

A Legislação das Áreas Verdes Urbanas

JOSE RUBENS COSTA

Professor de Direito Processual Civil
da UFMG e UCMG

SUMARIO: 1. Introdução — 2. Direito de Propriedade e Direito Florestal — 3. Vegetação de Preservação Permanente - Isenção - Ônus - Desapropriação — 4. Área Urbana — 5. Normas Aplicáveis à Aprovação de Loteamentos.

1. INTRODUÇÃO

De acordo com o Código Florestal Brasileiro, Lei nº 4.771, de 22-09-65, as florestas e as demais formas de vegetação natural são consideradas de interesse comum a todos os habitantes do país. A primeira consequência de se ter elevado as florestas e demais formas de vegetação à categoria de bens de interesse comum, é que, somado à disposição constitucional que determina a função social da propriedade (art. 160, III, C.F.), o domínio exercido sobre elas encontra-se condicionado à observância das limitações respectivas impostas pelas leis em geral e especialmente pelo Código Florestal (art. 1º).

Neste sentido, ao escopo de se atender ao interesse comum que a propriedade florestal enseja, atos ou omissões contrários às disposições do Código Florestal caracterizam o uso nocivo da propriedade que podem, por isso mesmo, ter sua prática impedida ou obstada por meio da ação cominatória. Esta ação, que se apresenta como instrumento hábil à adequação forçada do uso da propriedade florestal ao interesse maior da coletividade, obedece ao rito sumaríssimo previsto no artigo 275 do Código de Processo Civil vigente.

O Código indica as florestas e formas de vegetação consideradas de preservação permanente (art. 2º e 3º) entre as quais importa destacar as situadas:

- a) ao longo dos rios e cursos d'água;
- b) nas encostas com declividade superior a 45º;
- c) nas áreas metropolitanas (Lei 6.535/78).

Além dessas, outras áreas destinadas à proteção de "sítios de excepcional beleza ou de valor científico ou histórico" e para "assegurar condições de bem estar público" podem vir a ser, também, por ato unilateral do Poder Público, declaradas de preservação permanente.

Por outro lado, qualquer proprietário pode tornar sua floresta como de preservação permanente desde que se verifique o interesse público, a juízo da autoridade florestal, nos termos do art. 6º da 4.771/65.

E, finalmente, em virtude de sua localização, raridade, beleza ou condição de porta-semente, qualquer árvore pode ser declarada imune de corte por ato do Poder Público, na forma que dispõe o art. 7º do Código Florestal.

2. DIREITO DE PROPRIEDADE E DIREITO FLORESTAL

Em princípio, pensa-se que tais limitações poderiam ferir o direito de propriedade, que é assegurado constitucionalmente (art. 153, CF). Mas, em que consiste o direito de propriedade? Há uma velha colocação ou enunciação das faculdades inerentes ao direito de propriedade: "o proprietário tem direito de usar, gozar e dispor de seus bens e de reavê-los de quem quer que injustamente os possua" (art. 524, CC).

E se o proprietário, para usar o seu terreno, para construir, precisar de suprimir árvores ou vegetação natural considerada de preservação permanente? Uma vez impedido de suprimir as árvores e vegetação, estará, via de consequência, impedido de construir, o que parece constituir uma ofensa ao direito de propriedade. Todavia, no exame de situação semelhante, o Egrégio Tribunal de Justiça de Minas Gerais

teve oportunidade de manifestar-se a respeito, quando ficou definida a submissão do proprietário ao interesse coletivo informado pela necessidade da preservação florestal: “inexiste direito líquido e certo de explorar florestas, arrancar árvores vivas ou mortas, como estabelece o art. 1º do Código Florestal (Lei 4.771, de 11-09-65) porque são bens de interesse comum de todos os habitantes do país, e neste caso o direito do proprietário de usar e dispor livremente de coisa sua sofre as limitações estabelecidas na legislação especial que visa preservar as nossas riquezas florestais”.

A própria Constituição limita o exercício do direito de propriedade no Capítulo intitulado “Da Ordem Econômica e Social”, à “função social”. Este condicionamento pode ser observado nos vários períodos de desenvolvimento da humanidade. São Tomás de Aquino já ressaltava que o proprietário é um procurador da comunidade para a gestão de determinados bens destinados a servir a todos.

Em Roma, Anco Márcio (640 AC), quarto rei de Roma, deliberou incorporar ao domínio do Estado todas as matas existentes. E, a Lei das Doze Tábuas continha dispositivos para evitar a devastação da cultura vegetal e Cícero considerou inimigos do Estado todos aqueles que abateram as matas da Macedônia.

O conceito de função social aproximado à noção ontológica e teleológica da coisa, implica no uso da coisa em consonância com a sua essência (ontológico) e de acordo com a sua finalidade (conceito teleológico). Porque existem áreas de preservação permanente? Existem para possibilitar a manutenção das condições de vida. O proprietário destas florestas continua com o direito de usar e gozar, mas de acordo com a finalidade e a essência de sua propriedade.

