

ARLEM SABINO DE SOUZA

**DA POSSIBILIDADE DE INDENIZAÇÃO NA  
RECOMPOSIÇÃO DA RESERVA FLORESTAL NA REGIÃO  
DA AMAZÔNIA LEGAL: Em face dos efeitos do Programa  
de Integração Nacional**

Monografia apresentada à banca examinadora da faculdade de direito das faculdades integradas de Caratinga, como exigência parcial para detenção do grau de bacharel em direito, sob a orientação do professor Msc. Daniel de Araújo Ribeiro.

FIC – CARATINGA

2013

ARLEM SABINO DE SOUZA

**DA POSSIBILIDADE DE INDENIZAÇÃO NA  
RECOMPOSIÇÃO DA RESERVA FLORESTAL NA REGIÃO  
DA AMAZÔNIA LEGAL: Em face dos efeitos do Programa  
de Integração Nacional**

BACHARELANDO EM DIREITO

FIC – CARATINGA

2013

## **SUMÁRIO**

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>07</b>
<b>CONSIDERAÇÕES CONCEITUAIS .....</b>	<b>09</b>
<b>CAPITULO I - A OCUPAÇÃO TERRITORIAL EFETIVA NO BRASIL VIA EXPANSÃO AGRÍCOLA. ....</b>	<b>13</b>
1.1 Programa de Integração Nacional (Dec. Lei nº. 1.106/70) .....	16
<b>CAPITULO II – MECANISMOS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL .....</b>	<b>19</b>
2.1 Meio Ambiente na Constituição Federal .....	21
2.2.1 Princípio do Desenvolvimento Sustentável .....	22
2.2.2 Princípio da Prevenção .....	24
2.2.2 Princípio da Função Social da Propriedade.....	25
2.3 Preservação Ambiental e a propriedade privada.....	27
2.4 Código Florestal Brasileiro, evolução e perspectivas .....	29
2.4.1 Natureza jurídica da reserva legal.....	33
<b>CAPITULO III - RESPONSABILIDADE DO ESTADO .....</b>	<b>36</b>
3.2 Teoria da Responsabilidade Civil do Estado adotada no Brasil .....	39
3.3 Responsabilidade Civil do Estado por ato legislativo .....	40
<b>CAPITULO IV- INDENIZAÇÃO DA RESERVA LEGAL, EM FACE DOS EFEITOS DO PROGRAMA DE INTEGRAÇÃO NACIONAL .....</b>	<b>48</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>47</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>48</b>

Dedico este trabalho primeiramente a Deus, pois sem ele nada seria possível, na realização deste trabalho e que cada obstáculo que tive me mostrou que a melhor solução é trilhar no caminho da verdade e honestidade.

A meus pais a meus irmãos, principalmente a minha esposa que sempre me incentivaram e apoiaram, em todos os momentos.

“Pensar é o trabalho mais difícil que existe, e esta é provavelmente a razão porque tão poucos se dedicam a ele.”

Henry Ford



## **RESUMO**

Este trabalho tem como objetivo estudar a possibilidade de indenização na recomposição da reserva florestal na região da Amazônia legal: em face dos efeitos do programa de integração nacional, imputando ao Estado a responsabilidade por ato legislativo, frente às situações de proteção ambiental criadas pelo novo Código Florestal de 2012, analisando o Programa de Integração Nacional, criado em 1970 pelo governo militar, com objetivo de ocupar a região amazônica. Para melhor entendimento do tema analisaremos a história da ocupação do território brasileiro via expansão agrícola, visualizando todos os incentivos advindos do poder Estatal. Estudaremos também as várias legislações aplicadas na defesa do meio ambiente, e sua interpretação à luz da CF/88. Analisaremos a evolução das teorias da Responsabilidade Civil do Estado, e qual teoria se aplica atualmente no nosso País. Por fim, buscaremos argumentos jurídicos que sustentam a indenização na recomposição da reserva legal florestal nos limites da atuação do programa de integração nacional.

**PALAVRAS CHAVE:** Reserva Legal Florestal; Indenização; Responsabilidade civil do Estado por ato Legislativo; Programa de Integração Nacional.

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho monográfico, sob o tema, "Da Possibilidade de Indenização na Recomposição da Reserva Florestal na Região da Amazônia Legal: em face dos efeitos do programa de integração nacional", tem como objetivo analisar a responsabilidade do Estado na ocupação da região amazônica, vez que o programa de integração nacional criado em 1970 pelo Decreto Lei 1.106/70, previa entre outras providências a ocupação das margens das rodovias construídas na Amazônia, destinando 10 km à margem esquerda e 10 km à margem direita para exploração econômica.

Atualmente os proprietários dessa região, como de todo o País, tem a obrigação de recompor as áreas de preservação florestal, no entanto o Estado incentivou a ocupação dessas áreas com todos os meios legais para que fosse atingido o objetivo de ocupar a Amazônia através de legislação e financiamentos para instalação da nova frente de ocupação, ao exigir a restauração da reserva florestal, muitos proprietários terão que abandonar suas propriedades por completo, esvaziamento de sua capacidade econômica.

A este respeito, tem-se como metodologia a confecção de pesquisa teórico-dogmático, haja vista a necessidade de explicação de cunho bibliográfico, em todo texto a ser produzido buscando na doutrina, nas legislações ordinárias e na constituição, o embasamento das ideias defendidas. O trabalho é de fundamental importância, pois analisamos a problemática entre as atuais legislações que trata da defesa do meio ambiente, e como consequência disso as partes envolvidas buscará no judiciário a solução para o impasse. O presente trabalho poderá contribuir para melhor entendimento com relação à obrigação dos proprietários e o dever do Estado na defesa do meio ambiente.

Para tratar do tema responsabilidade do Estado por ato Legislativo têm-se como marco teórico as ideias de Edimur Ferreira Faria<sup>1</sup>, onde este autor tem defendido que, o Estado ao editar norma de efeito concreto que venha causar danos

---

<sup>1</sup> FARIA. Edimur Ferreira de. **Curso de Direito Administrativa positivo** Atualizado de Acordo com a emenda Constitucional nº41/05.ed. ver. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey,2004.p.436



a indivíduos ou grupo de indivíduos definidos, cabe imputar-lhe a responsabilização civil pelos prejuízos causados, assim sendo, mesmo que o Novo Código Florestal seja em sua essência uma lei de efeitos genérico e abstrato, os participantes do programa de integração nacional é um grupo definido de pessoas, vez que estão em situação diversa dos demais proprietários rurais, haja vista ter sido o Estado o responsável pela orientação de desmatar e ocupar.

A presente monografia foi dividida em quatro capítulos de forma que, inicia-se abordando a ocupação territorial no Brasil via expansão agrícola, fazendo neste capítulo um estudo a respeito da ocupação agrícola no território brasileiro, buscando avaliar todos os incentivos governamentais para utilização da terra.

No segundo capítulo, vamos abordar as formas atuais de proteção do meio ambiente principalmente Constituição Federal, Novo Código Florestal Brasileiro, traremos ao debate a obrigação de reconstituir as reservas florestais pelos proprietários rurais da região amazônica no montante de 80% de sua propriedade, para se adequar aos novos ditames da lei ambiental.

No terceiro capítulo, abordaremos a responsabilidade do Estado e sua evolução, e no quarto capítulo trataremos especificamente da responsabilidade do Estado por ato legislativo, analisando as políticas públicas que o governo desenvolveu para ocupação da Amazônia. Atualmente com a edição do novo Código Florestal os proprietários da mencionada região tem a obrigação de recompor a reserva florestal ocorre que, o desmatamento teve a ação direta do poder público.

## CONSIDERAÇÕES CONCEITUAIS

A reserva legal florestal consagrada pelo novo Código Florestal tem trazido calorosos debates. A pergunta é: podemos considerar a reserva florestal como desapropriação indireta, ou mera limitação ao direito de propriedade? A mesma consiste em uma faixa de floresta situada no interior da propriedade, não se permite o corte raso, apenas algumas intervenções mínimas como ecoturismo, coleta de sementes e outros.

O novo Código Florestal de 2012 assim define reserva legal, in verbis:

Art. 3º III- Área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, delimitada nos termos do art. 12, com a função de assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa<sup>2</sup>

A importância da reserva legal florestal está em proteger o ecossistema, defender a flora e a fauna e garantir o futuro do planeta com sustentabilidade.

Neste sentido Paulo Afonso Leme Machado preceitua:

A reserva legal florestal tem sua razão de ser na virtude da prudência, que de conduzir o Brasil a ter um estoque vegetal para conservar a biodiversidade. Cumpre, além disso, o princípio constitucional do direito do meio ambiente ecologicamente equilibrado para presentes e futuras gerações (...). A reserva legal decorre de normas legais que limitam o direito de propriedade da mesma forma que as florestas e demais formas de preservação permanente. Diferenciam-se no que concerne ao domínio, pois a reserva legal florestal somente incide sobre domínio privado, sendo que as áreas de preservação permanente incidem sobre o domínio privado e domínio público (...).<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup>BRASIL, **Lei nº 12 727/12**. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/legislação>> acessado em, 06 de fevereiro de 2013

<sup>3</sup>MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 883.

Paulo Afonso Leme Machado esclarece a distinção entre reserva legal e área de preservação permanente e sobre a forma com que cada uma delas se situa na Legislação ambiental brasileira.

De acordo com Paulo Antunes Bessa:

A reserva legal caracteriza-se por ser necessário ao uso sustentável dos recursos naturais. (Como se sabe, uso sustentável dos recursos naturais pode ser assim definido: a) aquele que assegura a reprodução continuada dos atributos ecológicos da área explorada, tanto em seus aspectos de flora como de fauna é sustentável o uso que não subtraia das gerações futuras o desfrute da flora e da fauna, em níveis compatíveis com a utilização presente; b) recursos são os elementos da flora e da fauna utilizáveis economicamente com fatores essenciais para o ciclo produtivo de riquezas e sem os quais a atividade econômica não pode ser desenvolvida.<sup>4</sup>

Nos dizeres do autor supracitado, mais que uma obrigação, o restabelecimento e proteção dessas reservas é a garantia de retornar o micro clima representado pela reserva legal florestal, resgatando a flora original.

A responsabilidade de proteção do meio ambiente é do poder público e de toda a coletividade. No entanto, o legislativo no uso de suas atribuições, quando estabelece normas de modo a onerar desproporcionalmente a um determinado setor da sociedade, deve-se avaliar os prejuízos percebidos pelo particular que sofrer tratamento desigual entre iguais. Neste propósito analisaremos a responsabilidade do Estado, e a possibilidade de indenizar os prejudicados diretamente pela norma. A cerca disso Di Pietro considera que: “Atualmente, se aceita a responsabilidade do Estado por atos legislativos pelo menos nas seguintes questões (...), Leis de efeito concreto, constitucionais ou inconstitucionais, omissão no poder de legislar e regulamentar”.<sup>5</sup>

Mesmo sendo a norma constitucional, deve ser levado em consideração o alcance dessa, bem como os prejuízos que a mesma pode acarretar no cumprimento da obrigação imposta ao particular.

