

PRESERVAÇÃO AMBIENTAL E A RESERVA LEGAL DAS PROPRIEDADES RURAIS NO ESTADO DE MINAS GERAIS: ASPECTOS JURÍDICOS

Elaine Cristina Ribeiro Lima

Advogada, mestranda em Geografia - UFU

elainecristina@uber.com.br

Samuel do Carmo Lima

Prof. Dr. Instituto de Geografia – UFU

samuel@ufu.br

RESUMO

O objeto deste estudo é a compreensão da importância do instituto da Reserva Legal para a preservação ambiental e manutenção do equilíbrio ecológico, bem como da necessidade de regularização das reservas legais das propriedades rurais que não a possuem. Através do método de pesquisa bibliográfica, o presente estudo demonstrará as hipóteses legais de compensação de Reserva Legal para os imóveis de Minas Gerais carentes de vegetação nativa, enfocando, para tanto, a legislação estadual deste estado (Lei n. 14.309/2002 – Código Florestal de Minas Gerais), que traz hipóteses específicas, em comparação com a Lei Federal n. 4771/65 (Código Florestal Brasileiro), que trata o tema de forma mais generalizada. É feito um comparativo de argumentações a favor e contra a adoção da legislação mineira, principalmente sobre o cunho de uma análise da constitucionalidade ou não da referida norma estadual, sob a ótica do Ministério Público de Minas Gerais e do IEF – Instituto Estadual de Florestas, expostas numa Ação Civil Pública que versa sobre o tema, para ao final se adotar a teoria de que a legislação mineira é passível de ser adotada, no que tange à compensação pela ausência de Reserva Legal. Além da ausência de inconstitucionalidade da legislação estadual, somada ao motivo que faculta aos proprietários terem mais opções para instituir a Reserva Legal em suas propriedades, é que se conclui pelas benesses que poderão ser acarretadas com sua adoção no Estado de Minas Gerais.

Palavras-chave: Reserva Legal, Propriedades Rurais, Legislação Ambiental, Código Florestal de Minas Gerais, Constitucionalidade.

AMBIENT PRESERVATION AND THE LEGAL RESERVE OF THE RURAL PROPERTIES IN MINAS GERAIS: LEGAL ASPECTS

ABSTRACT

The purpose of this study is to understand the importance of the Legal Reserve institute to preserve the environment and to keep the ecological balance, and also to comprehend the necessity of ruling the Legal Reserve in rural properties that don't have them. Through the bibliographic research methodology, this study will demonstrate the allowed hypothesis of Legal Reserve compensation to rural properties in Minas Gerais that lack native vegetation, pointing out Minas Gerais law (Lei n.14.309/2002 – Minas Gerais Forest Code) that brings specific hypothesis, compared to the Federal Law n. 4771/65 (Brazilian Forest Code), that discusses the issue in a general way. It is made a comparison between the arguments to and against adopting the Minas Gerais law, specially under a constitutionality point of view, considering the opinion of the Public Ministry of Minas Gerais and of the IEF – Instituto Estadual de Florestas, which are exposed at a civil action about this issue, and at the end it is adopted the theory that the Minas Gerais law can be used when it comes to compensation due to lack of Legal Reserve. Not only the constitutionality of Minas Gerais law, but also the fact that it allows the owners of those properties to have more options to set the Legal Reserve in their properties, bring the conclusion that the use of Minas Gerais law will offer many benefits.

Recebido em 09/01/2008

Aprovado para publicação em 11/05/2008

Key Words: Legal Reserve – Rural *Properties* – Environmental Law – Forest Code of Minas Gerais - Constitutionality

INTRODUÇÃO

O instituto da Reserva Legal, a qual estabelece limites para a exploração vegetal dentro do imóvel, é de suma importância à garantia do equilíbrio ecológico, à conservação da biodiversidade e ao abrigo e proteção de fauna e flora nativas, proporcionando um mínimo de utilização racional e sustentável da natureza. Ele se constitui num importante mecanismo de garantia da preservação do ecossistema em áreas produtivas, propiciando, inclusive, a formação de corredores ecológicos.

A Reserva Legal tem, portanto, inquestionável papel ambiental, contribuindo para a manutenção do equilíbrio ecológico. E como essas áreas são plausíveis de uso, sob regime de manejo, de acordo com critérios técnicos e científicos estabelecidos em regulamento, inadmitindo, contudo, a supressão da vegetação, também exercem função no fornecimento de bens econômicos de forma sustentável.

A conservação de parte da vegetação da propriedade rural pode evitar grandes desastres ecológicos, que são causados por desmatamentos, queimadas, e outras espécies de destruição de florestas. A destruição das matas altera os micro-climas e o regime de chuvas; os insetos úteis (inimigos naturais das pragas) perdem seu refúgio natural, acelerando o desequilíbrio nos agroecossistemas; os pássaros e os animais ameaçados de extinção pela caça predatória e pelos agrotóxicos desaparecem.

Conscientes dos problemas ambientais que a ausência de vegetação nativa a ser destinada à instituição de reserva legal das propriedades rurais acarreta, é que surgiram alternativas legais para compensação do déficit vegetal. A legislação mineira (Lei n. 14.309/02), por sua vez, traz alternativas não explicitadas no Código Florestal Federal (Lei n. 4771/65), fato que gera controvérsias jurídicas.