A expressão, inclusive, limitação do direito de propriedade é, embora venha indistintamente, empregada incorreta. Não se está limitando o direito de propriedade. Só se põe limites a uma coisa ilimitada. Pelo contrário, estão se mostrando as possibilidades do direito de propriedade pelo conceito de função social, que será variável de acordo com os interesses da comunidade.

3. VEGETAÇÃO DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE — ISENÇÃO — ÔNUS — DESAPROPRIAÇÃO

Osny Duarte Pereira ensina que por sua localização nas nascentes, nas margens dos cursos d'água, nas encostas das montanhas, junto a povoados e cidades, ao longo das estradas, as matas devem ser mantidas não apenas por interesse público, mas, por interesse direto e imediato do próprio dono. Assim como ninguém escava o terreno dos alicerces de sua casa, porque poderá comprometer a sua segurança, do mesmo modo, ninguém arranca as árvores das nascentes, das margens dos rios, das encostas das montanhas, etc, porque poderá vir a ficar sem água, sujeito a inundações, sem vias de comunicação, pelas barreiras que cairão, etc.

A retenção desta cobertura vegetal não caracteriza uma servidão ou uma restrição ao direito de propriedade. É uma interdição natural do solo, como é de plantar em penhascos ou em área pantanosa.

Assim, quem compra um terreno à margem de curso d'água, etc, já o adquire com aquela restrição, porque ao adquirir já ali estavam as montanhas e demais acidentes da natureza que exijam a proteção. Exigir indenização por manutenção da vegetação de preservação é o mesmo que pedir ao Poder Público recompensa pelas áreas perdidas com montes inaproveitáveis, lagoas e banhados, etc.

Não há que se falar em desapropriação quando a floresta é de preservação em virtude de funções naturais que tenha de exercer sobre o solo da região onde se encontra.

Assiste, inclusive nestas áreas, ao Poder Público o verdadeiro direito de intervir na propriedade particular para efetuar o florestamento necessário à preservação permanente, sem qualquer direito à indenização para o proprietário (art. 18).

Como decidiu o Tribunal de Justiça de São Paulo, o Código Florestal é lei especial de grande amplitude, que visa à defesa do patrimônio florestal do País, em proveito de sua economia, e que procura evitar a exaustão de nossas terras já muito empobrecidas pela erosão e pela falta de tratamento adequado.

As medidas ditadas pelo Código Florestal encontram ressonância nas observações de Chateaubriand, para o qual “La forêt précède les peuples e le désert les suit”, como nas de Osny Pereira Duarte, que merecem transcritas: “O solo semi-árido de toda a América Latina, que seca e não fornece colheitas, na mais ligeira estiagem, é o efeito doloroso da derrubada produzida pelos portugueses e espanhóis que trouxeram a civilização para a América” (“Repertório Enciclopédico de Direito Brasileiro”, vol. 9º, CL, pág. 183).

As restrições impostas pelo Código Florestal, relativas ao corte de árvores consideradas necessárias ou intangíveis, não constituem ofensa ao direito de propriedade, assegurado pela lei civil” (RDA 64/184). Não ensejam, pois, direito a qualquer indenização.

4. ÁREA URBANA (LEI 6.535/78)

A proteção ao verde nas áreas urbanas decorre não só das disposições das leis florestais, que são de competência exclusiva da União (art. XVIII, h), como também das normas de direito urbano, que são de competência concorrente da União, do Estado e do Município.

Quanto às leis federais, aplicam-se às florestas e demais formas de vegetação natural no núcleo urbano, o que já foi dito. Volto a um dos itens, porque decorre de lei recente e vem trazendo perplexidades: a Lei nº 6.535, de 15-06-78, que considerou como de preservação permanente as florestas e demais formas de vegetação natural situadas nas áreas metropolitanas. Qual o alcance deste dispositivo?

Toda a cobertura vegetal das regiões metropolitanas seria de preservação. Até mesmo o mato das ruas, dos canteiros? As florestas de eucaliptos, plantadas para fins de produção de carvão?

Há quem se prenda na expressão gramatical: florestas e vegetação natural. Natural é o que nasce espontaneamente, sem ser plantado pela mão do homem!!! Assim, não seria de preservação permanente um jacarandá plantado pelo homem,

e seria de preservação o jacarandá que brotasse desta primeira árvore! Ou ainda, seria de preservação o mato que nasce nas ruas e não seriam de preservação as palmeiras reais plantadas na Av. Brasil e as árvores plantadas no Parque Municipal, embora os cipós, os matos que lhes nascessem em volta seriam de preservação?

Tenho para mim falha esta interpretação gramatical, interpretação que se vale simplesmente de um dicionário. Neste caminho, poder-se-á dizer, pelo dicionário, que o antônimo de natural é artificial. Assim, as árvores plantadas serão artificiais. . .