---

<sup>4</sup>ANTUNES, Paulo Bessa. **Direito ambiental**. Rio de Janeiro: 11 ed. Lúmen júris. 2008p.526

<sup>5</sup>DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo** - 25 ed. São Paulo. Atlas, 2012 p.606.

No entendimento do professor Edmur Ferreira Responsabilidade do Estado por ato legislativo é:

(...) Responsabilidade do Estado em virtude de Leis de efeito concreto. Estas Leis, materialmente, são verdadeiros atos administrativos emitidos pelo Legislativo. Dessa natureza, a Lei alcança indivíduos definidos e não a sociedade em geral. Por isso, é possível a provocação de dano ao administrado destinatário da lei, justificando, assim, a reparação patrimonial ao lesado.<sup>6</sup>

Neste propósito, faz-se necessário um estudo em relação aos direitos e deveres dos destinatários da norma, vez que estabeleceu a obrigação de fazer de forma a onerar desigualmente os destinatários da mesma.

Cumprir registrar que o Programa de Integração Nacional criado nos anos 70, através do Decreto Lei nº 1.106/70<sup>7</sup>, que regulamentou a ocupação da Amazônia, assegurou grandes extensões de terras às famílias advindas do Nordeste, distribuindo as propriedades situadas às margens das rodovias, ficando estabelecida uma extensão de 10 km à direita e à esquerda conforme o art. 2º § 1º do Decreto Lei supramencionado com a finalidade de ocupar a Amazônia legal.

Para melhor visualização do programa destacamos a reportagem da BBC BRASIL:

Por meio de superintendência do desenvolvimento da Amazônia (Sudam), o Governo oferece uma série de incentivos aos interessados em produzir na região começam grandes obras rodoviárias em direção á Amazônia. A transamazônica é inaugurada em 72 e, dois anos depois fica pronta a Belém – Brasília. A população da Amazônia legal atinge a quantia de sete milhões de habitantes, reflexo das políticas públicas para a ocupação do território, no entanto, os problemas ambientais gerados são desastrosos, a área desmatada da Amazônia chega a 14 milhões de hectares.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup>FARIA Edimur Ferreira de. **Curso de direito Administrativo positivo**- Atualizado de acordo com a emenda Constitucional nº41/05. ed. rev. e ampl . Belo Horizonte: Del Rey, 2004. p 436.

<sup>7</sup>BRASIL, **Decreto Lei 1106/70**, Disponível em < <http://www.planalto.gov.br/legislação.>>\_acessado em 06 maios 2013.

<sup>8</sup>BCC BRASIL, **Programa de Integração Nacional**. Disponível em <[http://www.bbc.co.uk/potuguese/noticias/2009/07/090722\\_Amazônia\\_timeline\\_fbd.html](http://www.bbc.co.uk/potuguese/noticias/2009/07/090722_Amazônia_timeline_fbd.html)>, acessado dia, 08 de maio de 2013.

O Governo, através de recursos da União e financiamento estrangeiro, iniciou várias obras de infraestrutura na Amazônia e como consequência houve grande mobilização de várias famílias, no sentido de ocupar a nova fronteira agrícola. O incentivo veio através de construção de rodovias, e assentamentos de famílias advindas principalmente da região nordestina.

O programa incentivou a produção agrícola que conseqüentemente culminou no corte de grandes extensões de matas.

Neste sentido é preciso invocar o instituto da indenização, com o objetivo de compensar os prejuízos ocasionados pela perda de áreas agrícolas destes proprietários.

Nos dizeres de Di Pietro:

Com a indenização busca-se o equilíbrio entre o interesse público e o privado. Compensa-se a perda da propriedade com o recebimento do valor correspondente á mesma. Deve-se apurar o montante, consideração necessário para recompor integralmente o patrimônio, de forma que não sofra qualquer redução.<sup>9</sup>

Recentemente o legislativo aprovou o novo Código Florestal, que estabeleceu a criação de espaços de proteção ambiental as chamadas áreas de preservação permanente e a reserva legal florestal.

A nova norma ambiental obriga os proprietários situados na Amazônia legal, recompor a reserva legal florestal em 80% da propriedade. Verifica-se um tratamento desigual com relação aos demais proprietários, pois, a norma estabelece apenas a obrigação de fazer, e não há nenhuma menção em compensar os prejuízos econômicos advindos dessa recomposição. Uma vez que, o Estado participou ativamente na ocupação dessa região, através de incentivos financeiros, e legislação que permitia o desmatamento.

---

<sup>9</sup>Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo** - 25 ed.- São Paulo. Atlas,2012 .p,171

## **CAPITULO I - A OCUPAÇÃO TERRITORIAL EFETIVA NO BRASIL, VIA EXPANSÃO AGRÍCOLA.**

A ocupação do território Brasileiro iniciou-se com a vinda dos descobridores nos anos de 1.500, pela região nordestina, foi caracterizada pela exploração dos recursos naturais existentes, inicialmente o Pau-Brasil, por ser de fácil exploração e ter alto valor econômico. Isso durou décadas, algum tempo depois foi introduzida à cultura da cana-de-açúcar.

Eduardo Paulon Girard, em seu artigo agricultura na ocupação do território brasileiro assim leciona:

A ocupação do território brasileiro nos séculos XVI e XVII se iniciou pelo litoral nordestino e em seguida por algumas áreas do litoral do Sudeste. O pau-brasil era encontrado na Mata Atlântica, vegetação que se estendia por grande parte do litoral brasileiro no descobrimento. Os portugueses estabeleceram a produção de açúcar também no litoral, onde surgiram os primeiros povoados e núcleos urbanos. Como era uma produção voltada à exportação, a dificuldade de transporte terrestre da mercadoria até o litoral impedia o estabelecimento da produção em regiões interioranas a lavoura canavieira e a criação de gado foram atividades que contribuíram para a efetivação da ocupação do espaço brasileiro.<sup>10</sup>

Podemos observar que, desde o princípio da Colonização do Brasil, o objetivo era explorar o potencial econômico da nova terra para produção de riquezas.

Cumpre também registrar que:

A partir do descobrimento, em 1500, até 1822, as terras brasileiras foram controladas pela Coroa Portuguesa, que repassava o direito de uso da terra de acordo com a confiança, conveniência e interesse. A distribuição de terras era utilizada como meio de ocupar as áreas desabitadas e principalmente para facilitar o controle do território, além de visar à

---

<sup>10</sup>GIRARDI, Eduardo Paulon **Atlas da questão agrária brasileira**. Disponível em. <[http://www2.fct.unesp.br/nera/atlas/agricultura\\_ocupacao.htm](http://www2.fct.unesp.br/nera/atlas/agricultura_ocupacao.htm)> acessado em, 26 de setembro de 2013.

produção de produtos tropicais apreciados na Europa. Foi nesse período que foram introduzidas as *plantations* (grandes propriedades rurais que utilizavam mão de obra escrava e nas quais se cultivava uma única cultura com destino à exportação).<sup>11</sup>

De acordo com o texto acima, o modelo adotado pela coroa portuguesa era concentrar o uso da terra nas mãos de poucos, com isto, conseguia o controle sobre as atividades agrícolas nas regiões produtoras; verifica-se que, este modelo existiu até os anos de 1.822.

Já no séc. XX, o Estado de São Paulo já estava em sua grande parte desmatado, para dar lugar as grandes lavouras de café. Este período tem como característica o grande número de imigrantes estrangeiros.

No propósito de esclarecer as etapas da exploração agrícola deste período, citamos o artigo extraído do site Ambiente Brasil que assim descreve:

Na primeira metade do séc. XX, todo o Estado de São Paulo estava ocupado e desmatado, existindo apenas pequenas áreas com matas, que contrastavam com as extensões cobertas por cafezais, dando origem a uma nova paisagem rural. O povoamento atingiu o norte do Paraná, onde as condições eram semelhantes às de São Paulo, incentivando o avanço da atividade cafeeira. Nessa área, a colonização particular promovida por estrangeiros, responsáveis pela instalação de uma infraestrutura rodoferroviária, atraiu colonos oriundos de outros estados, que haviam passado por São Paulo.<sup>12</sup>

Para garantir trabalho para os migrantes foi necessária a expansão das lavouras de café, tendo como consequência, o desaparecimento das florestas.

Outro momento histórico importante foi a proclamação da república, neste período as terras voltaram a pertencer ao Estado, e com isso a ocupação do território brasileiro se intensificou.

---

<sup>11</sup>FREITAS, Eduardo. **A ocupação histórica do Brasil**. Disponível em <<http://www.brasilescola.com/brasil/questao-agraria-no-brasil> hmt> acessado em 26 de setembro de 2013.

<sup>12</sup>ANTUNES, Celso, **Histórico da ocupação do território brasileiro**. Disponível em <<http://ambientes.ambientebrasil.com.br/natural/geomorfologia/geomorfologia.html> > acessado em, 23 de setembro de 2013.

Com a Proclamação da República, no dia 15 de novembro de 1998, as terras devolutas passaram a ser propriedades do Estado. Isto contribuiu para acelerar a ocupação na direção oeste, provocando o desmatamento dessas áreas. Esse processo de ocupação se restringia às áreas de mata, deixando os campos nas quais se instalava uma atividade criatória extensiva. Por iniciativa oficial, empresas participaram da ocupação dessas terras.<sup>13</sup>

Observa-se que, a política de desenvolvimento do país, na nova forma de governo, foi mais intensa e tinha prioridade nas regiões de florestas.

Neste breve histórico que tratou da ocupação territorial brasileira via agricultura, nos permite conhecer como se deu a colonização. Podemos observar que tanto no período colonial, quanto após a independência, os objetivos eram os mesmos, desbravar o grande país ainda pouco explorado, retirando as florestas para implantação de grandes lavouras. Na hipótese são evidentes que o particular não praticou nenhum crime ambiental, havia momentos da história em que a propriedade pertencia à coroa e os agricultores apenas tinha a posse de forma precária, de modo que toda e qualquer intervenção ambiental estava sob a vigilância e comando do real detentor da terra.

Quando a propriedade saiu das mãos da coroa ou seja do Estado e passou para as mãos do particular, os governos não deixaram de orientar os novos proprietários da necessidade de expandir a fronteira agrícola, com isto, os desmatamentos se intensificaram ainda mais, a ordem era ocupar e produzir.

