Código Florestal e Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação: normatividades autônomas*

Forestry Code and National System of Conservation Units Law: autonomous rules

*Paulo de Bessa Antunes***

RESUMO

O artigo cuida da existência constitucional de um regime binário de proteção da diversidade biológica, constituído por uma lei geral e aplicável às situações rotineiras, nas quais não existam valores ambientais relevantes a serem tutelados por mecanismos especiais de tutela. É o regime estabelecido pela Lei nº 12.651/2012. O outro regime é aquele dedicado à proteção de espaços territoriais merecedores de tutela específica, sendo abarcado pela Lei nº 9.985/2000. Ambos os regimes não deveriam se confundir, todavia, há vários momentos em que ocorre a sobreposição de normas, fazendo com que seja necessária uma maior explicitação em relação aos campos de incidência de cada uma das normas, aplicando-se métodos adequados de interpretação. A Lei do Snuc dispõe mecanismos aptos a

* Artigo recebido em 22 de julho de 2013 e aprovado em 19 de novembro de 2013.

** Coordenador geral do PPGD e professor adjunto da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio), mestre (PUC/RJ) e doutor (UERJ) em direito. Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: paulo.bessa.antunes@gmail.com.

gerir adequadamente os espaços territoriais especialmente protegidos, em especial, mediante a adoção dos planos de manejo. O trabalho apresenta uma breve evolução histórica do tema, bem como indica a orientação jurisprudencial sobre o tema.

PALAVRAS-CHAVE

Direito ambiental — Constituição — Código Florestal — Unidades de Conservação — normatividade autônoma — plano de manejo — aplicação de lei — direito de propriedade — direito especial — direito geral — diversidade biológica

ABSTRACT

The article deals with the constitutional existence of a binary system of protection of biological diversity, consisting of a general law applicable to routine situations in which there are no relevant environmental values to be protected by special mechanisms of protection. It is the regime established by Law Nº 12.651/2012. The other scheme is the one dedicated to the protection of territorial spaces worthy of specific protection, being embraced by Law Nº 9.985/2000. Both regimens should not be confused, however, there are many times when overlapping standards occurs, causing the necessity to further explanation in relation to the fields of incidence of each standard, applying appropriate methods of interpretation. The Slaw of Snuc provides mechanisms able to properly manage especially protected areas, in particular through the adoption of management plans. The paper presents a brief historical development of the subject, as well as the case law on the topic.

KEYWORDS

Environmental law — Constitution — Forestry Code — Protected Areas — autonmous regulation — management plan — property rights — application of the rule of law — special law — general law — biological diversity

1. Introdução

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92) teve como um dos seus principais resultados a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) firmada por todos os países presentes ao evento, com exceção dos Estados Unidos. A CDB foi incorporada ao direito brasileiro por meio do Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998, muito embora vale ressaltar que a Constituição Federal de 1988, em seu art. 225, § 1º, inciso III, já dispunha sobre a obrigatoriedade de proteção às áreas dotadas de valores ecológicos relevantes.

No ano 2000 foi editada a Lei nº 9.985, instituindo o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Snuc), completando-se o quadro normativo federal voltado para a conservação de espaços territoriais ambientalmente significativos. Note-se que, concretamente, as normas têm sido implantadas e, como demonstra a tabela seguinte, o Brasil possui uma grande área destinada às Unidades de Conservação (UCs) instituídas pelos três níveis de governo.[1] É verdade que, muito embora o número de Unidades de Conservação tenha se ampliado fortemente após a entrada em vigor da Constituição e das normas acima mencionadas, a instituição de Unidades de Conservação é matéria antiga em nosso direito, tendo sido previstas desde o Decreto nº 4.421, de 28 de dezembro de 1921.

Tabela consolidada das Unidades de Conservação

Fonte: CNUC/MMA - www.mma.gov.br/cadastro_uc
Atualizada em: 12/12/2012

Grupo / Categoria	Esfera						TOTAL	
	Federal		Estadual		Municipal			
Proteção Integral	**Nº**	**Área (Km²)**	**Nº**	**Área (Km²)**	**Nº**	**Área (Km²)**	**Nº**	**Área (Km²)**
Estação Ecológica	31	68.073	63	47.723	1	9	95	115.805
Monumento Natural	3	443	27	881	6	30	36	1.354
Parque Nacional / Estadual / Municipal	68	252.226	188	94.113	77	188	333	346.527
Refúgio de Vida Silvestre	7	2.018	21	1.691	1	22	29	3.731
Reserva Biológica	30	39.047	22	13.503	3	56	55	52.606
Total Proteção Integral	*139*	*361.807*	*321*	*157.911*	*88*	*305*	548	520.023
Uso Sustentável	**Nº**	**Área (Km²)**	**Nº**	**Área (Km²)**	**Nº**	**Área (Km²)**	**Nº**	**Área (Km²)**
Floresta Nacional / Estadual / Municipal	65	164.229	38	136.025	0	0	103	300.254
Reserva Extrativista	59	123.329	28	20.205	0	0	87	143.535
Reserva de Desenvolvimento Sustentável	1	644	27	115.825	3	146	31	116.615
Reserva de Fauna	0	0	0	0	0	0	0	0
Área de Proteção Ambiental	32	99.999	184	334.582	49	6.298	265	440.879
Área de Relevante Interesse Ecológico	16	448	25	445	6	27	47	920
RPPN	574	4.728	106	259	1	0	681	4.987
Total Uso Sustentável	*747*	*393.378*	*408*	*607.341*	*59*	*6.471*	1.214	1.007.190
Total Geral	**886**	**755.185**	**729**	**765.252**	**147**	**6.776**	**1.762**	**1.527.213**

Obs1: A UC que não tem informação georeferenciada disponível é utilizada a área do ato legal para o cálculo de área.
Obs2: Os dados do CNUC estão em constante atualização. Ao utiliza-los sempre citar a data.

