

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ**

**CHRISTIANE CÔRTEZ IWERSEN MACHADO**

**ESTUDO DE VIABILIDADE DE ADEQUAÇÃO À LEI 12.651/2012 DE TERMO DE  
AJUSTAMENTO DE CONDUTA ENVOLVENDO A REFORMA AGRÁRIA NO  
ESTADO DO PARANÁ**

**CURITIBA**

**2019**

**CHRISTIANE CÔRTEZ IWERSEN MACHADO**

**ESTUDO DE VIABILIDADE DE ADEQUAÇÃO À LEI 12.651/2012 DE TERMO DE  
AJUSTAMENTO DE CONDUTA ENVOLVENDO A REFORMA AGRÁRIA NO  
ESTADO DO PARANÁ**

Artigo apresentado como requisito parcial à conclusão do curso de Especialização em Direito Ambiental, Setor de Ciências Agrárias, Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Paulo de Tarso de Lara Pires  
Co-orientadora: Jaqueline de Paula Heimann

**CURITIBA**

**2019**

## **Estudo de viabilidade de adequação à Lei 12.651/2012 de termo de ajustamento de conduta envolvendo a reforma agrária no Estado do Paraná**

Christiane Côrtes Iwersen Machado

### **RESUMO**

Trata-se de estudo de caso de aplicação da legislação ambiental no tempo, em específico, da Lei 12.651/2012 em Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) firmado em 2009 entre o Instituto Ambiental do Paraná-IAP, na qualidade de órgão ambiental estadual e o INCRA, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, para a regularização ambiental de 256 projetos de assentamento no território estadual. O TAC foi firmado sob à égide da Lei 4.771/1965, que previa legislação mais rígida no que diz respeito aos maiores impactos no cumprimento do TAC, como recomposição de áreas de reserva legal e áreas de preservação permanente – APP, não admitia que esta fosse computada no cálculo percentual daquela, assim como não previa a possibilidade de admissão de áreas consolidadas até 22/08/2008, data em que houve a regulamentação da Lei de crimes ambientais e que foi considerada o marco zero para as obrigações de recomposição ambiental. Foram analisados aspectos jurídicos de aplicação da lei no tempo, isolando o conceito de ato jurídico perfeito, conforme a Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro. Igualmente foram destacados no estudo de caso os princípios constitucionais ambientais, sem prejuízo de aspectos de ordem técnico-científico interdisciplinar, para o correto balizamento dos princípios aplicáveis no caso concreto.

Palavras-chave: 1. Termo de Ajustamento de Conduta – TAC 2. Código Ambiental 3. Princípio da Precaução 4. Lei 12.651/2012 5. Superveniência 6. Ato Jurídico Perfeito

### **ABSTRACT**

This is a case study of the application of environmental legislation over time, specifically, Law 12.651/2012, in Conduct Adjustment Agreement (TAC) signed in 2009 between the Environmental Institute of Paraná-IAP and INCRA, the National Institute of Colonization and Agrarian Reform, for the environmental regularization of 256 settlement projects in the state territory. The TAC was signed while the conditions were regulated by Law 4.771/1965, which provided stricter legislation regarding the percentual of recomposition of legal reserve areas and permanent preservation areas – APP. It also did not foresee the possibility of the admission of consolidated areas until 08/22/2008, the date on which the Environmental Crimes Law was regulated and was considered the ground zero for the obligations of environmental recomposition. Legal aspects of law enforcement over time were analyzed, isolating the concept of perfect legal act, according to the Law of Introduction to the Rules of Brazilian Law.

Also were highlighted in the case study the environmental constitutional principles, without prejudice to interdisciplinary technical-scientific aspects, for the correct beaconing of the applicable principles in the specific case.

Keywords: 1. Environmental Legislation 2. Conduct Adjustment Agreement 3. Prevention Principle 4. Legislation over time 5. Law 12.651/2012 6. Perfect Legal Act

## **1 INTRODUÇÃO**

Em março de 2009, foi firmado Termo de Ajustamento de Conduta-TAC entre o Instituto Ambiental do Paraná-IAP e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária-INCRA, tendo como objeto, dentre as obrigações, a regularização ambiental de 256 projetos de assentamento no território do Paraná.

O cumprimento se daria de forma escalonada em grupos de projetos de assentamentos, devendo o último agrupamento ser cumprido em março de 2013.

No entanto, por diversas razões de ordem técnica e operacional, como de não atendimento a prazos por parte de empresas especialmente contratadas para tais finalidades, houve o descumprimento parcial das obrigações conforme o cronograma.

Em paralelo somou-se a superveniência da Lei 12.651/2012, legislação de proteção da vegetação nativa, a qual expressamente revogou o Código Florestal, Lei 4.771/1965.

Instalou-se impasse no cumprimento do TAC, eis que as disposições de regularização ambiental previstas no Código Florestal revogado certamente implicam menores esforços, sejam financeiros ou operacionais em razão da redução de áreas a serem recuperadas em reservas legais ou em áreas de preservação permanente-APP, seja pelo cômputo desta no percentual daquela ou ainda pela legitimação de áreas consolidadas até 22/07/2008 e que poderiam, inclusive, e, em tese, ser destinadas à criação de lotes adicionais de reforma agrária.

Fato é que no caso concreto, não se teve certeza jurídica dos contornos exatos das obrigações decorrentes do TAC diante do cenário posto de superveniência da nova legislação ambiental.

## **2 DAS IMPLICAÇÕES DA APLICAÇÃO DA LEI 12.651/2012**

A análise, portanto, visa fundamentar juridicamente a aplicação de um ou outro diploma legal e, de forma concreta, traduz-se na possibilidade ou não de se computar áreas APP em reserva legal para atendimento do percentual mínimo legal, admitir áreas consolidadas até 22/07/2008, ou seja, utilizadas, sem a necessidade de recomposição, no sentido de se apurar o passivo de obrigação para recuperação ambiental.

