolução 369:

Resta claro que o legislador federal ao retirar do Conama a competência para definir hipóteses de *utilidade pública e interesse social* fez cair por terra todo o regulamento relativo à essa matéria constante da mencionada Resolução. (...) Fechando o parêntese, uma leitura atenta dos dispositivos da Res. Conama 369/2006, que estabeleciam as hipóteses de intervenção ou supressão de vegetação eventual e de baixo impacto, em cotejo com que hoje prevê, nesta parte, a Lei 12.651/2012 nos permite verificar que todas as situações anteriormente estabelecidas na mencionada Resolução foram abarcadas pela nova lei (FRANCO, GIACOMOLI, 2012, p. 167).

Inaplicabilidade essa igualmente reconhecida por Édis Milaré:

Conclui-se que toda a Res. CONAMA 369/2006 encontra-se atualmente revogada, sendo que o regime jurídico de autorização para fins de intervenção ou supressão em área de preservação permanente, nos casos de interesse social, utilidade Pública e baixo impacto ambiental, encontra-se integralmente inserido na Lei 12.651/2012 (MILARÉ, 2013, p. 1260).

Thomé (2014), além da Lei nº 4.771/1965 e da Resolução Conama 369/2006 que a regulamenta, também, pontua como precedente das hipóteses de intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente dispostas pela Lei nº 12.651/2012 o posicionamento adotado pelo Supremo Tribunal Federal-STF em sede de avaliação da Ação Direta de Inconstitucionalidade-ADIN nº 3540-1⁹ que julgou constitucional a Medida Provisória nº 2.166-67/2001 e, conseqüentemente, o artigo 4º do Código revogado, que previa a autorização do órgão ambiental como instrumento hábil para supressão de tais espaços.

A ADIN nº 3540-1 também é relatada nos estudos de Leonardo Papp (2012) como precedente da atual Lei nº 12.651/2012.

No mesmo sentido, a doutrina de Brandão (2012), salienta a importância dessa ADIN para imprimir como conduta lícita a atuação dos entes federativos

⁹ A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) nº 3540-1 foi ajuizada pelo então Procurador-Geral da República, em face do comando normativo do artigo 4º da Lei nº 4771 (BRASIL, 1965). Buscava-se pela ADIN nº 3540-1 afastar a possibilidade de que órgãos administrativos expedissem autorização para intervenção ou supressão de Área de Preservação Permanente, sob argumento de que o dispositivo em questão conflitava com a regra insculpida no inciso III do § 1º do artigo 225 da Constituição da República (BRASIL, 1988) – essa norma preconiza que uma área ambientalmente protegida somente poderá ser suprimida por lei específica. Para a Procuradoria Geral da República, tal permissão somente seria juridicamente válida se origina-se de lei em sentido formal específica, ou seja, editada para cada uma das situações concretas em que se pretende promover determinada atividade. No acórdão, prevaleceu o entendimento de que o texto constitucional exigiu edição de lei em sentido formal apenas quando se tenha por pretensão a retirada da condição ou alteração do regime jurídico da Área de Preservação Permanente prevista anteriormente para determinado local. Firmou-se a interpretação de que, tal exigência (edição de lei formal), não se aplica às situações em que a legislação atribua competência para órgãos administrativos autorizarem a intervenção ou supressão da vegetação nativa existente na Área de Preservação Permanente, observados os parâmetros legais, embora juridicamente permaneça mantida a sua condição de APP.

brasileiros, no sentido de, autorizar, licenciar ou permitir a intervenção e supressão de vegetação em Áreas de Preservação Permanente.

Essa exceção trazida pelo artigo 8º da Lei nº 12.651/2012, de um modo geral, abarca a possibilidade de intervenção ou supressão de vegetação nativa protetora de cursos d'água, nascentes, dunas, restingas e manguezais, e ainda admite a continuidade de diversas atividades em áreas consolidadas¹⁰ situadas em encostas, bordas de tabuleiros ou chapadas, topo de morros, montes, montanhas e serras.

Decerto, as hipóteses de exceção condizem a um grupo especial de atividades, não exclusivamente relacionadas à preservação da vegetação nativa, mas correlatas à satisfação do interesse da coletividade, ou mesmo consideradas indispensáveis para o exercício do direito de propriedade, porquanto abarca hipóteses relacionadas a energia, saneamento, defesa civil, mineração, captação de água, dentre outras. No entender de Leonardo Papp:

É dizer que, tratam-se de situações excepcionais, para os quais o legislador, identificando a colisão de interesses juridicamente protegidos, optou por viabilizar a intervenção ou supressão de vegetação nativa em locais onde, como regra geral, isso não seria permitido (PAPP, 2012, p. 64).