[1] BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Disponível em: <www.mma.gov.br/images/arquivos/areas_protegidas/cadastro_uc/UCs%20consolidadas%20esfera%20de%20gestao%204.pdf>.

Atualmente, cerca de 1.527.213 km² formam a totalidade dos espaços territoriais especialmente protegidos pela Lei do Snuc. Como se sabe, eles admitem o regime de domínio público ou privado, conforme a sua tipologia. Para os objetivos do presente trabalho, interessa-nos as de domínio privado que podem ser de proteção integral[2] ou de uso sustentável.[3] As UCs que admitem a propriedade privada em seu interior ocupam área de cerca de 451.871 km², ou cerca de 1/3 do total.

Este trabalho pretende demonstrar que a Lei do Snuc é fruto de uma lenta evolução legislativa, constituindo-se em ramo especial do direito ambiental e, em tal condição, não se confundindo com o contexto normativo do chamado Código Florestal, ora substituído pela Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. E mais: que a proteção ambiental nas UCs do grupo de usos sustentável se faz na forma do definido por seu plano de manejo, como forma concreta de compatibilizar o regime de proteção ambiental com os pressupostos do regime constitucional de respeito à propriedade privada.

O tema é relevante, pois o reconhecimento da Lei do Snuc como norma especial, expressão da proteção constitucional especialmente dedicada aos espaços territoriais dotados de valor ecológico, é fundamental para que se aprimore a aplicação do direito ambiental no Brasil e, sobretudo, para que se possa fazer a tão necessária conservação da diversidade biológica nacional. Márcia Dieguez Leuzinger[4] reconhece que o conjunto da legislação brasileira de proteção ao meio ambiente se bifurca em duas vertentes básicas: "proteção do ambiente natural, em especial da biodiversidade, a partir da criação de espaços territoriais especialmente protegidos, mais ou menos restritivos, e controle e uso sustentável dos recursos naturais".

Esses dois aspectos da proteção ao meio ambiente, no que se refere à diversidade biológica, são tutelados pela (i) Lei do Snuc, para os espaços territoriais merecedores de proteção especial, e pela (ii) Lei nº 12.651/2012, para os demais espaços territoriais que se submetem aos princípios gerais de cuidado para com o meio ambiente, tal como determinado pelos arts. 170, VI e 225 da Constituição Federal.

A Lei do Snuc estabelece que as Unidades de Conservação devem ser geridas conforme o disposto nos respectivos planos de manejo, que são

---

2 Monumento Natural, Refúgio da Vida Silvestre e Reserva Particular do Patrimônio Natural.

3 Área de Proteção Ambiental e Área de Relevante Interesse Ecológico.

4 LEUZINGER, Márcia Dieguez. *Natureza e cultura*: unidades de conservação de proteção integral e populações tradicionais residentes. Curitiba: Letra da Lei, 2009. p. 35.

instrumentos técnicos de gestão elaborados com a participação comunitária, aptos a definir o nível admissível de utilização dos recursos naturais em um espaço territorial especialmente protegido. Como se espera poder demonstrar, a prevalência dos planos de manejo tem sido reconhecida como o meio adequado para gerir os espaços territoriais merecedores de proteção especial.

2. Os espaços territoriais especialmente protegidos (Etep): conceito jurídico

A Constituição Federal, no inciso III do § 1º do art. 225, criou a obrigatoriedade para o poder público definir "em todas as unidades da federação" os chamados "espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos", estabelecendo ainda que a "alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção".

Não há, contudo, consenso sobre o conteúdo da norma constitucional, identificando-se duas correntes (i) a primeira tem natureza maximalista e busca enquadrar no conceito toda e qualquer área que mereça determinado nível de proteção por parte do poder público; já a (ii) segunda entende que o conceito constitucional tem natureza especial e depende de um ato constitutivo concreto.

A primeira concepção é bem explanada pelo ministro Hermann Benjamim[5] do Superior Tribunal de Justiça (STJ), para quem

> em nenhum momento o texto constitucional refere-se à expressão Unidades de Conservação, usando, isso sim, de forma correta o termo Espaços Territoriais Especialmente Protegidos. Não se trata de uma expressão vernacular aleatória ou acidental do legislador de 1988, que, nesse ponto, seguiu o standard científico apropriado, segundo o qual "conservação" não é gênero, muito menos gênero do qual "preservação" seria espécie.

[5] BENJAMIN, Herman. O regime brasileiro de unidades de conservação. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, n. 21, p. 26, jan. 2001.

Entendo que do texto do ilustre ministro se pode deduzir as áreas merecedoras de proteção genérica conferida, por exemplo, pelo Código Florestal, atualmente revogado pela Lei nº 12.651/2012, tais como áreas de preservação permanente e reserva florestal legal. No particular, deve ser realçado que o Decreto nº 5.758, de 13 de abril de 2006, que instituiu o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (Pnap), está voltado precipuamente para as áreas protegidas contempladas pela Lei do Snuc, não se destinando àquelas merecedoras de proteção pela lei florestal. Assim, podemos dividir os Etep em dois grandes grupos: os definidos pela Lei do Snuc e aqueles da legislação florestal.

Assim, todos os Eteps gozam de variável proteção legal e, evidentemente, não se pode tratá-los como se todos ostentassem o mesmo *status* jurídico, pois, se assim fosse, o país teria se transformado em um grande parque temático ambiental, o que não corresponde ao desejo do constituinte originário que, ao contrário, foi bastante enfático ao estabelecer mecanismos aptos a propiciar os meios para o desenvolvimento sustentável da nação, o que compreende a utilização direta dos recursos ambientais como regra e a utilização indireta como exceção claramente definida.

