

# O MINISTÉRIO PÚBLICO E A AÇÃO CIVIL PÚBLICA NA DEFESA DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE E DE RESERVA LEGAL

THE PUBLIC ATTORNEY OFFICE AND PUBLIC CIVIL ACTION  
AT THE PROTECTION PERMANENT PRESERVATION  
AREAS AND LEGAL RESERVES

---

Jaquiel R. H. da Fonseca<sup>1</sup>

## Sumário

1. Introdução. 2. Espaços especialmente protegidos. 3. Área de preservação permanente. 4. Área de reserva legal. 5. O Ministério Público e a Ação Civil Pública na proteção das áreas de preservação permanente e de reserva legal. 6. Considerações finais. Referências.

## Summary

1. Introduction. 2. Specially protected areas; 3. Permanent preservation areas. 4. Areas of legal reserves. 5. The Public Attorney Office and public civil action at the protection areas of permanent preservation and legal reserves. 6. Final Remarks. References.

## Resumo

A abordagem refere-se à importância e os contornos legais dos espaços especialmente protegidos: áreas de preservação permanente e reserva legal, suas finalidades, características e obrigatoriedade. Descrição das medidas jurídicas capazes de exigir o cumprimento dessas regras ambientais, dando ênfase ao instituto da ação civil pública e seu principal legitimado: o Ministério Público.

Palavras-chave: Área de preservação permanente. Área de reserva legal. Ação civil pública.

## Abstract

The approach in this research refers to the importance and legal features of the specially protected areas: areas of permanent preservation and legal reserves, their purposes, characteristic and obligations. We describe legal measures able to require the fulfillment of environmental rules, emphasizing the institution of public civil action and its legitimacy: Public Attorney Office.

---

<sup>1</sup> Mestrando em Direito pela UNIMAR-Universidade de Marília-SP. Professor Universitário em Uberlândia-MG.

Key-words: Permanent preservation area. Legal reserve area. Public civil action.

## 1 Introdução

Notório que estamos diante de uma nova era, marcada pela preocupação com o meio ambiente, decorrente principalmente das grandes mudanças climáticas ocorridas e do temor pelas condições futuras de vida.

As mudanças legislativas estão acompanhando esta tendência, tornando-se cada vez mais rigorosas quanto às interferências humanas ao meio ambiente, soma-se a isso, o surgimento de vários órgãos públicos e privados de proteção ao meio ambiente.

Resultado disso, no Brasil tem-se uma farta legislação ambiental, amparada constitucionalmente no art. 225 da CF, admitindo no meio ambiente; como um bem comum de todos, essencial à sadia qualidade de vida.

Nesse sentido, a Constituição e principalmente o Código Florestal trataram de criar e proteger espaços territoriais de extrema importância ecológica, como as Áreas de Preservação Permanente, as Reservas Legais e as Unidades de Conservação.

Acrescenta-se que a proteção ambiental encontra seu principal obstáculo na questão econômica e na ideia do direito de propriedade absoluto que não vigora mais, onde o proprietário rural se sente totalmente lesado em seu direito de propriedade pela obrigatoriedade de proteção e conservação ambiental.

No mesmo sentido, Honorato <sup>2</sup> dispõe:

A perda, em termos ambientais, mormente no que diz respeito à biodiversidade, é muitíssimo superior a eventuais ganhos econômicos que a exploração de área de reserva legal e de preservação permanente possa acarretar. O quadro é do clássico confronto entre interesse econômico particular e o interesse público e coletivo na preservação ambiental.

Certo, também, que a existência de uma farta legislação não garante a efetiva proteção do meio ambiente. O principal objeto deste trabalho é abordar o utilização da ação civil pública como objeto efetivador das áreas de preservação permanente e áreas de reserva legal nas propriedades rurais do país.

---

2 SANTOS, S-C H. *Direito ambiental: unidades de conservação, limitações administrativas*. 2. ed. (ano 2003), 7. tir. Curitiba: Juruá, 2009. p. 121.

O instrumento da ação civil pública não é o único capaz de proteger e fiscalizar estas áreas de proteção, mas, certamente, é o meio processual mais utilizado e eficaz, possuindo como seu principal legitimado o Ministério Público, fato que decorre essencialmente de suas funções institucionais constitucionais, além de mecanismos atribuídos somente a este órgão, como a possibilidade de instauração do inquérito civil.

Diante da apresentação do foco do trabalho, há de ser necessário tecer as considerações que cercam estas áreas de preservação e conservação, espaços especialmente protegidos pela legislação ambiental brasileira, assim como o relevante papel do Ministério Público na fiscalização destas regras, cabendo-lhe o exigir o *status quo* do meio ambiente a fim de que as gerações futuras também possam ter um meio ambiente sadio.

## 2 Espaços especialmente protegidos

Antes mesmo de adentrar no estudo principal, que é o instrumento da ação civil pública na defesa das áreas de preservação permanente e das áreas de reserva legal é necessário contextualizar, ou melhor, situar onde estão inseridas e ao que correspondem estas áreas de proteção ambiental.

Estes institutos são espécies do gênero “áreas especialmente protegidas”, cuja matéria fora constitucionalizada no art. 225, §1º, inciso III da Constituição de 1988<sup>3</sup>, dispondo-a como um instrumento eficaz a ser utilizado pelo Poder Público tendo em vista a satisfação do direito protegido pelo texto constitucional: “meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida” (art. 225, *caput* CF/88).