O impacto de um ou outro entendimento é bastante considerável, considerando-se, por exemplo, que em projetos de assentamento no território paranaense, os (futuros) imóveis rurais, após o desmembramento do perímetro original do assentamento, em sua maioria, têm perímetro de até um módulo fiscal - 1MF. Em caso de adoção dos critérios da nova legislação, deverão ser reconstituídos unicamente cinco metros das faixas marginais contados da borda da calha do leito regular, independentemente da largura do curso d'água, ao contrário da previsão anterior: a partir da máxima cheia, leito mais alto, conforme Resolução 303/2002 do CONAMA.

## 2.1 DO ATO JURIDICO PERFEITO

Para se buscar uma resposta à indagação, necessário verificar a configuração do TAC como ato jurídico perfeito, instituto de proteção contra a retroatividade da legislação a ele superveniente, em respeito ao princípio constitucional da segurança jurídica, previsto no inciso XXXVI do art. 5º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. (BRASIL, 1988).

Dispõe a Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro, Decreto-Lei 4.657/1942, em seu art. 6º, §1º que “A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada”, disciplinando que “Reputa-se ato jurídico o já consumado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou.” (BRASIL, 1942).

A respeito do tema, Luís Roberto Barroso consignou:

Na seqüência dos eventos, direito adquirido traduz a situação em que o fato aquisitivo aconteceu por inteiro, mas por qualquer razão ainda não se operaram os efeitos dele resultantes. Nesta hipótese, a Constituição assegura a regular produção de seus efeitos, tal como previsto na norma que regeu sua formação, nada obstante a existência da lei nova. Por fim, o direito consumado descreve a última das situações possíveis – quando não se vislumbra mais qualquer conflito de leis no tempo – que é aquela na qual tanto o fato aquisitivo quanto os efeitos já se produziram normalmente. Nesta hipótese, não é possível cogitar de retroação alguma. (BARROSO, 2004, p.51).

Sob tais premissas, tem-se que o termo de ajustamento de conduta é ato jurídico perfeito formado sob à égide da Lei 4771/1965, mesmo que os seus efeitos não tenham se concretizado inteiramente no mundo dos fatos, situação em que se teria o ato consumado.

Em análise acerca de caso semelhante, Guilherme José Purvin de Figueiredo e Marcelo Abelha Rodrigues, entenderam pela irretroatividade da nova legislação (e inconstitucionalidade da sua regulamentação, conforme abaixo será abordado):

A primeira premissa a ser sedimentada é a de que ato jurídico perfeito não é o ato definitivamente exercido. Isso porque existe uma diferença ontológica entre o ser e a sua eficácia. Todo ato jurídico possui um conteúdo, uma essência que o tipifica como tal. Também possui uma forma, solene ou não. E, igualmente, existe o ato para produzir efeitos. Antes de um ato jurídico ser um “ato jurídico perfeito e acabado” ele é mera potência de ato ou ato em potência, sem ainda capacidade para produzir efeitos que só poderão acontecer depois que a potência passar a ser ato. (2016, p.310).

Ante a independência entre os planos de existência e eficácia, o TAC configura ato jurídico perfeito no momento em que é firmado por seus atores, independentemente dos seus efeitos, gerados ou não, de forma que a superveniência da nova legislação não tem o condão de lhe atingir e lhe modificar.

Foi neste sentido em que se manifestaram Fernando Akaki e Nathan Glina:

Eventuais pedidos de adequação de termos de ajustamento de conduta celebrados, por compromissários, devem ser afastados, por ofensa ao princípio da segurança jurídica, no que tange à garantia ao direito adquirido e ao ato jurídico perfeito. (AKAKI, GLINA, 2012, p. 29).

Em que pese a subsunção da norma e se poder-dever assegurar o princípio da segurança jurídica tutelada pela Constituição Federal no art. 5º, XXXVI, tal princípio poderia ser objeto de ponderação, em cotejo com outros princípios igualmente constitucionais, como a função social da propriedade. (BRASIL, 1988).

Todavia, tal exame restou prejudicado em razão da ausência de dados concretos e devidamente demonstrados, como, por exemplo, a quantificação de possíveis novos lotes de reforma agrária a serem criados em áreas supostamente consolidadas até 22/07/2008.

## 2.2 PRESCRIÇÃO DO TAC

O caso concreto igualmente permitiu uma análise de eventual prescrição do TAC firmado entre IAP e INCRA em 2009 e que previa a última obrigação exigível até março de 2013.

Sob tal enfoque, portanto, questiona-se o plano da eficácia do TAC, pois ultrapassados cinco anos, em tese, incidiria o prazo prescricional a fulminar as obrigações, conforme prevê o art. 1º do Decreto nº 20.910/1932:

As dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal, seja qual for a sua natureza, prescrevem em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem. (BRASIL, 1932).

No entanto, conforme o entendimento do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, admite-se a prescrição das obrigações pecuniárias, que são inexistentes no TAC em questão, mas não a prescrição do fundo de direito, qual seja a obrigação da recomposição ambiental nos 256 projetos de assentamento paranaenses.

[...] Por tal razão, no que alude à prescrição, aplica-se a lei especial consistente no Decreto n.º 20.910/1932 em detrimento das disposições contidas no Código Civil: 'As dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal, seja qual for a sua natureza, prescrevem em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem' (artigo 1º). Resta perquirir, no caso concreto, qual o termo inicial do lustro prescricional. No caso em tela, a multa vence diariamente, ou seja, cada dia em que a exigência permanece pendente importa em um acréscimo de R\$ 10,00 (dez reais) ao valor fixado (quantia por item descumprido). Não se cogita, portanto, na prescrição do fundo de direito, cabendo o seu reconhecimento apenas com relação às sanções aplicadas anteriormente ao quinquênio que precedeu o ajuizamento da execução (11.04.2013), ou seja, antes de 11.04.2008. [...]. (TRF4, 2013).

