

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA  
DO RIO DE JANEIRO



***DEPARTAMENTO DE DIREITO***

## **CONSIDERAÇÕES SOBRE A LEI DA MATA ATLÂNTICA (LEI 11.428/2006)**

*Natasha Zadorosny Lopes Bastos<sup>1</sup>*

---

<sup>1</sup> Aluna de Graduação do curso de Direito da PUC-Rio e pesquisadora do NIMA-Jur (Núcleo Interdisciplinar de Meio Ambiente – Setor de Direito Ambiental – PUC-Rio).

## **SUMÁRIO**

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>3</b>
<b>2. METODOLOGIA .....</b>	<b>3</b>
<b>3. O CONGRESSO DO INSTITUTO PLANETA VERDE .....</b>	<b>7</b>
<b>4. CONCLUSÃO .....</b>	<b>8</b>
<b>5. AGRADECIMENTOS .....</b>	<b>8</b>
<b>6. ARTIGO .....</b>	<b>9</b>

# CONSIDERAÇÕES SOBRE A LEI DA MATA ATLÂNTICA (LEI 11.428/2006)

**Aluno: Natasha Zadorosny Lopes Bastos**  
**Orientadores: Fernando Walcacer e Danielle Moreira**

## 1. Introdução

A Lei 11.428, mais conhecida como Lei da Mata Atlântica, foi aprovada no dia 22 de dezembro de 2006, após longa tramitação no Congresso. O projeto que lhe deu origem<sup>2</sup> foi proposto pelo deputado federal paulista Fábio Feldeman e possuía apenas 12 artigos. A lei aprovada possui 51 artigos, sendo que 5 deles foram vetados.

O objetivo deste estudo é contextualizar a proteção da Mata Atlântica na história e analisar sistematicamente a lei 11.428/2006 através do agrupamento dos dispositivos que se correlacionam num mesmo capítulo, da comparação entre eles e as normas similares que existiam no Decreto 750/1993 – até esta lei entrar em vigor este era o principal reitor do tema – e a exposição de breves considerações sobre o assunto. Trata-se de uma primeira análise, pois a lei é muito recente e ainda não há doutrina nem jurisprudência para um maior aprofundamento no assunto.

Para melhor compreensão do trabalho primeiro será apresentado o bioma da Mata Atlântica, o histórico de sua devastação e a proteção constitucional a ela dada. Em seguida, discute-se a lei, subdividida em 13 temas: noções preliminares; proteção aos pequenos produtores rurais e às populações tradicionais; vedações ao corte e à supressão; exploração da vegetação; nova compensação ambiental; exceção às autorizações; parcelamento do solo e edificações urbanas; mineração; incentivos econômicos; sanções penais; e disposições finais.

Ao fim das considerações, serão expostas as conclusões mais importantes sobre a nova lei, que ainda gerará muitas discussões, tanto no plano doutrinário como no da aplicação prática do Direito.

## 2. Contexto histórico da proteção da Mata Atlântica

### 2.1 A importância da biodiversidade

A Mata Atlântica é o conjunto de fisionomias e formações florestais que possui a maior biodiversidade<sup>3</sup> do planeta. Segundo a Associação de Preservação do Meio Ambiente do Alto Vale do Itajaí (APREMAVI) existem cerca de 1,6 milhão de espécies animais (inclusos os insetos)<sup>4</sup>. A quantidade de espécies vegetais também é impressionante: há cerca de 10 mil espécies conhecidas, sendo que 50% delas são endêmicas<sup>5</sup>.

Infelizmente, este bioma é também o segundo mais ameaçado de extinção<sup>6</sup>. Originalmente ocupava 15% do território<sup>7</sup> de um país atualmente conhecido como Brasil. Da

---

<sup>2</sup> PL n° 3.285.

<sup>3</sup> “A biodiversidade ou diversidade biológica é a variedade de genótipos, espécies e ecossistemas existentes em uma determinada região”, in [www.mre.gov.br](http://www.mre.gov.br), consultado em 16 de julho de 2007.

<sup>4</sup> In [www.apremavi.com.br](http://www.apremavi.com.br), consultado em 16 de julho de 2007.

<sup>5</sup> In [www.mre.gov.br](http://www.mre.gov.br), consultado em 16 de julho de 2007.

<sup>6</sup> O bioma mais ameaçado do planeta são as florestas de Madagascar. PROCHNOW, Miriam. Mata Atlântica. *Net*. Rio de Janeiro, 20 de novembro de 2006. Disponível em: [www.rma.org.br/v3/action/news/detail.php?style=artigo&id=34](http://www.rma.org.br/v3/action/news/detail.php?style=artigo&id=34). Acesso em: 25 de julho de 2007.

imensidão deste ecossistema só sobrou 7%. Em termos de biodiversidade, a perda é imensurável porque na construção deste país muitas espécies foram extintas sem sequer terem sido percebidas.

O que permitiu o desenvolvimento de tantas formas de vida, muitas delas endêmicas, num só bioma foi a sua distribuição por diferentes formas de relevo – faixas litorâneas, florestas de baixada, matas interioranas e campos de altitude – com processos ecológicos conexos entre si. As fito fisionomias que aí residem são nove: floresta ombrófila densa; floresta ombrófila aberta; floresta ombrófila mista, também conhecida como mata de araucária; floresta estacional decidual e semidecidual; manguezal; restinga; brejo de altitude; e campos<sup>8</sup>.

O Brasil possui nove grandes bacias hidrográficas<sup>9</sup>, sendo que sete delas localizam-se neste bioma. Alguns dos mais importantes rios do país compõem estas bacias, entre eles: São Francisco, Paraíba do Sul, Doce, Tietê, Ribeira de Iguape e Paraná. Infelizmente estes rios, além de sofrerem com o desperdício e com mau aproveitamento de suas águas, têm sérios problemas com o desmatamento da mata ciliar<sup>10</sup> que deveria lhes cercar e com poluição de todo gênero.