De acordo com a Constituição Federal, todos os entes públicos, União, Estados, Distrito Federal e Municípios possuem o dever de instituir áreas especiais a serem protegidas, as quais estarão sujeitas às regras especiais de proteção e conservação, variando conforme a espécie instituída.

O professor José Afonso da Silva<sup>4</sup> conceitua estes espaços como:

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, tendo em vista a preservação e a proteção da integridade de amostras de toda

---

3 CF/88. Art. 225. § 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: [...] III - 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 proteção.

4 SILVA, J. A. *Direito Ambiental Constitucional*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 233.

a diversidade de ecossistemas, a proteção ao processo evolutivo das espécies, a preservação e a proteção dos recursos naturais.

Observa-se no conceito apresentado e no §1º, do art. 225, que o legislador constituinte dispôs, ainda, que, após a instituição dessas áreas, somente ocorrerá supressão ou alteração ambiental mediante edição de lei autorizante. Destaca-se que tal acréscimo é de fundamental importância, tendo em vista que a possibilidade de qualquer alteração nestas áreas protegidas não justificaria a sua existência.

Reforçando a preocupação com estas áreas a serem especialmente protegidas, o constituinte determinou também a vedação de qualquer utilização que comprometa a integridade de suas características, ou seja, daquele protegido ecossistema. Tal imposição legal encontra fundamento, principalmente no dever do Estado e de toda sociedade de preservar o meio ambiente para as futuras gerações. Porém, salienta-se que as restrições de uso terão variações conforme o tipo de espaço protegido.

Acrescenta-se que o legislador constituinte não definiu quais seriam estes espaços e quais seriam suas formas especiais de proteção, ficando assim, tal função a cargo do legislador infraconstitucional. Determinados espaços poderão, inclusive, corresponder a áreas privadas, desde que possuam alguma importância ecológica.

No caso específico das Áreas de Preservação Permanente e Áreas de Reserva Legal, elas foram criadas anteriormente à Constituição de 1988, mais precisamente com o Código Florestal, sendo, assim, recepcionadas pela segunda, em face da compatibilidade existente.

Portanto, Área de Preservação Permanente e Área de Reserva Legal são espécies das áreas especialmente protegidas, constitucionalizadas no inciso III, do parágrafo 1º do art. 225, as quais foram definidas inicialmente pelo Código Florestal.

### **3 Área de preservação permanente**

São áreas de proteção ambiental de extrema importância, que podem ser estipuladas por lei, como realmente foram, por meio do Código Florestal e, também, podem ser instituídas por atos da autoridade pública, discricionariamente, quando visarem proteger uma determinada área, objeto de alguma relevância ambiental, prevista no art. 3º do citado Código.

Áreas de Preservação Permanente visam proteger diretamente os fluxos das águas, as bacias hidrográficas, os rios, lagos, nascentes, ou seja, a água propriamente dita e o solo, bens ambientais de relevante importância que vêm sendo agredidos

pelas ações do homem, principalmente em decorrência dos desmatamentos, das erosões, do assoreamento entre outros.

Destaca-se, também, conforme o próprio nome as refere que se trata de áreas a serem preservadas, diferenciando-se daquelas que não de serem conservadas. Nas primeiras não pode haver qualquer uso do solo, qualquer exploração; devem ser mantidas intactas.

Paulo Afonso Leme Machado <sup>5</sup> também defende a impossibilidade de exploração destas áreas, mediante interpretação do artigo 16 do Código Florestal:

O Código Florestal, na sua interpretação literal nos leva a afirmar que as florestas de preservação permanente não são suscetíveis de exploração. Aliás essa é a correta interpretação do art. 16 do Estatuto Florestal, quando prevê, como ressalva para a exploração da floresta de domínio privado, o fato de a mesma ser de preservação permanente.

O Código Florestal, ao tratar das áreas de preservação permanente, considera como tais tanto as florestas como quaisquer outras formas de vegetação natural situada ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água. O tamanho da área protegida sofre variações conforme a largura dos cursos d'água, possuindo como medida mínima de proteção a distância de 30 (trinta) metros, a ser aplicada no caso de cursos d'água até 10 (dez) metros de largura, podendo atingir uma faixa de proteção de até 500 (quinhentos) metros para os cursos de rios que possuam largura superior a 600 (seiscentos) metros.

Destaca-se que o Código Florestal também considera como áreas de preservação permanente a vegetação, qualquer que seja, ao redor das lagoas, lagos ou reservatórios, as nascentes, ainda que intermitentes, os topos de morros, as encostas com aclives superiores a 45°, as restingas, determinadas bordas de tabuleiros ou chapadas e áreas localizadas a mais de 1.800 (mil e oitocentos) metros de altitude.

A primeira consideração a ser feita é que o objeto direto de proteção dessas áreas não são tão-somente as florestas, mas qualquer tipo de vegetação, sendo tanto em áreas públicas, bem como em áreas privadas, desde que enquadradas nas situações acima previstas. Além disso, o Código, no art. 3º, se refere à forma de vegetação natural, mas pouco importa se a floresta em área de preservação permanente seja plantada ou natural, como bem salienta José Afonso da Silva<sup>6</sup>:

---

5 MACHADO, P. A. L. *Direito ambiental brasileiro*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 624. *Apud* CAMPOS JUNIOR, R. A. *O conflito entre o direito de propriedade e o meio ambiente*. 1. ed. (2004), 5. reimpr. Curitiba: Juruá, 2009, p. 170

6 SILVA, J. A. *Direito Ambiental Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 173.

“A interpretação correta é a de que tal adjetivo (‘natural’) só se refere à vegetação, não qualificando florestas”.