A utilização direta, no entanto, fica sujeita a critérios e padrões ambientais aptos a garantir a sustentabilidade, sendo este o grande ponto da inovação constitucional feita pela Carta de 1988. Assim, necessariamente, há que se fazer uma distinção entre os diferentes tipos de espaços territoriais que podem merecer proteção e, sobretudo, qualificar o nível da proteção. Édis Milaré,[6] alinhado na segunda corrente, dividiu os Eteps em dois grandes blocos, os (i) *stricto sensu* e os (ii) *lato sensu*, sendo as Unidades de Conservação estabelecidas pela Lei do Snuc compreendidas na categoria *stricto sensu*. Tal concepção — com a qual estou de acordo — está em harmonia com a definição amplamente aceita internacionalmente que é a constante da Convenção sobre Diversidade Biológica, a qual foi incorporada ao direito brasileiro pelo Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998. Nos termos da Convenção, área protegida "significa uma área definida geograficamente que é destinada, ou regulamentada, e administrada para alcançar objetivos específicos de conservação".

---

[6] MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente, a gestão ambiental em foco*, 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. p. 166.

3. Evolução normativa

3.1 Breve notícia histórica

A proteção especial de espaços territoriais é uma aspiração antiga da humanidade, tendo sido inicialmente voltada para o lazer das classes mais abastadas, notadamente da aristocracia proprietária de terra que reservava espaços exclusivos para caça e desfrute de belezas naturais. Todavia, a industrialização a partir do século XIX gerou uma tal pressão sobre os recursos naturais e, consequentemente, um visível esgotamento das paisagens, queda na qualidade do ar, da água e das condições de vida de parcelas significativas das populações dos países industrializados, que serviu de base para o nascimento de movimentos sociais bastante amplos que reivindicaram a "separação" de áreas prístinas para o desfrute das populações e, portanto, merecedoras de proteções que as retirassem do mercado e da destruição causada pela busca de matérias-primas e ampliação das instalações de infraestrutura, tais como estradas, portos, ferrovias, minas, construções de barragens e outras facilidades. Em diferentes medidas, tais movimentos ocorreram na Europa,[7] na América do Norte[8] e no Brasil.[9] Observe-se que, no Brasil, as críticas à devastação ambiental se faziam em função da economia escravista que, além de seus aspectos moralmente condenáveis, era muito ineficiente, devido à baixíssima produtividade, e só se expandia às custas da incorporação ao processo de novas terras agricultáveis, com reflexos ambientais muito nocivos. A própria construção das cidades brasileiras, devido ao baixo nível tecnológico do país, acabou consumindo mais recursos florestais do que seria necessário e possível, se fosse adotado outro padrão construtivo e tecnológico, conforme anota Warren Dean:[10]

---

7 THOMAS, Keith. *O homem e o mundo natural*. Tradução de João Roberto Martins Filho. São Paulo: Companhia das Letras, 1988, passim.

8 McCORNICK, John. *Rumo ao paraíso*: a história do movimento ambientalista. Tradução de Marco Antonio Esteves da Rocha e Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1992. passim.

9 PADUA, José Augusto. *Um sopro de destruição*: pensamento político e crítica ambiental no Brasil escravista (1786-1888). Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2002. passim.

10 DEAN, Warren. *A ferro e fogo*: a história e a devastação da mata atlântica brasileira. Tradução de Cid Knipel Moreira. São Paulo: Companhia das letras, 1996. p. 212.

> O Rio de Janeiro se tornou no século XIX uma cidade de tijolo e cimento. As construções governamentais e religiosas tinham sido feitas na sua maior parte com pedras localmente retiradas, ao passo que a maioria dos pobres, na vila ou no campo, morava em casas feitas de toras socada com os pés ou com as mãos ou de pau a pique, cobertas com teto de palmeira. A introdução de tijolos de telha cozidos aumentou consideravelmente a demanda por lenha. Uma carga de forno de 30 mil tijolos, medindo aproximadamente 63 m^3, suficiente para construir uma pequena casa, consumia dezoito toneladas de lenha, ou cerca de vinte toneladas, se se incluir o preparo das telhas. O cimento e o estuque para as residências eram feitos de cal, que também consumia lenha.

Ideologicamente, em especial no Novo Mundo, a construção de espaços territoriais especialmente protegidos, parques nacionais, exercia o papel de construção de uma mitologia própria capaz de estabelecer um parâmetro de comparação com o Velho Mundo que não possuía mais natureza. Assim, a natureza preservada era uma prova de que os novos países eram tão civilizados quanto os antigos. Em terras europeias valorizava-se o que não mais existia. Na valorização do mundo natural, deve ser ressaltado o papel desempenhado pelos escritores românticos; como afirma Diegues:[11] "Estes fizeram do que restava de 'natureza selvagem', na Europa, o lugar da descoberta da alma humana, do imaginário do paraíso perdido, da inocência infantil, do refúgio e da intimidade, da beleza e do sublime".

No Brasil, a Floresta da Tijuca é o primeiro e maior exemplo da consolidação da ideia de proteção da natureza mediante a instituição de espaços especialmente tutelados, muito embora ela seja uma construção humana, eis que fruto de um exitoso processo de reflorestamento. Claudia Heynemann[12] aponta como era o espírito da época em relação às repercussões que se esperava do exemplo da Floresta da Tijuca:

> (...) por um lado, temos a ideia da *criação* da floresta da Tijuca, por outro, trata-se de restituir o estado original das árvores de lei, da mata virgem do que deveria ter permanecido intocado. O que garante a coincidência entre ambas é a perspectiva fundacional do império, que retoma uma

---

[11] DIEGUES, Antonio Carlos. *O mito da natureza intocada*. São Paulo: Hucitec, 1996. p. 24.

[12] HEYNEMANN, Claudia. *Floresta da Tijuca*: natureza e civilização. Rio de Janeiro: Biblioteca Carioca. 1995. p. 63.

grandeza inicial recuperada pelos acontecimentos de 1822 e que tem na natureza um traço distintivo, particularizante, emblemático.

Em fins do século XIX foi criada a reserva florestal do Acre (1891) e o parque da Cidade em São Paulo (1896).[13] Em 1937 foi criado o Parque Nacional de Itatiaia, que é o primeiro parque nacional criado no Brasil.