## **1.2- PROGRAMAS DE INTEGRAÇÃO NACIONAL (DECRETO LEI Nº. 1.106/70)**

Como supracitado a política adotada para exploração do Brasil, foi a agricultura extensiva. Como regra havia o corte raso das florestas para aproveitamento da fertilidade do solo, vez que a população crescia e também a demanda por alimentos, naturalmente era preciso abrir novos espaços para agricultura.

---

<sup>13</sup>ANTUNES, Celso .**Histórico da ocupação do território Brasileiro**. Disponível em <<http://ambientais.ambientebrasil.com.br/natural/geomorfologia.html>> acessado em, 23 de setembro de 2013



Recentemente, o país experimentou uma nova fase de exploração com aparente característica dos períodos anteriores, desta vez o objetivo não era apenas colonizar, mas efetivamente defender o território brasileiro de possíveis invasões.

Nos anos de 1970, o então presidente Emílio Médici, que tomou governo no dia 30 de outubro de 1969 e governou o Brasil até o ano de 1974<sup>14</sup>, criou o Programa de Integração Nacional que tinha como objetivo principal a ocupação estratégica da região amazônica, através da construção de rodovias e a migração da população nordestina para a região.

Cumprir registrar que foi de forma lícita que vários brasileiros principalmente da região nordeste ocuparam o território amazônico no propósito de garantir a segurança nacional, para tanto precisavam desmatar a densa floresta para instalar as lavouras do contrário seria impossível dar vazão ao programa de integração Nacional.

O Programa de integração consistia em transformar a Amazônia na nova fronteira agrícola. Conforme preceitua o antropólogo Otavio Velho:

Em julho de 1970, um Programa de integração Nacional foi anunciado, substituindo de fato a abordagem desenvolvimentista predominantemente regional dos anos 60 por uma abordagem inter-regional. Migração para o nordeste para Amazônia era o elo principal entre as regiões nessa abordagem. A imagem parecia ser que era lógico juntar uma região em que havia pouca terra disponível e um excedente populacional e outra em que havia abundância de terras e uma população rarefeita.<sup>15</sup>

O governo tinha o propósito de expandir a fronteira agrícola, o objetivo era instalar uma população na região, e conjuntamente resolver o problema social trazido pela seca, ocupando um território ainda inexplorado e com terra abundante.

---

<sup>14</sup>BBC. **Governo de Emílio Médici**< <http://www.infoescola.com/historia-do-brasil/governo-de-emilio-medici/>> acessado em 26 de setembro de 2013

<sup>15</sup>VELHO Otávio Guilherme. **Capitalismo autoritário e Campesinato Um estudo comparativo a partir da fronteira em Movimento**. Rio de Janeiro 2009 pag.197

O programa foi criado pelo Decreto Lei nº. 1.106/76,<sup>16</sup> orientava os mecanismos de ocupação da Amazônia, e quais recursos seriam aplicados para efetivar o objetivo proposto.

Cabe expor o conteúdo do Decreto lei nº 1.106/70, no qual menciona as atividades relacionadas à ocupação da região Amazônica, in verbis:

Art. 1º É criado o Programa de Integração Nacional, com dotação de recursos no valor de Cr\$2.000.000.000,00 (dois bilhões de cruzeiros), a serem constituídos nos exercícios financeiros de 1971 a 1974, inclusive, com a finalidade específica de financiar o plano de obras de infraestrutura, nas regiões compreendidas nas áreas de atuação da SUDENE e da SUDAM e promover sua mais rápida integração à economia nacional.

(...)

Art. 2º A primeira etapa do Programa de Integração Nacional será constituída pela construção imediata das rodovias Transamazônica e Cuiabá-Santarém.

§ 1º Será reservada, para colonização e reforma agrária, faixa de terra de até dez quilômetros à esquerda e à direita das novas rodovias para, com os recursos do Programa de Integração Nacional, se executar a ocupação da terra e adequada e produtiva exploração econômica.<sup>16</sup>

Cumprir registrar que o instrumento normativo, autorizava e estimulava a ocupação da região da Amazônia legal.

A política de colonização agrícola implantada na Amazônia teve forte apelo social, político e econômico. No entanto, o governo não observou a qualidade do solo da região, assim foi preciso desmatar além do esperado, e o resultado pode ser percebido nos dias atuais.

Para melhor compreensão, citamos a reportagem da BBC Brasil, que sintetiza os efeitos devastadores do programa de integração nacional.

---

<sup>16</sup>BRASIL, **Decreto Lei nº 1.106/70**, Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/legislação.>> acessado em 06 maio de 2013.

Após anos de incentivo á produção e a ocupação da Amazônia, os sinais da destruição ficam claros, Em 1978,a área desmatada chega a 14 milhões de hectares (...). Durante a década de 1990, a área total desmatada volta a dar um salto, chegando a 41 milhões de hectares.<sup>17</sup>

O resultado da política de expansão agrícola, implantado na floresta Amazônica, pelos governos, permitiu o corte da mesma. Como supracitado a área desmatada é extensa, e foi a partir dos anos de 1970 que a exploração desta região se intensificou.

---

<sup>17</sup>BBC. **Governo de Emilio Médici**< <http://www.infoescola.com/historia-do-brasil/governo-de-emilio-medici/>> acessado em, 26 de setembro de 2013.

## **CAPITULO II: MECANISMOS DE PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE.**

Atualmente, fala-se muito em proteção ambiental, em sustentabilidade, em aquecimento global, tudo isso devido às grandes mudanças climáticas que estamos observando no planeta. A humanidade está se mobilizando, no sentido de desenvolver mecanismo de proteção ambiental, para exemplificar citamos a política de diminuição de emissão de CO<sub>2</sub>, controle do desmatamento, agricultura moderna com significativa redução de impactos ambientais, entre vários outros.

A ocupação do território brasileiro há cinco séculos vem sendo marcada pelas sucessivas intervenções do homem na natureza, na medida em que, a demanda de alimentos aumenta, cresce o poder econômico de quem os produz, trazendo como consequência a exploração dos recursos naturais em grande escala.

Em 1.981, o Brasil criou a Lei de Política Nacional de Meio Ambiente, o objetivo era controlar os meios de produção, desenvolvendo mecanismo e controle da poluição.

Edis Milaré leciona;

Os Estados mais industrializados assumiram a responsabilidade, de estabelecerem lei própria, o Estado de São Paulo, instituiu várias áreas protegidas, com restrição ao uso do solo, (...) Todavia outros Estados preferiu o crescimento econômico sem restrições ambientais. (...) Tudo isso dificulta a formulação de política ambiental do caráter nacional. Por ora o conselho nacional do Meio Ambiente –CONAMA, órgão superior do Sistema Nacional do Meio Ambiente- SISNAMA, tem editado normas importantes em matéria ambiental.<sup>18</sup>

Nota-se que o poder público tem o dever de assumir seu papel de responsável pela elaboração de políticas de defesa do meio ambiente.

---

<sup>18</sup>MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente: A gestão ambiental em foco**. 6ª ed. rev. atual. E ampliação Paulo: editora Revista dos Tribunais, 2009.p. 327.

Em 1989, foi criado o Instituto Brasileiro dos Recursos Naturais Renováveis do Meio Ambiente pela Lei nº. 7.735/89<sup>19</sup>, com relação ao IBAMA Paulo Antunes Bessa assevera;

O IBAMA foi criado a partir da extinção dos antigos órgãos encarregados dos problemas ambientais. Para a criação do IBAMA foram extintos a Secretaria Especial do Meio Ambiente. O principal objetivo deste órgão é; a) executar as políticas nacionais de meio ambiente referentes às atribuições federais permanentes, relativas à preservação, b) Apoiar o ministério do meio ambiente na execução de política nacional dos recursos naturais, executar as ações supletivas da união, de conformidade com a legislação em vigor e as diretrizes daquele ministério.<sup>20</sup>

Observa-se que as políticas públicas de defesa do meio ambiente, se intensificaram a partir de 1988.

Neste período a política ambiental passou a ser regida pelas diretrizes apontadas pela nova Constituição Federal, que impôs ao poder público e a coletividade, o dever de defender e preservar o meio ambiente.

Conforme preceitua Paulo Afonso Machado:

O direito a vida foi sempre assegurado como direito fundamental nas Constituições Brasileiras. A CF de 88 há um avanço. Resguarda-se a dignidade da pessoa humana (art.1, II) e é feita a introdução do direito a sadia qualidade de vida. São conceitos que precisam de normas e de políticas publicas para serem dimensionadas completamente. Contudo, seus alicerces estão fincados constitucionalmente para a construção de uma sociedade política ecologicamente democrática e de direito.<sup>21</sup>

Paralelamente a essas normas, havia também o chamado Código Florestal, o primeiro datado de 1934, foi instituído pelo Decreto 23.793,<sup>22</sup> e determinava que o desmatamento poderia ocorrer em apenas três quartos da propriedade.

Em 1965, foi instituído o Código Florestal pela Lei 4.771. “Essa lei ampliou a proteção dos ecossistemas florestais existentes em nosso País. A mesma previa

---

<sup>19</sup>BRASIL, **Lei. nº 7.737/89**. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/legislação>>\_acessado em,06 de setembro de 2013.

<sup>20</sup>ANTUNES, Paulo Bessa. **Direito Ambiental**. 11 ed.ampliada .Rio de Janeiro : Lumem juris,2008 p.110.

<sup>21</sup>MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 17 ed. São Paulo:Malheiros,2009 p.132.

<sup>22</sup>MILARÉ, Edis. **Direto do Ambiente: A gestão ambiental em foco**. 6 ed. rev. atual. e ampl.São Paulo: editora Revista dos Tribunais,2009.p. 741

uma série de contravenções penais que tinha por finalidade reprimir atos delituosos contra a flora.”<sup>23</sup>

Em 1989, o Código Florestal recebeu uma alteração através da Lei nº 7.803/89,<sup>24</sup> que tornou a chamada reserva legal florestal imutável, obrigando sua averbação na matrícula do imóvel rural

Art.16 (...)

§ 2º A reserva legal, assim entendida a área de, no mínimo, 20% (vinte por cento) de cada propriedade, onde não é permitido o corte raso, deverá ser averbada à margem da inscrição de matrícula do imóvel, no registro de imóveis competente, sendo vedada, a alteração de sua destinação, nos casos de transmissão, a qualquer título, ou de desmembramento da área.

§ 3º Aplica-se às áreas de cerrado a reserva legal de 20% (vinte por cento) para todos os efeitos legais.

Art. 44 .

Parágrafo único. A reserva legal, assim entendida a área de, no mínimo, 50% (cinquenta por cento), de cada propriedade, onde não é permitido o corte raso, deverá ser averbada à margem da inscrição da matrícula do imóvel no registro de imóveis competente, sendo vedada a alteração de sua destinação, nos casos de transmissão, a qualquer título, ou de desmembramento da área.<sup>25</sup>

Cumprido registrar que, a obrigação de averbar reserva legal no registro de imóvel, passou a possuir caráter perpétuo com o advento da lei supramencionada que alterou o código florestal de 1965.

