

Processo: 02000.002213/2009-48

Resumo: ATIVIDADES DA AGRICULTURA FAMILIAR COMO INTERESSE SOCIAL PARA INTERVENÇÃO EM APP

Dispõe sobre critérios para a caracterização de atividades e empreendimentos agropecuários sustentáveis do agricultor familiar, empreendedor rural familiar, e dos povos e comunidades tradicionais como de interesse social para fins de produção, intervenção e recuperação de Áreas de Preservação Permanente e outras de uso limitado.

O presente parecer objetiva fundamentar pedido de vistas para melhor análise e encaminhamento dos trabalhos realizados para a elaboração da proposta de Resolução que visa regulamentar “Atividades da

Agricultura Familiar como Interesse Social para Intervenção em APP” [1]; ou “*Dispõe sobre critérios para a caracterização de atividades e empreendimentos agropecuários sustentáveis do agricultor familiar, empreendedor rural familiar, e dos povos e comunidades tradicionais como de interesse social para fins de produção, intervenção e recuperação de Áreas de Preservação Permanente e outras de uso limitado*” [2], relativamente ao processo administrativo nº 02000.002213/2009-48.

Aspectos formais

O pedido de vistas se funda tanto na necessidade de melhor análise das versões propostas para a referida resolução, uma vez que será levada ao Plenário, uma versão substitutiva da CTGTB com base no fato de que houve uma versão substitutiva da CTAJ, que apontaria eventuais inconsistências jurídicas, mas que não teriam sido suficientemente esclarecidas para fins de análise da referida comissão que, por conta disso, decidira fazer ela própria uma outra versão substitutiva, esta sim, encaminhada ao plenário.

Decerto que esta não é a situação ideal, visto que se há uma nova proposta substitutiva por parte da CTGTB, esta deverá, regimentalmente, passar pela apreciação da CTAJ, sob pena de viciar o processo administrativo.

Melhor dizendo, diante de uma nova proposta substitutiva da câmara técnica originária, há necessidade de análise pela câmara jurídica para aí sim serem levadas ao plenário as propostas devidamente analisadas e criticadas. Evitar-se-á, pois, vícios insanáveis na elaboração da norma, visto que não se pode levar uma nova proposta sem a análise de controle da constitucionalidade e legalidade.

Aspectos materiais

ANTINOMIA

A análise dos textos de resolução propostos, em nosso sentir suscita: (A) a imediata preocupação com a antinomia entre referidos textos e diferentes normas cogentes e vigentes, a exemplo das Leis 4771/65, 6938/81, 11326/2006 e 11428/2006; (B) induz ao confronto entre as Leis 4771/65 e 11326/2006 e entre esta e a Lei 11428/2006; (C) além de confrontar com a própria Constituição Federal, o que será indicado a seguir.

A- Antinomia proposta de Resolução X Leis Ordinárias de caráter geral e abrangência nacional e/ou regional. A visão esposada pela CTGTB no sentido de regular a utilização de Áreas de Preservação Permanente – APPs, a partir da definição do que venha a ser considerado para os fins da proposta de resolução, “interesse social” nos parece equivocada na essência. Isto porque a resolução visa indicar o que venha a ser interesse social de forma distinta do que estabelece a Lei 4771/1965, com redação dada pela Medida Provisória 2166/2001-67, afrontando diretamente a essência da constituição legal das Áreas de Preservação Permanente – APPs, senão, vejamos:

Lei 4771/65, Art. 1º As florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação, reconhecidas de utilidade às terras que revestem, são bens de interesse comum a todos os habitantes do País exercendo-se os direitos de propriedade, com as limitações que a legislação em geral e especialmente esta Lei estabelecem.

§ 2º Para os efeitos deste Código, entende-se por:

V - interesse social:

b) as atividades de manejo agroflorestal sustentável praticadas na pequena propriedade ou posse rural familiar que não descaracterizem a cobertura vegetal e não prejudiquem a função ambiental da área; e
c) demais obras, planos, atividades ou projetos definidos em resolução do CONAMA;

O Código Florestal, recepcionado pela Constituição Federal estabelece o que vem a ser pelo simples fato da lei (art. 2º), uma APP. Esta previsão decorre dos atributos ecológicos que fundamentam sua criação, e que são relacionados com a preservação de funções e serviços ecológicos da mais absoluta importância, prestando imensuráveis serviços ao povo, que inclui os produtores rurais.