As ponderações acima são pertinentes, ao passo que, as hipóteses de utilidade pública referidas pelo artigo 8º corresponderem às indicadas no inciso VIII do artigo 3º da mesma Lei nº 12.651/2012, quais sejam: atividades de segurança nacional e proteção sanitária; obras de infraestrutura destinadas às concessões e aos serviços públicos de transporte, sistema viário, inclusive aquele necessário aos parcelamentos de solo urbano aprovados pelos Municípios, saneamento, gestão de resíduos, energia, telecomunicações, radio fusão, instalações necessárias à realização de competições esportivas estaduais, nacionais ou internacionais, bem como mineração, exceto, neste último caso, a extração de areia, argila, saibro e cascalho; atividades e obras de defesa civil; atividades que comprovadamente proporcionem melhorais na proteção das funções ambientais da fauna e flora nativas.

O grupo das atividades de interesse social, por sua vez, abrange as situações constantes do inciso IX do artigo 3º da mesma Lei nº 12.651/2012, sendo estas as atividades imprescindíveis à proteção da integridade da vegetação nativa.

Integram o rol de interesse social práticas e atividades voltadas à prevenção, combate e controle do fogo, controle da erosão, erradicação de invasoras e proteção de plantios com espécies nativas; exploração agroflorestal sustentável praticada na pequena propriedade ou posse rural familiar ou por povos e comunidades, tradicionais, desde que não descaracterize a cobertura vegetal existente e não prejudique a função ambiental da área; a implantação de infraestrutura pública destinada a esportes, lazer e atividades educacionais e culturais ao ar livre em áreas urbanas e rurais consolidadas; regularização fundiária de assentamentos humanos ocupados predominantemente por população de baixa renda em áreas urbanas consolidadas; implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e de efluentes tratados para projetos cujos

¹⁰ O inciso IV do artigo 3º da Lei 12.651, de 28 de maio de 2012, conceitua como área rural consolidada aquela com ocupação antrópica preexistente a 22 de julho de 2008, por meio de edificações, benfeitorias e atividades agrossilvipastoris. Por sua vez, o inciso XXVII, desse mesmo artigo, faz remissão à definição de área urbana consolidada existente no inciso II do caput do artigo 47 da Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009, ou seja, aquela que possui densidade demográfica superior a 50 habitantes por hectare e malha viária implantada e que tenha, no mínimo, dois dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados: (a) drenagem de águas pluviais urbanas; (b) esgotamento sanitário; (c) abastecimento de água potável; (d) distribuição de energia elétrica; ou (e) limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos.

recursos hídricos são partes integrantes e essenciais da atividade; as atividades de pesquisa e extração de areia, argila, saibro e cascalho, outorgadas pela autoridade competente.

Na sequência, as atividades consideradas eventuais ou de baixo impacto ambiental, estão arroladas no inciso X do artigo 3º da Lei nº 12.651/2012.

Enquadram-se nos moldes do inciso X as seguintes ações: abertura de pequenas vias de acesso interno e suas pontes e pontilhões, quando necessárias à travessia de um curso d'água, ao acesso de pessoas e animais para obtenção de água ou à retirada de produtos oriundo das atividades de manejo agroflorestral sustentável; implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e efluentes tratados, desde que comprovada a outorga do direito de uso da água, quando couber; implantação de trilhas para o desenvolvimento do ecoturismo; construção de rampa de lançamento de barcos e pequeno ancoradouro; construção de moradia de agricultores familiares, remanescentes de comunidades quilombolas e outras populações extrativistas e tradicionais em áreas rurais, onde o abastecimento de água se dê pelo esforço próprio dos moradores; construção e manutenção de cercas nas propriedades.

Acrescem a lista de atividades de baixo impacto ou eventuais, as destinadas aos seguintes fins: pesquisa científica relativa a recursos ambientais; coleta de produtos não madeireiros para fins de subsistência e produção de mudas, como sementes, castanhas e frutos, respeitada a legislação específica de acesso a recursos genéticos; plantio de espécies nativas produtoras de frutos, sementes, castanhas e outros produtos vegetais, desde que não implique supressão, da vegetação existente nem prejudique a função ambiental da área; exploração agroflorestral e manejo florestal sustentável, comunitário e familiar, incluindo a extração de produtos florestais não madeireiros, desde que não descaracterizem a cobertura vegetal nativa existente nem prejudiquem a função ambiental da área.