Ressalta-se, ainda, que para identificação e medição, as Áreas de Preservação Permanentes deverão ter como marco o período das cheias sazonais, ou seja, a distância a partir das margens que deverão ser preservadas terá como ponto zero o nível máximo que o rio atinge nos períodos das cheias.

Por segundo, e de extrema importância, temos que estas áreas de proteção consistem numa verdadeira flexibilização do direito de propriedade privada, decorrente do princípio da função social da propriedade contido na Constituição. Nesse sentido, constata-se que o *animus* do proprietário em proteger esses territórios em nada acrescenta para a relação, ou seja, é restrição legal ao direito de propriedade, devendo o “possuidor” sujeitar-se da forma que a lei estipular.

O professor José Afonso<sup>7</sup> discorre que Área de Preservação Permanente não é apenas limitação ao direito de propriedade imposta pelo público, mas uma restrição decorrente das condições naturais do ambiente; são limitações que a própria natureza impõe. Antes mesmo de o homem adquirir um determinado imóvel, esse já possuía certas limitações naturais. Nota-se:

A natureza jurídica das áreas de preservação permanente não é de simples restrição imposta pelo Poder Público, mas decorre de sua própria qualificação natural. São restrições, portanto, conaturais à existência da floresta nas condições indicadas.

A necessidade de preservação permanente destas áreas decorre principalmente de uma limitação imposta pela natureza; são restrições acidentais do relevo que naturalmente já impossibilitam a utilização satisfatória destas áreas.

Nota-se que o instituto teve relevante preocupação em proteger os recursos hídricos do país, estabelecendo elevados limites de preservação ambiental. Entretanto, admitiu, em situações excepcionais, a sua alteração e/ou supressão, nas hipóteses de utilidade pública ou interesse social. Destaca-se que o legislador infraconstitucional foi feliz ao acrescentar que somente será utilizada esta faculdade de supressão “quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto”<sup>8</sup>.

O próprio Código Florestal estabelece as situações de utilidade pública e interesse social que possibilitarão a supressão total o parcial das áreas de preservação

---

7 SILVA, J. A. *Direito Ambiental Constitucional*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 174.

8 Lei 4771/65 - Art. 4o A supressão de vegetação em área de preservação permanente somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública ou de interesse social, devidamente caracterizados e motivados em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto. (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001).

permanente. Conforme o § 2º do artigo 1º do Código Florestal, tem-se que serão considerados como utilidade pública:

a) as atividades de segurança nacional e proteção sanitária; b) as obras essenciais de infra-estrutura destinadas aos serviços públicos de transporte, saneamento e energia; c) demais obras, planos, atividades ou projetos previstos em resolução do Conselho Nacional de Meio Ambiente - CONAMA;

No que se refere à possibilidade de supressão em face de interesse social, tem-se as seguintes atividades:

a) as atividades imprescindíveis à proteção da integridade da vegetação nativa, tais como: prevenção, combate e controle do fogo, controle da erosão, erradicação de invasoras e proteção de plantios com espécies nativas, conforme resolução do CONAMA; b) as atividades de manejo agroflorestal sustentável praticadas na pequena propriedade ou posse rural familiar, que não descaracterizem a cobertura vegetal e não prejudiquem a função ambiental da área; e c) demais obras, planos, atividades ou projetos definidos em resolução do CONAMA;

Note-se que os casos de utilidade pública e interesse social possuem alta relevância social que justificam plenamente a interferência nas áreas de preservação permanente, trazendo certamente uma grande evolução jurídica em relação às questões ambientais.

Registra-se, entretanto, uma incongruência da norma em abrir espaço para o Conama definir outras permissões de interferências nas Áreas de Preservação Permanente, possibilitando, assim, por meio da simples edição de um regulamento administrativo, que este órgão desempenhe atividades legislativas que tão-somente caberiam ao Poder Legislativo.

Como fora salientado inicialmente, é permitido ao Poder Público declarar Áreas de Preservação Permanente adicionais aquelas previstas na lei, no caso de identificar-se a necessidade de uma proteção especial. O artigo 3º do Código Florestal discrimina que deverão ser protegidas, por exemplo, determinadas áreas para atenuar-se a erosão de terras e para a fixação de dunas.

Por fim, adianta-se que a proteção e conservação desses espaços territoriais, assim como a observância do fiel cumprimento da lei são de competência, principalmente, do Ministério Público por meio das chamadas ações civis públicas.

## 4 Área de reserva legal

Como já salientado, área de reserva legal é espaço especialmente protegido, disposto pelo Código Florestal brasileiro, o qual o define como área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, excetuada a de preservação permanente, necessária ao uso sustentável dos recursos naturais, à conservação e reabilitação dos processos ecológicos, à conservação da biodiversidade e ao abrigo e proteção de fauna e flora nativas [art. 1º, §2º, III].

Nota-se que o texto foi bastante claro ao explicitar que área de reserva legal não se confunde com a área de preservação permanente e que a obrigatoriedade da primeira independe da existência ou não da segunda. Campos Júnior<sup>9</sup> dispõe que a principal característica destes espaços é a obrigação de todas as propriedades rurais possuírem esta área de conservação.

Constata-se, também, que esta área a ser protegida constitui-se em área de propriedade privada, havendo ou não a existência de justo título, ou seja, abrange inclusive os posseiros.

Áreas de Reserva Legal foram criadas com a finalidade principal de proteção e conservação da biodiversidade, determinando-se que cada propriedade rural possa conservar uma parcela do bioma natural e nativo daquele espaço, a fim de preservá-lo para presentes e futuras gerações.