Não é por outro motivo que o Código Florestal procura assegurar o interesse comum limitando o exercício da propriedade. Neste particular, cediço que a Constituição Federal criou uma nova categoria de bens, que não os privados e públicos, mas aqueles que são de uso comum do povo, não pertencendo a ninguém exclusivamente e a todos ao mesmo tempo: o bem ambiental

Este bem, ambiental, que é de interesse geral e de uso comum possui uma tal importância que há claras restrições a seu uso, que somente é permitido diante de casos de utilidade pública ou interesse social.

Assim, seja por conta de decreto de utilidade pública ou de interesse social, a própria lei informa que não é o decreto puro e simples que valida a classificação proposta (utilidade pública ou interesse social) pelo órgão competente. Definitivamente não.

Por seu turno, esta segurança somente se alcança quando a proposta de utilização não se furte a garantir as funções ambientais das APPs. A importância de tais áreas é tal que os artigos 4º, 10, 16, dentre outros do Código Florestal expressamente consignam que:

Art. 4º A supressão de vegetação em área de preservação permanente somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública ou de interesse social, devidamente caracterizados e motivados em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto.

§ 1º A supressão de que trata o **caput** deste artigo dependerá de autorização do órgão ambiental estadual competente, com anuência prévia, quando couber, do órgão federal ou municipal de meio ambiente, ressalvado o disposto no § 2º deste artigo.

§ 2º A supressão de vegetação em área de preservação permanente situada em área urbana, dependerá de autorização do órgão ambiental competente, desde que o município possua conselho de meio ambiente com caráter deliberativo e plano diretor, mediante anuência prévia do órgão ambiental estadual competente fundamentada em parecer técnico.

§ 3º O órgão ambiental competente poderá autorizar a supressão eventual e de baixo impacto ambiental, assim definido em regulamento, da vegetação em área de preservação permanente.

§ 4º O órgão ambiental competente indicará, previamente à emissão da autorização para a supressão de vegetação em área de preservação permanente, as medidas mitigadoras e compensatórias que deverão ser adotadas pelo empreendedor.

§ 5º A supressão de vegetação nativa protetora de nascentes, ou de dunas e mangues, de que tratam, respectivamente, as alíneas "c" e "f" do art. 2º deste Código, somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública.

§ 6º Na implantação de reservatório artificial é obrigatória a desapropriação ou aquisição, pelo empreendedor, das áreas de preservação permanente criadas no seu entorno, cujos parâmetros e regime de uso serão definidos por resolução do CONAMA.

§ 7º É permitido o acesso de pessoas e animais às áreas de preservação permanente, para obtenção de água, desde que não exija a supressão e não comprometa a regeneração e a manutenção a longo prazo da vegetação nativa.

Art. 10. Não é permitida a derrubada de florestas, situadas em áreas de inclinação entre 25 a 45 graus, só sendo nelas tolerada a extração de toros, quando em regime de utilização racional, que vise a rendimentos permanentes.

Obviamente que se faz necessário, para além de aspectos formais e procedimentais, a substância e fundamentos da classificação e o uso propostos, sejam aptos à assegurar ao eventual decreto a segurança jurídica efetiva. Para tanto, é de se perceber que é de caráter absolutamente excepcional a possibilidade de utilização de referidas áreas, seja por conta de utilidade pública ou interesse social.

Em sendo assim, dada a especialidade do Código Florestal, norma classificada como lei ordinária de abrangência nacional, certo é que para fins de realização de atividades em Áreas de Preservação Permanente, qualquer que seja o fundamento do decreto autorizador e do próprio eventual alvará que permita sua utilização, o critério da excepcionalidade é de ser observado.

Por isso que a Lei 11326/2006, que dispõe sobre a Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, norma de hierarquia similar, segue princípios que prevêm especificamente o desenvolvimento sustentável, demonstrando que referida Política Nacional, não se pode furtar da defesa e proteção do ambiente. Cabe registro:

Lei, 11326/2006. Art. 4º A Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais observará, dentre outros, os seguintes princípios:

II - sustentabilidade ambiental, social e econômica;

Da mesma forma, a Lei 6938/81, norma de hierarquia igualmente similar, estabelece dentre seus objetivos os seguintes:

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 sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios:

I - ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo;

II - racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar;

III - planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais;

IV - proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas;

Art 4º - A Política Nacional do Meio Ambiente visará:

I - à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico;

Percebe-se claramente que a proposta de resolução ao buscar a definição do interesse social para fins de utilização de APPs por pequenos produtores rurais, agricultores familiares dentre outros, parte de um

pressuposto equivocado no que tange às reais possibilidades de utilização de referidas áreas. Aliás, decerto que letra “b” do inciso V, do § 2º do art. 1º da Lei 4771/65, expressa claramente “as atividades de manejo agroflorestal sustentável praticadas na pequena propriedade ou posse rural familiar, que não descaracterizem a cobertura vegetal e não prejudiquem a função ambiental da área” (grifos nossos). Com isso, ressalta-se que do modo em que disposto na proposta de Resolução em comento, no artigo 2º, incisos I a V, não se está assegurando de modo algum que a utilização de referidas áreas não prejudiquem a função ambiental da área, especialmente porquanto se está a tratar de áreas em pequenos módulos que muitas vezes não poderão comportar alternativas locais.