Percebe-se que, ao listar os casos de utilidade pública e de interesse social como pressupostos da intervenção ou supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente, o legislador se pautou pelos requisitos constitucionais da desapropriação estabelecidos no inciso XXIV do artigo 5º da Constituição da República de 1988 e no artigo 5º do Decreto-Lei nº 3.365/1941, regulatório das desapropriações por utilidade pública. Bem como, pode ser observado que o legislador também buscou inspiração no artigo 2º da Lei nº 4.132/1962, haja vista que este, por sua vez, define os casos de desapropriação por interesse social.

Para melhor compreensão dessas situações de intervenção ou supressão da vegetação, faz-se pertinente recordar as lições de Brandão (2012), no que concerne à diferenciação das hipóteses de utilidade pública e de interesse social.

O estudioso pontua que as intervenções ocorrem nas situações em que a Administração Pública se defronta com situações de emergência (por parâmetro do art. 4º, VIII, “a” e “c”, Lei nº 12.651/2012), com obras de infraestrutura (por parâmetro do art. 4º, VIII, “b”, Lei nº 12.651/2012) e com atividades que melhorem a proteção ambiental da área. Para ele, nessas hipóteses é indiscutível a presença do interesse coletivo.

Contudo, o doutrinador recorda que nas situações de interesse social também seja vislumbrada a presença do interesse coletivo, mesmo que, nesses casos, seja possível a identificação do beneficiário direto da intervenção ou supressão como, por exemplo, a questão da implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e de efluentes tratados para projetos que considerem os recursos hídricos elementos integrantes e essenciais à determinada atividade (por parâmetro do art. 4º, IX, “e” da Lei nº 12.651/2012).

Dentre tantas nuances das hipóteses de intervenção ou supressão de vegetação nativa por utilidade pública, interesse social e de baixo impacto ambiental, qualificadas pela Lei nº 12.651/2012, observa-se que estas hipóteses dependem de autorização administrativa expedida por órgão integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente-SISNAMA, observadas as regras de competência estabelecidas pela Lei Complementar nº 140 (BRASIL, 2011), a qual, em observância ao ditame do parágrafo único do artigo 23 da Constituição da República de 1988, fixou normas para a cooperação entre a União, os Estados e Municípios nas ações administrativas derivadas do exercício de competência comum relativa ao meio ambiente.

Nessa esteira, a competência para expedir a autorização administrativa será do ente federativo licenciador quando, se tratar de intervenção ou supressão de vegetação de Área de Preservação Permanente, realizada no bojo de atividade sujeita ao licenciamento ambiental (art. 13, § 2º da LC nº 140/2011).

Em se tratando de situação não sujeita a licenciamento ambiental, a competência para a emissão de autorização de supressão ou manejo de vegetação caberá: aos Estados federativos, em se tratando de imóveis rurais, (art. 8º, VI, “b”); à União federal, quando se tratar de florestas públicas federais, terras devolutas federais ou unidades de conservação instituídas pela União, exceto Áreas de Proteção Ambiental – APA’s (art. 7º, XV, “a”); aos Municípios, nos casos de florestas públicas municipais e unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto Áreas de Proteção Ambiental – APA’s (art. 9º, XV, “b”).

Os Estados federativos somente poderão exercer as competências previstas na Lei Complementar nº 140 (BRASIL, 2011) se estiverem dotados de órgão ambiental capacitado e de conselho de meio ambiente. Tais, requisitos também estão previstos como condições para que os Municípios possam desempenhar as ações administrativas de sua competência (art. 15).

Sob uma perspectiva lógica e crítica pode ser afirmado que são deveras abundantes as atividades e intervenções permitidas nas Áreas de Preservação Permanente, o que gera muitos questionamentos no meio jurídico e social. Principalmente, porquanto, ser patente o caráter exemplificativo das exceções de intervenção e supressão de vegetação em tais áreas. Pois, as alíneas “e” do inciso VIII (hipóteses de utilidade Pública) e “g” do inciso IX (hipóteses de interesse social) do artigo 3º da Lei nº 12.651/2012 são expressas quanto a possibilidade de o Chefe do Poder Executivo Federal definir “outras atividades similares” àquelas já previstas no texto legal. E, a alínea “k” do inciso X, seguindo a mesma linha, admite o reconhecimento de “outras ações ou atividades similares” como eventuais e de baixo impacto por ato do Conselho Nacional do Meio Ambiente-CONAMA ou do Conselho Estadual.

Em face das permissões legais acima, no item abaixo, será melhor avaliado se a flexibilização das hipóteses de supressão pode ser realmente questionada.