3.2 Evolução normativa

O direito federal brasileiro, pelo menos desde 1921, tem determinado a criação de parques. Até o advento da Lei nº 9.985/2000, os parques eram criados no contexto da política florestal, concebidos como espaços que ficariam afastados do uso direto para a atividade econômica.

Evolução Legislativa		
Decreto nº 4.421, de 28 de dezembro de 1921	Código Florestal de 1934	Código Florestal de 1965
Art. 37 (...) serão creados parques nacionaes em locaes caracterizados por accidentes topographicos notaveis, grandiosos e bellos e enerrando florestas virgens typicas, que serão perpetuamente conservadas. Art. 38. O estabelecimento dos parques será feito em pontos de facil acesso (...)	Art. 9º Os parques nacionaes, estaduaes ou municipaes, constituem monumentos publicos naturaes, que perpetuam em sua composição floristica primitiva, trechos do paiz, que, por circumstancias peculiares, o merecem. Art. 10. Compete ao Ministerio da Agricultura classificar, (...), localizar os parques nacionaes, e organizar florestas modelo (...)	Art. 5º O Poder Público criará: a) Parques Nacionais, Estaduais e Municipais e Reservas Biológicas, com a finalidade de resguardar atributos excepcionais da natureza, conciliando a proteção integral da flora, da fauna e das belezas naturais com a utilização para objetivos educacionais, recreativos e científico (...)

[13] Disponível em: <www.mma.gov.br/educacao-ambiental/politica-de-educacao-ambiental/historico-brasileiro>. Acesso em: 15 nov. 2013.

É mandatório consignar, no entanto, que embora houvesse previsão legal, a criação de parques sempre foi algo difícil no Brasil, haja vista que havia muita resistência à retirada de terras do mundo da economia, mesmo em se tratando de terras públicas ou daquelas que necessitavam de desapropriação para que fossem afetadas aos parques. Foi somente após a Conferência de Estocolmo que se iniciou o processo de acelerada criação de Unidades de Conservação.

3.2.1 Evolução constitucional

A Constituição de 1934, apesar de seu fracasso político e institucional, foi a primeira Lei Fundamental da República a expressamente determinar que o poder público deveria dedicar atenção especial às belezas naturais, matéria que permaneceu presente nas demais Constituições que se seguiram, como demonstra o quadro abaixo.

Constituições Federais			
1934	1937	1946	1967
Art 10 — Compete concorrentemente à União e aos Estados: (...) III — proteger as belezas naturais e os monumentos de valor histórico ou artístico, podendo impedir a evasão de obras de arte;	Art 134 — Os monumentos (...) e naturais, assim como as paisagens ou os locais particularmente dotados pela natureza, gozam da proteção e dos cuidados especiais da Nação, dos Estados e dos Municípios (...)	Art 175 — As obras, monumentos (...) bem como os monumentos naturais, as paisagens e os locais dotados de particular beleza ficam sob a proteção do Poder Público.	Art. 172 — (...) Parágrafo único — Ficam sob a proteção especial do Poder Público (...) e as paisagens naturais notáveis (...)

Para a proteção das belezas naturais, o legislador dispunha de dois instrumentos básicos: (i) o tombamento e (ii) a instituição de parques como estabelecido pelo Código Florestal. Ambos os modelos vinham sendo praticados pela administração pública até a edição da Constituição de 1988 e da Lei do Snuc. Como se verá mais adiante neste artigo, a nova Constituição trouxe uma importante mudança de concepção no que se refere aos valores a serem protegidos.

4. Regimes jurídicos autônomos para a proteção das florestas e criação de espaços territoriais especialmente protegidos

Se examinarmos o art. 24 da Constituição Federal que trata da competência legislativa concorrente entre a União e os estados, veremos que o constituinte separou a proteção das florestas da criação de espaços territoriais especialmente protegidos; assim, dentre as diferentes competências temos a de legislar sobre (i) florestas e (ii) conservação da natureza. Por conservação da natureza deve ser entendida a ação administrativa adotada pelo Estado com vistas ao estabelecimento de mecanismos legais e institucionais capazes de tutelar determinados espaços geográficos, tal como disposto no art. 225, § 1º, III, que estabeleceu a obrigação de criação de espaços territoriais "especialmente protegidos".

Assim, parece razoável se entender que o Constituinte buscou instituir dois regimes jurídicos diferentes, de modo que o regime jurídico florestal não se confunde com o regime jurídico das áreas merecedoras de proteção especial. Tal é confirmado pelo fato de que o legislador ordinário, especialmente no nível da legislação geral federal, possui normas próprias tanto para uma como para outra hipótese, no caso, (i) a Lei nº 12.651/2012 e (ii) a Lei nº 9.985/2000.

A consequência da existência desses dois regimes jurídicos é que cada um deles tem um campo específico de incidência, não podendo haver confusão entre ambos, seja do ponto de vista meramente normativo, seja no que se refere à aplicação das normas. Há que se compreender as normas constitucionais como partes de um mesmo e único sistema de proteção ao meio ambiente, o qual se bifurca em aspectos específicos e mutuamente complementares. No particular, vale relembrar o que tem sido reiteradamente decidido pelo Supremo Tribunal Federal (STF),[14] no sentido de que "a Constituição é um todo" e deve ser interpretada de forma a assegurar a compatibilidade entre todos os seus comandos, haja vista que a Constituição não pode ser tida como um conjunto caótico de normas: "Mas, é lugar comum que o ordenamento jurídico e a Constituição, sobretudo, não são aglomerados caóticos de normas; presumem-se um conjunto harmônico de regras e de princípios".

A orientação do STF reflete velha concepção doutrinária que pode ser resumida na opinião de Carlos Maximiliano:[15] "O Direito não é um conglomerado

---

[14] Supremo Tribunal Federal, RE 344882/BA — BAHIA, RECURSO EXTRAORDINÁRIO, relator: ministro Sepúlveda Pertence. Julgamento: 7-4-2003, Tribunal Pleno, DJU: 6-8-2004. p. 22.