Seria possível, a partir da desta premissa, entender que houve a prescrição do cumprimento das obrigações conforme a Lei 4.771/65, passando a reger a obrigação do cumprimento do "fundo de direito" a Lei 12.651/2012?

Para se proceder a análise da questão, localizou-se posicionamento consolidado da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que o novo Código Florestal não pode alcançar as situações pretéritas, sob pena de admissão do retrocesso ambiental. Serve como paradigma do entendimento a seguinte decisão,

[...] 2. Em matéria ambiental, deve prevalecer o princípio *tempus regit actum*, de forma a não se admitir a aplicação das disposições do novo Código Florestal a fatos pretéritos, sob pena de retrocesso ambiental. 3. "O novo Código Florestal não pode retroagir para atingir o ato jurídico perfeito, os direitos ambientais adquiridos e a coisa julgada, tampouco para reduzir de tal modo e sem as necessárias compensações ambientais o patamar de proteção de ecossistemas frágeis ou espécies ameaçadas de extinção, a ponto de transgredir o limite constitucional intocável e intransponível da 'incumbência' do Estado de garantir a preservação e a restauração dos processos ecológicos essenciais (art. 225, § 1º, I)" (AgRg no REsp 1.434.797/PR, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 17/05/2016, DJe 07/06/2016) 4. No presente caso, conforme consta do acórdão do Tribunal de origem, o Termo de Ajustamento de Conduta - TAC foi plenamente celebrado sob a vigência da legislação anterior, devendo este ser regido pelo Código Florestal vigente há época da celebração do acordo. 5. Agravo interno não provido.(STJ, 2019)

Conforme José Joaquim Gomes Canotilho, citado por NAGAO:

A liberdade de conformação política do legislador sofre restrições no tocante à reversibilidade política-jurídica da proteção ambiental, sendo vedada a adoção de novas políticas retrocessivas em relação a posições jurídico-ambientais fortemente enraizadas na cultura dos povos e na consciência jurídica geral. (NAGAO, 2014, p.11)

O entendimento seria pela vedação ao retrocesso ambiental e igualmente, de respeito aos direitos ambientais adquiridos, direitos estes difusos e transgeracionais.

No entanto, deve-se perquirir se haveria, tecnicamente, o retrocesso legal no caso de aplicação da Lei 12.651/2012? A pergunta enseja uma série de questionamentos técnicos e interdisciplinares no sentido de verificar se a nova legislação é mais ou menos protetiva ao meio ambiente.

É sabido que houve o questionamento de dispositivos da Lei 12.651/2012, pelas ações diretas de inconstitucionalidade n. 4901, 4902, 4903 e 4937, junto ao Supremo Tribunal Federal. Em tais ações foi realizada audiência pública convocada pelo Ministro Luiz Fux em 2016, cuja transcrição foi objeto de leitura. As manifestações dos especialistas e interessados se deram no prazo de dez minutos, de forma que as

sustentações sofreram limitação temporal. A limitação, todavia, não impediu a realização de pesquisas mais aprofundadas.

### 2.3 EXAME INTERDISCIPLINAR DO FUNDO DE DIREITO SOB A APLICAÇÃO DA LEI 12.651/2012

Na audiência pública realizada junto ao STF, chama a atenção a contraposição de posicionamentos entre a defesa e contrariedade dos dispositivos invocados, dentre os quais se apresentam como relevantes para esta análise o cômputo das áreas de APP no percentual de reserva legal e a admissão de áreas consolidadas até 22/07/2008 (data da entrada em vigor do decreto regulamentador 6.5014 de 22/07/2008, "marco zero" da política ambiental).

Vários cientistas se posicionaram contra a fixação de somente cinco metros de área de preservação permanente de matas ciliares, demonstrando sua insuficiência para a preservação dos rios e da biodiversidade. Destaca-se esta abordagem, eis que, como mencionado anteriormente, os lotes de reforma agrária se configurariam com tal metragem de APP em razão do seu tamanho usual não exceder um módulo fiscal, tendo, portanto, grande impacto no cumprimento do termo de ajustamento de conduta em análise.

Os excertos abaixo representam as vozes relevantes do maior debate judicial que se deu sobre a matéria até o presente momento e, em que pese sejam bastante estendidos, buscou-se não os limitar demasiadamente em razão da complexidade e tecnicidade da matéria estranha ao direito.

Transcreve-se primeiramente o trecho da exposição de José Luiz De Attayde, pesquisador da Associação Brasileira de Limnologia - ABLIMNO:

O conhecimento acumulado nas décadas de 70 e 80, desde os estudos pioneiros da década de 60 que removeram a vegetação em bacias experimentais para avaliar o impacto da remoção da vegetação nos recursos hídricos, já mostrava a necessidade de ampliar de cinco metros para trinta metros a faixa marginal de APPs, para uma efetiva conservação das funções ecológicas das matas ciliares.

[...] Neste artigo de revisão de 24 páginas, publicado em 2014 no jornal da Associação Americana de Recursos Hídricos, os autores sintetizam o conhecimento acumulado, até o presente momento, de estudos realizados em diversos lugares do mundo publicados em centenas de outros artigos sobre o tema.

[...] Os autores concluem, com base nessa revisão, que larguras maiores ou pelo menos iguais - isso pode ser lido na última frase do resumo -, maiores ou, pelo menos, iguais a trinta metros são necessárias para a proteção da integridade física, química e biológica de pequenos riachos. Para finalizar, eu gostaria de concluir que há um consenso científico entre os limnólogos que a garantia de manutenção de uma faixa de trinta metros, mínima, uma faixa mínima, de trinta metros de Área de Preservação Permanente, ao longo das margens de rios, lagos e outros corpos d'água, sejam eles permanentes ou intermitentes, é fundamental para a conservação dos recursos hídricos e dos ecossistemas aquáticos. . (2016, p. 53).