O mesmo se diz com relação ao art. 10 da referida lei, uma vez que na proposta de resolução permitira a utilização de áreas com inclinação entre 25 e 45º, inciso V do art. 2º, o que é vedado pela lei.

Outro ponto que cabe destacar quanto ao fato de que a proposta de resolução substitutiva da CTGBT afronta normas de hierarquia superior está na previsão do art. 4º em que se delimita os requisitos mínimos de informações a serem apresentados pelo titular da área a ser utilizada em relação ao que dispõe a Lei 11428/2006, ao menos no que tange às propriedades situadas em domínio de Mata Atlântica e que sejam objeto de aproveitamento nos termos da produção rural que ora se visa regular.

Algumas definições trazidas por referida norma são:

Art. 3º Consideram-se para os efeitos desta Lei:

I - pequeno produtor rural: aquele que, residindo na zona rural, detenha a posse de gleba rural não superior a 50 (cinquenta) hectares, explorando-a mediante o trabalho pessoal e de sua família, admitida a ajuda eventual de terceiros, bem como as posses coletivas de terra considerando-se a fração individual não superior a 50 (cinquenta) hectares, cuja renda bruta seja proveniente de atividades ou usos agrícolas, pecuários ou silviculturais ou do extrativismo rural em 80% (oitenta por cento) no mínimo;

II - população tradicional: população vivendo em estreita relação com o ambiente natural, dependendo de seus recursos naturais para a sua reprodução sociocultural, por meio de atividades de baixo impacto ambiental;

V - exploração sustentável: exploração do ambiente de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável;

VIII - interesse social:

b) as atividades de manejo agroflorestal sustentável praticadas na pequena propriedade ou posse rural familiar que não descaracterizem a cobertura vegetal e não prejudiquem a função ambiental da área;

Referida lei de natureza ordinária, mas de abrangência reduzida em face das demais citadas que possuem abrangência em todo território nacional, visa proteger a vegetação nativa de Mata Atlântica e estabelece requisitos mínimos que devem cumprir proprietários ou possuidores de terras em área rural que pretendam de alguma maneira utiliza-las. Isto porque se trata de vegetação que necessita de proteção especial dada sua fragilidade e remanescentes.

Para sua utilização deve ser respeitada a normatização do CONAMA que estabelece critérios de definição das fitofisionomias da vegetação nativa, nos termos do art. 4º, considerando, ainda, os objetivos específicos e geral previstos nos artigos 6º e 7º abaixo transcritos:

Art. 6º A proteção e a utilização do Bioma Mata Atlântica têm por objetivo geral o desenvolvimento sustentável e, por objetivos específicos, a salvaguarda da biodiversidade, da saúde humana, dos valores paisagísticos, estéticos e turísticos, do regime hídrico e da estabilidade social.

Parágrafo único. Na proteção e na utilização do Bioma Mata Atlântica, serão observados os princípios da função socioambiental da propriedade, da equidade intergeracional, da prevenção, da precaução, do usuário-pagador, da transparência das informações e atos, da gestão democrática, da celeridade procedimental, da gratuidade dos serviços administrativos prestados ao pequeno produtor rural e às populações tradicionais e do respeito ao direito de propriedade.

Art. 7º A proteção e a utilização do Bioma Mata Atlântica far-se-ão dentro de condições que assegurem:

I - a manutenção e a recuperação da biodiversidade, vegetação, fauna e regime hídrico do Bioma Mata Atlântica para as presentes e futuras gerações;

II - o estímulo à pesquisa, à difusão de tecnologias de manejo sustentável da vegetação e à formação de uma consciência pública sobre a necessidade de recuperação e manutenção dos ecossistemas;

III - o fomento de atividades públicas e privadas compatíveis com a manutenção do equilíbrio ecológico;

IV - o disciplinamento da ocupação rural e urbana, de forma a harmonizar o crescimento econômico com a manutenção do equilíbrio ecológico.