---

<sup>23</sup>ANTUNES, Paulo Bessa. **Direito Ambiental**. 11 ed.ampliada .Rio de Janeiro : lumem juris,2008 p 922

<sup>24</sup>BRASIL. **Lei nº 7.803/89** Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/legislação>>\_acessado em,06 de setembro de 2013.

<sup>25</sup> Idem.

## 2.2 - MEIO AMBIENTE NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.

A constituição Federal de 1988 criou um capítulo específico para proteção ao meio ambiente, onde encontramos os fundamentos para a proteção ambiental. Para melhor compreensão citamos o conteúdo do Art. 225. in verbis

Art. 225 Todos tem Direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, em de uso comum do povoe essencial á sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder publico e a coletividade o dever de defendê-lo e preserva-lo par os presentes e futuras gerações.<sup>26</sup>

Observa-se que a obrigação de defender e preservar o meio ambiente são de toda a coletividade, contudo, a lei maior define como principal responsável o poder público.

A discussão principal é a busca de mecanismos eficientes que possam garantir a manutenção dos recursos naturais para as gerações futuras, vez que o esgotamento dos recursos naturais está influenciando sobremaneira a mudança do clima na terra.

No intuito de concretizar a política de defesa do meio ambiente, o Direito Ambiental é regido por alguns princípios, cujo objetivo é diminuir a agressão ambiental, exigir dos potenciais poluidores, prévio estudo de impacto ambiental em relação às atividades que possam causar danos ambientais, condenar o poluidor a indenizar o dano por ele causado e recupera-lo.

Para melhor compreensão, faz necessário apresentarmos alguns dos princípios que regem o Direito Ambiental. De modo especial os que relacionam com o objeto desta pesquisa.

---

<sup>26</sup>BRASIL, **Constituição da Republica. Vade Mecum** (Obra coletiva da Saraiva),13 ed. ed. Saraiva. São Paulo:Saraiva,2012, p. 60

### a) Princípio do desenvolvimento sustentável.

O Princípio do desenvolvimento sustentável; é a forma pela qual todo empreendimento com potencialidade poluidora, deve ser concretizado visando compatibilizar desenvolvimento econômico e proteção ambiental. Encontra-se fundamento no artigo 170, VI, e 225, inciso V da CF, in verbis.

Art.170(...)

VI-Defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços de seus processos de elaboração e prestação.

Art.225. (...)

V-controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substância que comportem risco a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente.<sup>27</sup>

O objetivo é encontrar o ponto de equilíbrio entre a utilização racional do meio ambiente e a atividade econômica. O Meio Ambiente é de uso comum do povo essencial à qualidade de vida e um direito fundamental, é obrigação do Estado a sua proteção, proporcionando ações e criando diretrizes a serem seguidas. Deste modo, o meio ambiente é um bem indisponível, devendo o poder público preservar e conservá-lo de modo ecologicamente equilibrado, proporcionando uma sadia qualidade de vida.

É certo que, o objetivo do princípio do desenvolvimento sustentável, não é aniquilar atividade econômica, e a produção agrícola, mas orientar as atividades econômicas, para desenvolverem técnicas capazes de reduzir os impactos inerentes a essas atividades.

A legislação ambiental brasileira oferece o conceito, que também é o objetivo do desenvolvimento sustentável, na Lei 6.938/81 (Política Nacional de Meio Ambiente). In verbis;

---

<sup>27</sup>BRASIL, **Constituição da República. Vade Mecum**, (obra coletiva da Saraiva).13 ed., São Paulo: 2012, p.60 e p.71



Art. 2º A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana.

Art. 4º: A Política Nacional do Meio Ambiente visará à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico.<sup>28</sup>

Neste contexto, percebe-se que o poder público tem o dever de intervir nos processos produtivos, no intuito de reduzir os impactos ambientais.

#### **b) Princípio da prevenção.**

O princípio da prevenção também é de grande importância tanto para elaboração da política ambiental; conduzindo o legislador na criação de normas imperativas de proteção, mas, principalmente no estudo de impacto ambiental e nos processos de licenciamento de atividade que possuem capacidade de produzir dano ambiental.

Neste diapasão Édis Milaré leciona.

Enquanto a repressão e a reparação cuidam do dano já causado, prevenção e a precaução, ao revés, atem-se a momento anterior: o do mero risco. na prevenção, a ação inibitória. na reparação a remédio ressarcitório. É essa a ótica que orienta todo o direito ambiental. Não podem a humanidade e o próprio direito contentar-se em reparar e reprimir o dano ambiental. A degradação ambiental, como regra, é irreparável.<sup>29</sup>

Cumprir registrar que, as legislações ambientais não teriam nenhuma eficácia se fosse permitido o dano para posterior análise de reparação, vez que, como assevera o renomado autor supracitado; não há como se contentar com a reparação, pois essa seria quase impossível, vez que, as características originárias da fauna e da flora existentes naquela área, possivelmente nunca retornarão.

---

<sup>28</sup>BRASIL Lei nº. 6.938/81 (Política Nacional de Meio Ambiente).Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/legislação>> \_acessado em, 06 de setembro de 2013.

<sup>29</sup>MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente: A gestão ambiental em foco**. 6 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: editora Revista dos Tribunais,2009.p. 956.

Este princípio está contido na Constituição Federal de 1988, art. 225 IV. in verbis:

Art.225(...)

IV-exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade.<sup>30</sup>

Nota-se que, a Constituição Federal de 1988, determina a necessidade de avaliar os efeitos das atividades, neste sentido, podemos concluir que em um determinado empreendimento, o estudo de impacto ambiental não tem como objetivo proibir a construção de determinado prédio, desenvolver determinada atividade agrícola, construir barragens de hidrelétricas, mas minimizar os efeitos danosos dessas atividades. Nota-se que, caso o estudo encontre a total inviabilidade do empreendimento este não será autorizado.

### **C) Princípio da função sócio ambiental da propriedade.**

Por este princípio, busca-se afirmar que o direito de propriedade não é absoluto, e deve ser exercido levando em conta a noção de sustentabilidade ambiental. Assim, o detentor da propriedade rural deve conhecer os limites impostos pela lei para usufruir dos recursos da mesma, sem contrariar a norma ambiental.

Este princípio está inserido na CF/88, no art.170. III, VI. In verbis;

Art.170 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, observados os seguintes princípios.

(...)

III- função social da propriedade.

(...).

---

<sup>30</sup>BRASIL, **Constituição da República. Vade Mecum**, (Obra coletiva da Saraiva).13.ed.,São Paulo:Saraiva,2012,p. 71

VI (...) Defesa do meio ambiente, incluindo mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtores e serviços de seus processos de elaboração e prestação.<sup>31</sup>

A Constituição Federal impõe limites ao direito à propriedade quando determina que o gozo e fruição devem obedecer aos ditames da lei, no sentido de orientar que, determinadas atividades devem ser evitados ou controladas para o bem de toda a coletividade.

No mesmo sentido o Art. 186 da CF/88, também faz menção a este princípio, 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 preservação do meio ambiente.<sup>32</sup>

Verifica-se que, o poder constituinte originário, limitou a atuação do direito de propriedade.

Para ressaltar a importância deste princípio citamos Édis Milaré que assim leciona:

A propriedade não mais ostenta aquela concepção de individualista do código civil de 1916, direcionado a uma sociedade rural e agrária, com a maior parte da população vivendo no campo. Hoje, com o predomínio de uma sociedade urbana aberta aos imperativos da socialização e do progresso. (...) dessa feita o uso da propriedade pode e deve ser judicialmente controlada, impondo-se lhe as restrições que forem necessárias para salvaguardar dos bens maiores da coletividade, de modo a conjurar, por comandos prontos e eficientes o poder judiciário, qualquer ameaça ou lesão á qualidade de vida.<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup>BRASIL, **Constituição da Republica. Vade Mecum**, (Obra coletiva da Saraiva) 13 ed. São Paulo: Saraiva. p. 60

<sup>32</sup> BRASIL, **Constituição da Republica. Vade Mecum**, (Obra coletiva da Saraiva)13 ed. São Paulo: Saraiva p. 63

<sup>33</sup>MILARÉ, Edis. **Direto do Ambiente: A gestão ambiental em foco**. 6ª ed. rev. Atual. e ampl. São Paulo: editora Revista dos Tribunais, 2009 p. 832

A função social da propriedade busca delimitar os direitos sobre a mesma, ficando o particular obrigado a cumprir os preceitos da lei, sob pena de sofrer a responsabilidade pela prática dos atos ora proibidos, cabendo ao judiciário quando provocado imprimir as penas previstas.

### **2.3- PROTEÇÃO AMBIENTAL E A PROPRIEDADE PRIVADA.**

Desde que foi instituída a propriedade, o homem vem explorando de maneira sistemática sua potencialidade econômica, principalmente à propriedade rural; basta analisar a realidade de vários países, onde todos os recursos naturais foram exauridos, pois não havia políticas públicas voltadas à proteção da biodiversidade.

No Brasil, o direito de propriedade está garantido na Constituição de 1988. Todavia possuem restrições, o poder público estabelece limites de atuação, no exercício do poder de propriedade. Essas medidas são sustentadas pela supremacia do interesse coletivo em detrimento do particular, e toda vez que interesse do particular conflita com interesse da coletividade, a lei determina que seja respeitada os interesses coletivos.

O Código Civil brasileiro de 2002, em seu art.1228, dispõe sobre o direito de propriedade, estabelecendo que “a Lei assegura ao proprietário o direito de usar, gozar e dispor de seus bens, e de reavê-los do poder de quem quer que injustamente os possua”<sup>34</sup>

Com relação ao Código Civil de 2002, criou-se um novo conceito social da propriedade, estabelecendo em seu, Art. 1228 no §1º, que a propriedade também deve cumprir com a sua função econômica, além de dar especial atenção à preservação ambiental.

Art. 1.228.

(...)

§1º - O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, à flora, a fauna, as

---

<sup>34</sup>BRASIL, LEI nº 10.406/02.. **Vade Mecum**, (obra coletiva da Saraiva)13 ed. São Paulo: Saraiva p. 225

belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.” Significa dizer que o Código Civil de 2002 realmente recepcionou a função social da propriedade, dando-lhe, ainda, a função econômica, desde que sempre se respeite o meio ambiente.<sup>35</sup>

Ao lado da função social, a propriedade possui a finalidade econômica, que deve ser perseguida, a fim de que se alcance a sustentabilidade, garantindo o desenvolvimento econômico e, ao mesmo tempo, a preservação do meio ambiente.

A Constituição de 1988, em seu artigo 5º estabelece;

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

XXII-é garantido o direito de propriedade;

XXIII- a propriedade atenderá a sua função social;<sup>36</sup>

A Constituição prevê a garantia de direito à propriedade, todavia, estabelece condições e limites a este poder, vez que o domínio do bem pelo particular não é absoluto.