Por fim, concluiu:

Bom, então os dispositivos da Lei 12.651/2012, que reduzem a largura das APPs e modificam o bordo de referências das mesmas, do nível mais alto do curso d'água para um nível mais baixo, ameaçam a integridade dos ecossistemas aquáticos continentais e os serviços que os mesmos prestam à sociedade brasileira. Tais dispositivos legais representam um grande retrocesso legislativo - no nosso entendimento -, em termos de matéria socioambiental, e violam claramente o art. 225 da Constituição Federal. (2016, p. 58).

Segue a exposição de Nurit Bensusan, Professora Doutora da Universidade de Brasília e Pesquisadora do Instituto Socioambiental:

[...] Ou seja, com as APPs degradadas, reduzidas, é possível preservar recursos hídricos? A resposta é negativa. O papel das APPs das beiras de cursos d'água, como filtros de sedimentos, reduzindo a quantidade de fertilizantes e pesticidas que chegam ao meio aquático e sua função de proteção do solo e da promoção da infiltração da água no solo para a recargados aquíferos, são vastamente documentadas. A persistência desses dispositivos na lei terá consequências nefastas. A mais evidente é o colapso do abastecimento urbano, que crises hídricas, como a de São Paulo, já mostram o que pode acontecer, já oferecem um vislumbre, mas há consequências também para a produção de energia, para as atividades industriais e para a agricultura, atividade muito dependente da água. Igualmente, a qualidade de água é fortemente impactada pela remoção, pela degradação e pela redução da vegetação ripária, ou seja, essa vegetação localizada na margem dos cursos d'água. É essa vegetação que protege os solos, evitando erosão e assoreamento. E a eficiência e a extensão desse benefício dependem da manutenção, da integridade dessa vegetação e dos processos ecológicos ali existentes. (2016, p. 81).

Sergius Gandolfi, da Escola Superior de Agricultura "Luiz De Queiroz" - ESALQ - USP, sustentou sua contrariedade a dispositivos da nova legislação:

O que estou plantando? Um apagão hídrico dentro do País. Mas não é só isso, eu não tenho só o dano local, eu tenho o dano à distância. Na medida em que a água não infiltra no solo, porque o solo é compactado nas áreas agrícolas, e o solo poroso da mata ciliar não existe mais, quando chover na microbacia, a água correrá toda para o ribeirão, de um ribeirão para outro, e, no rio maior, sai arrastando toda a infraestrutura de estradas, pontes, inundando as cidades e destruindo o patrimônio público e privado. Além disso, propagação de doenças, afeta o abastecimento público e, definitivamente, produz o assoreamento das represas de abastecimento público e das hidrelétricas. Ademais, temos o assoreamento dos portos. [...] Não tem base científica para aceitar isso. A mesma coisa para os reservatórios pequenos e os lagos menores de 1 hectare, eles não vão sofrer assoreamento, porque a Lei mandou? A erosão sabe que aquilo é um lago de 1 hectare? Não! A erosão vai cair lá dentro, vai assorear e vai destruir a maioria dos lagos e açudes do País, que são os lagos pequenos e que, por isso mesmo, vão se encher de terra rapidamente. [...] Pode o Congresso Nacional criar uma lei que cancela a lei da gravidade? Que faz com que a erosão desapareça da beira do rio? Não! (2016, p.89).

É certo que outras entidades, tais como a EMBRAPA, posicionaram-se favoravelmente à nova legislação, fundamentando-se em estudos técnicos e científicos de inovações tecnológicas que melhor aproveitam o uso do solo sem prejuízo do meio ambiente. A respeito de tal enfoque transcreve-se, parcialmente a manifestação de Evaristo Eduardo De Miranda (Empresa Brasileira De Pesquisa Agropecuária, Chefe-Geral da EMBRAPA Monitoramento Por Satélite):

Eu queria concluir dizendo que, muitas vezes, a contestação dos artigos do Código trata a agricultura brasileira como no neolítico, não incentiva as boas práticas. A questão não é apenas onde a gente pratica a agricultura, conforme o meu antecessor mostrou, mas como a gente pratica; se faz com conservação, com cultura perene. Nós temos que incentivar, e para isso precisa ter essa visão territorial multidimensional. É o que a Embrapa tem tentado fazer nesse processo, dando as suas contribuições. Nós estamos com quase cinco anos, como foi evocado, daqui a dez anos ajustar essa legislação, certamente nós vamos aprender com a aplicação, vamos melhorar as coisas, mas, agora, acho que seria um retrocesso muito grande. (2016, p. 98).

No que diz respeito ao cômputo de áreas de preservação permanente no percentual legal de reserva legal, vale registrar o que sustentou o Professor Jean Paul Metzger, em entrevista realizada pelo Instituto Humanitas Unisinos, quando instado a se manifestar acerca da necessidade de separar a reserva legal de área de preservação permanente:

As APPs servem para proteger áreas mais sensíveis e a Reserva Legal é uma reserva de floresta, e atualmente é entendida como uma reserva de espécies para a proteção da diversidade biológica dos ambientes florestais. Por isso precisamos manter as duas áreas para ter uma paisagem saudável.

Ao juntar a Reserva Legal e as APPs, haverá uma redução de 10 a 15% na Reserva Legal. Considerando, de acordo com o novo texto do Código Florestal, que os pequenos proprietários não precisam ter Reserva Legal, e adicionando a isso o fato de que a Reserva Legal pode ser recuperada com 50% de espécies exóticas, ou 50% da área com espécies exóticas, isso praticamente extingue as Reservas Legais do território brasileiro, reduz e fragmenta enormemente essas áreas. Esse novo Código Florestal praticamente extingue as Reservas Legais. (2011, não p.).