## 2.2 Devastação histórica

Vivem hoje na região originalmente coberta por Mata Atlântica aproximadamente 120 milhões de pessoas, ou seja, 70% da população brasileira, e 80% do produto interno bruto nacional – 80% do valor da produção industrial e de serviços do país – são produzidos nesta área<sup>11</sup>. Estas informações poderiam tornar compreensível tamanha destruição, mas a história não é tão simples assim.

Com exceção do ciclo da borracha, todos os grandes ciclos econômicos brasileiros se passaram neste bioma<sup>12</sup>: a extração do pau-brasil; os grandes engenhos de cana-de-açúcar; a mineração de ouro e diamantes; os latifúndios para a criação de gado; as fazendas dos barões do café<sup>13</sup>; e atualmente as plantações de soja com fronteiras agrícolas aparentemente ilimitadas.

Um bioma tão importante e tão cruelmente devastado nunca teve significativa proteção legal. Contudo, a Carta Magna de 1988 buscou corrigir este erro histórico e pôs a Mata Atlântica no patamar de patrimônio nacional.

## 2.3 A proteção constitucional dada à Mata Atlântica

A Constituição Federal de 1988 dá proteção especial às áreas representativas dos ecossistemas através do art. 225, §1º, inc. III, que determina ao Poder Público o dever de “definir em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua

---

<sup>7</sup> Isso equivale a 1.300.000 km<sup>2</sup>. In [www.tomdamata.org.br/mata/especiesvegetais.asp](http://www.tomdamata.org.br/mata/especiesvegetais.asp), consultado em 25 de julho de 2007.

<sup>8</sup> VELOSO, Henrique Pimenta; FILHO, Antônio Lourenço Rosa Rangel; e LIMA, Jorge Carlos Alves. **Classificação da vegetação brasileira, adaptada a um sistema universal**. Rio de Janeiro: IBGE, Departamento de Recursos Naturais e Estudos Ambientais, 1991

<sup>9</sup> Bacia hidrográfica é um conjunto de terras drenadas por um rio principal, seus afluentes e subafluentes.

<sup>10</sup> O art. 2º, alínea a do Código Florestal considera vegetação de preservação permanente as situadas “ao longo dos rios ou de qualquer curso d’água desde o seu nível mais alto em faixa marginal”.

<sup>11</sup> In <http://www.bioatlantica.org.br/mata.asp>, acessado em 25 de julho de 2007.

<sup>12</sup> O ciclo da borracha desenvolveu-se na Amazônia entre o final do século XIX e o início do século XX.

<sup>13</sup> DEAN, Warren. **A ferro e fogo: a história e a devastação da Mata Atlântica brasileira**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

proteção”. A finalidade desta proteção é a promoção da biodiversidade e a manutenção dos ecossistemas<sup>14</sup>.

Segundo o professor José Afonso da Silva, espaços territoriais com proteção especial são “áreas geográficas, públicas ou privadas (porção do território nacional) dotadas de atributos ambientais que requeiram sua sujeição, pela lei, a um regime jurídico de interesse público que implique sua relativa imodificabilidade e sua utilização sustentada”<sup>15</sup>. Este conceito engloba os biomas do art. 225, §4º, CF<sup>16</sup>, as unidades de conservação da lei 9.985/2000, as áreas de preservação permanente, as reservas florestais legais, as áreas de proteção especial, e outras áreas que o legislador venha a considerar merecedora de especial proteção<sup>17</sup>.

O §4º do art. 225 da Magna Carta dá o *status* de patrimônio nacional<sup>18</sup> a alguns ecossistemas, dentre eles a Mata Atlântica. Não é necessária a discussão sobre se esta proteção torna pública toda propriedade situada nas áreas destacadas, já que estes biomas também são espaços territorialmente protegidos e a definição dos mesmos, *supra* anterior do presente artigo, explicita porque eles podem ser aplicados tanto a bens públicos quanto a privados. Sendo assim, seria totalmente contraditório e economicamente inviável que a determinação de algo como patrimônio nacional o desapropriasse automaticamente.

Os biomas destacados são frágeis e possuem expressiva diversidade biológica<sup>19</sup>. Pode-se então entender que a expressão *patrimônio* aqui empregada significa *riqueza* cujo uso deve respeitar aos interesses ecológicos e de preservação ambiental<sup>20</sup>.

A Mata Atlântica ser considerada patrimônio nacional significa o reconhecimento de sua importância para o país e para o povo, tendo o Poder Público em suas três esferas – legislativo, executivo e judiciário – a obrigação a realizar tudo o que for necessário para sua proteção e para a manutenção do equilíbrio ecológico dessa região. Deve-se ressaltar a prevalência do interesse da União em face aos interesses locais por tratar-se de salvaguardar o interesse da nação brasileira<sup>21</sup>.

Além de tratar a Mata Atlântica como patrimônio nacional, o art. 225, §4º da Constituição Federal, determina que este bioma deva ser utilizado na forma prevista em lei<sup>22</sup>. Tal norma atualmente é a Lei 11.428/2006. Porém, até a promulgação desta Lei, vigia o Decreto 750/1993.

## 2.4 O Decreto 750/1993

Até a edição do Decreto 99.547, em 1990, não existia nenhuma norma específica regulamentando o uso e a proteção da Mata Atlântica. Seu artigo 1º vedava em absoluto o uso

---

<sup>14</sup> Nicolao Dino de Castro e Costa Neto. **Proteção Jurídica do Meio Ambiente: I – Florestas**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. P. 162.

<sup>15</sup> José Afonso da Silva. **Direito Ambiental Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2004. 5ª edição. P. 230.

<sup>16</sup> Idem, *ibidem*, p.231.

<sup>17</sup> Édis Milaré. **Direito do Ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007. 5ª edição. P. 160.