Por uma interpretação sistemática e lógica, chegar-se-á a melhor entendimento. O próprio Código Florestal assinala que há florestas plantadas consideradas de preservação permanente e outras não consideradas de preservação permanente (art. 12).

Ainda o Código Florestal mostra a existência de florestamento e reflorestamento de preservação permanente (art. 18). O que é florestar ou reflorestar, senão plantar árvores? E quando e onde esta plantação será considerada para preservação permanente? Nas áreas definidas no art. 2º do Código, temos os locais onde tanto a vegetação nascida espontaneamente e a florestada são consideradas de preservação permanente. Isso significa que toda árvore e vegetação, por exemplo, em áreas metropolitanas é considerada de preservação permanente?

Não, porque esta interpretação, por demasiado abrangente, acabaria caindo no absurdo. Neste sentido ter-se-ia que entender que as hortas, as plantações destinadas ao consumo não poderiam ser suprimidas.

Deve-se concluir a interpretação pela finalidade, pelo conceito teleológico. Para que serve a preservação permanente, senão para propiciar a manutenção das condições do solo e equilíbrio ecológico e, também, as condições de direito urbano, as condições do bem estar público?

Quando o Código fala em floresta natural e floresta plantada, vegetação natural e vegetação plantada, não quer

dizer que os conceitos são opostos e, muito menos, que a preservação seja relativa apenas a floresta natural.

Quer seja plantada, quer seja não plantada pela mão do homem, a vegetação, a cultura vegetal é natural.

Para Osny Duarte Pereira a cobertura vegetal estável é a superfície abrangida pelo Código — tanto poderá ser uma floresta, como um bosque, como uma superfície gramada. Tais superfícies são de existência imprescindível para a manutenção dos requisitos de habitabilidade nas diferentes regiões da terra. Pelo art. 2º do Código Florestal revogado, as florestas e demais formas de vegetação reconhecidas como de utilidade às terras que revestissem eram consideradas como protetoras ou de preservação permanente na linguagem atual.

Também não há discriminação quanto à maneira de formação da floresta. A vegetação poderá ter sido espontânea ou poderá ter sido plantada pelo homem. Qualquer que seja a maneira pela qual se desenvolveu o âmbito do Código não se reduz.

A vegetação plantada pode ser dividida em dois grupos: 1) para preservação permanente; e 2) para utilização econômica.

Assim, as hortas, as plantações de arroz plantadas, etc, embora naturais, não se destinam teleologicamente à preservação, mas à supressão, à colheita para o consumo. As florestas plantadas destinadas à extração de lenha, não são conservadas. Nem mesmo a erva daninha que sob elas nasce. . . “Art. 12 — Nas florestas plantadas, não consideradas de preservação permanente, é livre a extração de lenha e demais produtos florestais ou a fabricação de carvão. Nas demais florestas, dependerá de norma estabelecida em ato do Poder Público ou Estadual, em obediência às prescrições ditadas pela técnica e às peculiaridades locais” (Código Florestal).

Já as vegetações plantadas para embelezar a cidade, tornar mais agradável o ambiente, enfeitar as praças, os jardins, os quintais, estas, estas serão de preservação permanente.

5. NORMAS APLICÁVEIS À APROVAÇÃO DE LOTEAMENTOS

Infelizmente, as restrições ao desmatamento não são observadas pela população e devido à dificuldade de uma rigorosa fiscalização às normas legais vêm sendo descumpridas.

Pior ainda o descumprimento que decorre do próprio Poder Público. Quando da aprovação de loteamento de propriedades urbanas, parcial ou totalmente florestadas, a Prefeitura devia ouvir previamente as autoridades florestais, como dispõe o § 1º do art. 1º, do Decreto-Lei nº 58/37 com a redação que lhe deu a Lei nº 4.771/65.

Isso para que a autoridade florestal localize na área a ser parcelada 20% da área total da propriedade com cobertura arbórea.

Mas, infelizmente, a Administração Municipal dificilmente encaminha o expediente de aprovação de loteamento à apreciação das autoridades florestais, para efeito do cumprimento do disposto no citado § 1º, art. 1º, Decreto-Lei 58/37.

Ressalte-se, contudo, que as autoridades florestais devem entrar em contato com as prefeituras, alertando-as para o cumprimento deste dispositivo. Embora, por precaução, a ninguém seja lícito alegar a ignorância da lei (art. 3º, Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro), a verdade é que a ignorância e a má vontade quanto à aplicação das leis é a regra no Brasil.

Para corrigir as deficiências da fiscalização e da observância dos dispositivos relativos à preservação florestal, poder-se-ia obrigar, por lei, todo aquele que infringisse as normas do Código Florestal a reflorestar ou replantar a área desmatada, ou permitir ao Poder Público efetuar o reflorestamento ou o replantio, lançando as despesas contra o particular, garantidas pela propriedade da área desmatada.