Por tal razão, o presente estudo versará principalmente sobre a análise da constitucionalidade da legislação mineira, além de fazer um breve relato jurídico-conceitual acerca do instituto da Reserva Legal, de sua importância para a preservação ambiental, para a conservação dos recursos naturais e para o cumprimento da função social das propriedades rurais.

ASPECTOS JURÍDICO-CONCEITUAIS

Remete-nos à longínqua época do Brasil Colônia a preocupação com a preservação de florestas dos imóveis rurais em nosso país, se bem que não com a conotação ambientalista de agora. Naqueles anos, após a ocorrência de exploração predatória, a escassez de madeira para a construção das embarcações portuguesas levou a Coroa a expedir as cartas régias, que declaravam de sua propriedade toda a madeira naval.

Porém, foi somente com o Decreto n. 23.793/34 (Código Florestal de 1934), que houve destaque para a preocupação ambiental com as matas brasileiras. Por força do disposto neste Código, criou-se o limite do direito de uso da propriedade, com a reserva obrigatória de 25% (vinte e cinco por cento) de vegetação nativa de cada imóvel rural.

Entretanto, a denominação de “Reserva Legal” somente veio a partir da Lei 7.803, de 18 de julho de 1989. O referido conceito apresentava natureza ontológica bem diversa da definição atual, explicando a reserva legal simplesmente como sendo a área de, no mínimo, 20% (vinte por cento) de cada propriedade, onde não é permitido o corte raso.

O conceito de Reserva Legal hoje vigente no ordenamento jurídico brasileiro é matéria disciplinada pelo Código Florestal Brasileiro (Lei 4.771/65, com as modificações que lhe foram feitas pela Medida Provisória 1956-50/2000 e, em seguida, mantido pela Medida Provisória 2.166-67/2001, em vigor por força da Emenda Constitucional n. 32/2001).

A definição contida no inciso III, do § 2º do artigo 1º do citado Diploma, traz, pela primeira vez, a função da Reserva Legal como área de conservação da biodiversidade, retirando o

caráter utilitarista que a acompanhou desde os primórdios de sua criação, sendo assim definida como a:

“área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, excetuada a de preservação permanente, necessária ao uso sustentável dos recursos naturais, à conservação e reabilitação dos processos ecológicos, à conservação da biodiversidade e ao abrigo e proteção de fauna e flora nativas”.

O artigo 16 do Código Florestal prevê quatro tipos de Reserva Legal: na Amazônia Legal, se desdobrando em dois, quais sejam, área de floresta e de cerrado; nas áreas de campos gerais; e nas outras áreas do País. Assim, estabelece os percentuais de Reserva Legal de cada imóvel rural, de acordo com a região e a fisionomia vegetal, nos seguintes termos:

“As florestas e outras formas de vegetação nativa, ressalvadas as situadas em área de preservação permanente, assim como aquelas não sujeitas ao regime de utilização limitada ou objeto de legislação específica, são suscetíveis de supressão, desde que sejam mantidas, a título de reserva legal, no mínimo:

- I - oitenta por cento, na propriedade rural situada em área de floresta localizada na Amazônia Legal;
- II - trinta e cinco por cento, na propriedade rural situada em área de cerrado localizada na Amazônia;
- III - vinte por cento, na propriedade rural situada em área de floresta ou outras formas de vegetação nativa localizada nas demais regiões do País; e
- IV - vinte por cento, na propriedade rural em área de campos gerais localizada em qualquer região do País”.

Para proteger o instituto da Reserva Legal Florestal, dando-lhe um caráter de permanência, a legislação regente (Artigo 16, § 8º da Lei 4771/65) exige que esta

“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, de desmembramento ou de retificação de área”.

Sendo assim, nos casos de transmissão por compra e venda, ou qualquer outra espécie, a área de Reserva Legal deverá continuar com os novos proprietários, que não poderão alterar sua destinação, numa cadeia sucessiva, e infinita.

Do próprio conceito legal e das normas aplicáveis, denota-se a importância da manutenção e proteção das áreas de Reserva Legal dos imóveis rurais, as quais desempenham função fundamental à garantia do equilíbrio ecológico, à conservação da biodiversidade e ao abrigo e proteção de fauna e flora nativas, proporcionando um mínimo de utilização racional e sustentável da natureza.

A par da legislação federal acima explicitada, existem as legislações estaduais específicas sobre o tema. Em Minas Gerais, estado objeto de nosso estudo, a norma de regência é a Lei n. 14.309/2002 (que instituiu o Código Florestal neste Estado). Referida Lei foi regulamentada pelo Decreto Estadual n. 43.710/2004, e está em plena vigência desde sua promulgação.

Para os fins do artigo 14 da Lei n. 14.309/02, considera-se reserva legal:

“a área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, ressalvada a de preservação permanente, representativa do ambiente natural da região e necessária ao uso sustentável dos recursos naturais, à conservação e reabilitação dos processos ecológicos, à conservação da biodiversidade e ao abrigo e proteção da fauna e flora nativas, equivalente a, no mínimo, 20% (vinte por cento) da área total da propriedade”.

É de se observar a grande semelhança entre as definições trazidas pela Legislação Federal e pela Estadual. Note-se que, nesta última, se fez incluir no conceito a delimitação da porcentagem necessária de área a ser preservada (20% - vinte por cento), bem como se destacou ser este instituto representativo do ambiente natural da região, fato que coaduna com a importância da conservação da reserva legal para a proteção do meio ambiente mineiro.