<sup>18</sup> Art. 225, §4º: “A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e a sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais”.

<sup>19</sup> Paulo Affonso Leme Machado. **Direito Ambiental Brasileiro**. 13ª edição. São Paulo: Malheiros, p. 137 e 138.

<sup>20</sup> Édis Milaré, *cit.*, p. 173 e 174.

<sup>21</sup> Nicolao Dino de Castro e Costa Neto, *cit.*, p. 125. No mesmo sentido, Paulo Affonso Leme Machado, *Op. Cit.*, p. 138: “O texto é pedagógico no dizer que essas áreas integram o ‘patrimônio nacional’, indicando que os regionalismos não se devem sobrepor aos interesses ambientais nacionais”.

<sup>22</sup> Vide nota 11.

e a exploração da vegetação deste bioma<sup>23</sup> e por isso teve sua constitucionalidade questionada<sup>24</sup>.

Em 1993 entrou em vigor o Decreto 750. Apesar de a Constituição Federal exigir que a regulamentação dos biomas protegidos como patrimônio nacional se dê por lei<sup>25</sup>, não se deve tomar como inconstitucional o Decreto. A norma constitucional não quer dizer que os mesmos poderão ser explorados irrestritamente enquanto não houver tal lei<sup>26</sup> porque esta interpretação contradiz qualquer idéia de proteção ambiental<sup>27</sup>.

O Decreto 750 vigorou até a promulgação, em 22 de dezembro de 2006, da Lei 11.428, que é o objeto principal desse estudo.

### 3. Noções preliminares da Lei

A primeira definição importante trazida pela Lei 11.428/2006 é a de que floresta ombrófila mista<sup>28</sup> é mata de araucária<sup>29</sup>. O Decreto 750/1993 sequer utilizava a palavra “araucária”.

Outro pequeno acréscimo foi a referência explícita à vegetação *nativa* como objeto da lei<sup>30</sup>. Entende-se que esta lei não protege espécies exóticas ao bioma da Mata Atlântica, mesmo que situadas dentro de seus limites.

Além disso, o Decreto não protegia vegetação secundária em estágio inicial de regeneração, enquanto que a nova lei regula seu uso e conservação<sup>31</sup>.

#### 3.1 Conceitos

A Lei traz os seguintes conceitos<sup>32</sup>: pequeno produtor rural; população tradicional; pousio; prática preservacionista; exploração sustentável; enriquecimento ecológico; utilidade pública; e interesse social. Merecem destaque os conceitos de *utilidade pública* e *interesse social*.

O primeiro engloba “atividades de segurança nacional e proteção sanitária” e “as obras essenciais de infra-estrutura de interesse nacional destinadas aos serviços públicos de transporte, saneamento e energia, declarados pelo poder público federal ou dos Estados”, como previsto, respectivamente, nas alíneas a e b do inciso VII do artigo 3º. Este conceito dá ampla discricionariedade ao governo, o que poderá causar sérias implicações ambientais se tal prerrogativa não for usada de forma restritiva.

Já *interesse social* trata de “atividades imprescindíveis à proteção de integridade da vegetação nativa, tais como: prevenção, combate e controle de fogo, controle da erosão, erradicação de invasoras e proteção de plantios com espécies nativas”, “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

<sup>23</sup> In [http://rbma.org.br/anuario/mata\\_08\\_estrategia.asp](http://rbma.org.br/anuario/mata_08_estrategia.asp), consultado em 23 de julho de 2007.

<sup>24</sup> ADI 487-5 de 1991.

<sup>25</sup> Vide nota 15.

<sup>26</sup> Nicolao Dino de Castro e Costa Neto, cit, p. 148.

<sup>27</sup> Ob. cit. P. 149.

<sup>28</sup> Floresta ombrófila mista é um tipo de vegetação do planalto meridional, considerado um clímax climático, apesar de apresentar disjunções florísticas em refúgios situados nas Serras do Mar e Mantiqueira. Ela possui 4 subtipos: aluvial (em terraços antigos ao longo dos flúvios), submontana (de 50 até mais ou menos 400m de altitude), montana (de 400 até mais ou menos 1000m de altitude) e alto-montana (situada acima de 1000m de altitude). In VELOSO, Henrique Pimenta; FILHO, Antônio Lourenço Rosa Rangel; e LIMA, Jorge Carlos Alves. **Classificação da vegetação brasileira, adaptada a um sistema universal**. Rio de Janeiro: IBGE, Departamento de Recursos Naturais e Estudos Ambientais, 1991.

<sup>29</sup> Art. 2º, *caput*.

<sup>30</sup> Art. 2º, p. único.

<sup>31</sup> Arts. 2º, *caput*, 25 e 26.

<sup>32</sup> Art. 3º.

“demais obras, planos, atividades ou projetos definidos em resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente”, determinadas, respectivamente, nas alíneas a, b e c do inciso VIII do artigo 3º. O inciso a aparenta ser exemplificativo devido ao uso do termo “tais como”. O inciso b é uma amostra inicial da proteção dada pela lei aos pequenos proprietários e às populações tradicionais<sup>33</sup>. O inciso c dá ao Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) o poder de determinar, através de suas resoluções, quais as hipóteses excepcionais que caracterizarão interesse social, além das estabelecidas pela Lei.

Em relação à definição dos conceitos de vegetação primária e secundária nos estágios avançado, médio e inicial de regeneração, tanto o Decreto 750/1993 quanto a Lei determinam que a aprovação final dos mesmos seja do CONAMA, diferenciando-se pela iniciativa ser do próprio na lei<sup>34</sup>, e do IBAMA no decreto<sup>35</sup>. Contudo, neste aspecto a lei é mais completa que o decreto, pois enumera parâmetros – nove ao todo – para a definição de tais conceituações<sup>36</sup>.