[15] MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do direito*. 9. ed., 2. tir. Rio de janeiro: Forense, 1981. p. 128.

caótico de preceitos; constitui vasta unidade, organismo regular, sistema, conjunto harmônico de normas coordenadas, em interdependência metódica, embora fixada cada uma em seu lugar próprio".

Diante do exposto podemos afirmar que, no que tange à proteção da diversidade biológica, a Constituição Federal estabeleceu um duplo binário que se arrima sobre uma proteção geral de todas as áreas tratadas pela Lei nº 12.651/2012 e um especificamente destinado aos espaços territoriais detentores de singularidades ecológicas, representado pela proteção conferida pela Lei do Snuc.

4.1 Possível conflito entre os regimes jurídicos autônomos

O direito ambiental, como sabemos, é direito recente e, portanto, não é dotado de uma estrutura interpretativa consolidada, sendo certo que sua aplicação, muitas vezes, é fortemente influenciada por fatores externos ao direito, tais como a opinião pública, a mídia e outros que reverberam de forma marcante os diversos aspectos da crise ambiental tão presente no dia a dia de nossa sociedade. Da mesma forma, como se demonstrará, o Poder Judiciário não tem adotado modelo interpretativo que seja coerente com a existência de duas normatividades voltadas para situações específicas e tem aplicado cumulativamente os conceitos do Código Florestal (revogado pela Lei nº 12.651/2012) e da Lei do Snuc. A título de exemplo, podemos examinar as seguintes decisões do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (não se esqueça, também, que há casos nos quais simplesmente o conceito adotado pela corte não tem amparo legal):

Na apelação Cível nº 0001000-55.2010.8.19.0042, relator o desembargador Ademir Pimentel, a 13ª Câmara Cível[16] entendeu que:

> Impossível condenar a AMPLA a efetuar ligação de energia elétrica se há decisão da Justiça Federal determinando "à Águas do Imperador e à AMPLA que não efetuem novas ligações, exceto cortes e religações das já existentes, em áreas de preservação permanente, definidas nos artigos 2º e 3º do Código Florestal, em especial na área delimitada pelo polígono que acompanha a Informação Técnica nº 102/2008 da APA

[16] Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Apelação 0001000-55.2010.8.19.0042. 13ª Câmara Cível. Julgamento 20-7-2011, relator desembargador Ademir Pimentel.

> Petrópolis"; II — Recurso ao qual se negou seguimento com espeque no artigo 557 do Código de Processo Civil; III — Improvimento ao agravo interno.

Sem discutir o mérito do decidido, percebe-se que a Corte adotou cumulativamente o Código Florestal e a Lei do Snuc, "em áreas de preservação permanente, definidas nos artigos 2º e 3º do Código Florestal, em especial na área delimitada pelo polígono que acompanha a Informação Técnica nº 102/2008 da APA Petrópolis".[17]

4.2 A solução de conflitos entre leis

Os conflitos entre leis, e mesmo entre artigos constitucionais, devem ser solucionados segundo critérios legais que, no direito brasileiro, estão principalmente — mas não só — estabelecidos pela chamada lei de introdução às normas do direito brasileiro, instituída pelo Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, conforme redação dada pela Lei nº 12.376, de 2010. É importante ressaltar que o Decreto-Lei nº 4.657/1942 foi editado como "lei de introdução ao Código Civil", muito embora ele fosse entendido como norma de aplicação de normas de direito em geral, motivo pelo qual se justificou sua mudança de nome. Recente decisão do STJ,[18] relatada pelo ministro Herman Benjamim, reafirmou a aplicabilidade da lei de introdução às normas do direito brasileiro em questões ambientais, ainda que em suas razões tenha se referido à aplicação de

> (...) precedente do STJ que faz valer, no campo ambiental-urbanístico, a norma mais rigorosa vigente à época dos fatos, e não a contemporânea ao julgamento da causa, menos protetora da Natureza: O "direito material aplicável à espécie é o então vigente à época dos fatos. In casu, Lei n. 6.766/79, art. 4º, III, que determinava, em sua redação original, a 'faixa non aedificandi de 15 (quinze) metros de cada lado' do arroio". (REsp 980.709/RS, rel. ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 2-12-2008)

---

[17] Área de Proteção Ambiental de Petrópolis.

[18] Superior Tribunal de Justiça. PTRESP 201100461496. PTRESP — PETIÇÃO NO RECURSO ESPECIAL — 1240122. 2ª TURMA. DJE :19/-12-2012.

A questão que se coloca não é a de norma mais ou menos "protetora"; o que se discutiu nos autos e, neste ponto, bem enfocado pelo relator, foi saber se a nova norma teria ou não gerado "anistia" para o ilícito administrativo praticado e sancionado. Entendeu o ministro relator que não. Este o motivo suficiente para a manutenção do Auto de Infração, em meu entendimento, independentemente de maior ou menor proteção.

Conforme disposto na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, "não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue", "a lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior". E mais: "a lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior".

Uma norma especial tem aplicação preferencial em relação à norma geral, como é pacífico na doutrina e na jurisprudência nacional e internacional. Em matéria ambiental, dado ser concorrente a competência legislativa, o tema se torna mais complexo, tendo em vista que o Estado brasileiro é organizado em três níveis políticos administrativos, o que demanda do intérprete da norma esforço para definir precisamente o âmbito de competência de cada um dos entes federativos, de forma a se identificar adequadamente o complexo normativo aplicável ao caso concreto. Diante do elevado número de normas voltadas para a proteção ambiental, tal construção hermenêutica se torna fundamental, na medida em que o sistema de controle de constitucionalidade e o federalismo cooperativo adotado pela Constituição brasileira estabelecem um verdadeiro "condomínio legislativo",[19] com esferas de poder que devem ser identificadas.