A ausência destas áreas de proteção – área de reserva legal e área de preservação permanente – trazer danos ambientais irreversíveis e grandiosos. Saint-Clair Honorato Santos<sup>10</sup> acrescenta que os danos ambientais decorrentes do uso indiscriminado dos recursos ambientais são inevitáveis. Dentre os danos, cita como principais:

- a) Favorecimento de processos erosivos: decorrente da supressão da vegetação fixadora do solo, possibilitando o carreamento de partículas sólidas, as quais ficarão depositadas nas áreas mais rasas ou obstáculos naturais do rio, causando seu assoreamento, o que compromete a profundidade do leito do rio e facilita a ocorrência de inundações, já que ausente a vegetação responsável pelo equilíbrio hídrico da região;
- b) Destruição da fauna: em razão da supressão do substrato vegetal da qual esta depende, afeta de forma radical espécies silvestres, entre outras;

---

<sup>9</sup> CAMPOS JUNIOR, R. A. *O conflito entre o direito de propriedade e o meio ambiente*. 1. ed. (2004), 5. reimpr. Curitiba: Juruá, 2009, p. 174.

<sup>10</sup> SANTOS, S.-C. H. op. cit. loc. cit.

c) Alterações climáticas: em virtude de que a destruição da vegetação natural, aliada às combustões “artificiais”, desloca um equilíbrio do qual depende a manutenção das condições indispensáveis à vida.

O Código Florestal, ao regulamentar o instituto de reserva legal, com base em seu artigo 16, estabelece-o como uma restrição, uma limitação ao direito de propriedade, pois autoriza o proprietário ou posseiro a suprimir as florestas e formas de vegetação nativa desde que mantenha um percentual mínimo de proteção e conservação da sua propriedade a título de reserva legal, excetuada, se existente, a área de preservação permanente.

Estes percentuais foram estabelecidos pelo Código Florestal e, posteriormente, alterados pela Medida Provisória n. 2.166-67 de 2001. Salienta-se que tal fato suscitou extrema indignação nos proprietários rurais. Estes percentuais distinguem-se um dos outros em face dos fatores de localização da propriedade e do tipo de vegetação existente na propriedade.

Conforme o artigo 16 e seus incisos do Código Florestal, é possível identificar que a lei estabeleceu quatro formas distintas de Área de Reserva Legal.

A primeira, a mais gravosa, refere-se ao tipo de vegetação e à localização da propriedade rural. Se esta foi localizada em área de floresta e na chamada Amazônia Legal, determina-se que seja conservado pelo menos 80% (oitenta por cento) da área total da propriedade com cobertura florestal nativa.

Ainda na Amazônia Legal, entretanto, em áreas de vegetação constituída por cerrado, impõe-se a conservação de 35% (trinta e cinco por cento) da área das propriedades.

Nota-se que estes percentuais podem alcançar o índice de 80%, caso a propriedade esteja localizada em área de floresta de Amazônia Legal. O próprio Código Florestal define a Amazônia Legal, artigo 1º, § 2º, IV:

VI - Amazônia Legal: os Estados do Acre, Pará, Amazonas, Roraima, Rondônia, Amapá e Mato Grosso e as regiões situadas ao norte do paralelo 13º S, dos Estados de Tocantins e Goiás, e ao oeste do meridiano de 44º W, do Estado do Maranhão.

Outra forma de conservação, a título de Reserva Legal, refere-se especificamente às propriedades rurais constituídas em áreas de campos gerais, independentemente da localização político-geográfica dela no país, sendo obrigatória para elas a conservação de 20% (vinte por cento) de sua área.

Por fim, as propriedades não atingidas por nenhuma das hipóteses anteriores deverão conservar, a título de Reserva Legal, a parcela de 20% (vinte por cento) de sua área; neste caso, não importa o tipo de vegetação existente na

propriedade rural. Destaca-se que esta proteção abrange as terras mais produtivas e aproveitáveis do território brasileiro, que em sua maioria encontram-se desmatadas, não respeitando tal determinação legal

Merece destaque também a diferenciação do instituto da Reserva Legal com a de Preservação Permanente no que se refere à sua supressão e utilização. Nas áreas de reserva legal existe uma permissividade maior, haja vista que se autoriza a utilização sob o regime de *manejo florestal sustentável*. No entanto, não se admite em qualquer hipótese o corte raso e, também, não existem os instrumentos de supressão da área decorrentes de utilidade pública ou interesse social, previstos para supressão de área de preservação permanente.

Paulo Afonso Leme Machado<sup>11</sup> salienta:

As áreas de preservação permanente são localizadas de acordo com a ocorrência dos bens ambientais a que visam proteger e não podem ser exploradas em nenhuma hipótese. Já as reservas florestais legais são espaços especialmente protegidos que se destinam à proteção da biodiversidade, pois a proibição do corte raso, de modo contínuo e em todas as regiões do país, faz com que a preservação de todas as formas de vida existentes seja mais efetiva.

Os pequenos produtores rurais e os posseiros rurais familiares tiveram alguns benefícios atribuídos pelo legislador, em virtude de sua condição de inferioridade técnica e financeira em comparação com os demais proprietários. A lei permitiu o plantio de árvores exóticas e frutíferas para composição da área de reserva legal, desde que cultivadas em sistema intercalar ou em consórcio com espécies nativas.

De acordo com a obrigatoriedade da constituição da área de reserva legal e a inserção de graves penalidades em 2008, para o caso de descumprimento da lei, por meio do Decreto n. 6.514 o proprietário rural com passivo ambiental em reserva legal pode e deve adotar uma das soluções previstas pelo Código Florestal, isolada ou conjuntamente.