### 3.2 Classificação da vegetação

Tanto o art. 8º do Decreto 750/1993 quanto o art. 5º da Lei 11.428/2006 dispõem que a vegetação não perde sua classificação em caso de incêndio e/ou desmatamento ilegal. A lei é apenas mais ampla que o decreto por referir-se à vegetação primária e secundária em qualquer estágio de regeneração – enquanto que o decreto só refere-se ao estágio avançado e médio – e por incluir “qualquer outro tipo de intervenção não autorizada ou não licenciada”, o que permite uma interpretação ampla do artigo.

### 4. Proteção aos pequenos produtores rurais e às populações tradicionais

O art. 9º da nova Lei explicita a proteção dada aos pequenos produtores rurais e populações tradicionais, prevendo que eles não necessitam de autorização para a exploração da flora quando não houver fins comerciais. Seu parágrafo único obriga<sup>37</sup> os órgãos competentes a prestarem a devida assistência no “manejo e exploração sustentáveis das espécies da flora nativa”.

No art. 13, encontra-se novo favorecimento aos pequenos produtores e às populações tradicionais, dando-lhes algumas vantagens, tais como: obrigatoriedade de fácil acesso à autoridade administrativa; gratuidade, celeridade e simplificação dos procedimentos administrativos necessário; e prioridade na análise e julgamento dos pedidos.

A última ação protcionista da lei se dá na parte de incentivos creditícios. A propriedade com vegetação primária, secundária avançada ou média, pertencente a pequenos produtores ou a populações rurais terá prioridade na concessão de crédito agrícola<sup>38</sup>. Este benefício contradiz a intenção de preservação e conservação<sup>39</sup> do bioma que permeia a lei porque

---

<sup>33</sup> População tradicional é a “aquela com modo de vida e inter-relações sociais e materiais indissociáveis à diversidade biológica e à reprodução dos conhecimentos tradicionais a ela associados. São os pescadores artesanais, os seringueiros, a comunidade quilombola formada pelos negros e índios remanescentes de quilombos, a população ribeirinha...”. In <http://www.esmpu.gov.br/dicionario/tiki-index.php?page=Conhecimento+tradicional>, acessado em 13 de março de 2007.

<sup>34</sup> Art. 4º, *caput*.

<sup>35</sup> Art. 6º

<sup>36</sup> Art. 4º, §2º.

<sup>37</sup> O parágrafo único do art. 9º da Lei 11.428/2006 dispõe que “os órgãos competentes, sem prejuízo do disposto no *caput* deste artigo, *deverão* assistir as populações tradicionais e os pequenos produtores no manejo e exploração sustentáveis das espécies da flora nativa” (grifo nosso).

<sup>38</sup> Art. 41, *caput* e inciso I.

<sup>39</sup> Preservação e conservação são coisas distintas. De acordo com o professor Juraci Perez Magalhães preservar é “manter os ecossistemas intactos e com suas características originais”, o que veda em absoluto a utilização da área a ser preservada. Já conservar “implica na utilização dos recursos do ambiente, mediante manejo, com o propósito de se obter a mais alta qualidade sustentável da vida humana”. **Comentários ao Código Florestal**. 2ª edição. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001. P. 55.

crédito agrícola é dinheiro destinado à plantação, à expansão da plantação, ou seja, a desmatamento.

## 5. Vedações ao corte e à supressão de floresta

O art. 11 da Lei estabelece as hipóteses de vedação absoluta do corte e da supressão de vegetação primária e secundária nos estágios avançado e médio. As hipóteses do inciso I, alíneas *a*, *b* e *e*, tratam, respectivamente, das situações em que a vegetação: abriga “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 sobrevivências dessas espécies”; exerce “a função de proteção de mananciais ou de prevenção e controlo de erosão”; e possui “excepcional valor paisagístico, reconhecido pelo órgãos executivos competentes do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA”. Embora mais completas, tais hipóteses em muito se assemelham às vedações ao parcelamento do solo e às edificações urbanas impostas pelo art. 5º do Decreto 750/1993.

A Lei, ainda em seu art. 11, inciso I, traz novas hipóteses de vedação ao desmatamento: quando a vegetação “formar corredores entre remanescentes de vegetação primária ou secundária em estágio avançado de regeneração”<sup>40</sup>; e quando “proteger o entorno de unidades de conservação”<sup>41</sup>. Tais acréscimos são importantes porque ajudam a manter a unidade da vegetação e quanto maior a área preservada, menor a possibilidade de extinção da biodiversidade.

Contudo, uma das principais inovações da lei no que diz respeito a empecilhos à supressão da Mata Atlântica é a proibição do desmatamento àqueles que desrespeitam o Código Florestal<sup>42</sup> (em especial os dispositivos referentes às áreas de preservação permanente e à reserva legal) – art. 11, inc. II –, não havendo exceções sequer quando a hipótese for de utilidade pública. Isto demonstra rara coerência na política legislativa ambiental brasileira e a integração entre duas das principais normas sobre florestas que hoje vigoram.

Enquanto o art. 11, inciso II, possui, indiretamente, um caráter de sanção, o parágrafo único deste mesmo artigo valoriza os proprietários que mantêm ou sustentam espécies ameaçadas de extinção, pois determina que o Poder Público os apóie. Esta norma pode servir de base para boas parcerias entre o público e o privado em prol de um interesse maior e comum: o meio ambiente.

## 6. A exploração da vegetação

### 6.1 Regras gerais

Há grandes diferenças entre o Decreto 750/1993 e a Lei 11.428/2006 no que diz respeito à exploração da vegetação. O decreto apenas determinava a observação de alguns requisitos para a exploração seletiva das vegetações primária, secundária em estágio avançado e médio de regeneração. Já a lei é muito mais detalhista sobre esse assunto, excepcionando poucas hipóteses para a exploração das vegetações primária, secundária em estágio avançado e médio.