De outra parte, os artigos 11 e 12 indicam expressamente diversas vedações quanto a possibilidade de utilização das áreas a que se refere, ou seja:

Art. 11. O corte e a supressão de vegetação primária ou nos estágios avançado e médio de regeneração do Bioma Mata Atlântica ficam vedados quando:

I - a vegetação:

a) abrigar espécies da flora e da fauna silvestres ameaçadas de extinção, em território nacional ou em

âmbito estadual, assim declaradas pela União ou pelos Estados, e a intervenção ou o parcelamento puserem em risco a sobrevivência dessas espécies;

b) exercer a função de proteção de mananciais ou de prevenção e controle de erosão;

c) formar corredores entre remanescentes de vegetação primária ou secundária em estágio avançado de regeneração;

d) proteger o entorno das unidades de conservação; ou

e) possuir excepcional valor paisagístico, reconhecido pelos órgãos executivos competentes do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA;

II - o proprietário ou posseiro não cumprir os dispositivos da legislação ambiental, em especial as exigências da [Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965](#), no que respeita às Áreas de Preservação Permanente e à Reserva Legal.

Parágrafo único. Verificada a ocorrência do previsto na alínea a do inciso I deste artigo, os órgãos competentes do Poder Executivo adotarão as medidas necessárias para proteger as espécies da flora e da fauna silvestres ameaçadas de extinção caso existam fatores que o exijam, ou fomentarão e apoiarão as ações e os proprietários de áreas que estejam mantendo ou sustentando a sobrevivência dessas espécies.

Art. 12. Os novos empreendimentos que impliquem o corte ou a supressão de vegetação do Bioma Mata Atlântica deverão ser implantados preferencialmente em áreas já substancialmente alteradas ou degradadas.

Por seu turno, o artigo 14 proíbe o corte de vegetação primária e secundária em estágio avançado, a não ser em caso de utilidade pública e autoriza a supressão de vegetação secundária em estágio médio de recuperação quando se tratar de interesse social.

Art. 14. A supressão de vegetação primária e secundária no estágio avançado de regeneração somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública, sendo que a vegetação secundária em estágio médio de regeneração poderá ser suprimida nos casos de utilidade pública e interesse social, em todos os casos devidamente caracterizados e motivados em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto, ressalvado o disposto no inciso I do art. 30 e nos §§ 1º e 2º do art. 31 desta Lei.

§ 1º A supressão de que trata o caput deste artigo dependerá de autorização do órgão ambiental estadual competente, com anuência prévia, quando couber, do órgão federal ou municipal de meio ambiente, ressalvado o disposto no § 2º deste artigo.

Daí em diante, se podem citar os artigos 17 que trata da supressão autorizada mediante compensação de área equivalente, regulada no art. 26 do Decreto 6660/2006 e 23, que regula as possibilidades de supressão de vegetação, vale citar:

Art. 23. O corte, a supressão e a exploração da vegetação secundária em estágio médio de regeneração do Bioma Mata Atlântica somente serão autorizados:

I - em caráter excepcional, quando necessários à execução de obras, atividades ou projetos de utilidade pública ou de interesse social, pesquisa científica e práticas preservacionistas;

III - quando necessários ao pequeno produtor rural e populações tradicionais para o exercício de atividades ou usos agrícolas, pecuários ou silviculturais imprescindíveis à sua subsistência e de sua família, ressalvadas as áreas de preservação permanente e, quando for o caso, após averbação da reserva legal, nos termos da [Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965](#); (grifos nossos)

Já no artigo 33 a lei trata dos incentivos à utilização sustentável e à proteção da vegetação, o que indica o especial interesse de que é revestido referido Bioma, ensejando, pois, sota uma gama de restrições de sua utilização.

Por sua vez, o Decreto 6660/2006 em seu art. 30 estabelece os requisitos mínimos para se possa iniciar o processo administrativo que visa o pedido e a concessão de alvará de autorização de supressão de vegetação do referido Bioma. Eles são muito superiores ao disposto no artigo 4º da proposta de resolução os desrespeita de forma acintosa, dado o sistema de hierarquia das normas vigente em nosso país.