Aliás, este mesmo cientista, quando representando a Associação Brasileira de Ciência Ecológica e Conservação, quando da audiência pública realizada no âmbito das ações diretas de inconstitucionalidade no STF, asseverou:

[...] Ou seja, há uma clara evidência científica de que há um mínimo de quantidade de vegetação nativa necessária para se manter diversidade biológica em paisagens modificadas pelo homem. O Código antigo, de 1965, permitia chegar nesse patamar mínimo, fora da Amazônia Legal, porque, fora dela, a gente tem mais ou menos - não é uma média nacional - uma média de 10% de APP, mais 20% de reserva legal; a gente estava nesse patamar mínimo. [...] a gente vai ter, pelo menos em muitos casos, apenas APPs nas paisagens, o que representa mais ou menos 10%. E, como essas APPs também foram diminuídas, isso significa que a gente vai ter paisagens com menos de 10% de cobertura florestal ou de cobertura de vegetação nativa, o que significa que a lei exige, atualmente, muito menos do que é necessário, e comprovado pela ciência, de vegetação nativa para a preservação de biodiversidade e dos seus serviços ecossistêmicos. (2016, p.10)

No artigo "O Código Florestal tem base científica?", o mesmo cientista afirmou que:

Na Mata Atlântica, Metzger et al. (1997, 1998) trabalharam com 15 corredores de mata ripária ao longo do rio Jacaré-Pepira, no interior do estado de São Paulo. Nestes corredores, que variaram de 30 a 650 m de largura, os autores levantaram a diversidade de árvores e arbustos, e puderam observar que apenas 55% delas estava presente em corredores de menos de 50 m, enquanto 80% estava presente em corredores com mais 100 m. Esses dados confirmam que corredores de apenas 30 m têm capacidade muito limitada de manutenção da biodiversidade. Desta forma, o conhecimento científico obtido nestes últimos anos permite não apenas sustentar os valores indicados no Código Florestal de 1965 em relação à extensão das Áreas de Preservação Permanente, mas na realidade indicam a necessidade de expansão destes valores para limiares mínimos de pelos menos 100 m (50 m de cada lado do rio), independentemente do bioma, do grupo taxonômico, do solo ou do tipo de topografia. (2010, não p.).

Tais posicionamentos igualmente constam na obra *O Código Florestal e a Ciência: Contribuições para o diálogo*, fruto de trabalho de pesquisa realizada por membros do Grupo de Trabalho do Código Florestal, formado pela Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) e Academia Brasileira de Ciências

(ABC). Importante notar que o trabalho foi realizado por membros de vários cientistas ligados a várias instituições, tais como EMBRAPA, INPE, diversas Universidades, destacando-se, portanto, o profundo compromisso científico.

Destaca-se trechos da obra, no que diz respeito à importância da preservação das APPs e reserva legal para a conservação da biodiversidade:

Entre os impactos negativos da redução de APPs e de RL estão a extinção de espécies de muitos grupos de plantas e animais (vertebrados e invertebrados); o aumento de emissão de CO<sub>2</sub>; a redução de serviços ecossistêmicos, tais como o controle de pragas, a polinização de plantas cultivadas ou selvagens e a proteção de recursos hídricos; a propagação de doenças (hantavírus e outras transmitidas por animais silvestres, como no caso do carrapato associado à capivara); intensificação de outras perturbações (incêndios, caça, extrativismo predatório, impacto de cães e gatos domésticos e ferais, efeitos de agroquímicos); o assoreamento de rios, reservatórios e portos, com claras implicações no abastecimento de água, energia e escoamento de produção em todo o país. (2012, p.68).

Prossegue o estudo no que diz respeito à largura das APPs:

#### 1.3.1 As larguras das Áreas de Preservação Permanente (APP) ripárias

A legislação atual estipula uma série de larguras mínimas de Áreas de Proteção Permanente ripárias e no entorno de reservatórios e nascentes. Tais limites foram determinados com base no conhecimento científico disponível quando o Código Florestal de 1965 foi alterado em 1989. Os rios menores, além de terem grande expressão na rede hidrográfica brasileira, abrigam uma fauna única. Estudos de anfíbios anuros (sapos e rãs) na Mata Atlântica indicam que 50% das espécies estão concentradas em riachos com menos de 5 m de largura (TOLEDO et al., 2010). Somente na última lista de espécies ameaçadas do estado de São Paulo, das 66 espécies de peixes classificadas em algum grau de ameaça, 45 mostram alta fidelidade a riachos e, portanto, são dependentes da qualidade do hábitat circundante e interno.

Há um grande número de espécies de mamíferos semiaquáticos, como ariranhas e lontras que dependem das matas ciliares (GALETTI et al., 2010), além de diversas espécies de aves (DEVELEY e PONGILUPPI, 2010), répteis (MARQUES et al., 2010), borboletas (FREITAS, 2010) e peixes (CASSATI, 2010) ameaçados de extinção, que vivem exclusivamente nessas áreas.

A efetividade dessas faixas de vegetação remanescente depende de vários fatores, dentre eles o tipo de serviço ecossistêmico considerado e a largura de vegetação preservada. Por exemplo, há dados que indicam que larguras de 30 m seriam suficientes para as matas ripárias reterem boa parte dos nitratos vindos dos campos agrícolas (PINAY e DÉCAMP, 1988). No entanto, dadas as suas múltiplas funções, incluindo a fixação de solo, proteção de recursos hídricos e conservação de fauna e flora, deve-se pensar na largura mínima suficiente para que essa faixa desempenhe de forma satisfatória todas as suas funções.

Por consequência, do ponto de vista científico, a definição dessa largura deveria respeitar o serviço ecossistêmico mais exigente, incluindo-se nessa avaliação a conservação da biodiversidade. Além da conservação local, em termos biológicos, os corredores formados pela vegetação ciliar são reconhecidos como elementos que facilitam o fluxo de indivíduos. (2012, p. 69).