3 OS EMBARAÇOS OCASIONADOS PELAS EXPRESSÕES: utilidade pública, interesse social e atividades eventuais ou de baixo impacto ambiental

Os incisos VIII e IX do artigo 3º da Lei nº 12.651 (BRASIL, 2012) autorizam a ampliação da listagem das hipóteses de utilidade pública e de interesse social por meio de Decreto do Chefe do Poder Executivo Federal, para abranger “outras atividades similares” devidamente caracterizadas e motivadas em procedimento administrativo próprio, quando não houver alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto. O inciso X do mesmo artigo 3º, em sentido análogo, atribui

ao Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA e aos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, a competência para reconhecerem como eventuais e de baixo impacto ambiental “outras atividades similares”, também alargando dessa forma a listagem prevista na norma vigente.

Vê-se que a forma genérica inserida pelo legislador nos incisos VIII, IX e X do artigo 3º da Lei nº 12.651/2012 mostra-se como *numerus apertus* (relação exemplificativa), possibilitando assim a inserção de novas situações em que poderá ser admitida a supressão de vegetação de Área de Preservação Permanente. Pois, como resumido por Brandão (2012, p. 118), ao tecer seus comentários à essa norma, “similar é o que é da mesma natureza, semelhante. Portanto, não há diferença entre as situações indicadas nesta Lei e as que serão definidas em decreto”.

Destaca que essa flexibilização de hipóteses da Lei nº 12.651/2012 tem sido alvo de críticas do ponto de vista de proteção do meio ambiente, uma vez que a intervenção em Áreas de Preservação Permanente constitui situação excepcional.

O fato de as expressões “utilidade pública”, “interesse social” e “de baixo impacto ambiental” espelharem conceitos jurídicos indeterminados dificulta a princípio a sua imediata identificação. Dá margem a entendimentos diversos acerca do sentido de tais expressões e, por isso, torna questionável à tutela legal atribuída ao meio ambiente pela Lei 12.651/2012.

Isso em virtude de, as expressões “utilidade pública” e “interesse social”, gerarem certa confusão, porquanto aparentarem serem locuções sinônimas, embora possuam significação técnica diferenciada, conforme apontado nas lições de Lucas de Souza Lehfeld, Nathan Castelo Branco de Carvalho e Leonardo Ispier Nassif:

Utilidade Pública condiz com a conveniência e oportunidade da Administração Pública em qualificar determinadas atividades ou obras, dando-lhes, portanto, um regime de direito público, com todas as suas prerrogativas e sujeições decorrentes dos princípios da supremacia do interesse público sobre o privado e indisponibilidade do interesse público. Interesse social, por sua vez, compreende a melhora da vida em sociedade buscando reduzir, por exemplo, as desigualdades sociais. São atividades que não se destinam ao interesse da Administração ou de seus delegados, mas sim à coletividade. Realçam a função social da propriedade (LEHFELD; CARVALHO; BALBIM; 2013, p. 47).

Faria (2001, p. 466), numa análise pontual da utilidade pública, clarifica que “pode acontecer que o que determinada autoridade entenda ser caso de utilidade pública não seja para outra”, de modo que de certa forma obstaculizada a elaboração de um conceito específico. O mesmo raciocínio se aplica às expressões “interesse social” e “de baixo impacto ambiental”, porquanto serem eivadas da mesma indeterminação.

Pode ser dito, que reside nesses termos um caráter *ex vi legis*. Por esta esteira, indubitavelmente, as hipóteses de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto, acabam por expressar o que a norma considerar como pressuposto legal evidente. Ou seja, submete-se ao preenchimento de requisitos impostos pelo administrador público no exercício de seu poder discricionário.

Surge daí o fato de existir uma considerável gama de normas ambientais, sejam elas federais, estaduais e municipais, que se utilizem das expressões “utilidade pública” e “interesse social” destinadas a regulamentar hipóteses excepcionais de utilização dos recursos naturais em áreas especialmente protegidas, que implicam na conclusão de sê-las motivo de preocupação, haja vista que referida flexibilização restringe a proteção ambiental já outrora consolidada no ordenamento jurídico vigente.