Da mesma maneira que a Lei 4771/65, a legislação mineira (Lei Estadual n. 14.309/02), em seu artigo 16, § 2º, imputa perpetuidade à área de reserva legal, ao prever que esta

“será averbada, à margem do registro do imóvel, no cartório de registro de imóveis competente, sendo vedada a alteração de sua destinação nos casos de transmissão a qualquer título”.

Na mesma linha de defesa, o § 3º do mesmo artigo estipula ainda que:

“No caso de desmembramento da propriedade, a qualquer título, a área da reserva legal será parcelada na forma e na proporção do desmembramento da área total, sendo vedada a alteração de sua destinação”.

Sendo assim, em qualquer espécie de transmissão do imóvel, a área de Reserva Legal deverá continuar gravando a propriedade, sendo que os novos proprietários não poderão, em nenhuma hipótese, alterar sua finalidade.

A legislação estadual prediz, em seu artigo 15, que “a implantação da área de reserva legal compatibilizará a conservação dos recursos naturais e o uso econômico da propriedade” (§ 1º), e que “fica condicionada à autorização do órgão competente a intervenção em área de reserva legal com cobertura vegetal nativa, onde não serão permitidos o corte raso, a alteração do uso do solo e a exploração com fins comerciais, ressalvados os casos de sistemas agroflorestais e o de ecoturismo” (§ 2º), destacando que referida autorização somente será concedida em área de proteção ambiental e mediante previsão no plano de manejo (§ 3º).

O artigo 15, § 4º da Lei n. 14.309/02 permite que a área destinada à composição de reserva legal possa ser agrupada em uma só porção em condomínio ou em comum entre os adquirentes. Doutra ponta, seu artigo 16, *caput*, prega a importância de se destinar área contínua e extensa para a instituição de reserva legal, ao destacar que “a reserva legal será demarcada a critério da autoridade competente, preferencialmente em terreno contínuo e com cobertura vegetal nativa”.

Nos mesmos termos, o § 1º do artigo 16, estipula que

“respeitadas as peculiaridades locais e o uso econômico da propriedade, a reserva legal será demarcada em continuidade a outras áreas protegidas, evitando-se a fragmentação dos remanescentes da vegetação nativa e mantendo-se os corredores necessários ao abrigo e ao deslocamento da fauna silvestre”.

Estas colocações refletem o espírito da lei ambiental no sentido de se preferir grandes extensões de área de reserva legal em detrimento de pequenas glebas isoladas.

FUNÇÃO SOCIAL DO IMÓVEL RURAL

A Reserva Legal, além de atingir os objetivos nela previstos, representa outro fator em prol da sustentabilidade, qual seja, o reconhecimento da função social da propriedade rural, princípio fundamental para a proteção do meio ambiente, dos ecossistemas, da biodiversidade e da produção natural de água, elementos essenciais à sadia qualidade de vida e a sustentabilidade para nossas comunidades atuais e futuras.

A Constituição Federal (artigo 5º, XXIII) dispõe que a propriedade rural deve cumprir sua função social, e que o faz quando atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos requisitos elencados em seu artigo 186:

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

O dispositivo constitucional estabelece que a utilização adequada dos recursos naturais e a preservação do meio ambiente (inciso II) se constitui, portanto, em elemento integrante da função social da propriedade rural (ao lado da questão econômica e social). Da mesma forma

como estatuído nos princípios da ordem econômica, previstos no artigo 170 do mesmo diploma legal, a propriedade deve também proteger e defender o meio ambiente, consolidando, assim, o disposto no artigo 225 da Constituição Federal.

A propriedade rural, como meio de produção, deve servir ao homem na medida de sua necessidade. Todavia, a função social impõe observar o modo como dela se extraem os produtos e benefícios. A apropriação dos bens ambientais, como a água e as florestas privadas, sujeita o usuário a dar-lhes destinação ambientalmente adequada, visando a um objetivo maior, qual seja, o bem-estar coletivo.

O uso da propriedade deve ser judicialmente controlado, com imposição de restrições para a defesa de bens maiores da coletividade, dente eles o meio ambiente, de modo a combater qualquer ameaça ou lesão à qualidade de vida.

É com base nesse princípio que Milaré (2001, p. 121) tem sustentado

“a possibilidade de imposição ao proprietário rural do dever de recomposição da vegetação em áreas de preservação permanente e reserva legal, mesmo não tendo 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”.

A função social, concomitantemente com a sustentabilidade, encontra-se, portanto, necessariamente atrelada à questão atinente à instituição da Reserva Legal da propriedade rural, visto que se constitui em importante instrumento de utilização adequada dos recursos naturais e de preservação ambiental.

ALTERNATIVAS PARA A AUSÊNCIA DE VEGETAÇÃO NO IMÓVEL RURAL

É, portanto, latente a urgência de se construir uma nova consciência e uma conseqüente nova relação Homem X Natureza no processo de apropriação dos recursos naturais, para o fim de se alcançar o almejado desenvolvimento sustentável. A Reserva Legal surge como um promissor instrumento nesta busca, permitindo um grande avanço na luta pela sustentabilidade.

Entretanto, apesar da gradativa evolução da consciência ambiental dos proprietários rurais, a realidade nos mostra os obstáculos que ainda se interpõem na definição das prioridades inerentes ao cumprimento da legislação ambiental. Os maiores entraves estão relacionados ao anseio de se explorar toda a área agricultável do imóvel rural, principalmente quando isto já ocorre desde há décadas.