Interessa também a questão da separação entre a reserva legal e as áreas de APP:

Uma das atuais propostas de alteração do Código Florestal expande as possibilidades de incorporar a APP no cômputo da RL de todas as propriedades. O maior objetivo dessa alteração é a redução do passivo ambiental, uma vez que esse mecanismo não deverá ser autorizado caso implique na supressão de novas áreas de vegetação nativa. Com essa alteração, uma propriedade (com mais de quatro módulos fiscais) que incluir 10% de APP só precisará manter mais 10% adicionais como RL; aquela que tiver mais de 20% de APP não terá de manter qualquer RL. Haveria assim uma substituição de RL por APP. Esse cálculo combinado não faz sentido em termos biológicos. Áreas de APP e RL possuem funções e características distintas, conservando diferentes espécies e serviços ecossistêmicos. Áreas de APP ripárias diferem das áreas entre rios mantidas como RL; analogamente, APPs em encostas íngremes não equivalem a áreas próximas em solos planos que ainda mantêm vegetação nativa, conservadas como RL.[...]Entre outras causas, o descumprimento do Código Florestal vigente no que tange às APPs e RLs é um dos principais fatores responsáveis pelo contínuo aumento no número de espécies brasileiras vulneráveis e ameaçadas de extinção nas listas atualizadas periodicamente pelas sociedades científicas e adotadas pelos órgãos e instituições da área ambiental. [...] A sobrevivência das espécies depende de suas habilidades de se deslocarem pela paisagem. Onde a vegetação original encontra-se reduzida e dispersa em inúmeros fragmentos, isolando e reduzindo o tamanho das populações nativas que nela vivem, corredores de vegetação nativa podem ter papel capital, pois muitas espécies silvestres não conseguem usar ou cruzar áreas abertas criadas pelo homem, nem quando se trata de interferências muito estreitas como estradas (DEVELEY e STOUFFER, 2001. (2012. p. 73).

Diante de tais posições há substancial lastro científico metajurídico para configuração de retrocesso ambiental na aplicação das disposições da nova legislação ao TAC firmado em 2009.

Vale dizer que ainda que sejam considerados os argumentos científicos favoráveis à nova legislação, não se afasta o fato de que se tem inegavelmente um embate entre as posições, uma favorável e outra contrária a respeito dos dispositivos legais questionados no STF e que acabaram sendo interpretados constitucionais.

Contudo, o fato que precede esta análise é a realização de um termo de ajustamento de conduta sob a vigência da legislação anterior, sem dúvida alguma mais protetiva. E, mesmo que não assim não fosse, em respeito aos que se filiam a

outro entendimento, o debate técnico (entendido como incerteza científica de segurança contra danos), à luz do substrato TAC do caso concreto, enseja a aplicação do princípio da precaução reconhecido no Direito Brasileiro, citado no voto do Min. Luiz Edson Fachin, na ADI 4901/DF:

É nesse sentido que se poderia invocar o princípio da precaução, normativamente previsto na Declaração do Rio em 92, segundo o qual “quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental”. Registre-se, neste ponto, que, consoante a jurisprudência desta Corte, “o Estado Brasileiro ratificou sua adesão ao Princípio da Precaução, ao assinar a Declaração do Rio” (RE 835.558, Rel. Ministro Luiz Fux, Pleno, DJe 07.08.2017). (2018, não p.).

No mesmo sentido, Benjamin entende que ao juiz “havendo pluralidade de sentidos possíveis, deve escolher o que melhor garanta os processos ecológicos essenciais e a biodiversidade.” (2014, p.22).

Cabe acrescentar a conclusão do Congresso Internacional de Direito Ambiental, Oficina de Trabalho, Geral II, quanto ao Código Florestal: “Os princípios da proibição do retrocesso e do *in dubio pro natura* são princípios de direito ambiental e se aplicam especialmente à interpretação da Lei 12.651/2012”. (2014).

Finalizando o raciocínio, é de uma pertinência ímpar o registro feito por Prieur:

Os críticos ao princípio da não regressão ambiental não deixarão de invocar uma nova forma de imobilismo ou de conservadorismo. Na realidade, avaliaremos rapidamente o quanto o direito ao ambiente não é um direito humano com os demais salvaguardar o que já foi adquirido em matéria ambiental não é uma volta ao passado, mas, ao contrário, uma garantia de futuro. (PRIEUR, 2011, p.45)

Em conclusão, o princípio da precaução, ou mesmo do *in dubio pro natura*, enseja a aplicação das disposições da Lei 4.771/1965 no termo de ajustamento de conduta firmado.

#### 2.4 DA INEXISTÊNCIA DE INTERESSE SOCIAL A SER TUTELADO NO CASO CONCRETO, DIVERSO DO EXAME EM ABSTRATO REALIZADO PELO STF

Observe-se que no debate judicial acerca da constitucionalidade foi sopesado o interesse social, especialmente quanto aos dispositivos aplicáveis ao pequeno

produtor rural, conceito que abrange, por expressa disposição, os lotes de reforma agrária, nos termos do inciso V do art. 3º da Lei 12.651/2012. O interesse social foi reconhecido como um dos pés da sustentabilidade no exame de constitucionalidade em abstrato (ou seja, em tese). Visou-se a regularização do pequeno produtor rural no sentido de legitimá-lo no processo produtivo.

Todavia, no caso concreto tem-se um cenário diverso, ou seja, 256 projetos de assentamento criados pelo INCRA no Estado do Paraná, cujos atos de criação contemplaram as áreas de APP e reserva legal devidamente delimitadas e cujos lotes foram dimensionados como suficientes para a exploração por uma unidade familiar. O exercício de atividades sobre áreas protegidas ambientalmente não encontra, portanto, a necessidade de tutela do interesse social dos pequenos produtores.

Sob outro prisma, conforme restou antes abordado, não se tem conhecimento prévio acerca da possibilidade de criação de novos lotes em áreas consolidadas antes de 22/07/2008, para a destinação a novas famílias. E ainda que houvesse, certamente a destinação a uma nova família certamente causaria impactos na convivência do grupo local, pois a unidade familiar "consolidadora" da exploração certamente se sentiria lesada.