Em outras palavras, a possibilidade de intervenção em Áreas de Preservação Permanente esvazia a própria essência de sua proteção especial fundante, pois como esclarecido por Antônio Herman Benjamin:

É bom ressaltar que os instrumentos de Direito Ambiental, no caldo dos múltiplos matizes de origem, filiação filosófica e objetivos que os informam, ostentam variegadas referências de prestígio e eficácia. Há, entre eles, os que atuam no coração da disciplina, chamados *diretos* ou *primários* (salvaguardam, frontalmente, biomas, ecossistemas e processos ecológicos, entre eles cabendo citar as Áreas Protegidas, a Reserva Legal, as APPs, a declaração de árvore imune a corte); e os que, batizados de *indiretos* ou *procedimentais*, alcançam resultados semelhantes, só que por meios oblíquos, p. ex., ao ampliarem o grau e disseminação de informação ambiental gerada e em circulação, e ao estabelecerem mecanismos de participação pública. A ambas as categorias se aplica o princípio da proibição de retrocesso ambiental (BENJAMIN, 2012, p. 68).

Essa realidade fática trazida pela Lei nº 12.651/2012, ou seja, esse quadro de retrocesso protetivo ambiental, é relatada por Lucas de Souza Lehfeld, Nathan Castelo Branco de Carvalho e Leonardo Ispier Nassif, em seus comentários ao dispositivo relativo às hipóteses de baixo impacto ambiental, cujo raciocínio, diga-se de passagem, pode ser atribuído aos demais casos de supressão de vegetação:

Há indícios de inconstitucionalidade da alínea “k” do inciso X do art. 3º do novo Código Florestal, pela abertura que se dá a uma exceção aos princípios ambientais constitucionalmente assegurados, como também à tutela jurídica aos bens ambientais de interesse comum. Considerar uma atividade como eventual ou de baixo impacto considera consequências jurídicas significativas (LEHFELD; CARVALHO; BALBIM; 2013, p. 56).

Referida inadequação da normativa é paralelamente vislumbrada por Romeu Faria Thomé da Silva que defende a existência de hipóteses *numerus clausus* (lista fechada de hipóteses) mediante as seguintes justificativas:

Cumprir rememorar que lições de hermenêutica jurídica exigem que hipóteses excepcionais, de que é exemplo a situação de intervenção em APP, devem ser interpretadas estritamente, ou seja, nos exatos termos ressalvados. Não há que se fazer interpretação ampliadora com o intuito de incluir situação não prevista pelo legislador, exatamente por já se tratar de hipótese excepcional que, portanto, não comporta nova exceção. O Novo Código Florestal vai, portanto, exatamente no sentido contrário, deixando a critério do Poder Executivo a definição de novos casos de utilidade pública, interesse social e de baixo impacto ambiental, situações estas que autorizam a intervenção e a supressão em vegetação em Área de Preservação Permanente (THOMÉ, 2014, p. 303-304).

Sob o ponto de vista técnico da tutela ambiental, essa referida flexibilização normativa para instalação de empreendimentos variados, por meio do ato administrativo denota evidente retrocesso ambiental. Constata-se que a flexibilização permitida pela Lei nº 12.651/2012 acaba por confrontar primados basilares do Direito, como por exemplo, os princípios da reserva legal, do desenvolvimento sustentável e, em especial, da vedação de retrocesso socioambiental. Porque, à primeira vista, esta brecha normativa equipara-se a um “cheque em branco”, atributivo de liberalidade temerária e desmensurada ao Administrador Público, no âmbito de exercício do seu poder discricionário, que tem a possibilidade, ou faculdade, de elaborar novas hipóteses, voltadas à satisfação de interesses políticos e econômicos, à burla da dos avanços

protetivos alcançados pela norma ambiental vigente, com vistas à instalação de empreendimentos variados, sem a garantia de qualquer compensação socioambiental, pois, como bem observam Ana Cláudia La Plata de Mello Franco e Gabriela Silveira Giacomolli:

Há ainda, mais um aspecto carecedor da atenção do legislador na nova Lei, que pode ensejar sérias consequências ao meio ambiente. Trata-se de ausência de menção da definição prévia, pelo órgão ambiental competente pela emissão da autorização para supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente, das medidas mitigadoras e compensatórias que deveriam ser adotadas pelo empreendedor. Nada indicou o legislador na nova Lei acerca desta importante questão (FRANCO; GIACOMOLLI, 2013, p. 184).

Édis Milaré, por sua vez, também, reconhece a omissão do legislador quanto a omissão relativa à previsão de medidas mitigatórias e compensatórias no bojo da lei nº 12.651/2012, nos limites abaixo:

Por fim, em relação à necessidade de compensação pela intervenção ou supressão em APP, o Novo Código Florestal foi silente, deixando uma lacuna na legislação. Porém, certo é que a compensação não poderá deixar de ser exigida pelo órgão ambiental, mormente porque todo impacto ao meio ambiente deverá ser devidamente compensado de forma a ser mantido o equilíbrio ecológico, direito constitucionalmente assegurado a todos (art. 225, caput, CF/1988) (MILARÉ, 2013, p. 1261).