A primeira solução, disposta no inciso I do art. 44 do Código Florestal, possibilita a recomposição da reserva legal mediante o plantio, a cada três anos, de no mínimo 1/10 da área total necessária à sua complementação. É importante salientar que a recomposição deve ser feita, preferencialmente, com espécies nativas e, excepcionalmente, com espécies exóticas quando necessário à recomposição do ecossistema original, mas ambas devem estar de acordo com especificações técnicas do órgão ambiental competente.

---

11 MACHADO, P. A. L. *Direito ambiental brasileiro*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 639. In: CAMPOS JUNIOR, R. A. *O conflito entre o direito de propriedade e o meio ambiente*. 1. ed. (2004), 5. reimpr. Curitiba: Juruá, 2009, p. 175.

José Afonso da Silva<sup>12</sup> faz uma ressalva importante: “Não é aceitável a interpretação de que, na vigência desta norma, o proprietário ou possuidor possa suprimir floresta de reserva legal com possibilidade de recomposição posterior em 30 anos”.

A segunda possibilidade permitida pelo Código Florestal ao proprietário rural em débito com a reserva legal é a chamada regeneração natural da área, ou seja, há o isolamento da área para que esta possa, naturalmente, restaurar-se voltando ao seu estado anterior. Esta medida só é permitida, mediante autorização do órgão ambiental e laudo técnico comprovando que a área desmatada deixou vestígios de vegetação que sejam capazes de renascerem, pois, caso não existam, não adiantaria isolar a área porque ela não teria condição nenhuma de regeneração.

Por último, tem-se a chamada compensação de reserva legal. Por meio deste instrumento é possível utilizar uma área de outra propriedade rural para constituir reserva legal daquela propriedade deficitária. Exige-se como requisito para sua autorização que a propriedade compensadora seja equivalente em importância ecológica e extensão, ou seja, deve ser constituída pelo mesmo tipo de vegetação, além de estar situada na mesma microbacia hidrográfica.

Merece atenção a obrigatoriedade de averbação da Área de Reserva Florestal junto à matrícula do imóvel, constituído infração sujeita a multa a sua desobediência.

O artigo 55 do Decreto n. 6514 de 2008 tinha instituído multa de R\$ 500,00 a R\$ 100.000,00 no caso de não averbação da reserva. Entretanto, diante de enorme pressão da bancada ruralista no congresso e de movimentos de classes, o governo cedeu, primeiramente diminuindo o valor da multa mediante o Decreto n. 6.686/2008. Depois, mediante o Decreto n. 7.029/09, estabeleceu um prazo de 180 dias a contar da autuação para que o proprietário apresente Termo de Compromisso de Regularização da Reserva, período este em que ficará suspensa a aplicabilidade da multa.

Acrescenta-se que o governo, quanto ao prazo concedido aos proprietários que regularizassem a averbação, concedeu uma carência para aplicação da penalidade.

O texto original do Decreto n. 6.514/08 estabelecia o prazo de 180 dias a contar da entrada em vigor deste Decreto para a regularização da averbação e consequente reserva legal. No dia 11 de dezembro de 2009, perto da entrada em vigor do artigo 55, fora editado o Decreto n. 6.686/08 prorrogando o prazo para 11 dezembro de 2010, fato que já demonstrara a submissão do governo à classe ruralista. Não obstante as concessões realizadas, foi editado o Decreto 7.029/09, prorrogando ainda mais o prazo para regularização da Área de Reserva Legal. (11 de junho 2011).

---

12 SILVA, J. A. *Direito Ambiental Constitucional*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 188.

Assim, a obrigatoriedade da Área de Reserva Legal está sujeita apenas à boa vontade dos proprietários em instituí-la, em preservar o meio ambiente, pois o governo já demonstrou que não possui vontade política de contrariar os interesses da forte classe ruralista, haja vista as seguintes prorrogações de prazos concedidas, sem garantias, infeliz e lamentavelmente, de que não será concedido novo prazo para a regularização das Áreas de Reserva Legal.

Enfim, área de reserva legal constitui uma obrigação do proprietário rural, imposta por lei, fundamentada na Constituição Federal, em respeito à função social da propriedade, que deverá de ser obedecida por todos, sob pena de imposição de sanção ao proprietário, independentemente do reflorestamento da área de reserva legal.

## **5 O ministério público e a ação civil pública na proteção das áreas de preservação permanente e de reserva legal**

A fiscalização quanto à instituição ou ao reflorestamento das áreas de preservação permanente e de reserva legal pode ocorrer de forma administrativa ou judicial e podem ser realizadas por diversas pessoas, inclusive pelo próprio cidadão, mediante Ação Popular. A fiscalização administrativa é aquela realizada por agentes de proteção ambiental, utilizando-se principalmente a medida coercitiva da multa e, através do Ministério Público, mediante o Termo de Ajustamento de Conduta.

Este estudo limitar-se-á à forma processual de exigir a instituição e/ou reflorestamento desses espaços protegidos mediante ao instrumento da Ação Civil Pública e a sua propositura pelo Ministério Público.

A Ação Civil Pública é importante instrumento jurídico na proteção de interesses metaindividuais, ou seja, aqueles que ultrapassam o plano da individualidade, que, além de pertencerem ao indivíduo isoladamente, pertencem a uma coletividade, a um determinado ou indeterminado grupo de pessoas.

Carvalho Filho a define como “instrumento judicial adequado à proteção dos interesses coletivos e difusos”<sup>13</sup>.