Com efeito, já a Constituição de 1934 determinava a proteção das chamadas "belezas naturais". Tal norma foi cumprida formalmente pelo legislador ordinário que, ao aprovar o Código Florestal, estabeleceu a possibilidade da criação de parques, com vistas à sua proteção. No mesmo sentido andou o Código Florestal estabelecido pela Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, que em seu art. 5º determinava ao poder público fossem criadas diferentes Unidades de Conservação.

É imperioso observar que, no particular, a Constituição de 1988 continuou tradição existente no direito nacional, inovando quanto ao estabelecimento

[19] Supremo Tribunal Federal. ADI 2903/PB — PARAÍBA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Relator: min. CELSO DE MELLO. Julgamento: 1-12-2005, Tribunal Pleno, DJe-177.

de reserva de lei para a alteração/supressão das áreas protegidas e definindo critérios ecologicamente mais precisos e claros. Note-se que a Lei do Snuc revogou expressamente os arts. 5º e 6º da Lei nº 4.771/1965, o que significa que a matéria ficou inteiramente regulada pela lei especial. Assim, parece evidente que tanto o legislador constituinte, quanto o legislador ordinário determinaram um regime jurídico especial para as áreas protegidas (UCs) e deliberadamente excluíram a incidência do Código Florestal sobre elas.

A Lei nº 12.651/2012 (que revogou o Código Florestal) é a lei que fornece a proteção ambiental geral, ou seja, aquela aplicável genericamente aos locais que não estejam submetidos a regime especial de tutela. É importante que se consigne que o regime constitucional permite amplamente a utilização dos recursos ambientais, a qual, no entanto, não pode ser feita de qualquer forma, pois o regime constitucional determina que a atividade econômica se faça com respeito ao meio ambiente, conforme determina o art. 170 da Constituição Federal. Assim, a legislação geral visa assegurar o chamado desenvolvimento sustentável, não se confundindo com normas aplicáveis aos locais nos quais o poder público, no cumprimento de determinações constitucionais, estabeleceu regimes próprios de tutela, mediante a instituição de UCs.

A Lei do Snuc é lei especial e, portanto, afasta a aplicação das leis gerais de proteção ao meio ambiente. A especialização do direito ambiental em relação às áreas protegidas é objeto de análise pelo professor Paulo Affonso Leme Machado,[20] que afirma: "A Constituição não entendeu que o país tivesse o mesmo regime jurídico ambiental, mas quis que alguns espaços geográficos fossem especialmente protegidos". No mesmo sentido é a observação de Padilha:[21]

> (...) desta forma, tais espaços territoriais terão um regime jurídico de proteção diferenciada, em decorrência de atributos e componentes especiais, cuja integridade justifique a sua tutela específica e, portanto, um regime jurídico específico para a manutenção de sua integridade (...) Deve-se dar destaque, também neste contexto de espaços especialmente protegidos, submetidos, portanto, a regime jurídico especial e diferenciado (...).

---

[20] MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 149.

[21] PADILHA, Norma Sueli. *Fundamentos constitucionais do direito ambiental brasileiro*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p. 329.

5. Unidades de Conservação e restrições de uso excessivas

Uma expressão relevante do problema de sobreposição de políticas ambientais é a que surge quando da constituição de Unidades de Conservação, notadamente daquelas catalogadas como de "uso sustentável": a imposição de restrições de uso previstas, por exemplo, no Código Florestal sobre as regras contidas nos planos de manejo estabelecidos pelos órgãos encarregados da gestão ambiental da Unidade de Conservação, quando tais restrições não constam expressamente do plano de manejo da unidade. Assim, sob o pretexto de ser "mais protetiva", a Unidade de Conservação de uso sustentável se transforma em Unidade de Conservação do grupo de proteção integral, tal o número de restrições que se fazem ao uso, acarretando prejuízos para o particular e pouca eficiência na proteção do bem ambiental que passa a ficar em um limbo jurídico entre o regime de propriedade privada e o de bem público. Veja-se que o estado de São Paulo passou por uma Comissão Parlamentar de Inquérito referente às indenizações ambientais cujos resultados foram preocupantes.[22] Assim, o excesso de zelo com o meio ambiente, calcado em aplicação inadequada de normas legais, tem como externalidade o aumento da corrupção e a dilapidação do patrimônio público.

5.1 Papel do Plano de Manejo em especial em Unidades de Conservação do grupo de uso sustentável

As UCs do grupo de uso sustentável têm como uma de suas principais características a possibilidade de convivência entre o regime administrativo de proteção ao meio ambiente e o regime de propriedade privada. É, portanto, um regime jurídico apto, pelo menos em tese, a tutelar valores constitucionais amplos que vão desde o direito de propriedade privada, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado até o direito do cidadão ao Estado administrado de forma eficiente e com menores custos para a sociedade. Todavia, muitas vezes, são estabelecidas normas de gestão sem estudos específicos e, ao arrepio dos planos de manejo, supostamente com bases em normas gerais que, na prática, esvaziam o conteúdo econômico da propriedade.

---

[22] Disponível em: <www.al.sp.gov.br/StaticFile/documentacao/relatorio_cpi_indenizacoes_ambientais.html>. Acesso em: 10 jul. 2013.

Uma vez criada uma UC, há necessidade de que o responsável por sua gestão estabeleça os parâmetros admissíveis para a utilização do solo, definindo os usos permitidos e as áreas nas quais eles serão admitidos mediante critérios de zoneamento. O Plano de Manejo é o documento de natureza técnica mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma UC, ficam estabelecidos o seu zoneamento, as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade. Como bem assinalado pelo professor Paulo Afonso Leme Machado,[23] "o Plano de Manejo, na prática, será a lei interna das unidades de conservação".