Considerado o cunho de espaço territorial especialmente protetivo atribuído à Área de Preservação Permanente, decorrente de suas especificidades relevantes para as presentes e futuras gerações, tem-se que não deveria ser feita “interpretação ampliada com o intuito de incluir situação não prevista pelo legislador, exatamente por já se tratar de hipótese excepcional que, portanto, não comporta nova exceção” (THOMÉ, 2014, p. 303). Eis que as inovações normativas representam retrocesso ambiental quando considerados os limites de proteção ambiental. Até, porque, em relação ao proibitivo do retrocesso ambiental pode ser delineado o seguinte quadro:

Um dos instrumentos jurídicos mais eficazes disponíveis para a garantia dos direitos socioambientais, objeto do presente trabalho, é a aplicação da cláusula de vedação de recesso, que tem por escopo obstar medidas legislativas e executivas que operem um *cliquet* (termo francês, com acepção de retrocesso) em relação às normas de proteção socioambiental (THOMÉ, 2013).

O Novo Código Florestal, portanto, ao deixar ao critério do Poder Executivo a definição de novos casos de utilidade pública, interesse social e de baixo impacto ambiental, a indicação de novas situações que autorizem a intervenção e a supressão em vegetação em Área de Preservação Permanente, vai de encontro à dinâmica dos interesses protetivos ambientais, ante a relevância das áreas especialmente protegidas. Este, por critérios de precaução e segurança jurídica, deveria restringir as hipóteses supressivas de vegetação com vistas à elisão de prejuízos ambientais quicá irreparáveis.

Vê-se, a partir disso, que a conjugação dos interesses protetivos e as hipóteses de supressão delineiam um cenário de colisão de direitos fundamentais, ou seja, a preservação da integridade ao meio ambiente equilibrado (art. 225) em contrapartida ao imperativo de desenvolvimento (art. 3º, II), insertos no bojo da Constituição da República de 1988. De modo que, para harmonização desses valores constitucionais relevantes, que são as exigências econômicas e ecológicas, e elisão de

sua aniquilação recíproca, tem-se por alternativa sensata a ponderação concreta dos interesses e direitos em conflito conforme for o caso. Tem-se a necessidade de ponderação, porque, como norteado por Marcelo Queiroz Linhares:

Diante da constatação de que determinada situação fática está efetivamente abrangida por dois princípios constitucionais que apontem soluções divergentes é necessário prover-se a ponderação propriamente dos interesses conflitantes. (...) Em resumo, o grau de restrição que poderá validamente ser imposto a determinado interesse, quando em conflito com outros igualmente tutelados, dependerá da maior ou menor importância que lhe seja atribuída diante das peculiaridades da situação fática (LINHARES, 2001, p. 78-79).

Desse modo, conclui-se que, enquanto pendente a taxação normativa das causas de utilidade pública, interesse social e de baixo impacto ambiental, o mais adequado é que nesse contexto os órgãos integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente-SISNAMA atuem de maneira efetiva na avaliação de cada caso concreto, da pertinência do requerimento de intervenção e/ou supressão e na determinação de medidas voltadas à mitigação e/ou compensação do impacto ambiental, em tais locais especialmente protegidos. Acresce-se que, em última análise que, diante da autonomia e independência dos Poderes, melhor alternativa para a solução de conflitos envolvendo a matéria, se perfaz pelo controle de legalidade do ato administrativo pelo Judiciário, que verificará a aplicação da lei no caso concreto em salvaguarda dos interesses ambientais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proteção ao meio ambiente é de extrema importância nos dias atuais, uma vez que as mais diversas formas de degradação do ar, das águas, do solo, dentre tantas outras, obstaculizam a fruição de um meio ambiente equilibrado conforme garantido pela própria Carta Magna brasileira 1988.

A tutela ambiental é assim regida por um complexo aparato normativo, composto por princípios e normas, de caráter constitucional e infra legal, arquitetados para a fruição de um meio ambiente equilibrado e com qualidade de vida para as presentes e futuras gerações.

Isso porque o meio ambiente como bem jurídico autônomo não se confunde com a fauna, a flora ou mesmo aos recursos naturais nele inseridos. Por seu caráter multifacetário, precede de um tratamento peculiar mediante a tutela conjunta do macrobem (meio ambiente como um todo, considerados os seus aspectos naturais/físicos, artificiais, culturais, sociais, dentre outros) e do microbem (bens/interesses individuais) ambiental.