O fundamento para criação do instituto da Ação Civil Pública está nas transformações ocorridas na sociedade, principalmente em decorrência do desenvolvimento e do progresso, que acabaram por gerar uma sociedade de massa exigiu um processo civil caracterizado por preocupações sociais<sup>14</sup>.

---

13 CARVALHO FILHO, J. S. *Manual de Direito Administrativo*. 17. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007, p. 902.

14 MILARÉ, É. *Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário*. 6ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: RT, 2009, p. 1060.

A socialização do processo é um fenômeno que, embora não recente, só de poucos anos para cá ganhou contornos mais acentuados, falando-se mesmo em normas processuais que, pelo seu alcance na liberalização dos mecanismos de legitimação *ad causam*, vão além dos avanços verificados nos países socialistas.<sup>15</sup>

Antes de adentrar no estudo da Ação Civil Pública faz-se necessário discorrer sobre sua terminologia. Vários autores ressaltam a sua impropriedade em face da utilização do termo “pública”, que indica a titularidade exclusiva do Ministério Público em propor determinada ação, como ocorre no âmbito penal com a chamada Ação Penal Pública. Na ação civil pública isso não ocorre, tendo em vista a multiplicidade de legitimados para propor a ação civil pública. E, ainda, sob prisma objetivo, o citado instrumento não trata de tutelar interesse público, tendo em vista a natureza transindividual desses interesses.<sup>16</sup>

Muitos autores sustentam que o correto seria utilizar a terminologia adotada pelo Código de Defesa do Consumidor, ou seja “Ação Coletiva”, que indica a defesa de interesses transindividuais.

Neste sentido, Ada Pellegrini Grinover<sup>17</sup> salienta: “O texto legal fala impropriamente em ação civil pública. Impropriamente, porque nem a titularidade da ação é deferida exclusivamente a órgãos públicos (Ministério Público, União, Estados e Municípios), nem é objeto do processo a tutela do interesse público”.

Sob ponto de vista doutrinário, mais correta veio a ser a terminologia empregada pelo CDC, que se vale da expressão ação coletiva para alcançar a ação judicial em defesa de quaisquer interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos relacionados com a proteção do consumidor, proposta por qualquer dos diversos legitimados, e não apenas pelo Ministério Público. Doutrinariamente, mesmo sob o aspecto da defesa coletiva dos consumidores, se o autor da ação for o Ministério Público, teremos sempre uma ação civil pública; se o autor da ação for qualquer colegitimado que não o órgão ministerial, mais próprio seria chamar de ação coletiva, como o fez o CDC<sup>18</sup>.

---

15 Idem, p. 1061.

16 LENZA, P *A teoria geral da ação civil pública*. 3. ed., ver., atual., e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 152.

17 Grinover, A. P. *Ações Coletivas para tutela do ambiente e dos consumidores*: a Lei 7.347, de 24/07/1985. *Revista de Processo*, São Paulo, RT, n. 44, 1986 In: MILARÉ, E. *op. cit.* p. 1065-1066.

18 MAZZILI, H. N. *A defesa dos interesses difusos em juízo*: meio ambiente, consumidor e outros interesses. 21 ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 122-123. In: MILARÉ, E. *op. cit.*, p. 1066.

Mas a terminologia consagrada e adotada pela Lei 7.347, pela doutrina e jurisprudência é a “Ação Civil Pública”<sup>19</sup>.

Deixando de lado a discussão terminológica, vamos tratar dos interesses metaindividuais nos quais está inserido o meio ambiente e, neste, das áreas de preservação permanente e de reserva legal. São interesses que abrangem a coletividade no seu aspecto mais amplo, tendo em vista o seu aspecto de macrobem, merecem extrema atenção.

Os interesses metaindividuais (supraindividuais) podem ser de três formas distintas: os difusos, os coletivos e os individuais homogêneos. Cada espécie possui sua particularidade, mas a Ação Civil Pública abrange todos eles, indistintamente. Nota-se que já no artigo 1º da Lei 7.347/85 estabelecem-se os bens tutelados por instrumento.

Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados:

I – ao meio ambiente; II – ao consumidor; III – à ordem urbanística; IV – a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; V – por infração a ordem econômica e da economia popular; VI – à ordem urbanística

O Código de Defesa do Consumidor ampliou ainda mais o campo de atuação da ação civil pública ao determinar, em seu artigo 81, que qualquer que seja o interesse difuso, coletivo ou individual homogêneo pode ser defendido em juízo a título coletivo.

O referido artigo 81 do Código de Defesa do Consumidor vai além, trata de distinguir e definir as espécies dos direitos coletivos *latu sensu*. Considera como direitos difusos: “os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato”. Como direitos ou interesses coletivos, também entendem-se como transindividuais e de natureza indivisível; entretanto, os seus titulares estão ligados entre si e com a parte contrária por uma relação jurídica base. Por fim, definem-se como interesses ou direitos homogêneos aqueles decorrentes de origem comum.

O meio ambiente e, mais especificamente, a proteção das áreas de preservação permanente e de reserva legal constituem interesses difusos, tendo em vista que sua degradação ou a falta de instituição destas áreas atingem um número indeterminado de pessoas, sendo impossível determina-se os seus titulares e mensura-se a quantidade da lesão que cada titular sofreu.

---

19 LENZA, P. *A teoria geral da ação civil pública*. 3. ed., ver., atual., e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.p. 153.