Cumpramos ressaltar que a propriedade presta um papel relevante à sociedade, quanto maior o desenvolvimento agrícola maior a produção de alimentos em consequência redução da fome e das desigualdades sociais.

Outro caráter não menos importante é o da proteção ambiental; é preciso produzir com tecnologias que tenham menor impacto sobre os recursos naturais. É importante lembrar que o Brasil se destaca na produção de alimentos, e se destaca também na proteção do ecossistema.

Hodiernamente, percebe-se uma pressão por parte dos ambientalistas, no sentido de como a propriedade rural é conduzida, em alguns casos podemos averiguar que a preocupação tem pertinência, pois, existem situações graves de desrespeito à natureza, como uso indiscriminado de agrotóxicos, desmatamento e o

---

<sup>35</sup>BRASIL, **Lei nº10.406/02 Vade Mecum**(Obra coletiva da Saraiva)13 ed. São Paulo: Saraiva ,p 225

<sup>36</sup>BRASIL, **Constituição da República**. Vade Mecum (obra coletiva da Saraiva).13 ed. São Paulo: Saraiva p.7

uso de plantas geneticamente modificadas sem estudos conclusivos no sentido de avaliar os prováveis efeitos que essas plantas exercem sobre a fauna.

Neste sentido vale destacar a preocupação do ministério do meio ambiente com relação aos transgênicos:

A existência de plantas resistentes produtos químicos provoca uma redução dos predadores naturais dessa planta, afetando assim os níveis seguintes da cadeia alimentar, como os pássaros que necessitam dos insetos para se alimentarem, e ainda pode provocar uma dificuldade em existir predadores naturais para essa mesma planta. Em consequência desses acontecimentos vai haver a possibilidade de criar efeitos nocivos nos insetos que não são pragas importantes à agricultura e induzir um próprio crescimento de insetos resistentes. Redução da biodiversidade<sup>37</sup>

Todavia, não se pode colocar o proprietário rural como único responsável pela degradação ambiental, basta verificar o que nos grandes centros urbanos não existe área de preservação permanente, o esgoto não possui tratamento adequado e a destinação do lixo em quase totalidade das cidades brasileiras é precária.

Segundo Wagner Cerqueira<sup>38</sup> a realidade dos lixões é preocupante e urgente:

O lixo é também um problema socioeconômico, visto que grandes quantias de dinheiro são destinadas à coleta e tratamento do lixo urbano. No aspecto social, vários indivíduos são afetados pela concentração de lixo nas cidades, que causam proliferação de insetos, transmissão de doenças, poluição visual, entupimento de bueiros, entre outros.<sup>39</sup>

Nota-se que a poluição é um problema que a humanidade está gerando através de seus meios de produção e consumo, e que toda a coletividade é responsável pela inversão deste problema, principalmente no que se refere à busca de restauração do meio ambiente ecologicamente equilibrado, para as atuais e futuras gerações.

---

<sup>37</sup>MMA. **Organismos geneticamente modificados**. Disponível em <<http://www.mma.gov.br/biodiversidade/biosseguranca/organismos-geneticamente-modificados>> acessado no dia 21 de outubro e 2013.

<sup>38</sup>Wagner de Cerqueira e Ferreira. **Pós Graduação em geografia**, membro da equipe do Brasil escola.

<sup>39</sup>CERQUEIRA, **Wagner de. Destinação adequada do lixo**. Disponível em <<http://www.brasilecola.com/geografia/lixo-urbano.htm>> acessado em, 21 de outubro de 2013

## 2.4- CÓDIGO FLORESTAL BRASILEIRO, EVOLUÇÃO E PERSPECTIVAS.

Como supramencionado, o direito a propriedade privada não é absoluto conforme exigência Constitucional, a mesma deve cumprir função social. Atualmente com a preocupação de garantir a proteção ambiental algumas legislações foram modificadas, em especial a Lei nº. 4.771/09/65, denominado Código Florestal.

A obrigação de manter parte da propriedade intacta para fins de preservação ambiental, vem causando polêmica; são apresentados dois institutos distintos de preservação: A Reserva legal florestal, objeto de nosso estudo, e as chamadas Áreas de Preservação Permanente (APPs). Ambas de responsabilidade dos proprietários rurais.

Segundo Édis Milaré APPs representa:

As APPs têm esse papel de abrigar a biodiversidade promover a propagação da vida; assegurar a qualidade do solo e garantir o armazenamento do recurso água em condições favoráveis de qualidade e quantidade; já a paisagem é intrinsecamente ligada aos componentes do ecossistema. E mais, têm muito haver com o bem estar humano das populações que estão em seu entorno, contribuindo para sadia qualidade de vida assegurada no caput do Art.225 da CF.<sup>40</sup>

É fundamental a manutenção dessas áreas, para garantir o equilíbrio natural do meio ambiente.

De acordo com o Novo Código Florestal, Lei nº. 12.727/12; área de Preservação Permanente significa, in verbis:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

(...)

II - Área de Preservação Permanente - APP: 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

---

<sup>40</sup>MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente: A gestão ambiental em foco**. 6 ed. rev. Atual. e ampl. São Paulo: editora Revista dos Tribunais, 2009, p 743

fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas;<sup>41</sup>

Conforme o art. 3º da mencionada Lei, as áreas de preservação permanente criada pelo Código Florestal, são espaços territoriais especialmente protegidos constituem uma faixa de preservação de vegetação estabelecida em razão da topografia ou do relevo, geralmente ao longo de cursos d'água, nascentes, reservatórios, topos e elevações e são destinados à manutenção da qualidade do solo e da água.

Nota-se que com relação a essa área de proteção, não existe polêmica devido sua importância na busca de proteção do meio ambiente, mas, com relação à Reserva Legal Florestal, os debates são calorosos. Essa reserva imprime um caráter limitador sobre o potencial agrícola da propriedade.

Quanto à reserva legal, podemos considerar que, o Código de 1934, introduziu a ideia de proteção das florestas, quando proibia o corte de um quarto da vegetação nativa<sup>42</sup>. O Código Florestal de 1965 determinou que fosse criada outra área de floresta além da já estabelecida como APP, chamada de reserva de cobertura vegetal, após a edição da CF/88, o meio ambiente passou a ter maior relevância, e o Código Florestal recebeu muitas alterações, e a principal delas foi trazida pela Lei nº. 7.803/89, criando o instituto da reserva legal como é conhecido hoje.

Na concepção de Édís Milaré áreas de proteção ambiental são:

É em virtude do princípio da função social ambiental da propriedade é que se tem defendido a possibilidade de imposição ao proprietário rural do dever de recomposição da vegetação em áreas de preservação permanente e reserva legal, mesmo que não tenha sido ele o responsável pelo desmatamento, certo que tal obrigação possui caráter real - propter rem - isto é, uma obrigação que se prende ao titular do direito real, seja ele quem for, bastando para tanto sua simples condição de proprietário ou possuidor. Afirma a impossibilidade de se afirmar o direito adquirido na exploração destas terras, pois, com a Constituição Federal de 1988, só fica reconhecido

<sup>41</sup>BRASIL, Lei 12.727/12 (Novo Código Florestal) Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/legislação>> acessado no dia, 06 de setembro de 2013.

<sup>42</sup>BRASIL, Lei nº4771/65. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/legislação>>. Acessado em, 06 de fevereiro de 2013.



o direito de propriedade quando cumprida a função social ambiental, como seu pressuposto e elemento integrante, pena de impedimento ao livre exercício ou até de perda desse direito.<sup>43</sup>

O conceito de reserva legal compreendido no Art.3, III, da Lei nº 12.727, de 2012 (Novo Código Florestal) é, in verbis:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

(...)

III - Reserva Legal: área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, delimitada nos termos do art. 12, com a função de assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa.<sup>44</sup>

Essa reserva florestal incide diretamente no direito de propriedade, conferindo-lhe função social, nos ditames constituição Federal.

Alguns dispositivos do Código Florestal merecem melhor análise: Conforme já anotado, a norma ambiental faz distinção de Biomas para justificar o quanto deve ser protegido, existem atualmente quatro tipos de porcentagem de reserva legal. A saber:

Art. 12. Todo imóvel rural deve manter área com cobertura de vegetação nativa, a título de Reserva Legal, sem prejuízo da aplicação das normas sobre as Áreas de Preservação Permanentes observadas os seguintes percentuais mínimos em relação à área do imóvel excetuado os casos previstos no art. 68 desta Lei.

I - localizado na Amazônia Legal:

- a) 80% (oitenta por cento), no imóvel situado em área de florestas;
- b) 35% (trinta e cinco por cento), no imóvel situado em área de cerrado;
- c) 20% (vinte por cento), no imóvel situado em área de campos gerais;

---

<sup>43</sup>MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente: A gestão ambiental em foco**. 6 ed. rev. Atual .e ampl. São Paulo: editora Revista dos Tribunais, 2009, p 98

<sup>44</sup>BRASIL, **Lei 12.727/12 (Novo Código Florestal)** Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/legislação>> acessado no dia , 06 de setembro de 2013

II - localizado nas demais regiões do País: 20% (vinte por cento).<sup>45</sup>

Paulo Afonso Leme Machado faz algumas críticas à forma de averbação dessas áreas, é oportuno esclarecer que o autor fazia referência ao Código Florestal de 1965, todavia esses mesmos mecanismos ora analisados se manteve no Novo Código Florestal Lei 12.727/13.

A legislação da reserva legal florestal passou a exigir que o proprietário rural enfrente o procedimento do licenciamento ambiental (...) pelo menos por duas vezes. Isto se não lhe for imposto submeter o plano de manejo para aprovação todos os anos (...). Seria mais simples dar chance ao civismo ambiental do proprietário, determinado que este informe o órgão público de seu projeto de localização da reserva. A criatividade concernente à localização da reserva legal não visa só a economizar tempo e dinheiro do proprietário rural, um dos princípios fundamentais da administração pública é a eficiência, isto é a atividade de ser avaliada pelos seus bons resultados busca-se também apresentar a implantação dessas reservas e economizar para o poder público.<sup>46</sup>

O problema está na forma pela qual os proprietários devem se submeter às regras de licenciamento ambiental, sem levar em conta as peculiaridades da propriedade rural, faz críticas a burocracia para determinar a localização da reserva, e principalmente nos dizeres do referido autor, deveria simplificar o processo de registro para economizar tempo e dinheiro dos proprietários.