Igualmente, o redesenho dos projetos de assentamento implicaria realização de retrabalho que impactaria diretamente na comunidade atingida, inclusive com nova configuração de todos os lotes do projeto de assentamento.

Dada a existência de debates cientificamente sustentados, apesar da constitucionalidade dos dispositivos questionados no STF, o cenário posto tem origem em termo de ajustamento de conduta e seria temerário a autarquia fundiária se pautar pelo cumprimento das obrigações conforme a nova legislação.

Vale registrar que o STJ teve a oportunidade de se manifestar quanto à pretensão de aplicação retroativa da lei 12.651/2012 invocando, para tanto, os argumentos/decisões constantes das ADIs 4.901, 4.902, 4.903 e 4.937 e da ADC 42. No caso, reiterou-se o entendimento pelo cumprimento da Lei anterior, sob pena de retrocesso ambiental.

[...] a jurisprudência desta Corte é no sentido de que, em matéria ambiental, deve prevalecer o princípio *tempus regit actum*, de forma a não se admitir a aplicação das disposições do novo Código Florestal a fatos pretéritos, sob pena de retrocesso ambiental.<sup>3</sup> Desinfluyente ao caso concreto o que decidido pelo Supremo Tribunal Federal ADI's 4.901, 4.902, 4.903 e 4.937 e da ADC 42, pois a vedação de retrocesso ambiental aqui invocada diz respeito à aplicação do novo Código Florestal a demandas iniciadas sob a égide da legislação anterior, [...]. (STJ, 2018).

Afasta-se, portanto, a aplicação da Lei 12.651/2012 a fatos pretéritos.

## 2.5 DO PRINCÍPIO DA ISONOMIA - ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE LOTES DE PROJETOS DE ASSENTAMENTO E PARTICULARES

Necessário analisar a questão sob o princípio da isonomia, considerando possível violação da igualdade entre o proprietário de pequena propriedade rural, que venha a ser beneficiado com a flexibilização da Lei 12.951/2012, em cotejo com as unidades familiares assentadas pelo INCRA, cujos projetos de assentamento tenham sido contemplados no TAC firmado, sujeitando-se à lei revogada.

Ter-se-ia, em uma apressada análise, o mesmo substrato de fato para diversas consequências jurídicas. No entanto, considerando que os projetos de assentamentos foram criados e ainda se encontram sob a tutela do INCRA, não se trata da condição de particulares em situação idêntica.

Quando da criação dos projetos de assentamento, o INCRA definiu as áreas necessárias e suficientes para o desenvolvimento de uma unidade familiar, sempre em respeito ao desenho original dos lotes com o respeito às APPs e reserva legal. Desta forma não se pode alegar a identidade de situação com outro particular, não tutelado pelo INCRA e que poderia, eventualmente, ser prejudicado pela limitação do tamanho da sua área a "legitimar" o avanço das suas atividades nas áreas de APP.

Em um caso se tem o interesse social tutelado nas decisões das ADIs julgadas pelo STF enquanto no segundo não haveria pois a autarquia agrária teria elaborado os assentamentos em terras suficientes para a subsistência familiar digna.

## 2.6 DO ART. 12 DO DECRETO 8.245/2014

Por fim, não se pode deixar de abordar a previsão do art. 12 do Decreto 8.245/2014:

Art. 12. Os termos de compromissos ou instrumentos similares para a regularização ambiental do imóvel rural referentes às Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito, firmados sob a vigência da legislação anterior, deverão ser revistos para se adequarem ao disposto na Lei no 12. 651, de 2012.

§ 1º O disposto no caput aplica-se exclusivamente aos casos em que o proprietário ou o possuidor do imóvel rural requerer a revisão. § 2º Realizadas as adequações requeridas pelo proprietário ou possuidor, o termo de compromisso revisado deverá ser inscrito no Sicar.

§ 3º Caso não haja pedido de revisão, os termos ou instrumentos de que trata o caput serão respeitados. (BRASIL, 2014).

O dispositivo foi reproduzido no art. 5º da Lei do Estado do Paraná, nº 18.295/2014 e regulamentado pelo Decreto Estadual 11.515/2018.

Toda a fundamentação anteriormente exposta tem assento constitucional, especialmente no art. 225 da CF, sem prejuízo do art. 5º XXXVI. Portanto, os dispositivos postos em análise possuem constitucionalidade duvidosa na medida em que lançam certa disponibilidade a direitos coletivos e transgeracionais adquiridos.

Em análise acerca de caso semelhante, Guilherme José Purvin de Figueiredo e Marcelo Abelha Rodrigues entenderam pela "manifesta a inconstitucionalidade do art. 12, *caput*, do Decreto Federal 8.235, de 5 de maio de 2014, quando determina a revisão de ato jurídico perfeito com a finalidade de, mais uma vez na recente e triste história do Direito Ambiental Brasileiro, promover mais uma vez o retrocesso ambiental." (2016, p.317).

Posicionam-se no mesmo sentido Akaki e Glina quando afirmam que:

[...] Ainda, no que tange aos compromissos de ajustamento de conduta, não seria possível sua alteração "para menos", em verdadeira *reformatio in pejus* ainda que com isso concordasse o órgão público tomador, notadamente com fulcro em norma inconstitucional, ainda que não formalmente declarada, desprotegendo-se o bem jurídico tutelado. (2012, p.35).

Diante da envergadura da fundamentação acima exposta, não se pode ter tais dispositivos como constitucionais.

### 3 CONCLUSÕES

Esta análise foi efetuada considerando a preexistência de obrigações materializadas em termo de ajustamento de conduta firmado entre a autarquia agrária federal e o órgão estadual ambiental.

No desenvolvimento, restou caracterizado o TAC como ato jurídico perfeito, assim como, à luz da jurisprudência, restou afastada a possibilidade de se admitirem prescritas as obrigações de fazer de fundo de direito firmadas sob à égide do Código Florestal revogado.