Necessário registrar:

Art. 30. O corte e a supressão de vegetação secundária em estágio médio de regeneração para o exercício de atividades ou usos agrícolas, pecuários ou silviculturais imprescindíveis à subsistência de pequeno produtor rural e populações tradicionais e de suas famílias, previstos no [art. 23, inciso III, da Lei nº 11.428, de 2006](#), depende de autorização do órgão estadual competente, devendo o interessado apresentar requerimento contendo, no mínimo, as seguintes informações:

I - dados do proprietário ou possuidor;

II - dados da propriedade ou posse, incluindo cópia da matrícula do imóvel no Registro Geral do Cartório de Registro de Imóveis, ou comprovante de posse;

III - outorga para utilização do imóvel emitida pela Secretaria do Patrimônio da União, em se tratando de terrenos de marinha e acrescidos de marinha, bem como nos demais bens de domínio da União, na forma estabelecida no [Decreto-Lei nº 9.760, de 1946](#);

IV - localização com a indicação das coordenadas geográficas dos vértices da área a ser cortada ou suprimida;

V - inventário fitossociológico da área a ser cortada ou suprimida, com vistas a determinar o estágio de regeneração da vegetação e a indicação da fitofisionomia original, elaborado com metodologia e suficiência amostral adequadas, observados os parâmetros estabelecidos no [art. 4º, § 2º, da Lei nº 11.428, de 2006](#), e as definições constantes das resoluções do CONAMA de que trata o **caput** do referido artigo;

VI - comprovação da averbação da reserva legal ou comprovante de compensação nos termos da [Lei nº 4.771, de 1965](#);

VII - cronograma de execução previsto;

VIII - estimativa do volume de produtos e subprodutos florestais a serem obtidos com a supressão e o seu destino;

IX - descrição das atividades a serem desenvolvidas na área a ser suprimida; e

X - justificativa demonstrando tratar-se de atividades imprescindíveis à subsistência de pequeno produtor rural ou de populações tradicionais.

§ 1º Consideram-se atividades ou usos agrícolas, pecuários ou silviculturais imprescindíveis à subsistência do pequeno produtor rural e populações tradicionais e de suas famílias, de que trata o **caput**, o corte e a supressão de vegetação em estágio médio de regeneração até o limite máximo de dois hectares da área coberta por vegetação em estágio médio de regeneração existente na propriedade ou posse.

§ 2º No caso de posse coletiva de população tradicional, o limite estabelecido no § 1º aplica-se à unidade familiar.

§ 3º A emissão de autorização de que trata o **caput**, nos termos do parágrafo único do [art. 24 da Lei nº 11.428, de 2006](#), deve ser informada ao IBAMA, juntamente com os dados respectivos.

§ 4º A autorização de que trata o **caput** somente poderá ser concedida após análise das informações prestadas e prévia vistoria de campo que ateste a veracidade das informações e a inexistência de alternativa locacional na propriedade ou posse para a atividade pretendida.

Vão no mesmo sentido os artigos 32 e 33, a saber:

Art. 32. O corte ou supressão da vegetação secundária em estágio inicial de regeneração da Mata Atlântica depende de autorização do órgão estadual competente, devendo o interessado apresentar requerimento contendo, no mínimo, as seguintes informações:

I - dados do proprietário ou possuidor;

II - dados da propriedade ou posse, incluindo cópia da matrícula ou certidão atualizada do imóvel no Registro Geral do Cartório de Registro de Imóveis, ou comprovante de posse;

III - outorga para utilização do imóvel emitida pela Secretaria do Patrimônio da União, em se tratando de terrenos de marinha e acrescidos de marinha, bem como nos demais bens de domínio da União, na forma estabelecida no [Decreto-Lei nº 9.760, de 1946](#);

IV - localização com a indicação das coordenadas geográficas dos vértices do imóvel, das áreas de preservação permanente, da reserva legal e da área a ser cortada ou suprimida;

V - inventário fitossociológico da área a ser cortada ou suprimida, com vistas a determinar o estágio de regeneração da vegetação e a indicação da fitofisionomia original, elaborado com metodologia e suficiência amostral adequadas, observados os parâmetros estabelecidos no [art. 4º, § 2º, da Lei nº 11.428, de 2006](#), e as definições constantes das resoluções do CONAMA de que trata o **caput** do referido artigo;

VI - comprovação da averbação da reserva legal ou comprovante de compensação nos termos da [Lei nº 4.771, de 1965](#);

VII - cronograma de execução previsto; e

VIII - estimativa do volume de produtos e subprodutos florestais a serem obtidos com a supressão.

Parágrafo único. A autorização de que trata o **caput** somente poderá ser concedida após análise das informações prestadas e prévia vistoria de campo que ateste a veracidade das informações.