Para tanto, em relação a assuntos relacionados a floresta, caça, pesca, fauna, conservação da Natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, controle de poluição, o próprio ordenamento jurídico pressupõe a existência de uma regulação especial, destinada à proteção e preservação do seus elementos e funções essenciais, permitindo inclusive a instituição de áreas ambientalmente protegidas, a exemplo das Áreas de Preservação Permanente.

A instituição de Áreas de Preservação em caráter protetivo de recursos hídricos, assecutorio do ciclo das águas, da estabilidade geológica, do solo e da paisagem, e ainda da biodiversidade coadunam-se indubitavelmente a efetivação e salvaguarda de interesses de cunho ambientais.

Entretanto, percebe-se que em relação às delimitações normativas de uso, gozo ou fruição das Áreas de Preservação Permanente (legal ou administrativa), ainda persistem exceções à regra geral de intocabilidade.

Em caráter excepcional, o artigo 8º da Lei nº 12.651/2012, possibilita a intervenção ou supressão de vegetação nativa protetora de cursos d'água, nascentes, dunas, restingas e manguezais, e ainda admite a continuidade de diversas atividades em áreas consolidadas situadas em encostas, bordas de tabuleiros ou chapadas, topo de morros, montes, montanhas e serras, de Áreas de Preservação Permanente, nas hipóteses de utilidade pública, de interesse social e de baixo impacto ambiental.

As hipóteses de exceção à inviolabilidade da Área de Preservação Permanente, condizem a um grupo especial de atividades, não exclusivamente relacionadas à preservação da vegetação nativa, mas ainda conexas à satisfação do interesse da coletividade, ou mesmo consideradas indispensáveis para o exercício do direito de propriedade.

O rol de hipóteses interventivas/supressivas disposto na norma florestal, demonstra-se demasiadamente emblemático, porquanto, ser composto de conceitos jurídicos indeterminados e ainda permitir a criação de hipóteses similares.

Sob o prisma da sensibilização ecológica, pode ser dito que as inovações normativas trazidas pela atual norma florestal são no mínimo questionáveis em decorrência da possibilidade de ampliação das hipóteses de utilidade pública, interesse social e baixo impacto social, pelo Administrador Público (Chefe do Executivo Federal, Estadual, Municipal e do Distrito Federal), dentro dos parâmetros de competência política organizacional e governamental.

Salienta que o rol exemplificativo dos casos de supressão abre parâmetro para a constatação de existência de conflito entre os princípios do desenvolvimento econômico e do equilíbrio ecológico, de modo a exigir tamanho empenho interpretativo e integrativo do aplicador do direito, na ponderação de um patamar mais adequado aos preceitos protetivos ambientais.

Enfim, as alterações trazidas pela novel legislação ambiental coincidem com um considerável retrocesso ambiental e, por isso, demandam a ocorrência de maior avanço doutrinário e jurisprudencial para fins de obtenção da mais necessária segurança jurídica, a qual tem encontrado nos tribunais nacionais caminhos para arguição, avaliação e composição de conflitos relativos à matéria, especialmente, em âmbito avaliativo de controle de legalidade do ato administrativo justificado por utilidade pública, interesse social ou de baixo impacto ambiental.

REFERÊNCIAS

BENJAMIN, Antônio Herman Benjaminº Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental. In: SENADO FEDERAL (Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle). **O Princípio da proibição de Retrocesso Ambiental**. Brasília: Senado Federal, 2012, p. 55-72. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/242559?show=full>>. Acesso em: 08 fev. 2014.

BRANDÃO, Júlio Cezar Lima. **Novo código florestal brasileiro**: anotações à Lei n. 12.651/12 com as alterações da Lei 12.727/12. Curitiba: Juruá, 2012. 314p.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941**. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/lei3365.htm>. Acesso em: Acesso em: 07 abr. 2014.

_____. **Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962.** Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4132.htm>. Acesso em: 06 abr. 2014.

_____. **Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965.** Institui o novo Código Florestal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4771.htm>. Acesso em: 06 abr. 2014.

_____. **Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981.** Dispõe sobre a criação de Estações Ecológicas, Áreas de Proteção Ambiental e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6902.htm>. Acesso em: 06 abr. 2014.

_____. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.** Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Leis/L6938.htm>. Acesso em: 06 abr. 2014.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 06 abr. 2014.

_____. **Decreto nº 99.274, de 06 de junho de 1990.** Regulamenta a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõem, respectivamente sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D99274.htm>. Acesso em: 06 abr. 2014.

_____. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000.** Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm>. Acesso em: 06 abr. 2014.