É sabido que, desde um passado remoto, grande parte da paisagem rural brasileira foi se transformando em culturas agrícolas e pastagens plantadas. Criou-se uma nova paisagem, mais homogênea, onde são raros grandes espaços ainda cobertos por vegetação nativa. Ao lado destes fatos, a legislação ambiental prevê que todas as propriedades rurais brasileiras devem destinar cota de sua área para instituição de Reserva Legal Florestal. Portanto, não é precoce dizer que raras são as propriedades rurais que ainda possuem vegetação nativa na proporção exigida pela legislação ambiental para instituição de Reserva Legal.

A legislação federal estabelece que, na hipótese de o proprietário rural possuir área de floresta nativa, natural, primitiva ou regenerada, em extensão inferior às proporções exigidas para destinação à Reserva Legal, poderá, ao invés de recompor ou conduzir a regeneração natural da área, compensá-la por outra, desde que pertença ao mesmo ecossistema, seja equivalente em importância ecológica e extensão, e esteja localizada na mesma microbacia, ou, nas hipóteses que menciona, na mesma bacia hidrográfica.

Desta maneira, há um leque de opções a serem adotadas pelos proprietários de imóveis rurais carentes de vegetação a ser destinada à Reserva Legal em suas fazendas. Tais proprietários, de acordo com o artigo 44 do Código Florestal (Lei 4771/65), poderão adotar uma das seguintes alternativas, isoladas ou conjuntamente, visando à necessária obrigação legal em suas propriedades:

“I - recompor a reserva legal de sua propriedade mediante o plantio, a cada três anos, de no mínimo 1/10 da área total necessária à sua

complementação, com espécies nativas, de acordo com critérios estabelecidos pelo órgão ambiental estadual competente;

II - conduzir a regeneração natural da reserva legal; e

III - compensar a reserva legal por outra área equivalente em importância ecológica e extensão, desde que pertença ao mesmo ecossistema e esteja localizada na mesma microbacia, conforme critérios estabelecidos em regulamento”.

De acordo com a legislação federal poderá ocorrer, inclusive, compensação por Reserva Legal fora da microbacia hidrográfica, devendo, para tanto, o órgão ambiental estadual competente aplicar o critério de maior proximidade possível entre a propriedade desprovida de Reserva Legal e a área escolhida para compensação, desde que na mesma bacia hidrográfica e no mesmo estado, atendido, quando houver, o respectivo Plano de Bacia Hidrográfica, e respeitadas as demais condicionantes estabelecidas no inciso III supra (artigo 44, § 4º da Lei 4771/65).

Também a legislação estadual mineira prevê várias opções de procedimentos que poderão ser adotados pelos proprietários rurais que não possuem vegetação nativa na proporção exigida em seus imóveis. Como demonstrado, trata-se da Lei n. 14.309/2002, que institui o Código Florestal neste estado, regulamentada pelo Decreto n. 43.710/2004. A referida lei prediz, em seu artigo 17, que o proprietário rural fica obrigado, se necessário, a recompor, em sua propriedade, a área de reserva legal, podendo optar entre os seguintes procedimentos que enumera:

“I - plantio em parcelas anuais ou implantação e manejo de sistemas agroflorestais;

II - isolamento total da área correspondente à complementação da reserva legal e adoção das técnicas adequadas à condução de sua regeneração;

III - aquisição e incorporação à propriedade rural de gleba contígua, com área correspondente à da reserva legal a ser recomposta, condicionada à vistoria e aprovação do órgão competente;

IV - compensação da área de reserva legal por outra área equivalente em importância ecológica e extensão, desde que pertença ao mesmo ecossistema e esteja localizada na mesma microbacia, conforme critérios estabelecidos em regulamento;

V - aquisição de gleba não contígua, na mesma bacia hidrográfica, e instituição de Reserva Particular do Patrimônio Natural – RPPN, condicionada à vistoria e aprovação do órgão competente;

VI - aquisição, em comum com outros proprietários, de gleba não contígua e instituição de RPPN, cuja área corresponda à área total da reserva legal de todos os condôminos ou co-proprietários, condicionada à vistoria e aprovação do órgão competente.

VII - aquisição de Cota de Certificado de Recomposição de Reserva Legal - CRRL - de Reserva Particular de Recomposição Ambiental - RPPRA -, em quantidade correspondente à área de reserva legal a ser reconstituída, mediante autorização do órgão competente. (Inciso acrescentado pelo art. 7º da Lei nº 15.027, de 19/1/2004)”.

Sobre as permissibilidades do Código Florestal Federal (retro demonstradas), Machado (2004, p. 722) comenta que:

“as hipóteses de recomposição e de compensação (art. 44, I e III, do Código Florestal, com a redação dada pela MP 2166-67/2001) não deixam de ser uma alteração na finalidade originária da Reserva Legal Florestal. Contudo, não fica eliminada a obrigação de ser destinada uma área para reserva. A grande dúvida reside na efetividade dessas exceções”.

Controvérsias à parte, denota-se que as alternativas carreadas pela legislação ambiental geraram oportunidades de regularização aos produtores rurais que têm suas áreas tomadas por culturas. Estes passaram a contar com várias opções para promoverem a instituição da

reserva legal e assim, poderem cumprir a lei de regência e caminhar a favor da sustentabilidade.