Entendeu-se que as obrigações devem ser pautadas pelas disposições do Código Florestal de 1965, invocando-se o princípio da precaução ambiental, eis que há evidente embate técnico quanto a configuração de retrocesso ambiental com a superveniência da Lei 12.651/2012.

Na esteira do raciocínio, afastou-se eventual violação ao princípio da função social da propriedade, eis que o caso concreto é *sui generis* na medida em que as propriedades rurais (a serem) destinadas pelo INCRA foram devidamente delimitadas considerando as áreas de tutela ambiental. Os imóveis foram desenhados em tamanho suficiente para a sua exploração digna.

Justamente sob este aspecto, não se pôde verificar violação ao princípio da isonomia, seja com parâmetros internos aos próprios projetos de assentamento ou com parâmetros/proprietários externos, de forma a ensejar outra conclusão a legitimar eventual ponderação de princípios constitucionais para a aplicação da Lei 12.651/2012 ao cumprimento do TAC.

Por fim, com lastro no desenvolvimento do presente trabalho, entendeu-se pela inconstitucionalidade do art. 12 do Decreto 8.245/2014.

## REFERÊNCIAS

AKAKI, F. R. V.; GLINA, n. Intertemporalidade e reforma do código florestal. Revista de Direito Ambiental, v.65, p. 27-40, 2012.

BARROSO, L. R. Em algum lugar do passado: segurança jurídica, direito intertemporal e o novo Código Civil. In: ROCHA, Carmen Lúcia Antunes (Coord.). Constituição e segurança jurídica: direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada: estudos em homenagem a José Paulo Sepúlveda Pertence. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 137-263.

BENJAMINM, A. H. V. Hermenêutica do novo Código Florestal. Revista de Direito Ambiental, v. 73, p. 15-24, jan./mar. 2014.

BRASIL. Conama. Resolução n. 303, de 20 de março de 2002. Dispõe sobre parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente. Diário Oficial da União, Brasília-DF, 13 mai. 2002.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição: República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Decreto 8.235/2014. Estabelece normas gerais complementares aos Programas de Regularização Ambiental dos Estados e do Distrito Federal, Brasília. Diário Oficial da União, 06 mai. 2014.

BRASIL. Decreto-Lei 4.657/1942. Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro, Diário Oficial da União, 16 jun. 1943.

BRASIL. Lei 12.651/2012, Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa, e dá outras providências, Diário Oficial da União, Brasília-DF, 28 mai. 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4901. Ministro Edson Fachin, Brasília, 22 fev. 2018. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/bibliotecaConsultaProdutoBibliotecaPastaFachin/anexo/ADI4901.pdf>> Acesso em 27 jun. 2019.

BRASÍLIA. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Interno no Recurso Especial 1759746/SP. Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 26/03/2019, DJe 02/04/2019)

BRASÍLIA. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Interno no Recurso Especial 1744609/SP. Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 26 mar. 2019. DJe 02 abr. 2019.

BRASÍLIA. Superior Tribunal de Justiça. Embargos de Declaração no Agravo Interno do Recurso Especial 1597589/SP. Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 19 out. 2018. DJe 27 jun. 2018

CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO AMBIENTAL, 2013. Brasília. *In*: Revista de Direito Ambiental, vol. 73, 2014 p. 440.

FIGUEIREDO, G. J. P.; RODRIGUES, M. A. Reserva Legal, Termo de Compromisso Ambiental, Ato Jurídico Perfeito e Questões de Direito Intertemporal. Revista de Direito Ambiental, v. 84, out-dez/2016, fl. 305/318

METZGER, J. P., Código Florestal: uma mensagem negativa. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/entrevistas/504514-codigo-florestal-uma-mensagem-negativa-entrevista-especial-com-jean-paul-metzger>>. Acesso em 18 out. 2019.

METZGER, J.P., O Código Florestal tem base científica? 2010, no prelo. Disponível em <http://www.lerf.esalq.usp.br/divulgacao/recomendados/artigos/metzger2010.pdf>>. Acesso em 18 jun. 2019.

NAGAO, Luís Ossamu Gelati. Diálogos entre o princípio da proibição de retrocesso socioambiental e o novo Código Florestal. Interesse Público-IP, Belo Horizonte, ano 16, n. 83, p. 87-112, jan./fev. 2014.

PARANÁ. Decreto 11.515/2018. Regulamenta a Lei nº 18.295, de 10 de novembro de 2014. Diário Oficial do Paraná, 29 out. 2019.

PARANÁ. Lei 18.295/2014. Institui o Programa de Regularização Ambiental das propriedades e imóveis rurais. Diário Oficial do Paraná, 11 nov. 2014.

PORTO ALEGRE. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Agravo de Instrumento 5027925-77.2013.4.04.0000. 4ª Turma. Relator: Cândido Alfredo Silva Leal, 17 dez. 2013.

PRIEUR, M. O princípio da proibição de retrocesso ambiental. *In*: O Princípio da proibição de retrocesso ambiental. 2011, Brasília-DF. Senado Federal. p. 46 Disponível em <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/242559>>. Acesso em 23 jul. 2019.

SOCIEDADE BRASILEIRA PARA O PROGRESSO DA CIÊNCIA E ACADEMIA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS. O código florestal e a ciência: contribuições para o diálogo. São Paulo, 2ª EDIÇÃO, 2012. Disponível em <[http://sbpcacervodigital.org.br/bitstream/20.500.11832/2634/2/Livro%20CodigoFlorestal\\_\\_2aed.pdf](http://sbpcacervodigital.org.br/bitstream/20.500.11832/2634/2/Livro%20CodigoFlorestal__2aed.pdf)>. Acesso em 19 jun. 2019.

STF. Transcrição da audiência pública na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.901 Distrito Federal. Brasília. 2016. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/TranscriesNovoCodigoFlorestal.pdf>>. Acesso em 18 jun. 2019.