A impossibilidade de determinar-se os titulares desses interesses é claramente visualizada, por exemplo, no caso de degradação das matas ciliares, aquelas situadas nas margens de rios e lagos que compõem as áreas de preservação permanente. Esta degradação afeta diretamente a vida dos rios, assoreando-o e impedindo que eles mantenham sua profundidade original, fato que contribui para inundações nos períodos de chuvas que certamente afetarão um número indeterminado de pessoas.

Até a edição da Lei 7.347/85, a proteção dos interesses supraindividuais somente era possível mediante a Ação Popular e a Ação de Responsabilidade Civil e Criminal de legitimidade exclusiva do Ministério Público<sup>20</sup>. Acrescenta-se, ainda, que até a edição deste diploma legal o acesso à jurisdição somente decorria da norma constitucional de acesso à justiça, disposta no art. 153, § 4º, da Constituição emendada de 1969.<sup>21</sup>

A preocupação com os interesses difusos e coletivos, em especial no tocante ao meio ambiente, é fraude, principalmente após a promulgação da Constituição de 1988, pois os diplomas legais e a própria ordem constitucional passam a possibilitar uma efetiva tutela destes interesses.

No que tange a matéria ambiental, o instituto da Ação Civil Pública fora prevista antes mesmo da edição da Lei 7.347/85, com a entrada em vigor da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (lei 6.938/81) que legitimou o Ministério Público a promover ação de responsabilidade civil em face de dano causado ao meio ambiente. Mas, apesar do avanço normativo, tal diploma nada mencionou quanto os aspectos processuais, fato que dificultou sua utilização. Foi tão-somente com a edição da Lei 7.347/85 que o instituto da ação civil pública teve contornos processuais e realmente se efetivou como instrumento de defesa dos interesses coletivos.

A lei 7.347/85 determinava que ao objeto da Ação Civil, no caso de violação dos interesses protegidos por este diploma, caberia ação de natureza condenatória, podendo ser pagamento em dinheiro ou obrigações de fazer ou não fazer. Posteriormente, o CDC autorizou a utilização de qualquer espécie de ação, a fim de efetivar ainda mais a proteção dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos.

A respeito da proteção do meio ambiente, mais especificamente das áreas de proteção ambiental tratadas nesta obra, as ações condenatórias são as mais utilizadas e eficazes. Verifica-se que, no caso de degradação ambiental das áreas de preservação permanente, a solução para o problema é a recomposição da área,

---

20 LENZA, P. *A teoria geral da Ação Civil Pública*. 3. ed., ver., atual., e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.p. 156.

21 MILARÉ, É. *Direito do Ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário*. 6. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: RT, 2009, p. 1067.

ou seja, uma obrigação de fazer. Caso a área protegida esteja em total degradação, sendo de difícil recuperação ou tendo o réu se aproveitado economicamente desta degradação, o mais satisfatório e justo é a ação civil pública pleitear a condenação em dinheiro. Por último, sendo constatado que determinada área de preservação permanente corre risco de ser degradada, a ação civil pública necessária é a de natureza condenatória de não fazer.

Quanto à legitimação, a Lei 7.347/85 estabeleceu um rol significativo de pessoas com capacidade para propor a Ação Civil Pública, rompendo com a doutrina tradicional, segundo a qual somente titulares do direito ofendido poderiam demandar em juízo. Isso decorria, principalmente, da natureza dos interesses envolvidos, caracterizados, até então, como essencialmente individuais. Mas, diante de interesses supraindividuais, impessoais, essa legitimação tradicional torna-se ineficaz e insuficiente.

Milaré<sup>22</sup> ressalta, no que tange à tutela ambiental, que a legitimação *ad causam* foi uma das grandes inovações trazidas pela Lei 7.347/85, por ter rompido com o obrigação de os sujeitos da relação jurídico-material coincidirem com os sujeitos do processo.

Os legitimados a proporem a Ação Civil Pública estão elencados no art. 5º da Lei 7.347/85: o Ministério Público; a Defensoria Pública; a União, Estados, Distrito Federal e Municípios; Autarquia, Empresa Pública, Fundação ou Sociedade de Economia Mista; Associação constituída há pelo menos um ano que possua, dentre suas finalidades estatutárias, a de proteção ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Essa legitimação é concorrente e disjuntiva, no sentido de que todos estão autorizados para a promoção da demanda e cada um pode agir isoladamente, sozinho, sem que seja necessária a anuência ou autorização dos demais<sup>23</sup>.

Diante da violação legal das áreas de preservação permanente e de reserva legal, assim como nos demais interesses coletivos *latu sensu*, a legitimação não é ampla e irrestrita para todos os legitimados, cada um devendo agir em juízo na defesa do bem tutelado no âmbito de sua respectiva competência material e territorial.

Cada legitimado pela Lei 7.347/85 possui sua importância, mas, no que tange à fiscalização das áreas de preservação permanente e reserva legal, é necessário ressaltar a concentração das ações civis públicas no Ministério Público. Há razões que justificam tal fato:

---

22 MILARÉ, É. *Direito do Ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário*. 6. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: RT, 2009, p. 1076.