Atente-se para a necessidade de se fazer um estudo acerca da constitucionalidade ou não dos incisos V, VI e VII da legislação estadual acima narrada, tendo em vista a importância do tema e a existência de uma Ação Civil Pública em trâmite na Comarca de Uberlândia, proposta pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais em desfavor do Instituto Estadual de Florestas – IEF, na qual se busca o reconhecimento incidental da inconstitucionalidade desta norma, e a obrigação ao Réu de se abster de praticar condutas permissivas neste sentido (Processo n. 702.05.256.602-4 – 1ª Vara da Fazenda Pública e Autarquias de Uberlândia/MG).

CONTROVÉRSIAS SOBRE A CONSTITUCIONALIDADE DA LEGISLAÇÃO ESTADUAL

Os embasamentos acerca da alegada inconstitucionalidade dos incisos V a VII do artigo 17 da Lei Estadual Mineira n. 14.309/2002 se fundamentam no suposto desrespeito das imposições destes, procedimentos os quais não exigiriam algumas das condições mínimas impostas pela Lei Federal n. 4771/65.

Para esta linha de pensamento, a aplicação dos incisos V, VI e VII da Lei n. 14.309/2002, ao dispor sobre um procedimento alternativo de instituição da Reserva Legal fora da propriedade matriz, não exigiria os requisitos propostos no artigo 44, III, do Código Florestal Federal, o que acarretaria prejuízos ao meio ambiente local, e, sobretudo, ao bioma cerrado, que embora de grande relevância ao equilíbrio ecológico brasileiro, posto que é a segunda maior vegetação existente neste território, encontra-se em largo processo de devastação.

Tal procedimento seria contrário à Lei Federal e ao próprio texto constitucional, que dá ao legislador mineiro a hipótese de legislar sobre tal tema, sem, entretanto, desrespeitar a norma geral imposta pela União.

Ademais, estaria desvirtuando a própria finalidade do instituto da Reserva Legal, qual seja, proporcionar o uso sustentável dos recursos naturais, a conservação e reabilitação dos processos ecológicos, a conservação da biodiversidade, além de servir de abrigo e proteção da fauna e flora nativas (definição do Código Florestal).

Em suas razões, o Ministério Público do Estado de Minas Gerais defende a inconstitucionalidade da norma estadual, pregando que, em matéria ambiental, restaria indiscutível a existência de competência concorrente da União e dos estados membros para legislar sobre área de Reserva Legal, *ex vi*, do artigo 24, inciso VI da Constituição Federal, que assim disciplinou a matéria:

“Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

VI – florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição”.

Caberia à União disciplinar as normas gerais concernentes ao tema, e ao estado de Minas Gerais, tão-somente legislar de forma específica, sem nunca contrariar os ditames gerais estabelecidos.

Desta maneira, em se tratando de matéria relativa à proteção das áreas de Reserva Legal, os entes federados estariam dotados de competência legislativa concorrente, cabendo à União estabelecer normas gerais e aos estados exercerem competência legislativa suplementar, sempre respeitando as diretrizes e os princípios fixados pela legislação federal.

Restaria, portanto, indiscutível a prevalência da lei federal frente à lei estadual, vez que aquela é responsável pelo estabelecimento de diretrizes gerais, e a esta caberia particularizar a legislação sem nunca infringir a primeira. Sendo assim, teria o legislador estadual ferido completamente a legalidade, ao disciplinar acerca de matéria que caberia à União legislar.

Portanto, aquele proprietário rural cujo imóvel não possui o mínimo exigido em lei de extensão de vegetação nativa para ser averbada como Reserva Legal teria os seguintes procedimentos a adotar, desde que autorizados pelo órgão ambiental competente: promover o

reflorestamento, a recomposição natural, ou a compensação de sua área por outra, desde que atendidas os critérios para tanto, ditados pela legislação federal.

Nestes termos, o artigo 44, III, do Código Florestal deixaria claro que, para que fosse possível a compensação da área de Reserva Legal por outra, se exigiria: fosse compensada por outra área equivalente em extensão e importância ecológica, pertencente ao mesmo ecossistema e localizada na mesma microbacia.

Sobre o conceito de microbacia, eis o entendimento de Lima (2004):

“O conceito de microbacia tem o sentido de unidade de paisagem mais básica para se estudar os processos hidrológicos, se relacionando à sua homogeneidade de características ambientais. Como o próprio nome diz, a microbacia é pequena, mas não há uma definição escalar precisa. (...) Também, sempre que se fala em microbacia, a referência é um córrego ou um ribeirão, e nunca um rio. Para o rio, a referência é bacia”.

Analisando tal orientação técnica, a linha de pensamento ora demonstrada conclui que, ao se falar em microbacia, a norma estaria buscando garantir que a Reserva Legal não fosse instituída a grandes distâncias da propriedade matriz, na hipótese de compensação.

Sendo assim, reitera o posicionamento de que a legislação estadual não teria legitimidade para propor procedimentos especiais além e diferentemente dos ditados pela lei federal, para instituição de Reserva Legal compensatória.

Neste norte, cite-se Machado (2004, p. 98), que ensina:

“suplemento é o que supre, a parte que se junta a um todo para ampliá-lo ou aperfeiçoá-lo. O que serve para suprir qualquer falta. (...) Ressalta-se que não se pode suplementar um texto legal para descumpri-lo ou para deturpar sua intenção, isto é, para desviar-se da *mens legis* ambiental federal”.