Art. 33. No caso de pequenos produtores rurais ou posses das populações tradicionais, o interessado em obter autorização para o corte ou supressão da vegetação secundária em estágio inicial de regeneração da Mata Atlântica deverá apresentar requerimento contendo, no mínimo, as seguintes informações:

I - dimensão da área pretendida;

II - idade da vegetação;

III - caracterização da vegetação indicando as espécies lenhosas predominantes;

IV - indicação da atividade a ser desenvolvida na área;

V - comprovação da averbação da reserva legal ou comprovante de compensação nos termos da [Lei nº 4.771, de 1965](#); e

VI - localização com a indicação das coordenadas geográficas dos vértices da área a ser cortada ou suprimida.

Parágrafo único. A autorização de que trata o **caput** somente poderá ser concedida após análise das informações prestadas e prévia vistoria de campo que ateste a veracidade das informações, e até o limite de até dois hectares por ano.

Desta forma se depreende claramente que a resolução exorbita as funções a que se destina e bate de frente com o Decreto 6660/2006, assim como com a Lei 11428/2006, não podendo ser de forma alguma admitida a redução de critérios necessários à assegurar que haja a manutenção da importância ecológica das APPs. Mais: não é cabível no caso vertente a possibilidade de redução de critérios mínimos para assegurar a certeza de que o aproveitamento em nome do interesse social dos beneficiários da norma - hierarquicamente inferior - não venha igualmente a bater de frente com o interesse maior do povo brasileiro. Isto porque seu interesse privado não se sobrepõe ao interesse comum de todos, até porque, o desrespeito eventual às funções ecológicas das APPs pode se voltar contra o povo cujas, aí incluído os próprios produtores rurais.

Não é só, exorbita as funções atribuídas ao Poder Executivo no que tange à produção normativa, uma vez que não pode o Executivo mais que o Legislativo na seara da produção legislativa. Vale dizer, qualquer alteração a se realizar nos ditames da Lei 11428/2006 somente poderia se dar por lei pelo menos de igual hierarquia, não por resolução ou por decreto, de modo que produzir norma que determine menos o que norma superior é gerar um texto normativo nulo.

Constituição Federal. Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

B- O confronto entre as Leis 4771/65 e 11326/2006 e entre esta e a Lei 11428/2006.

Praticamente pelos mesmos termos em que há um confronto entre o disposto na proposta de resolução e as normas citadas, há a possibilidade de se confrontar referidas normas entre si, o que também poderia gerar uma antinomia que não se pretende explorar nesta oportunidade, apenas delineando alguns pontos de interesse.

A Lei 11326/2006, a que atribuímos nesta oportunidade igual hierarquia ao Código Florestal, é bem intencionada e trata de tema de grande importância para o país, sob diversos aspectos, inclusive no que tange à segurança alimentar, a fixação do homem no campo, a produção agrícola familiar em franco ataque aos deletérios plantations. Trata, pois, dos interesses de uma parcela importante e significativa do povo brasileiro.

Por sua vez o Código Florestal trata da proteção das florestas e vegetações que muito além da importância relativa à proteção da biodiversidade, têm por função a proteção da estabilidade do solo, dos recursos hídricos, dentre outros. Trata referida lei, com apoio na Magna Carta, do interesse comum (e geral) do povo. Aquela tem no art. 4º já citado o princípio da sustentabilidade ambiental, social e econômica, indicados nesta ordem não por acaso.

Em suma, referida Política Nacional da Agricultura Familiar tem por princípio, verdadeiro alicerce, a sustentabilidade ambiental, raiz da sustentabilidade social de um modo geral e em especial, no caso em tela, da sustentabilidade social e econômica do homem do campo.

Para tanto, o respeito à legislação base específica de proteção das florestas se faz inafastavelmente essencial. Também inafastável a proteção de biomas já bastante prejudicados e modificados, como o bioma Mata Atlântica.

Daí a razão de não se poder confrontar a necessidade de fixação do homem no campo e suas possibilidades de sustentação e vida digna, com a proteção ambiental, que está na raiz de tais possibilidades. A fixação do homem no campo às custas das APPs, inclusive no que tange à vegetação de biomas que gozam de proteção legal específica deve respeitar as restrições ao uso da propriedade.

Fugir disso é rasgar a Constituição e as normas de proteção ambiental, principalmente as mais caras ao próprio homem do campo que necessita de recursos hídricos, estabilidade de solo e biodiversidade para manutenção da riqueza deste por longos períodos, afastando as possibilidades de seu empobrecimento, contaminação, desertificação, erosão, etc...

Por tudo isso, a regulamentação das áreas de interesse social pretendida, somente se pode fazer com respeito ao Código Florestal e à Lei da Mata Atlântica, o que não estaria ocorrendo de acordo com disposto na proposta de resolução, que deve ser melhor estudada, motivo pelo qual se pretende vistas do processo.