O art. 20, *caput*, da nova lei dispõe que a vegetação primária só pode ser suprimida em caso de utilidade pública<sup>43</sup>, pesquisa científica e prática preservacionista<sup>44</sup>. Em todas as hipóteses

---

<sup>40</sup> Alínea *c*.

<sup>41</sup> Alínea *d*.

<sup>42</sup> Lei 4.771/1965.

<sup>43</sup> Art. 14, *caput*.

<sup>44</sup> Vide nota 39



o estudo de impacto ambiental e seu respectivo relatório (EIA/RIMA) são essenciais<sup>45</sup>. O mesmo se aplica à vegetação secundária em estágio avançado de regeneração<sup>46</sup>.

Quanto à vegetação em estágio médio de regeneração, aplicam-se os requisitos citados acima, acrescentando-se apenas o interesse social como uma das exceções à proibição de seu corte<sup>47</sup>. Fragmentos florestais neste estágio de regeneração compostos por mais de 60% de árvores nativas em relação às demais espécies ali existentes, podem ser suprimidos, desde que respeitada a área de preservação permanente e a destinada à reserva legal<sup>48</sup>. Entende-se ser necessária a criação de corredores ecológicos, o que pode ser prejudicado por esse dispositivo.

A vegetação secundária em estágio *inicial* de regeneração pode ser explorada desde que autorizada pelo órgão estadual competente<sup>49</sup>. As normas a ela aplicadas serão as mesmas referentes à vegetação em estágio *médio* de regeneração na seguinte hipótese: quando o Estado possuir menos que 5% de sua área original de Mata Atlântica nos estágios de vegetação primária e secundária<sup>50</sup>.

## 6.2 Pousio

Uma norma que pode vir a favorecer os grandes latifundiários é a permissão para que continue havendo pousio<sup>51</sup> nos Estados que comumente o utilizam. Aplicada esta norma à realidade acabará se permitindo que vegetação em estado razoável de regeneração seja abatida porque seu crescimento só aconteceu para fertilizar a terra e assim prepará-la para monocultura.

Enquanto esta vegetação cresce com a função de devolver fertilidade à terra, outras áreas são utilizadas para atividades agrícolas, desgastando-se. Uma quantidade grande de solo perde suas características naturais devido a um hábito obsoleto e que torna a terra desnutrida.

## 7. Nova compensação ambiental

Além dos requisitos já mencionados, a Lei 11.428/2006 condiciona, em seu art. 17, a supressão de vegetação primária e secundária nos estágios avançado e médio autorizadas legalmente a uma compensação ambiental<sup>52</sup>. Esta se realiza da através “destinação de área equivalente à extensão da área desmatada, com as mesmas características ecológicas, na mesma bacia hidrográfica”. Não sendo possível a compensação, ao invés do cancelamento da autorização e a preservação do ecossistema, deve-se fazer “reposição florestal, com espécies nativas, em área equivalente à desmatada, na mesma bacia hidrográfica”<sup>53</sup>. O legislador omitiu-se quanto à impossibilidade de reconstruir um ecossistema em bom estado de regeneração por uma simples reposição florestal.

Os únicos não obrigados a esta compensação ambiental são os pequenos produtores e as populações tradicionais, quando desmatarem vegetação secundária em estágio médio para a subsistência de suas famílias, desde que a supressão de vegetação não ocorra nas áreas de

---

<sup>45</sup> Art. 20, p. único.

<sup>46</sup> Arts. 14, caput, 20 e 22.

<sup>47</sup> Arts. 14, *caput*, 23, incisos I e III.

<sup>48</sup> Art. 28.

<sup>49</sup> Art. 25, caput.

<sup>50</sup> Art. 25, p. único.

<sup>51</sup> Segundo o art.3º, inc. III, da lei aqui tratada, pousio é “prática que prevê a interrupção de atividades ou usos agrícolas, pecuários ou silviculturais do solo por até dez anos para possibilitar a recuperação de sua fertilidade”.

<sup>52</sup> O IBAMA define compensação ambiental como “um mecanismo financeiro de compensação pelos efeitos de impactos não mitigáveis ocorridos quando da implantação de empreendimentos, e identificados no processo de licenciamento ambiental”. Informação obtida em <http://www.ibama.gov.br/compensacao/>, consultado no dia 12 de fevereiro de 2007. O grande jurista Paulo Affonso Leme Machado nos ensina que “a compensação ambiental é uma contribuição financeira que aplica o princípio do poluidor-pagador. A compensação ambiental antecipa possíveis cobranças por danos ambientais”. Isto se encontra em MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 13ª edição. São Paulo: Malheiros. 2005, p. 785.

<sup>53</sup> Art. 17, §1º, lei 11.428/2006.

preservação permanente ou na reserva legal – nesta, apenas após sua averbação<sup>54</sup>. Novamente pode-se observar certa proteção aos carentes, característica tão marcante na Lei, como também é notável a valorização do Código Florestal, habitualmente pouco respeitado.

Há outra compensação ambiental vigente no país determinada pela Lei 9.985/2000, que criou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), e que por isso também é conhecida como “compensação SNUC”<sup>55</sup>.

O artigo 36, *caput* desta lei prevê a compensação ambiental para os casos de “licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental” e determina que “o montante de recursos a ser destinado pelo empreendedor para esta finalidade não pode ser inferior a 0,5% (meio por cento) dos custos totais previstos para a implementação do empreendimento”<sup>56</sup>. A forma de cálculo do valor da compensação ambiental e o não-consenso sobre a sua natureza jurídica – tributária ou indenizatória – geraram muitas discussões, um mandado de segurança, que transitou em julgado no dia 22 de junho de 2007<sup>57</sup>, e uma ação direta de inconstitucionalidade<sup>58</sup>.