Discorre-se que o Código Florestal (Lei n. 4771/65) passou a ser considerado norma geral depois da vigência da Constituição de 1988. Portanto, cabendo às duas pessoas políticas (União e Estado-membro) legislar sobre a mesma matéria (na hipótese, áreas de Reserva Legal), os dispositivos desta lei federal passaram a ser tidos como princípios gerais obrigatórios, podendo o Estado exercer sua competência legislativa complementar, desde que sem infringir as regras gerais ditadas pelo Congresso Nacional, ou seja, somente assim fazendo em favor do meio ambiente. Aos Estados membros restaria tão-somente competência legislativa de caráter suplementar.

Neste âmbito, dispõe-se que a lei estadual teria isentado do procedimento de instituição da Reserva Legal compensatória os requisitos impostos pelo Código Florestal Federal (art. 44, III). E isso porque, enquanto o Código Florestal imporia como exigência que a área de reserva compensatória devesse ter o mesmo valor ecológico e a mesma extensão, pertencer ao mesmo ecossistema e à mesma microbacia da área compensada, no inciso V da lei mineira somente se exigiria que a área estivesse na mesma bacia hidrográfica e tivesse a mesma extensão. Ademais, nos incisos VI e VII, se estaria exigindo tão-somente que a área extra-propriedade tivesse a mesma extensão do que a que deveria existir no imóvel matriz.

Ao se adquirir áreas não contíguas para a instituição de Reserva Legal compensatória, nos moldes dos incisos narrados, estaria prejudicando-se a diretriz protecionista da lei federal, e abrindo espaço para que se legitime a averbação/instituição da Reserva Legal sem qualquer critério, em claro desrespeito à divisão constitucional de competência e aos princípios gerais ambientais ditados pela legislação federal e pela Constituição Federal, que, em seu artigo 225, faz garantir o meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A par de todo o exposto, e pugnando pela decretação da ilegalidade e inconstitucionalidade do artigo 17, incisos V a VII, da Lei Estadual n. 14.309/2002, é que o Ministério Público do Estado de Minas Gerais conclui suas pretensões, na referida Ação Civil Pública.

Em linhas contrárias ao anteriormente disposto, o Instituto Estadual de Florestas, como órgão do Governo Estadual, e no papel de aplicador da legislação ambiental estadual, defende a legitimidade de atuação do legislador mineiro e a conseqüente constitucionalidade da Lei Estadual n. 14.309/2002, nos termos abaixo expostos.

O referido Instituto defende a permissibilidade esclarecendo que apenas admitiria a adoção das modalidades previstas nos incisos V a VII do artigo 17 da Lei n. 14.309/2002 após minuciosa vistoria na propriedade matriz, certificando que a mesma não possuiria cobertura vegetal e nem capacidade técnica para regeneração natural. Portanto, restaria claro que não poderia haver mais desmatamentos na propriedade (pressupondo que a mesma não teria remanescente de vegetação na proporção exigida pela legislação), o que, por conseguinte, não afrontaria o princípio de proteção à biodiversidade (a qual não existiria na propriedade) e não traria prejuízos ao meio ambiente.

Não haveria, ademais, que se falar em afronta ao artigo 44 do Código Florestal, visto que a competência legislativa é a capacidade de criar leis, o que, conforme a Constituição Federal, em seu artigo 24, VI, no que se refere à matéria ambiental, em sua maioria, é de competência concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal.

A concorrência significaria a igualdade de posições, em que todos os entes legislativos teriam a mesma legitimidade para criar as normas, sem que um tivesse prevalência sobre o outro.

O legislador constituinte, ao tratar da concorrência concorrente, teria limitado à União somente a expedição de normas gerais, podendo os Estados editar normas complementares. Por conseguinte, as normas específicas de cada região seriam emanadas sempre pelos Estados membros e Distrito Federal.

Em decorrência da norma contida no inciso VI do artigo 24 da Constituição Federal, os Estados membros possuiriam competência concorrente com a União para legislar sobre matéria ambiental, restando correta, assim, a aplicabilidade de todos os artigos contidos na Lei Estadual n. 14.309/2002, a qual, ademais, não traria nenhuma incompatibilidade com as normas federais que dispõem sobre matéria ambiental.

Quando se fala em competência concorrente, entende-se que inexistente hierarquia entre as leis, estando as mesmas lado a lado, cada qual regulando a matéria que lhe for competente.

Caberia aos Estados membros e ao Distrito Federal legislar as normas ambientais de forma concorrente, não cabendo aos mesmos ficar adstritos àquelas já editadas pela União, o que ocasionaria um engessamento da máquina legislativa. Tal hipótese poderia causar a situação em que uma norma expedida pelo Estado membro não poderia ser diferente da emanada da União, pelo simples fato de que esta teria expedido regra para aplicação naquele território.

Tal situação seria típica de uma competência suplementar (artigo 30, II, da Constituição Federal), a qual é exercida pelos Municípios, e não de competência concorrente, na qual a competência da União deveria se limitar à expedição de regras gerais.

A Constituição Federal teria sido muito clara ao separar a competência concorrente da suplementar, pois no mesmo artigo 24, §2º, o constituinte não exclui a competência dos Estados para legislar sobre assuntos gerais de forma suplementar. Eis, *in verbis*:

“A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados”.

Se o legislador constituinte quisesse simplesmente que as normas emanadas a nível federal tivessem sempre prevalência sobre as normas editadas pelos Estados e pelo Distrito Federal, as teria incluído como de competência privativa da União, com possibilidade de serem suplementadas.

O entendimento diverso do que aqui se defende poderia ocasionar uma atadura ao Poder Legislativo Estadual e Distrital, visto que algumas normas emanadas a nível federal, mas inaplicáveis em alguns territórios estaduais por motivos de especificidade local ou regional, não poderiam ser inovadas por seus respectivos poderes legislativos.