C- O confronto da proposta de resolução com a Constituição Federal e a colidência de princípios.

O primeiro ponto a se destacar estabelece a supremacia da Constituição sobre as normas hierarquicamente inferiores, levando em conta o fato de que: (1) no âmbito da Constituição não pode haver antinomia entre seus dispositivos; (2) em caso de colidência, deve haver o sopesamento entre aqueles dispositivos (inclusive princípios) que aparentemente conflitam; (3) a interpretação a criação das normas e mesmo sua interpretação deve considerar o sistema normativo como um todo, sem se buscar a precedência tópica com base em interesses particularizados.

Outro ponto a destacar remete ao fato de que os direitos sociais fundamentais previstos especialmente no artigo 6º da Magna Carta, inclusive alimentação, não precedem ao Direito (quase) máximo à vida [3], em sua dimensão maior, ou seja, digna e ambientalmente saudável. Logo, depreende-se que não há precedência dos direitos fundamentais do art. 6º em relação àquele previsto no art. 225.

A partir destas observações, há um vasto campo a ser explorado no sentido de ressaltar que a proposta de resolução em apreço padece de vícios jurídicos insanáveis, alguns de caráter fundamental e outros formais.

Os fundamentais ficam patentes quando se observa que a proposta de resolução visa imputar amplitude e estatura sobredimensionada aos interesses dos pequenos produtores rurais, aos agricultores familiares, às populações tradicionais entre outros, em face do interesse geral do povo, aí considerados os brasileiros e residentes, nos termos do art. 1º da Magna Carta. Aqueles, são parte deste e estes, abarcam aqueles.

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Este fato não é desimportante, muito ao contrário. Isto porque a Carta política de 1988, ao criar uma nova modalidade de bens, os de uso comum do povo, inovou no ordenamento jurídico afastando referidos bens das conceituações tradicionais de bens privados e públicos.

Constituição Federal, Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Em assim sendo, quando no capítulo VI, do Título VIII (que trata da Ordem Social) art. 225 caput estabelece os bens de uso comum do povo, cuja característica essencial está no aproveitamento geral dos bens chamados ambientais que dão suporte à vida, demonstra à toda evidência, que a divisão anterior não mais atendia aos interesses sociais, ou seja, dividir os bens em privados e públicos, não se coadunava com o atual estágio de conhecimento próprio de uma civilização que dia após dia está se vendo colocada sob pressão no que tange às escolhas a serem feitas entre o aproveitamento econômico atual e a manutenção das bases mínimas de suporte à vida.

Não é por outra razão que as normas ambientais (aqui se faz clara adoção da cultura jurídica alemã que trata dos subsistemas do Direito) estão impregnadas de um sentido próprio, repita-se, de manutenção das bases mínimas de suporte à vida.

Por isso que proteger, manter, preservar e recuperar as chamadas áreas de preservação permanente encontram razão de ser. Na essência protegem a vida em sentido amplo e mais, asseguram o suporte necessário para a manutenção dos ciclos naturais que mantêm a biodiversidade e os fluxos gênicos, o regime hidrogeológico, etc..

Note-se que esta proteção, que está no caput do art. 225, é um comando dado ao Poder Público e à coletividade. Aquele é representado no CONAMA por distintos órgãos das administrações públicas e esta por segmentos da sociedade civil organizada, prova cabal da previsão constitucional da democracia representativa e participativa.

Logo, se aqueles (agentes públicos) que pertencem ao Estado (sentido lato) devem agir de acordo com a lei, os demais, membros da coletividade, ainda que pertencentes a determinados grupos de interesse, de um lado, e pressão de outro, não escapam ao munus público da defesa e preservação do meio ambiente.

Posto desta forma, quer parecer inafastável a necessidade de destacar a clara antinomia que se poderá produzir com a edição de uma norma (resolução do Executivo) que os interesses de uns – ainda que muitos e por vezes necessitados, mas que atinge em cheio o interesse da totalidade do povo, incluindo aqueles próprios.

Não é segredo a ninguém, muito menos aos que são versados - ou buscam sê-lo - nas questões ambientais, que as áreas de preservação permanente APPs, o são devido às imprescindíveis funções e serviços ecológicos que prestam a todos do povo, extrapolando inclusive, numa visão sistêmica e integradora de mundo, os interesses do próprio povo.