#### **2.4.1- DA NATUREZA JURÍDICA DA RESERVA LEGAL FLORESTAL.**

A Reserva Legal Florestal e a Área de Preservação Permanente são mecanismo de intervenção do Estado na propriedade privada, compreendida como

---

<sup>45</sup>BRASIL, **Lei 12.727/12 (Novo Código Florestal)** Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/legislação>> acessado no dia , 06 de setembro de 2013

<sup>46</sup>MACHADO, Paulo Afonso Leme, **Direito ambiental Brasileiro**. 20 ed..Rev. Atual. e Ampl. 2012, p. 887

limitação administrativa, pelo seu caráter de generalidade, abstração e por atingir um número indeterminado de proprietários.

Paulo Bessa Antunes nos dá uma definição dos fundamentos constitucionais sobre as áreas protegidas, neste sentido esclarece que:

A denominação das áreas protegidas é feita com base no poder de polícia e de delimitação legal do exercício de direitos individuais, em benefício da coletividade de que é dotada a administração pública, utilizo a expressão delimitação, visto que na concepção que adoto, os direitos são exercidos em contornos legais sob os quais foram inscritos na ordem jurídica. Desta forma não há uma limitação de direitos, mas, o seu exercício.<sup>47</sup>

Nos dizeres de Paulo Bessa a reserva legal florestal e a área de preservação permanente são consideradas em sua essência como limitação ao exercício do direito de propriedade, não gerando direito a indenização.

Os fundamentos que geram o direito de limitação são; a propriedade tem que o dever de atender a função social e também quando o interesse público prevalecer sobre o particular. Os fundamentos da limitação também estão inseridos na constituição nos “artigos. 5º. XXIII , e 170,III da CF”.<sup>48</sup>

É com base nestes fundamentos supracitados que o poder público se utiliza do exercício de poder de polícia, restringindo e condicionando a liberdade e a propriedade, visando o interesse da coletividade. Neste contexto as limitações estão previstas em lei ou em atos normativos tendo garantia constitucional para sua elaboração, no intuito de buscar o bem-estar da coletividade.

Por último Vale ressaltar que, as limitações não podem aniquilar o direito de propriedade, caso a propriedade se torne inviável economicamente. Será preciso nas situações específicas, resguardando as obrigações reais, indenizar o

---

<sup>47</sup>ANTUNES, Paulo Bessa. **Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 11 ed., revista ampliada e atualizada 2008. p. 621

<sup>48</sup>BRASIL, **Constituição da república. Vade Mecum**,(Obra coletiva da Saraiva) 13 ed. São Paulo:Saraiva.2012,p. 8 e p. 60.

proprietário, vez que ficara totalmente impedido de explorar economicamente sua propriedade.

Cumpra registrar o entendimento do Ministro do STF, Celso de Melo, em sede RExt..nº134297/SP, com relação à intervenção do poder público que venha a causar restrição grave no uso economicamente viável do imóvel rural e uma violação ao direito de propriedade.

EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO - ESTAÇÃO ECOLÓGICA - RESERVA FLORESTAL NA SERRA DO MAR - PATRIMÔNIO NACIONAL (CF, ART. 225, PAR.4.) - LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA QUE AFETA O CONTEÚDO ECONÔMICO DO DIREITO DE PROPRIEDADE - DIREITO DO PROPRIETÁRIO À INDENIZAÇÃO - DEVER ESTATAL DE RESSARCIR OS PREJUÍZOS DE ORDEM PATRIMONIAL SOFRIDOS PELO PARTICULAR - RE NÃO CONHECIDO. (RE 134297 / SP - SÃO PAULO

(...) Incube ao Poder Público o dever constitucional de proteger a flora e de adotar as necessárias medidas que visem coibir práticas lesivas ao equilíbrio ambiental. Esse encargo, contudo, não pode exonerar o Estado da obrigação de indenizar os proprietários cujos imóveis venham a ser afetados em sua potencialidade econômica pelas limitações impostas pela administração pública.(...)

RECURSO EXTRAORDINÁRIO; STF, Relator (a): Min. CELSO DE MELLO; Julgamento: 13/06/1995; Órgão Julgador: Primeira Turma)<sup>49</sup>.

Com base no entendimento do referido ministro, as limitações administrativas podem ser passíveis de indenização, desde que imprimam caráter confiscatório da propriedade, prejudicando sobremaneira a exploração econômica da mesma.

---

<sup>49</sup>BRASIL. Ementa. **Recurso Extraordinário nº134297/SP Relator Min. CELSO DE MELLO** Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/diariojusticaEletronico/>> acessado no dia, 24 de outubro de 2013

### CAPITULO III - RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

Para falar de responsabilidade civil cumpre aqui registrar todas as teorias de responsabilidade do Estado, buscando seus conceitos suas formas de aplicação, objetivando compreender as características da teoria da responsabilidade do Estado adotada no ordenamento jurídico brasileiro atualmente.

Iniciamos pela teoria da irresponsabilidade, que é aquela na qual o Estado fica isento de responder por qualquer ato que provoque danos ao cidadão, essa teoria teve força no Estado Absolutista, onde se destacava a vontade soberana do rei, vontade essa incontestável.

Para melhor entendimento citamos os ensinamentos de Di Pietro:

Foi adotada na época do estado absoluta e pousava fundamentalmente na ideia de soberania; o estado dispõe de autoridade incontestável perante o súdito; ele exerce a tutela do direito, não podendo por isso agir contra ele; daí os princípios de que o rei não pode errar (...) essa teoria logo começou a ser combatida, por sua evidente injustiça; se o Estado deve tutelar o direito, não pode deixar de responder quando, por sua ação ou omissão, causar danos a terceiros, mesmo porque, sendo pessoa jurídica e titular de direitos e obrigações.<sup>50</sup>

Tal teoria negava a responsabilidade da Administração Pública, partindo do pressuposto que o rei sempre tinha razão, portanto, não havia obrigação de indenizar os prejuízos causados por seus agentes.

Essa teoria começou a ser combatida por ser claramente injusta, pois, se o Estado pode tutelar direitos, não pode deixar de responder, quando no uso de suas atribuições causarem danos ao particular por ação ou omissão. O Estado enquanto pessoa jurídica é titular de direitos e obrigações.

No decorrer dos séculos houve grande evolução nos direitos sociais, já não havia lugar para o desrespeito aos direitos dos indivíduos, e, portanto o Estado precisava se adequar às novas exigências da sociedade.

---

<sup>50</sup>DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**. 25 ed. São Paulo-Atlas, 2012 p. 644

No sec. XIX, a teoria da irresponsabilidade perde espaço, a nova teoria adotada é da Responsabilidade Civil do Estado, nesta modalidade os agentes do Estado exercia a condição de representantes da administração.

Segundo leciona Di Pietro:

No sec.. XIX que a tese de irresponsabilidade ficou superada. Porém, admitir-se, inicialmente a responsabilidade do Estado, adotavam-se os princípios do direito civil, apoiados na ideia de culpa; daí falar-se em teoria civil da culpa. Numa primeira fase, distinguem-se para fins de responsabilidade, os atos de império e os atos de gestão. Os primeiros seriam os praticados pela administração com todas as prerrogativas e privilégios de autoridade e impostos unilaterais os particulares não podem praticar atos semelhantes; os segundo seriam praticados pela administração em situação de igualdade com os particulares.<sup>51</sup>

Cumprir registrar que essa nova ordem de responsabilidade, possuía limitações, e essas limitações também se tornou alvo de críticas por separar atos de império e atos de gestão como supracitado. O motivo da insatisfação com esse novo modelo foi a dificuldade ou impossibilidade de distinguir atos de império com atos de gestão. Caso houvesse alguma lesão a terceiros, a administração poderia alegar ato de império haja vista, este não ser passível de responsabilidade.

No decorrer da discussão sobre responsabilidade do estado, foi desenvolvida a teoria subjetivista. Com o fundamento da investigação da culpa, esta ligada ao comportamento do agente público. Pablo Stolze menciona que. “O fundamento da responsabilização se refere à culpa do funcionário para atribuição da responsabilidade ao Estado, exigindo-se, portanto, a presença do elemento anímico para sua caracterização.”<sup>52</sup>

Para explicar o novo conceito de responsabilidade foram criadas outras cinco teorias, a saber:

Teoria da culpa civilística; o fundamento se encontra na ideia de que os agentes possuíam a condição de prepostos.

---

<sup>51</sup>DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**. 25 ed. São Paulo-Atlas, 2012 p. 645

<sup>52</sup>GAGLIANO, Pablo stolze. **Novo Curso de Direito Civil**, vol. III: **Responsabilidade civil**. 4.ed.rev.atual.e refor.-São Paulo: Saraiva, 2006, p. 187

Teoria da culpa administrativa; passa a encarar o agente público como parte integrante da estrutura estatal.

Teoria da culpa anônima; não era possível identificar o causador do dano.

Teoria da culpa presumida; tinha como fundamento a presunção de culpa do Estado.

Teoria da falta administrativa; caracteriza-se pela responsabilização da administração pública pela falta de serviços, não havendo necessidade de avaliar o elemento subjetivo.

Para Pablo Stolze<sup>53</sup>, as cinco teorias supracitadas procuram explicar os fundamentos da responsabilidade subjetiva do Estado.

Outro momento de discussão da responsabilidade do Estado é o desenvolvimento da teoria objetivista; esta visa estabelecer um mecanismo de responsabilização sem avaliação do elemento culpa.

Para analisar os conceitos e fundamentos proposto por essa nova concepção de responsabilidade foi concebida três teorias, a saber:

Teoria do risco administrativo; baseia-se na igualdade de repartição dos ônus e encargos sociais, tendo em vista que a atividade do Estado é exercida em favor de todos. E em consequência o ônus deve ser repartido e suportado por todos e não apenas por alguns.

Teoria do risco integral; os fundamentos que norteiam essa teoria é a desconsideração dos casos que exclui o dever de indenizar, como nexos de causalidade, fato de terceiro, culpa exclusiva da vítima, caso fortuito e força maior. Neste último caso, o Estado fica responsável pela reparação do dano suportado pelo particular, independentemente de culpa.

Para Pablo stolze, “Trata-se de situação extrema, que não deve ser aceita, em regra, pela imensa possibilidade de ocorrência de desvios e abusos.”<sup>54</sup>

---

<sup>53</sup>GAGLIANO, Pablo stolze. **Novo Curso de Direito Civil**, vol. III: **Responsabilidade civil**. - 4.ed.rev.atual.e refor.-São Paulo:Saraiva,2006,p.1874

<sup>54</sup>GAGLIANO, Pablo stolze. **Novo Curso de Direito Civil**, vol. III: **Responsabilidade civil**. - 4.ed.rev.atual.e refor.-São Paulo:Saraiva,2006,p.193

Teoria do risco social; tem como premissa ideia de que se o Estado tem o dever de cuidar da harmonia e da estabilidade social, se o dano advém da quebra desta estabilidade é dever do Estado repará-lo.

Podemos observar em linhas gerais que, a responsabilidade civil é fundamental em uma sociedade moderna, cujos valores democráticos se fundam no respeito aos direitos individuais e coletivos.