Sabemos que os planos de manejo são concebidos de acordo com a natureza das Unidades de Conservação para as quais são estabelecidos, conforme a conhecida lição do tantas vezes citado Paulo Afonso Leme Machado:[24]

> Os objetivos de cada unidade de conservação estão inseridos na sua conceituação na Lei 9.985/2000. Assim, há objetivos gerais e objetivos específicos que são realmente importantes, porque através deles poderá ser aplicada a regra da Constituição Federal, a qual manda que, nos espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, seja "vedada qualquer utilização que comprometa a integridade de seus atributos que justifiquem sua proteção" (art. 225, § 1º, III). Há, portanto, um vínculo legal ligando o "plano de manejo" à Constituição Federal e à própria Lei 9.985, vínculo do qual, os que elaborarem o plano, não podem desligar-se.

Há no estado do Rio de Janeiro interessante decisão proferida pelo Tribunal de Justiça[25] nos autos de Ação Direta de Inconstitucionalidade que impugnava o plano de manejo e o zoneamento ambiental estabelecidos para a Área de Proteção Ambiental de Marapendi, instituída pelo município do Rio de Janeiro, a qual julgou legítimas as intervenções projetadas pelo mencionado plano. Veja-se:

---

[23] Machado, *Direito ambiental brasileiro*, op. cit., p. 834.

[24] Ibid.

[25] Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro: 0032695-95.2006.8.19.0000 (2006.007.00114) — AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DES. MARCUS FAVER — Julgamento: 23-7-2007 — ÓRGÃO ESPECIAL.

> Áreas de preservação permanente cuja utilização, por particular, é plenamente viável dentro das restrições e limitações fixadas pelo Poder Público (...) Inexistência, em princípio, de qualquer prejuízo ambiental, urbanístico ou ecológico ocasionado pela Lei Complementar nº 78/2005 (...) Representação improcedente.

Tal decisão permitiu a utilização da área, sem prejuízos para o seu proprietário e mantendo os atributos básicos que justificaram a proteção. Igualmente, ao dar uso adequado, favoreceu à própria manutenção da higidez ambiental da área protegida.

O STJ[26] já decidiu que cabe ao plano de manejo definir os usos possíveis no interior de uma UC, notadamente naquelas da categoria de uso sustentável, haja vista a necessidade de coexistência entre o regime jurídico administrativo e o regime jurídico de direito privado:

> Nos termos do art. 225 da CF, o Poder Público tem o dever de preservar o meio ambiente. Trata-se de um dever fundamental, que não se resume apenas em um mandamento de ordem negativa, consistente na não degradação, mas possui também uma disposição de cunho positivo que impõe a todos — Poder Público e coletividade — a prática de atos tendentes a recuperar, restaurar e defender o ambiente ecologicamente equilibrado. 3. Nesse sentido, a elaboração do plano de manejo é essencial para a preservação da Unidade de Conservação, pois é nele que se estabelecem as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade. (art. 2º, XVII, da Lei nº 9.985/2000)

5.2 Competência técnica para definir o Plano de Manejo

O estabelecimento dos planos de manejo é matéria de natureza administrativa e técnica cuja finalidade é analisar as possíveis repercussões da utilização do território, em área submetida a determinado regime de proteção,

---

[26] Superior Tribunal de Justiça. REsp 1163524/SC. RECURSO ESPECIAL 2009/0206603-4. Relator ministro Humberto Martins. 2ª TURMA. Data do Julgamento: 5-5-2011. DJe 12-5-2011.

compatibilizando os diferentes direitos envolvidos na questão concretamente considerada, com vistas a harmonizá-los em relação ao complexo normativo incidente sobre o território. A maior ou menor liberalidade no uso do solo, tal como estabelecido pelo plano de manejo, obviamente está subordinada à categoria de uso e manejo da UC concretamente considerada. Assim, o Plano de Manejo de uma Unidade de Conservação do grupo de proteção integral, necessariamente, será menos permissivo do que o Plano de Manejo de uma área de proteção ambiental, ou de qualquer outra UC do grupo de uso sustentável, haja vista que o proprietário não pode ter a sua propriedade economicamente esvaziada.

Contudo, não há que se confundir a confecção de um Plano de Manejo de uma Unidade de Conservação com uma competição acadêmica em busca da ciência mais perfeita ou do *cutting edge* científico. O que se espera da decisão administrativa é que ela seja razoável e que não ultrapasse os limites do poder administrativo. Sem dúvida que o controle dos atos administrativos pelo Judiciário é tema delicado e sujeito a grande tensão. Modernamente, a Suprema Corte dos Estados Unidos tem se utilizado da chamada *doutrina Chevron* que, resumidamente, tem o seguinte conteúdo:

> O poder do Executivo Americano para elaborar as listas de espécies ameaçadas, sob a doutrina Chevron (Chevron USA *v.* Natural Resources Defense Council, 467 U.S. 837 (1984)) tem sido amplamente reconhecido, e o Poder Judiciário deve aceitá-lo com base em deferência ao poder discricionário do Executivo, desde que a ação executiva tenha sido razoável. Assim, a Suprema Corte reconhece que o Congresso delegou a atribuição de formar a lista para o Executivo (Chevron Step 1) e que a escolha foi razoável e não exorbitante (Chevron Step 2). Cabe, segundo a doutrina Chevron, ao Executivo definir as questões de políticas públicas a serem aplicadas, segundo a determinação do Congresso, tal como expressas em lei.[27]

Em direito brasileiro não é diferente. Já de longa data o Tribunal Regional Federal da 4ª Região, ao decidir matéria relacionada à importação de carne supostamente contaminada pelo acidente nuclear de Chernobil, assim

[27] ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*, 14. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 128.

se manifestou pela pena do hoje ministro do STF, Teori Albino Zavascki:[28] "Legitimidade das normas que não pode, do ponto de vista jurídico, ser contestada com base em corrente científica dissidente".