23 MOREIRA, J. C. B. Ação civil pública. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, Malheiros, n. 3, 1993, p. 191; NERY, N.; NERY, R. *Responsabilidade civil, meio ambiente e ação coletiva ambiental*. Em *Dano Ambiental: prevenção, reparação e repressão*, cit., p. 296- In: MILARÉ, E., *Ibidem*, p. 1076.

a) histórica: O Ministério Público assumiu tal papel, suprindo, de certa forma, a necessidade de atuação das associações; b) político-histórica: a sociedade brasileira sempre viu nas leis, especialmente durante a ditadura, o instrumento dos mais fortes, da elite detentora do poder; c) sociológica: o cidadão brasileiro não está inclinado a se associar, socorrendo-se ao Estado paternalista; d) econômica: algumas associações não têm dinheiro para contratar advogados capacitados e especializados na matéria para propositura de ações de tamanho porte e complexidade; e) institucional: há dificuldade em se conciliar a atividade de organização, de associação, de política na defesa de interesses com o necessário aparato técnico-jurídico; f) legislativa: [...] o legislador da Lei da Ação Civil Pública, induziu a propositura da ação coletiva pelo Ministério Público[...]<sup>24</sup>.

Além dos fatores elencados pelo autor, ressalta-se que o Ministério Público possui a atribuição constitucional da defesa do meio ambiente e a função institucional de promover o inquérito civil e a ação civil pública para proteção dos interesses difusos e coletivos. Nota-se que, dentre os legitimados, é o único capaz de instaurar o inquérito civil, procedimento administrativo relevante para apuração das possíveis irregularidades, o que certamente contribui para esta concentração.

Ao papel essencial desempenhado pelo *Parquet* na propositura das ações civis públicas na proteção do meio ambiente, acrescenta-se que a lei 7.347/85 dispõe que o representante ministerial, caso não seja parte do processo, atuará, obrigatoriamente, no processo como fiscal da lei, possuindo total autonomia de seus atos, podendo inclusive arquivar inquérito civil, deixando de ingressar com a ação civil pública. Compete também ao Ministério Público o papel de assumir a titularidade da ação no caso de abandono ou desistência da parte que a ingressou. E, ainda, ele é responsável por ingressar com a ação civil, na presença de fundados indícios, quando for invocado por qualquer pessoa que lhe informe a ocorrência ou o risco de dano supraindividual.

Inegável é a importância do órgão ministerial na defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, papel determinado pela própria Constituição Federal no seu art. 127. Da mesma forma, com o advento do instrumento da ação civil pública, ele se torna o também o órgão essencial e fundamental na defesa dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos.

Portanto, diante da ocorrência de dano ou desrespeito às áreas de preservação permanente e de reserva legal, cabe, principalmente ao membro do

---

24 LENZA, P. *A teoria geral da Ação Civil Pública*. 3. ed., ver., atual., e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 183-184.

Ministério Público competente, tomar as medidas cabíveis, sejam elas de caráter administrativo, como a instauração do inquérito civil e a realização do termo de ajustamento de conduta, sejam elas de âmbito judicial, por meio da ação civil pública que tenha por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer.

## 6 Considerações finais

É evidente a presença de uma nova cultura jurídica a ser consolidada: a efetivação material e processual dos chamados interesses supraindividuais, aqueles que ultrapassam a tutela individual, pertencentes a grupos, a determinadas ou indeterminadas coletividades de pessoas, decorrentes principalmente da massificação da sociedade atual.

Dentre estes, senão o mais importante, tem-se o meio ambiente, interesse coletivo por natureza, tendo em vista sua importância diretamente relacionada à perpetuação da espécie humana no planeta. Acrescenta a isso o fato de sua alta interatividade global, uma vez que certas lesões ambientais podem atingir o planeta como um todo, como a poluição causadora do efeito estufa.

Com isso, a proteção dos bens ambientais torna-se de extrema relevância, mediante a criação de espaços a serem especialmente protegidos, cada qual com uma finalidade específica, como a proteção e/ou a conservação da fauna, da flora, da água, do solo, entre outros.

Dentre estes espaços, merecem atenção no Brasil, as áreas de preservação permanente e de reserva legal. O primeiro, como vimos, visa à proteção dos recursos hídricos, enquanto o segundo possui como finalidade a conservação das várias formas de vegetação existentes no país, ou seja, da biodiversidade.

Nota-se a imprescindível proteção destes espaços, cabendo a todos os cidadãos a sua fiscalização, ao mesmo tempo em que o legislador instituiu diversos mecanismos processuais para se buscar um meio ambiente sadio e equilibrado, por meio de ação popular ou da ação civil pública.

A Ação Civil Pública é o instrumento jurídico mais utilizado na defesa destas áreas de proteção, principalmente em face dos seus vários legitimados ativos, entre os quais o Ministério Público, órgão dotado de funções institucionais constitucionais, como o inquérito civil, que facilitam e contribuem para que ela exerça este papel.

Portanto, o Ministério Público, por meio da Ação Civil Pública, possui um aparato eficaz e necessário para a defesa das áreas de preservação permanente e de reserva legal.

## Referências

CARVALHO FILHO, J. S. *Manual de direito administrativo*. 17. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007.

CAMPOS JUNIOR, R. A. *O conflito entre o direito de propriedade e o meio ambiente*. 1. ed. (2004), 5. reimpr. Curitiba: Juruá, 2009.

FRANCO, J. G. O. *Direito ambiental matas ciliares*. 1. ed. (2005), 3. reimpr. Curitiba: Juruá, 2009.

MILARÉ, É. *Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário*. 6. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: RT, 2009

LENZA, P. *A teoria geral da ação civil pública*. 3. edição, ver., atual., e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

SANTOS, S.-C. H. *Direito ambiental: unidades de conservação, limitações administrativas*. 2. ed. (2003), 7. tir. Curitiba: Juruá, 2009.

SILVA, J. A. *Direito ambiental constitucional*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

SIRVINSKAS, L. P. *Manual de direito ambiental*. 6. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2008.

---

Recebido em 31/08/2009

Aceito para publicação em 23/02/2010