### **3.2-TEORIA DA RESPONSABILIDADE CIVIL ADOTADA NO BRASIL.**

Com fulcro no art.37 § 6º da CF/88, podemos verificar que o ordenamento jurídico brasileiro acolheu a teoria do risco administrativo, adotando assim responsabilidade objetiva, ou seja, responde pelos danos causados independente de culpa. Ocorre que, essa responsabilidade é mitigada, possuindo alguns critérios de responsabilização ou isenção da responsabilidade, neste sentido exige-se a existência de nexo de causalidade entre fato administrativo e dano efetivamente causado.

Para melhor compreensão da norma constitucional, que trata da responsabilidade civil do Estado destacamos o texto constitucional, in verbis:

Art.37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da união, dos estados, do distrito federal e dos municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte.

(...)

§ 6ºAs pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurando o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.<sup>55</sup>

---

<sup>55</sup>BRASIL, **Constituição da República. Vade Mecum**, (Obra coletiva Saraiva)13 ed. São Paulo:Saraiva, 2012,p.23



O texto Constitucional ora mencionado trata de duas categorias de pessoas que se submetem a responsabilidade objetiva, são elas: as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos.

### 3.3- RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR ATO LEGISLATIVO.

A responsabilidade do Estado é um meio pelo qual se permite imputar os efeitos de qualquer ação ou omissão, legítima ou não. A responsabilidade do Estado vem recentemente tomando outros contornos, haja vista quantidade de medidas tomadas por atos legislativos, muitas delas oneram de forma desigual determinado indivíduo ou grupo de indivíduos, em benefício de toda a coletividade.

Já se viu que a evolução no instituto da responsabilidade civil do estado no direito brasileiro, passou por grandes transformações; registrou-se assim, nesse breve histórico, a teoria da irresponsabilidade adotada pelo Brasil colônia, passando para a responsabilidade civil objetiva adotada atualmente.

Na doutrina temos muita divergência a respeito da responsabilidade do estado por ato legislativo.

Sobre este tema Carlos Alberto Gonçalves leciona:

Diversos autores sustentam a tese de irresponsabilidade do Estado por atos legislativos causadores de dano injusto. Argumenta-se com a soberania do poder legislativo e a imunidade parlamentar. As funções do legislativo, como poder soberano, são Sempre legais. (...) Outros, porém, em posição diversa admitem que o Estado responde sempre por atos danosos, causados quer por lei inconstitucional, quer por lei constitucional.<sup>56</sup>

No entendimento de Edmur Ferreira. “Cabe refutar responsabilidade do Estado em virtude de leis de efeito concreto, estas leis, materialmente, são verdadeiros atos administrativos emitidos pelo legislativo”<sup>57</sup>. Neste sentido, quando

---

<sup>56</sup>GONÇALVES, Carlos Roberto, **Direito civil brasileiro**, volume 4: **responsabilidade civil**.-5 ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p.181.

<sup>57</sup>FARIA, Edimur Ferreira de .**Curso de direito Administrativo positivo**-Atualizado de acordo com a emenda Constitucional nº41/05. 5 ed.rev.e ampl .Belo Horizonte :Del Rey, 2004. P. 436

uma norma impuser ao particular obrigação de fazer, ou não fazer, onerando desproporcionalmente um indivíduo ou grupo de indivíduos em relação a coletividade e em favor da mesma, vislumbra-se a obrigação de indenizar os prejuízos causados.

Neste diapasão de Di Pietro assevera:

Com relação leis de efeito concreto, que atingem pessoas determinadas incide a responsabilidade do estado, porque, como elas fogem as características de generalidade e abstração inerente aos atos normativos acaba acarretar ônus não suportado pelos demais membros da coletividade.<sup>58</sup>

Observa-se que, a autora defende a responsabilização do Estado legislador, quando a lei produzir efeito concreto e causar dano ao particular.

---

<sup>58</sup>DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo** - 25 ed. São Paulo-Atlas,2012, p. 604

## **CAPITULO IV- INDENIZAÇÃO DA RESERVA LEGAL, EM FACE DOS EFEITOS DO PROGRAMA DE INTEGRAÇÃO NACIONAL.**

Como supracitado o programa de integração nacional, Criado no período de 1970 pelo governo militar através do Decreto Lei 1.106/70, com o objetivo de ocupar parte do território da Amazônia, foi responsável pelo maior desmatamento da região, registrado até o período mencionado.

A ocupação ocorrida no período militar tem características distintas das anteriores, antes os colonizadores buscavam a região para explorar as riquezas da floresta. O objetivo dos militares era explorar a terra, para expandir a agricultura e a pecuária o modelo adotado era o de latifúndio, baseado na limpeza do terreno, ou seja, na retirada da floresta.

Traçando esses breves comentários, sobre o programa de integração nacional, já analisados no primeiro capítulo, cumpre analisar a responsabilidade do Estado pela inexistência da reserva legal nessas regiões, com base nos incentivos de ocupação da Amazônia.

Iniciamos analisando o Código Florestal de 1965. O mencionado diploma legal já previa que, na região da Amazônia legal, poderia se explorar economicamente apenas 50% da propriedade deixando os outros 50% protegidos, no entanto, foi com o advento da Lei nº. 7.803/89, que a reserva legal passou a assumir o caráter de imutabilidade.

Assim prevê a lei nº. 7.803/89, que altera o Código Florestal de 1965:

Art. 44- Na região norte e na região centro oeste enquanto não for estabelecido o decreto de que trata o art.15, a exploração à corte raso só é permissível desde que permaneça com cobertura arbórea, pelo menos 50% da área de cada propriedade.

Parágrafo único. A reserva legal, assim entendida a área de, no mínimo, 50% (cinquenta por cento), de cada propriedade, onde não é permitido o corte raso, deverá ser averbada à margem da inscrição da matrícula do imóvel no registro de imóveis competente, sendo vedada a alteração de sua destinação, nos casos de transmissão, a qualquer título, ou de desmembramento da área.<sup>59</sup>

---

<sup>59</sup>BRASIL .Lei nº 7803/89 Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/legislação>> acessado em 26 de outubro de 20137803

Para Paulo Afonso Machado, essa alteração na legislação ambiental veio tarde. Neste sentido afirma:

A reforma da legislação florestal de 1989, ao lado de outras reformas de textos legais ambientais que se na mesma ocasião da venda, do desmembramento e/ou sucessão da propriedade. (...) A lei visou a dar um caráter de relativa permanência à área florestada do País. A Lei federal determina a imutabilidade da destinação da reserva legal florestal de domínio privado, por vontade do proprietário. (...) A área da reserva legal a partir da promulgação da Lei 7.803/89, continua com os novos proprietários, numa cadeia infinita. O proprietário pode mudar, mas não a destinação da área da reserva legal florestal.<sup>60</sup>

Podemos perceber nos dizeres de Afonso Machado e no texto da Lei, que antes da definição de imutabilidade, era possível o corte raso das áreas de matas destinadas na origem como reserva florestal, haja vista não ter o caráter de imutabilidade.

Cabe ressaltar que conforme art. 29, da Lei 6.383/76, os posseiros de terras devolutas, na região da Amazônia legal e demais regiões, para conseguir o título da terra precisavam comprovar que exercia atividade agrícola efetiva na propriedade,

Assim determinava a norma, in verbis:

Art. 1º - O processo discriminatório das terras devolutas da União será regulado por esta Lei.

Art. 29 - O ocupante de terras públicas, que as tenha tornado produtivas com o seu trabalho e o de sua família, fará jus à legitimação da posse de área contínua até 100 (cem) hectares, desde que preencha os seguintes requisitos:

(...)

II - comprove a morada permanente e cultura efetiva, pelo prazo mínimo de 1(um) ano.<sup>61</sup>

---

<sup>60</sup>MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 17 ed. São Paulo:Malheiros,2009 p. 888

<sup>61</sup>BRASIL, **Lei.6.383/76**.Disponível em<<http://www.planalto.gov.br/legislação>>. acesso em 06 maio de 2013.

Como visto, a legitimação de posse exigia a comprovação de moradia, e verifica-se que, um dos requisitos para o direito a propriedade era torna-la produtiva.

Com relação à participação do poder público nas atividades que causem dano ao meio ambiente, Edis Mllaré leciona:

Entendemos que, o Estado também pode ser solidariamente responsabilizado pelos danos ambientais provocados por terceiros, já que é seu dever fiscalizar e impedir que tais danos aconteçam. A esta posição mais se reforça com a clausula constitucional que impõe ao poder publico o dever de defender o meio ambiente e de preserva-lo para as presentes e futuras gerações. Assim, afastando-se da imposição leal de agir, ou agindo deficientemente deve O Estado responder por sua incúria, negligencia ou deficiência, que traduzem um ilícito ensejador do dano não evitado que, por direito deveria sê-lo.<sup>62</sup>

Outro aspecto importante a ser tratado que revela pertinência, é a afirmação de alguns juristas no sentido de que a exigência da reserva legal nos patamares exigidos na região da Amazônia legal, não possui fundamentos técnicos.

Segundo Ives Gandra Martins, o conceito de Amazônia legal não guarda correlação com meio ambiente ou com ecologia:

Tal conceito de natureza politica, foi formulado pelo art. 2º da Lei. 5173/66 e destinado ao planejamento e a promoção do desenvolvimento regional, portanto, não há qualquer liame de pertinência em tomar o conceito Amazônia legal para fins de impor restrições em prol do meio ambiente a propriedade privada que nela encontra localização(...)Tampouco existe relação de pertinência entre a finalidade de preservação ambiental baseados em meros critérios aritméticos em percentual estanques, e não em critérios técnicos, que levassem em conta integralmente todos os elementos indispensáveis para proteção do meio ambiente, da ecologia ao estabelecimento de paramentos de conservação e uso racional de recursos naturais renováveis, como é o caso do zoneamento ecológico.<sup>63</sup>

---

<sup>62</sup> MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente: A gestão ambiental em foco**. 6ª ed. rev. atual. e ampliação Paulo: editora Revista dos Tribunais,2009.p 966

<sup>63</sup>PARECER JURÍDICO, **A figura da reserva legal – responsabilidade exclusiva do poder público para mantê-la, nos termos do artigo 225, § 1º, da constituição federal – princípios constitucionais aplicáveis**. Disponível em <[www.gandramartins.com.br/ivesgandra/](http://www.gandramartins.com.br/ivesgandra/) parecer> acessado em 26 de outubro de 2013.

Resta evidente que o estado teve participação na ocupação da Amazônia legal de forma direta, em especial nas áreas contempladas pelo programa de integração nacional.