A estabilidade dos solos, a manutenção dos ciclos hidrogeológicos e da biodiversidade, dentre outras funções ecológicas são evidentes, emprestando status infinitamente superior àquele dado aos que têm interesse da produção rural. Isso nada obstante a importância destas atividades não só para os próprios produtores rurais, aqui englobados todos aqueles indicados na proposta de norma em comento.

Os casos de conflito são mais fáceis de resolver. As normas de hierarquia inferior que porventura firmam as superiores (resoluções contrárias à leis) sucumbem frente a estas. É o caso desta proposta em face da Lei 11428/2006 e do Decreto 6660/2006.

Já aquelas de hierarquia similar, têm que ser analisadas à luz do ordenamento numa visão sistemática. Em sendo assim, tanto a Lei federal 4771/1965 (Código Florestal) com a redação dada pela Medida Provisória 2166/2001-67 quanto a Lei federal 11428/2006 (Lei da Mata Atlântica), parecem ter uma afinidade própria do subsistema ambiental, que busca defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo.

Por outro lado, a lei 11.326/2006, que institui a Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais visa justamente a implementação dos legítimos interesses dos pequenos produtores rurais de vital importância ao país e às questões de Segurança Alimentar, até porque além de fixarem o homem na

terra, visam práticas menos deletérias ao meio ambiente. Todavia, não é com a possibilidade de avanço sobre as Áreas de Preservação Permanente, e nem mesmo Reservas Legais, que se garantirá a proteção de seus interesses.

Trata-se, pois, de uma bomba de efeito retardado (ou não tão retardado assim) que poderá implicar em problemas para os próprios pequenos produtores rurais, como para toda a coletividade.

No campo constitucional, decerto que se vê um aparente confronto entre a liberdade de iniciativa e a proteção ambiental, o que de fato não ocorre, até porque, a liberdade de iniciativa é condicionada a limites próprios de determinadas atividades, inclusive as que não exerçam uma função sócio-ambiental.

O inciso VI do art. 170 da Constituição limita a liberdade de iniciativa. Assim, não é por meio da fixação de uma definição de interesse social que extrapole a Constituição e as leis federais citadas que se promoverá

atividade econômica legítima e lícita [4]. O interesse da comunidade dos pequenos produtores rurais não pode sobrepor seus interesses aos meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo, inclusive desta comunidade, que faz parte integrante, repita-se, da coletividade.

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:

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

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

Ora, a liberdade não é plena, mas comporta limites e restrições. No presente parecer se defende que os limites estão estabelecidos no Código Florestal que parece não ser sido respeitado pela proposta de resolução que visa estabelecer o que se deve entender por interesse social em razão da Lei 11326/2006 e do próprio Código Florestal e a partir daí permitir com facilidade extremada a utilização das APPs, inclusive em confronto com as Leis federais 938/81 e 11428 e Decreto 6660/2006.

Sob o aspecto constitucional, decerto que o direito à alimentação goza de fundamentalidade, assim como a dignidade da pessoa humana e o meio ambiente ecologicamente equilibrado. Igualmente há o direito de propriedade e a liberdade de iniciativa, ambos comportando temperamentos em razão dos reflexos que seu exercício pode trazer para a totalidade do povo.

Assim, quer parecer que a importância das APPs como bens ambientais é sobejamente maior que o direito de propriedade, tanto que o Estado intervém sobre este vedando o uso daquelas, que a todos interessam.

Nessas condições, sob o aspecto constitucional, não pode haver supremacia do interesse econômico e mesmo social no caso da produção do pequeno produtor rural, agricultores familiares, comunidades tradicionais e outros, nos casos em que a utilização do bem de uso comum do povo pode gerar prejuízos imensos à totalidade do povo. O uso das APPs deve ser excepcional e restrito, não cabendo seja franqueado mediante critérios singelos e mesmo inseguros sob o aspecto das condicionantes e condições de aferição de cada área a ser licenciada.

Com isso fundamenta-se o pedido de vistas para melhor análise e indicação de parecer que venha a subsidiar encaminhamento futuro.

[1] http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/F2B92502/PropResol_AgricFamiliar_22aCTGestao_27out09_VLIMPA.pdf, versão limpa.

[2] http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/F2B92502/ParecPedVista_CNA_PropResolAgricFamiliar.pdf, versão modificada pela CTGTB após apresentação de substitutivo pela CTAJ e que poderá apreciada pelo plenário

[3] Quase máximo porque a própria Constituição prevê a possibilidade de guerra, assim como há excludentes de culpabilidades em casos de necessidade, estrito cumprimento do dever legal, típicos do Direito Penal

[4] Jose afonso da silva e grau