A competência legislativa concorrente deve ser vista como uma forma de trazer a capacidade aos Estados membros e ao Distrito Federal de legislar acerca de matérias peculiares aos seus

territórios. Os detalhes deverão ser objeto de legislação estadual, minuciosa e adequada à realidade de cada Estado da Federação. Não se pode olvidar a existência de grandes diferenças entre eles, decorrentes do tamanho, região, clima, grau de desenvolvimento e de exploração ambiental já ocorrida.

O ideal seria que a Reserva Legal fosse instituída no interior da propriedade ou posse rural, nos termos da legislação federal e estadual de regência. Entretanto, o legislador mineiro, tendo em vista a delegação de competência contida no artigo 24, VI, da Constituição Federal, vendo a necessidade de se fazer cumprir o instituto da Reserva Legal, legislou no sentido como o fez, objetivando adequar as realidades deste Estado (com parca vegetação natural), possibilitando ao proprietário ou possuidor rural que não possua remanescente de Reserva Legal adequar-se às normas ambientais que a exigem.

Portanto, teria sido de acordo com a legislação federal a promulgação da Lei Estadual n. 14.309/2002, a qual não apresentaria nenhuma margem de ilegalidade ou inconstitucionalidade. Ao contrário, a legislação teria trazido maior zelo, ao permitir que o proprietário ou possuidor rural pudesse instituir sua Reserva Legal, usando de vários mecanismos permissivos, adequando-se ao princípio da função sócio-ambiental da propriedade rural.

Sendo assim, nesta linha de defesa, são os argumentos que se apresenta em combate à pretensão de ilegalidade e inconstitucionalidade do Ministério Público do Estado de Minas Gerais.

Pelo exposto, verifica-se que, basicamente, a questão controversa acerca da ilegalidade e inconstitucionalidade da lei mineira versa sobre a interpretação do texto constitucional, ao delegar competência legislativa concorrente à União, aos Estados e ao Distrito Federal.

Realmente, cada uma das partes (Ministério Público do Estado de Minas Gerais, de um lado, e Instituto Estadual de Florestas – IEF, de outro) interpreta como lhe convém o instituto da competência legislativa complementar. O primeiro defende que, por esta competência, caberia à União disciplinar as normas gerais concernentes à Reserva Legal, e ao estado de Minas Gerais, tão-somente legislar de forma específica, sem nunca contrariar os ditames gerais estabelecidos. Já a defesa da lei estadual entende que inexistiria hierarquia entre as normas, estando as mesmas lado a lado, cada qual regulando a matéria que lhe for competente (a União legislaria sobre matéria geral e o Estado sobre questões peculiares ao seu território).

Entendemos haver mais razão para o entendimento acerca da legalidade e constitucionalidade da legislação estadual.

No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais, sem prejuízo da competência suplementar dos Estados (artigo 24, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal).

Greco (1993, p. 29) ensina que normas gerais não são apenas linhas gerais, princípios ou critérios básicos a serem observados pela legislação suplementar dos Estados. E continua:

“Normas gerais contrapõem-se a normas particulares. A União, nessas matérias, pode legislar com maior ou menor amplitude, conforme queira impor a todo o país uma legislação mais ou menos uniforme. O que a União não pode é legislar sobre assuntos particulares da esfera de interesses ou de particularidades dos Estados. Normas gerais são normas uniformes, isonômicas, aplicáveis a todos os cidadãos e a todos os Estados”.

No plano da competência concorrente cumulativa, há o concurso de competências sob o mesmo título ou sob a mesma rubrica, porém, discriminadas sob aspectos diferentes pelo fato de cobrirem finalidades diversas. De Almeida (1991, p. 150) explicita que

“Exemplo dessa situação é a que temos na Região Metropolitana de São Paulo, pela aplicação da legislação de proteção aos mananciais. O Estado é competente, em nome do interesse metropolitano, para aplicar disposições referentes a índices urbanísticos, com o objetivo de condicionar as atividades particulares aos propósitos daquela proteção. Entretanto, essa faculdade não exclui a do município para aplicar disposições legais da mesma natureza, com objetivos diversos, inscritos em matéria de seu

peculiar interesse. Em caso de discrepância entre tais dispositivos, prevalece a prescrição mais restritiva, não em razão da hierarquia das leis, que na hipótese vertente não existe, mas sim de sua eficácia, tendo em vista que o administrado está sob o influxo de duas ordens jurídicas autônomas, devendo subordinar-se a ambas".

O renomado doutrinador Silva (1992, p. 418) afirma que:

"O princípio geral que norteia a repartição de competências entre as entidades componentes do Estado federal é o da predominância do interesse, segundo o qual à União caberão aquelas matérias e questões de predominante interesse geral, nacional, ao passo que aos Estados tocarão as matérias e assuntos de predominante interesse regional, e aos Municípios concernem os assuntos de interesse local, tendo a Constituição vigente desprezado o velho conceito do peculiar interesse local que não lograva conceituação satisfatória num século de vigência".

Ao tratar da repartição das competências na Constituição Federal de 1988 em matéria ambiental, Custódio (1993, p. 132), afirma que:

"Por força da norma complementar do parágrafo 1º, do art. 24, da Constituição, no âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. Trata-se de normas gerais aplicáveis no âmbito nacional, de competência privativa da União, ajustáveis ao regime federativo, no sentido de orientar, harmonicamente, as medidas protecionistas mínimas aplicáveis no território nacional (art. 24, par. 1º c/c par. 4º)".