Com o advento do Novo Código Florestal o governo pretende restabelecer as áreas de preservação dentro das propriedades rurais, ocorre que o novo diploma ambiental, em certos dispositivos, se apresenta de difícil interpretação permitindo o desmatamento para algumas áreas, e ao mesmo tempo obriga a recomposição em outras.

Existem no Novo Diploma Ambiental, situações que demonstram maior sacrifício de alguns proprietários em relação a outros, nota se que, nos artigos. 12. inciso I, alíneas a, b, c e inciso II, alínea a da Lei nº. 12.727/12,<sup>64</sup> estabelece as porcentagens mínimas de reserva legal conforme característica de cada bioma, sendo que, na região localizada na Amazônia legal, esse percentual varia de 20% a 80%.

No artigo 67<sup>65</sup>, da lei supramencionada, dispensa a recomposição da reserva legal, em propriedades com até 4 módulos fiscais, que foram desmatadas até 22 de julho de 2008. Verifica-se flagrante desigualdade de tratamento com os demais proprietários, pois aquele que se dispôs a preservar não receberá recursos advindos da área preservada, por se tratar de limitação administrativa enquanto que, quem desmatou manterá a área agricultável.

O artigo 68<sup>66</sup>, do mesmo Diploma Ambiental, disciplina que aqueles que tiverem preservado os índices de reserva legal florestal estabelecido na legislação anterior, ficam dispensados de recompor nos atuais índices exigidos.

Conforme estabelecido no § 2º do artigo. 68 do Novo Código Florestal a propriedade rural localizada na região da Amazônia legal, que possuir índices acima do que determina o caput., poderá utilizar o excedente para fins de servidão

---

<sup>64</sup> BRASIL, **Lei nº 12.727/12**. Disponível em, <<http://www.planalto.gov.br/legislação>>. Acesso em, 06 de fevereiro de 2013.

<sup>65</sup> Idem

<sup>66</sup> Idem

ambiental., tal dispositivo limita-se a região da Amazônia legal podendo usufruir desse benefício, apenas o titular do imóvel e seus herdeiros necessários.

Com relação aos efeitos da norma que incide responsabilidade do Estado Sergio Cavaliere filho leciona:

Leis de efeitos concretos regulam situações subjetivas e individuais. Embora rotulada de Leis, não passam, na realidade, de meros atos administrativos. Idêntica regra é aplicável Embora à lei seja dotada de certa generalidade, abrangem numero limitado de indivíduos. (...)o individuo sofre as imposições do Estado. Se, porem os encargos rompem a necessária proporcionalidade e sobrevém o dano, a distribuição dos ônus e encargos sociais fundamenta a responsabilidade civil do Estado legislador.<sup>67</sup>

Cumprir registrar que as políticas de proteção ambiental são necessárias mas não podem trazer insegurança jurídica nem injustiças, Os proprietários da região amazônica contemplados pelo programa Integração Nacional não podem ser os responsáveis pela restauração das reservas legais exigidas por lei em suas propriedades sem a contrapartida do poder publico, por não ser apenas de responsabilidade dos mesmos a não existência das áreas preservadas.

Percebe-se então que nos casos específicos citados acima fica claro a perda do caráter de generalidade e abstração da legislação, o que ensejaria, se comprovado prejuízo, a obrigação de indenizar por parte do Estado..

---

<sup>67</sup>CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de Responsabilidade Civil**. 5 ed. rev. aumentada e atualizada de acordo com o novo código civil, 3ª tiragem.p.268

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

No decorrer da pesquisa, foi verificado que o tema proposto, tem grande importância, vez que, a proteção do meio ambiente se faz necessária e urgente. Todavia, a obrigação de protegê-lo não pode frustrar a capacidade econômica das propriedades privadas, e principalmente colocar nas mãos de uma parcela da coletividade a obrigação de proteger o meio ambiente.

Contudo, percebeu-se que a reserva legal florestal, é uma obrigação não passível de indenização por se tratar de limitação administrativa. Verificou-se, que excepcionalmente ocorrendo a perda da capacidade econômica da propriedade é possível refutar indenização.

A presente pesquisa, no intuito de analisar responsabilidade do Estado por ato legislativo, iniciou-se demonstrando que a ocupação territorial do Brasil se deu via expansão agrícola. É de notória sabença que nosso País na época do descobrimento, se resumia em uma grande extensão de florestas. Propusemos uma análise de todos os fatos históricos. Ficou demonstrado também que, o Programa de Integração Nacional de 1970 objetivou a ocupação da Amazônia, provocando devastação de grande parte da floresta.

Constatou-se que, o Brasil possuía uma vasta legislação garantidora da proteção do meio ambiente entre elas o Código Florestal, editado em 1965 que criou a obrigação de se preservar uma área dentro da propriedade rural.

Em 1989 este Diploma Ambiental recebeu alterações, criando o instituto da reserva legal florestal, obrigando a averbação da mesma na matrícula do imóvel, passando a possuir caráter de perpetuidade.

Por último verificou-se que é possível responsabilidade civil do estado por ato legislativo nos casos em que a lei for declarada inconstitucional e houver comprovação da existência do prejuízo, e também quando a norma fugir do caráter de abstração, generalidade e impessoalidade.

Portanto, entendemos ser possível a indenização aos proprietários situados na região onde o Estado incentivou a ocupação para fins agrícolas.



## BIBLIOGRAFIA

ANTUNES, Paulo Bessa. **Direito ambiental**. Rio de Janeiro: Lúmen júris, 11º ed. 2008.

BRASIL, **Lei nº 10.406/02. Vade Mecum** (obra coletiva da Saraiva) São Paulo, Saraiva, 2012.

BRASIL, **Constituição da República. Vade Mecum**, (Obra coletiva da Saraiva) 13 ed. São Paulo: Saraiva.

CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de Responsabilidade Civil**. 5 ed. rev. aumentada e atualizada de acordo com o novo código civil, 3ª tiragem.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo** - 25 ed. São Paulo-Atlas, 2012.

FARIA Edimur Ferreira de. **Curso de direito Administrativo positivo**-Atualizado de acordo com a emenda Constitucional nº 41/05. 5 ed. ver. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

GAGLIANO, Pablo Stolze. **Novo Curso de Direito Civil**, vol. III.: 4.ed. rev. atual. e refor. -São Paulo: Saraiva 2006.

GONÇALVES, Carlos Roberto, **Direito civil brasileiro**, volume 4.: 5 ed. São Paulo:Saraiva,2010.

MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente: A gestão ambiental em foco**. 6 ed. rev. atual. E ampliação Paulo: editora Revista dos Tribunais, 2009.

MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 17 ed. São Paulo:Malheiros,2009.

Sites.

BRASIL, **Lei nº-12.727/12 (Novo Código florestal)** Disponível em, <<http://www.planalto.gov.br/legislação>>. Acessado em, 06 de fevereiro de 2013.

BRASIL, **Decreto Lei nº 1.106/70,** Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/legislação>>. Acessado em 06 maio de 2013.

ANTUNES, Celso. **Histórico da ocupação do território brasileiro.** Disponível em <<http://ambientes.ambientebrasil.com.br/natural/geomorfologia/geomorfologia.html>>. Acessado no dia, 23 de setembro de 2013.

BBC BRASIL. **Governo de Emílio Médici** <<http://www.infoescola.com/historia-do-brasil/governo-de-emilio-medici/>>. Acessado no dia, 26 de setembro de 2013.

BRASIL, **Lei nº 6.938/81** (Política Nacional de Meio Ambiente). Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/legislação>>. Acessado no dia, 06 de setembro de 2013.

BRASIL, **Lei nº. 10.406,2002 (Novo Código Civil).** Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/legislação>>. Acessado no dia, 06 de setembro de 2013.

BRASIL, **Lei nº 7.803/89** Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/legislação>>. Acessado no dia, 06 de setembro de 2013.

BRASIL, **Decreto Lei 40/70,** Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/legislação>>. Acessado no dia, em 06 maio de 2013.

BCC **BRASIL,** Disponível em <[http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2009/07/090722\\_Amazônia\\_timeline\\_fbd.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2009/07/090722_Amazônia_timeline_fbd.shtml)> .Acessado no dia, 08 de maio de 2013.

CERQUEIRA, **Wagner** de Disponível em  [<http://www.brasilecola.com/geografia/lixo-urbano.htm>](http://www.brasilecola.com/geografia/lixo-urbano.htm) .Acessado no dia , 21 de outubro de 2013.

EMENTA. **Recurso Extraordinário nº134297/SP Relator Min. CELSO DE MELO** Disponível em  [<http://www.stf.jus.br/portal/diariojusticaeletronico/>](http://www.stf.jus.br/portal/diariojusticaeletronico/) Acessado no dia, 24 de outubro de 2013.

FREITAS, Eduardo. **A ocupação histórica do Brasil.** Disponível em  [<http://www.brasilecola.com/brasil/questao-agraria-no-brasil.html>](http://www.brasilecola.com/brasil/questao-agraria-no-brasil.html). Acessado no dia, 26 de setembro de 2013.

GIRARDI, Eduardo Paulon. **Atlas da questão agrária brasileira.** Disponível em  [<http://www2.fct.unesp.br/nera/atlas/agricultura\\_ocupacao.htm>](http://www2.fct.unesp.br/nera/atlas/agricultura_ocupacao.htm) Acessado no dia, 26 de setembro de 2013.

**Organismos Geneticamente Modificados.** Disponível em  [<http://www.mma.gov.br/biodiversidade/biosseguranca/organismos-geneticamente-modificados>](http://www.mma.gov.br/biodiversidade/biosseguranca/organismos-geneticamente-modificados). Acessado no dia, 21 de outubro e 2013.

MARTINS, Ives Gandra, **parecer jurídico, A figura da reserva legal – responsabilidade exclusiva do poder público para mantê-la, nos termos do artigo 225, § 1º, da constituição federal – princípios constitucionais aplicáveis.** Disponível em  [<www.gandramartins.com.br/ivesgandra/parecer>](http://www.gandramartins.com.br/ivesgandra/parecer). Acessado no dia, 26 de outubro de 2013.

STF. **EMENTA. Recurso Extraordinário 134297/SP Relator Min. CELSO DE MELO** Disponível em  [<http://www.stf.jus.br/portal/diariojusticaeletronico/>](http://www.stf.jus.br/portal/diariojusticaeletronico/) . Acessado no dia, 24 de outubro de 2013.

SOUSA, Rainer Gonçalves. **Proclamação da república no Brasil**, Disponível em <<http://www.escolakids.com>>. Acessado no dia, 26 de setembro de 2013.

VELHO Otávio Guilherme. **Capitalismo autoritário e Campesinato Um estudo comparativo a partir da fronteira em Movimento** Rio de Janeiro 2009 pag.197: disponível em <[www.estantevirtual.com.br/](http://www.estantevirtual.com.br/)> edição on-line: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais Ano da última edição: 1976. Acessado no dia , 11 de setembro de 2013.