Sendo claro e pacífico que ao Judiciário não é dado o poder de adentrar ao mérito da decisão administrativa, restringindo-se o controle dos atos administrativos ao plano da legalidade, *in verbis*: "A doutrina e a jurisprudência são firmes em reconhecer que o controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário deve limitar-se ao aspecto da legalidade".[29]

5.2.1 Papel do Plano de Manejo

O Plano de Manejo, como norma a ser aplicada no interior das UCs, no caso específico daquelas do grupo de uso sustentável, é concebido, dentre outras coisas, com vistas a manter o equilíbrio e a proporcionalidade em jogo quando da instituição de UCs que, necessariamente, impliquem balanço entre propriedade privada e proteção; o art. 27 da Lei do Snuc estabeleceu os contornos que devem ser atendidos pelos planos de manejo. Observe-se que a lei, expressamente, determina a proibição de atividades em desacordo com o estabelecido pelo Plano de Manejo, conforme disposto no art. 28. Em sentido contrário, as atividades autorizadas pelo Plano de Manejo devem ser tidas como autorizadas, mesmo que, aparentemente, incidam proibições genéricas sobre o local. Justifica-se a afirmativa, pois é o Plano de Manejo que, analisando a realidade concreta da UC, estabelecerá os meios para equilibrar os diferentes direitos em aparente conflito, assegurando-se a proporcionalidade entre as diferentes tutelas. Prevalece o Plano de Manejo em Unidades de Conservação sobre outras normas que, em tese, poderiam incidir em determinada área, sobretudo quando se tratar de UCs que admitam a existência de propriedade privada, como é expressamente previsto no art. 61, A, da Lei nº 12.651/2012.

Ressalte-se que o Plano de Manejo não pode esvaziar o valor econômico da propriedade, sob pena de se converter em desapropriação indireta, como é tranquilamente entendido pelo STF.[30]

---

[28] Tribunal Regional Federal da 4ª Região. EIAC 9456 RS 90.04.09456-3, Julgamento: 17/10/1990; TURMAS REUNIDAS; DJ 05/12/1990 p. 29421.

[29] Superior Tribunal de Justiça. RMS 24.459/MG, Relator Ministro Castro Meira, 2ª TURMA, julgado em 04/03/2008, DJe 17/03/2008.

[30] Supremo Tribunal Federal. RE-AgR 471110. RE-AgR — Ag. Reg. no Recurso Extraordinário, relator ministro Sepúlveda Pertence.

> Ação de desapropriação indireta. Reserva Florestal Serra do Mar. Assente a jurisprudência do Supremo Tribunal de que é devida indenização pela desapropriação de área pertencente à reserva florestal Serra do Mar, independentemente das limitações administrativas impostas para proteção ambiental dessa propriedade.

6. Conclusão

O direito brasileiro reconhece a existência de um sistema binário para a proteção da diversidade biológica, com base em nossa Constituição Federal. Tal sistema é composto por uma norma geral aplicável em todo o território nacional que é a Lei nº 12.651/2012, que revogou o Código Florestal de 1965, e pela Lei nº 9.985/2000, que instituiu o Snuc, o qual é voltado precipuamente para o estabelecimento de espaços territoriais especialmente protegidos, conforme expressa determinação constitucional.

Não é recente a tendência do direito brasileiro em especializar normas para a proteção de espaços territoriais relevantes, como nos dá mostra a criação da Floresta da Tijuca no século XIX e outras iniciativas administrativas e legais, em harmonia com as tendências internacionais. A Constituição de 1988 é o ápice de tal processo de especialização legislativa, distinguindo claramente entre a proteção geral das florestas e a proteção especial voltada para espaços territoriais julgados possuidores de valores ambientais significativos.

A existência de normatividades distintas para a proteção da diversidade implica possíveis conflitos que devem ser resolvidos juridicamente pela prevalência da norma especial sobre a geral. Do ponto de vista estritamente ambiental, a norma especial é aplicada concretamente pelo Plano de Manejo elaborado pelo órgão gestor da Unidade de Conservação, considerando em concreto a realidade ambiental e definindo os usos possíveis e desejáveis para a área protegida.

Referências

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

BENJAMIN, Herman. O regime brasileiro de unidades de conservação. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, n. 21, jan. 2001. p. 27-56.

KRELL, Andreas J. *O controle dos conceitos jurídicos indeterminados e a competência dos órgãos ambientais*: um estudo comparativo. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

LEUZINGER, Márcia Dieguez. *Natureza e cultura*: unidades de conservação de proteção integral e populações tradicionais residentes. Curitiba: Letra da Lei, 2009.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do direito*. 9. ed., 2. tir. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente*: a gestão ambiental em foco. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

PADILHA, Norma Sueli. *Fundamentos constitucionais do direito ambiental brasileiro*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

REIS FILHO, Luiz Carlos. *Políticas públicas e meio ambiente*. Brasília: Instituto de Estudos Amazônicos e Ambientais, 1994.

Decisões Judiciais

BRASL. Superior Tribunal de Justiça. RMS 24.459/MG.

____. PTRESP 201100461496. PTRESP.

____. Resp 908.752/MG.

____. REsp 1163524 / SC.

____. Supremo Tribunal Federal. STA 233 RS.

____. RE 134297 SP.

____. ADI 2903 / PB.

____. Ext 795 EU.

____. RE-AgR 471110. RE-AgR.

____. RE 344882/BA.

____. RE 716270/RS.

____. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. ADI 0032695-95.2006.8.19.0000 (2006.007.00114).

____. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. EIAC 9456 RS 90.04.09456-3.

Sítios internet

BRASIL. Disponível em: <www.al.sp.gov.br/StaticFile/documentacao/relatorio_cpi_indenizacoes_ambientais.html>. Acesso em: 10 jul. 2013.

<www.contasabertas.com.br/WebSite/Noticias/DetalheNoticias.aspx?Id=933>. Acesso em: 10 jul. 2013.

BRASIL. Disponível em: <www.mma.gov.br/areas-protegidas/cadastro-nacional-de-ucs/consulta-por-uc>. Acesso em: 10 jul. 2013.