A compensação da lei da Mata Atlântica foi mais bem construída, sendo clara quanto a sua natureza indenizatória e detalhista sobre como deverá ser paga, o que facilitará a sua aplicação e a concretização do objetivo da norma.

## 8. Exceção às autorizações

Uma das poucas atividades que não necessitam de autorização para sua concretização é a coleta e o uso direto de subprodutos florestais – frutas, folhas, sementes, etc. – ou outras atividades de uso indireto. As mesmas não podem ameaçar espécies de fauna e flora. Todas devem observar outras disposições legais específicas, porém quanto às relativas ao “acesso ao patrimônio genético, à proteção e ao acesso ao conhecimento tradicional associado e de biossegurança”, recomenda-se um cuidado extra em sua execução devido à importância da matéria. Este dispositivo contido no art. 18 permite uma interpretação extensiva, por isso deve-se tomar bastante cuidado para não mascarar atividades como a biopirataria.

## 9. Parcelamento do solo e edificações urbanas

Quanto ao parcelamento do solo e edificações urbanas em área com Mata Atlântica, o Decreto 750/1993 os permitia quando a vegetação fosse secundária e os projetos estivessem de acordo com o plano-diretor municipal, a não ser quando a área possuísse algumas características específicas<sup>59</sup>.

A Lei proíbe terminantemente a supressão de vegetação primária para loteamento ou edificação urbana<sup>60</sup>, impõe diferentes restrições quando ela for secundária em estágio avançado ou médio de regeneração, e nenhuma quando o mesmo for inicial<sup>61</sup>.

Estando a vegetação secundária em estágio avançado, só é possível a supressão se o perímetro urbano tiver sido aprovado até o início da vigência da lei, e desde que o projeto garanta

---

<sup>54</sup> Art. 17, §2º, lei acima citada.

<sup>55</sup> DOMINGUES, José Marcos. A chamada “compensação financeira SNUC”. **Revista Dialética de Direito Tributário**, n° 133, p.43. São Paulo: Dialética. 2006.

<sup>56</sup> Art. 36, §1º, lei 9.985/2000

<sup>57</sup> O andamento do Mandado de Segurança n° 2875 foi consultado em [http://www.stf.gov.br/processos/processo.asp?PROCESSO=2875&CLASSE=SS&ORIGEM=AP&RECURSO=0&TIP\\_JULGAMENTO=M](http://www.stf.gov.br/processos/processo.asp?PROCESSO=2875&CLASSE=SS&ORIGEM=AP&RECURSO=0&TIP_JULGAMENTO=M), no dia 28 de junho de 2007.

<sup>58</sup> A ADI 3378 está aguardando o voto do Ministro Marco Aurélio, que pediu vista do processo. O andamento foi consultado em [http://www.stf.gov.br/processos/processo.asp?PROCESSO=3378&CLASSE=ADI&ORIGEM=AP&RECURSO=0&TIP\\_JULGAMENTO=M](http://www.stf.gov.br/processos/processo.asp?PROCESSO=3378&CLASSE=ADI&ORIGEM=AP&RECURSO=0&TIP_JULGAMENTO=M), no dia 27 de março de 2007.

<sup>59</sup> Art. 5º.

<sup>60</sup> Art. 30, *caput*.

<sup>61</sup> Art. 25, p. único, *in fine*.

a preservação de 50% da vegetação nativa existente neste estágio de conservação<sup>62</sup>. Entende-se que a interpretação desta norma deve ser restritiva, ou seja, todo e qualquer empreendimento deve manter intacta 50% da vegetação em *seu* terreno, não podendo o município liberar todos os projetos que destruam essa vegetação até que só reste 50% da área por ela coberta na data em que a lei entrou em vigor.

Essa interpretação é coerente com a idéia do legislador porque o inciso seguinte do mesmo artigo proíbe a supressão de vegetação secundária em estágio avançado quando o perímetro urbano tiver sido aprovado após o início da vigência da lei.

A vegetação secundária em estágio médio de regeneração também tem a regulamentação sobre sua supressão dividida em antes e depois do início da vigência da lei. Tendo o perímetro urbano sido aprovado até esta lei o empreendimento deve garantir a preservação de 30% da vegetação nativa neste estágio<sup>63</sup>. Já se tiver sido aprovado após a Lei, a manutenção da vegetação deverá ser de 50%<sup>64</sup>.

Os empreendimentos que pretendam tanto suprimir a vegetação em estágio avançado quanto à em estágio médio devem obedecer às vedações do art. 11, cumprir a compensação ambiental do art. 17 e observar a preferência do art. 12 à utilização de áreas já “substancialmente alteradas ou degradadas”.

## 10. Mineração

Permite-se a mineração em áreas com vegetação secundária avançada e média desde que haja licenciamento ambiental, EIA/RIMA e seja demonstrada a inexistência de alternativa técnica e locacional (art. 32, I). Há também a obrigação da adoção de medida compensatória (diferente da compensação ambiental do art. 17) *que inclua a recuperação de área equivalente à área do empreendimento, com as mesmas características ecológicas, na mesma bacia hidrográfica*. Esta medida compensatória não exclui a polêmica “compensação SNUC”<sup>65</sup>

## 11. Incentivos econômicos

### 11.1 Dever do poder público

O art. 33, *caput* determina que o poder público incentive economicamente a proteção e o uso sustentável da Mata Atlântica, mas em momento algum a lei diz de onde sairão fundos para isso.

O art. 33, §1º, lista seis características que devem ser observadas nas áreas que se beneficiarão deste incentivo econômico. Ei-las: “a importância e a representatividade ambientais do ecossistema e da gleba”; “a existência de espécies da fauna e flora ameaçadas de extinção”; “a relevância dos recursos hídricos”; “o valor paisagístico, estético e turístico”; “o respeito às obrigações impostas pela legislação ambiental”; e “a capacidade de uso real e a sua produtividade atual”. A norma não determina se esses critérios são cumulativos ou alternativos. Entende-se que, visando a lei proteger o bioma da Mata Atlântica, estas características devem existir conjuntamente nas áreas a serem beneficiadas para que assim a norma aproxime-se mais do objetivo da lei.