O comentado artigo 24, VI, da Carta Magna estabelece ser da competência concorrente da União, Estados e do Distrito Federal legislar sobre florestas, caça, pesca, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição. Assim, a União legislará e atuará em face de questões de interesse nacional, enquanto os Estados o farão diante de problemas regionais, adequando-os à legislação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A par de todo o demonstrado, notável se apresenta a importância do instituto da reserva legal para a preservação ambiental e manutenção do equilíbrio ecológico. E ainda, urgente a necessidade de regularização de reservas legais das propriedades rurais que não a possuem.

Sob a óptica da análise da constitucionalidade, cremos que a legislação mineira é passível de ser adotada, no que tange à compensação pela ausência de reserva legal.

No caso em estudo, é notório que o legislador mineiro tem mais condições de conhecimento da realidade do seu estado do que o legislador federal. Minas Gerais apresenta peculiaridades que a diferenciam dos outros Estados membros, ligadas principalmente à questão de desenvolvimento rural avançado, devido à sua ocupação por exploradores, desde épocas remotas, o que levou à grande devastação de sua vegetação nativa. Tais fatos ocorreram em grande parte do Estado. Entretanto, há grandes áreas verdes ainda intactas, e bem preservadas, em outras regiões do Estado, as quais podem servir de compensação pela ausência de vegetação das áreas carentes desta, já desmatadas há décadas.

Por todo o exposto, não há que se falar que a Lei Estadual n. 14.309/2002 seria eivada de ilegalidade, ou inconstitucionalidade. Por tal razão, somada àquela que faculta aos proprietários terem mais opções para instituir a Reserva Legal em suas propriedades, é que cremos nas benesses que poderão ser acarretadas com sua adoção no Estado de Minas Gerais.

E isso principalmente porque as permissibilidades da legislação estadual somente se estendem às propriedades rurais carentes de vegetação nativa a ser destinada à instituição de Reserva Legal. Não se protegeria quem quer desmatar. Tanto é que a Lei Estadual n. 14.309/2002, em seu artigo 17, §4º, estabelece que:

"É vedado ao proprietário ou possuidor suprimir área de reserva legal em virtude de opção pela recomposição na forma prevista no inciso VII. (Parágrafo acrescentado pelo art. 7º da Lei nº 15027, de 19/1/2004)".

E no seu artigo 18:

“O proprietário ou possuidor que, a partir da vigência desta lei, suprimir total ou parcialmente florestas ou demais formas de vegetação nativa situadas no interior de sua propriedade ou posse, sem as devidas autorizações do órgão competente, não pode fazer uso dos benefícios da compensação da área de reserva legal por outra área equivalente em importância ecológica e extensão”.

Como conseqüências do aumento do leque de permissibilidades trazidos pela legislação estadual, o meio ambiente seria mais beneficiado, o desenvolvimento sustentável teria mais ferramentas de busca, e a função social das propriedades rurais poderia ser cumprida com mais efetividade.

REFERÊNCIAS

- BRESSAN, Delmar. *Gestão Racional da Natureza*. São Paulo: Hucitec, 1996.
- COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. *Nosso futuro comum*. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.
- CUSTÓDIO, Helita. A questão constitucional: propriedade, ordem econômica e dano ambiental. Competência legislativa concorrente, in *Dano Ambiental - Prevenção, reparação e repressão*, Coordenador: Antônio Hermann Benjamin, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.
- DE ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. *Competências na Constituição de 1988*, São Paulo: Atlas, 1991.
- FAEMG - Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de Minas Gerais. *Cartilha do Meio Ambiente: Obrigação do produtor rural*. Belo Horizonte: FAEMG, 2003.
- GRAZIANO NETO, F. *Questão Agrária e Ecologia*. São Paulo: Brasiliense, 1986.
- GRECO, Leonardo. *Competências constitucionais em matéria ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 687, 1993.
- JOELS, Liliane Miranda. *Reserva Legal e Gestão Ambiental da Propriedade Rural: um estudo comparativo da atitude e comportamento de agricultores orgânicos e convencionais do Distrito Federal*. Brasília: 2002. Disponível em www.planetaorganico.com.br/trabjoels2.htm
- LEFF, Enrique. *Racionalidade Ambiental: a reapropriação social da natureza*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.
- LIMA, Elaine Cristina Ribeiro. *Produtor Legal: Orientações jurídicas ao produtor rural*. Uberlândia: Sindicato Rural de Uberlândia, 2005.
- LIMA, Samuel do Carmo. Relatório - Expediente n. 047/2004. Uberlândia: Instituto de Geografia da Universidade Federal de Uberlândia, 2004.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 12. ed, São Paulo: Malheiros, 2004.
- MEDAUAR, Odete. *Coletânea de Legislação de Direito Ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.
- MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.
- MORAES, Luís Carlos Silva de. *Código Florestal Comentado*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- NEUMANN, Pedro Selvino; LOCH, Carlos. *Legislação Ambiental, Desenvolvimento Rural e Práticas Agrícolas*. Revista Ciência Rural, Santa Maria, v. 32, n. 2, 2002.
- RIBAS, Luís César. *A Problemática Ambiental*. 3. ed. Leme: Editora de Direito, 1999.
- SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 8. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1992.
- WILSON, E. O. *Biodiversidade*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.