_____. **Medida Provisória nº 2166-67, de 24 de agosto de 2001.** Altera os arts. 1º, 4º, 14, 16 e 44, e acresce dispositivos à Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, que institui o Código Florestal, bem como altera o art. 10 da Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, que dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2166-67.htm>. Acesso em: 07 abr. 2014.

_____. **Resolução CONAMA nº 369.** Dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente – APP. Data da legislação: 28/03/2006. Publicação DOU nº 061, de 29 de março de 2006. P. 150-151. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=489>>. Acesso em: 04 mai. 2014.

_____. **Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm>. Acesso em: 20 fev. 2013.

_____. **Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011.** Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp140.htm>. Acesso em: 04 mai. 2014.

_____. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.** Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa, altera as Leis nº 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 nº 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/112651.htm>. Acesso em: 04 mai. 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. Meio Ambiente. Direito à Preservação de sua integridade (CF, Art. 225). Prerrogativa qualificada por seu caráter de metaindividualidade. Direito de terceira geração (ou de novíssima dimensão) que consagra o postulado da solidariedade. Necessidade de impedir que a transgressão a esse direito faça irromper, no seio da coletividade, conflitos intergeracionais. Espaços territoriais especialmente protegidos (CF, Art. 225, § 1º, III). Alteração e Supressão do Regime Jurídico a eles pertinente. Medidas sujeitas ao princípio constitucional da reserva de lei. Supressão de vegetação em Área de Permanente. Possibilidade de Administração Pública, cumpridas as exigências legais. Autorizar, Licenciar ou Permitir obras e/ou atividades nos espaços territoriais protegidos, desde que respeitada quanto a estes, a integridade dos atributos justificadores do regime de proteção especial. Relações entre economia (CF, Art. 3º, II, c/c art. 170, VI) e ecologia (CF, art. 225). Colisão de direitos fundamentais. Critérios de superação desse estado de tensão entre valores constitucionais relevantes. Os direitos básicos da pessoa humana e as sucessivas gerações (fases ou dimensões) de direitos (RTJ 164/158, 160-161). A questão da precedência do direito à preservação do meio ambiente: uma limitação constitucional explícita à atividade econômica (CF, 170, VI). Decisão não referendada. Consequente indeferimento do Pedido de Medida Cautelar. A preservação da integridade do meio ambiente: expressão constitucional de um direito fundamental que assiste à generalidade das pessoas. ADI 3540 MC, Distrito Federal. Procurador Geral da República *versus* Presidente da República. Relator: Minº Celso de Melo. Acórdão de 01 de setembro de 2005. Dj: 03/02/2006.

FARIA, Edimur Ferreira de. **Curso de direito administrativo positivo**. 4^a ed. rev. atual. ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

FRANCO, Ana Cláudia La Plata de Mello; GIACOMOLLI, Gabriela Silveira. Art. 7º ao 9º. In: MILARÉ, Édís; MACHADO, Paulo Affonso Leme (Orgs). **Novo Código Florestal: comentários à Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, à Lei 12.727, de 17 de outubro de 2012 e ao Decreto 7.830, de 17 de outubro de 2012**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 180-186.

LEHFELD, Lucas de Sousa; CARVALHO, Nathan Castelo Branco de; BALBIM, Leonardo Isper Nassif. **Código Florestal comentado e anotado (artigo por artigo)**. 2^a ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2013. 368p

LINHARES, Marcelo Queiroz. O método da ponderação de interesses e resolução de conflitos entre direitos fundamentais. **Revista de Ciências Jurídicas e Sociais da Unipar**. Toledo: v. 4. nº 1 p. 49-91. jan/jun 2001.

MILARÉ, Édís. **Direito do Ambiente**. 8^a ed. rev. atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

PAPP, Leonardo. **Comentários ao novo código florestal brasileiro: Lei nº 12.651/12**. Campinas: Millennium, 2012.

PETERS, Edson Luiz; PANASSOLO, Alessandro. **Reserva legal e áreas de preservação permanente: à luz da nova Lei Florestal 12.651/12**. Curitiba: Juruá, 2014.

SILVESTRE, Mariel. **Mineração em área de preservação permanente: intervenção possível e necessária**. São Paulo: Signus Editora, 2007.

THOMÉ, Romeu. **O Estado democrático de direito no contexto da sociedade de risco: a aplicação da cláusula de vedação de retrocesso socioambiental como instrumento de transição para uma nova modernidade**. 2013. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2013.

_____. **Manual de direito ambiental**. Salvador: JusPodivm, 2014. 4. ed. rev. atual. ampl. 829p.