Estes incentivos econômicos não excluem nem restringem outros benefícios, principalmente doações a entidades de utilidade pública<sup>66</sup>. Há certa obscuridade sobre o que são essas doações. São de terra? De dinheiro para conservação? De conhecimento técnico?

---

<sup>62</sup> Art. 30, I.

<sup>63</sup> Art. 31, §1º.

<sup>64</sup> Art. 31, §2º.

<sup>65</sup> Vide seção 6 deste artigo.

<sup>66</sup> Art. 33, §2º.

Sanciona-se com multa civil a infração dos dispositivos regentes dos incentivos econômicos ambientais, independente de sanções penais, administrativas e fiscais<sup>67</sup>. Esta multa não se aplica à violação de outros dispositivos da lei. O dispositivo não foi claro se a infração remove os benefícios do infrator. Não tirando, não dispõe sobre o limite da reincidência.

O doador ou o proponente de projeto responde solidariamente pela inadimplência ou irregularidade no uso do benefício econômico. Independe se a pessoa aqui é física ou jurídica<sup>68</sup>.

Proponentes com pendências ou irregularidades em seus projetos não terão novas propostas aprovadas, e sequer analisadas, até sua regularização<sup>69</sup>.

Conservar a Mata Atlântica em qualquer estágio de regeneração, em imóvel urbano ou rural, é cumprir função social – princípio da função sócio-ambiental – e é de interesse público<sup>70</sup>.

As áreas protegidas por esta lei podem ser computadas para fins de reserva legal<sup>71</sup> e, sendo preservadas mais terras que o mínimo exigido<sup>72</sup>, estas poderão ser usadas para compensação ambiental<sup>73</sup>. A lei não deixa claro a qual compensação se aplica: apenas a da Lei da Mata Atlântica, a da lei do SNUC ou a ambas. Entende-se o dispositivo restritivamente, ou seja, só é possível aplicar a compensação ambiental prevista nesta lei.

### 11.2 Fundo de Restauração do Bioma da Mata Atlântica

A lei criou o Fundo de Restauração do Bioma da Mata Atlântica com o intuito de financiar projetos de restauração ambiental<sup>74</sup> e pesquisas científicas<sup>75</sup>. Os recursos do Fundo estão previstos no art. 37. Apenas o inciso II – “recursos resultantes de doações, contribuições em dinheiro, valores, bens móveis e imóveis, que venha a receber de pessoas físicas e jurídicas, nacionais ou internacionais” – talvez desperte dúvida: a doação de pessoa física ao Fundo dará direito a algum benefício fiscal?

O art. 38 determina que os projetos beneficiados com os recursos do Fundo deverão ser de “conservação de remanescentes de vegetação nativa, pesquisa científica ou áreas a serem restauradas em Municípios que possuam plano municipal de conservação e recuperação da Mata Atlântica”. Esta é a única referência a projetos exclusivamente municipais da lei. Os projetos prioritários são os que envolverem APP, reserva legal, reserva particular do patrimônio natural (RPPN) e entorno de unidades de conservação<sup>76</sup>. Os projetos podem beneficiar tanto áreas públicas como privadas e devem ser executados por órgãos públicos, por instituições acadêmicas públicas, e pela sociedade civil organizada envolvida nas questões da Mata Atlântica<sup>77</sup>. Houve uma clara exclusão, não justificada, das universidades particulares

## 12. Sanções penais

O art. 42 determina que toda ação ou omissão que gere dano por desrespeito a esta lei será punida penalmente, em especial pelas normas da lei 9.605/1998, a Lei de Crimes Ambientais. Isto independe de ser o autor do ilícito pessoa física ou jurídica. Este é um mérito do dispositivo, já que a lei de crimes ambientais aplicar-se-ia mesmo que não houvesse esta norma específica. A

---

<sup>67</sup> Art. 34, *caput*.

<sup>68</sup> Art. 34, §1º.

<sup>69</sup> Art. 34, §2º.

<sup>70</sup> Art. 35, *caput*.

<sup>71</sup> O art. 35, p. único excetua as áreas de preservação permanente (APPs).

<sup>72</sup> O art. 16 da lei 4.771/1965 (Código Florestal) estabelece o percentual mínimo de reserva legal que deve ser mantido nas propriedades rurais.

<sup>73</sup> Art. 35, *caput, in fine*.

<sup>74</sup> Art. 38, *caput*.

<sup>75</sup> Art. 36, *caput*.

<sup>76</sup> Art. 38, §1º.

<sup>77</sup> Art. 38, §2º.

explícita legitimidade dada à pessoa jurídica para estar no pólo passivo de uma ação penal ambiental firma a posição do legislador sobre o assunto.

Um novo tipo penal é inserido pelo art. 43 na Lei 9.605/1998, sob o nº. 38-A e afirmar como crime a conduta de “destruir ou danificar vegetação primária ou secundária, em estágio avançado ou médio de regeneração, do Bioma Mata Atlântica, ou utilizá-la com infringência das normas de proteção”. A penalidade pode ser detenção que varia de 1 a 3 anos, multa, ou a aplicação de ambas simultaneamente. Quando o crime for culposo, a pena será reduzida à metade.

### **13. Disposições finais**

#### **13.1 Definição de pequena propriedade rural**

O art. 3º, inciso I esclarece que a Lei 11.428/2006 considera 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% no mínimo”.

O art. 47 reitera esta definição e frisa que para uma propriedade ser enquadrada nesta definição, seu tamanho deve ter sido registrado em cartório até a data inicial da vigência da lei, com exceção ao fracionamento ocorrido devido à morte do proprietário original. Esta medida é coerente com a proteção dada aos pequenos produtores rurais, evitando a divisão da titularidade de terras apenas para o abuso das vantagens dadas aos teoricamente menos favorecidos financeiramente.

#### **13.2 Imposto Territorial Rural (ITR)**

O art. 48 altera a lei 9.393/1996 (lei que trata do ITR), incluindo entre as áreas que devem ser descontadas da área total para o cálculo do tributo as “sob regime de servidão florestal ou ambiental” e “as cobertas por florestas nativas, primárias ou secundárias em estágio médio ou avançado de regeneração”.

Outra modificação trazida pelo art. 48 na lei do ITR é a exclusão das seguintes áreas aproveitáveis do cálculo desse imposto: “área de preservação permanente; reserva legal; áreas de interesse ecológico para a proteção dos ecossistemas; áreas comprovadamente imprestáveis para qualquer exploração agrícola, pecuária, granjeira, aquícola ou florestal; declaradas de interesse ecológico mediante ato do órgão competente; sob regime de servidão florestal ou ambiental; e das cobertas por florestas nativas, primárias ou secundárias em estágio médio ou avançado de regeneração”<sup>78</sup>.

Tais alterações servem como um estímulo financeiro indireto à manutenção de florestas em bom estado de conservação em propriedades privadas.

#### **13.3 Amazônia e o Código Florestal**

Curiosamente a última alteração feita pela lei da *Mata Atlântica*, exposta pelo art. 49, é uma alteração no art. 44 do da lei 4.771/1965, norma que trata da *Amazônia*. A este dispositivo foi acrescentado um parágrafo que permite que o proprietário rural da bacia amazônica desrespeite o limite máximo de corte raso de 50% de seu terreno - para o cálculo deste valor deve-se descontar a reserva legal de 50% estabelecida para as propriedades ali situadas - se realizar a “doação ao órgão ambiental competente de área localizada no interior de unidade de conservação de domínio público, pendente de regularização fundiária”.

---

<sup>78</sup> Art. 10, inciso II e alíneas, lei 9.393/1996.

Esta medida abre espaço para a expansão da fronteira agrícola na Amazônia e ignora dois dispositivos constitucionais: o art. 225, caput, segundo o qual “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” (grifo meu); e o § 4º do mesmo artigo, que afirma que “a *Floresta Amazônica brasileira*, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e *sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente*, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais” (grifos meus).

#### 14. Conclusão

A Mata Atlântica é um dos principais ecossistemas do planeta. Contudo, historicamente tem sido explorada impiedosamente, sem qualquer preocupação com a sua conservação ou com a proteção de seu patrimônio genético. A Carta Magna de 1988 deu-lhe o *status* de patrimônio nacional, valorizando-a enfim e dando prioridade a sua preservação.

Em 1993 entrou em vigor o Decreto 750, que foi a norma regente sobre as questões que dizem respeito à Mata Atlântica até a promulgação, em 2006, da Lei 11.428. Apesar de ser tão recente, e por isso mesmo não ter sido muito discutida e aplicada, é possível extrair algumas conclusões sobre a nova lei:

- sem detrimento dos grandes proprietários agropecuários, a lei protege os pequenos produtores rurais e as populações tradicionais de forma explícita e objetiva, principalmente nos aspectos relacionados à otimização de sua produção;

- esta lei é bastante restritiva quanto às possibilidades de desmatamento, sancionando com proibição absoluta de supressão da vegetação aqueles violam o Código Florestal. Isso demonstra a intenção do legislador de valorizar e reconhecer a lei 4.771/1965, norma tão importante no ordenamento jurídico brasileiro;

- a nova compensação ambiental, de caráter indenizatório, possui elementos que permitem sua aplicação imediata, apesar de ser impossível a reprodução fiel e absoluta de um ecossistema, visto que o mesmo é composto por outros componentes além da vegetação;

- a responsabilização da pessoa jurídica, em caso de irregularidade no uso dos incentivos econômicos, e a existência de tal falha ser impedimento à análise de novas propostas, pressionará as empresas a uma maior consciência ambiental, o que é essencial no mundo contemporâneo;

Apesar de não ser perfeita, a nova lei da Mata Atlântica chegou após muita expectativa e resta-nos a esperança que ela possa realmente proteger o que resta deste bioma tão belo e rico em biodiversidade, historicamente explorado de forma avassaladora e irresponsável.

#### Bibliografia

1 - COSTA NETO, Nicolao Dino de Castro e. **Proteção Jurídica do Meio Ambiente – I Florestas**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

2 - DEAN, Warren. **A ferro e fogo: a história e a devastação da Mata Atlântica brasileira**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

3 - DOMINGUES, José Marcos. A chamada “compensação financeira SNUC”. **Revista Dialética de Direito Tributário**, nº 133. São Paulo: Dialética, 2006.

4 - MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 13ª edição. São Paulo: Malheiros. 2005.

5 - MAGALHÃES, Juraci Perez. **Comentários ao Código Florestal**. 2ª edição. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

6 - MILARÉ, Édís. **Direito do Ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário**. 5ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

7 - PROCHNOW, Miriam. Mata Atlântica. **Net**. Rio de Janeiro, 20 de novembro de 2006. Disponível em: [www.rma.org.br/v3/action/news/detail.php?style=artigo&id=34](http://www.rma.org.br/v3/action/news/detail.php?style=artigo&id=34) . Acesso em: 25 de julho de 2007.

8 - SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 5ª edição. São Paulo: Malheiros, 2004.

9 - SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2005.

10 - VELOSO, Henrique Pimenta; FILHO, Antônio Lourenço Rosa Rangel; e LIMA, Jorge Carlos Alves. **Classificação da vegetação brasileira, adaptada a um sistema universal**. Rio de Janeiro: IBGE, Departamento de Recursos Naturais e Estudos Ambientais, 1991.