

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

EDSON SALLES DE SOUZA

**A SUSPENSÃO DA EXIGIBILIDADE DAS INFRAÇÕES AMBIENTAIS SOBRE
ÁREAS CONSOLIDADAS A PARTIR DA NOVA LEGISLAÇÃO FLORESTAL**

CURITIBA/PR

2019

EDSON SALLES DE SOUZA

**A SUSPENSÃO DA EXIGIBILIDADE DAS INFRAÇÕES AMBIENTAIS SOBRE
ÁREAS CONSOLIDADAS A PARTIR DA NOVA LEGISLAÇÃO FLORESTAL**

Artigo apresentado como requisito parcial à conclusão da especialização em Direito Ambiental, Setor Ciências Agrárias, Universidade Federal do Paraná.

Orientador/Professor: Prof. Dr. Paulo de Tarso Pires de Lara

Co-orientadora: Jaqueline de Paula Heimann

CURITIBA/PR

2019

A Suspensão da Exigibilidade das Infrações Ambientais Sobre Áreas Consolidadas a Partir da Nova Legislação Florestal

Edson Salles de Souza

RESUMO

Os temas que envolvem questões ambientais cada vez ganham mais relevância, na medida em que tratam sobre recursos naturais com caráter de escassez. Nesse cenário, um dos grandes embates da atualidade se desenvolve sobre abertura de áreas no meio rural, contrastando a necessidade de preservação dos recursos naturais, com a demanda crescente pela produção de alimentos. Considerado como um retrocesso pelos seus críticos, o conceito de área consolidada implantado pelo novo código florestal, possibilita a regularização de áreas degradadas, com suspensão de penalidades, desde que, com ocupação antrópica preexistente ao marco temporal fixado na nova lei florestal (22/07/2008). Isso significa uma espécie de flexibilização do regime da responsabilidade civil ambiental, com suspensão das sanções, mediante o cumprimento de medidas de regularização ambiental. Tal previsão levou em conta o histórico de ocupação em áreas rurais no país, cuja cultura extrativista e de abertura de área de forma indiscriminada perdurou por muito tempo. Embora tal previsão tenha balizado a forma regularização de áreas rurais que se enquadrem no conceito legal, veremos que a questão ainda está longe de uma resolução, sobretudo pela ausência da legislação complementar que é necessária para a regularização ambiental de áreas consolidadas.

Palavras-chave: Novo Código Florestal. Área Consolidada. Responsabilidade Civil Ambiental. Área Rural Degradada. Suspensão de Sanções.

ABSTRACT

Issues involving environmental issues are becoming increasingly relevant as they address scarce natural resources. In this scenario, one of the major clashes today is about the opening of rural areas, contrasting the need to preserve natural resources with the growing demand for food production. Considered as a setback by its critics, the concept of consolidated area implemented by the new forest code, allows the regularization of degraded areas, with suspension of penalties, provided that, with anthropic occupation pre-existing to the timeframe established in the new forest law (07/22) / 2008). This means a kind of relaxation of the environmental liability regime, with suspension of sanctions, by means of compliance with environmental regularization measures. This prediction took into account the history of occupation in rural areas in the country, whose extractive culture and indiscriminate opening of the area lasted for a long time. Although this prediction has guided the regularization of rural areas that fit the legal concept, we will see that the issue is still far from a resolution, especially due to the absence of complementary legislation that is necessary for the environmental regularization of consolidated areas.

Keywords: New Forest Code. Consolidated Area. Environmental Liability. Degraded Rural Area. Suspension of Sanctions.

1. INTRODUÇÃO

A Lei nº 12.651/2012 (BRASIL, 2012a), conhecida como o novo código florestal, passou por diversos questionamentos sobre a constitucionalidade de grande parte dos seus artigos, objeto de Ações Diretas de Inconstitucionalidade e Declaratória de Constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal.

Foram vários os pontos da nova legislação que receberam duras críticas por se entender que representariam um retrocesso para o meio ambiente, conforme as palavras de Sérgio Sauer e Franciney Carreiro de França, na época da aprovação do texto:

A esmagadora maioria das propostas e mudanças até aqui feitas ao texto atual do Código Florestal representa processos, em médio e longo prazos, de disfunção socioambiental da terra e insegurança alimentar. Seja partindo da afirmação do direito absoluto de propriedade, seja sustentando a necessidade de produzir alimentos para saciar a fome do mundo, as propostas e alterações têm como propósito manter o uso ilegal de áreas que deveriam ser conservadas ou preservadas, representando riscos reais à biodiversidade brasileira (SAUER; DE FRANÇA, 2012).

No que interessa ao presente artigo, será abordada a questão da suspensão das infrações ambientais cometidas antes de 22 de julho de 2008, conforme as condições previstas no artigo 59, parágrafos 3º, 4º, e 5º, do Diploma Legal em questão (BRASIL, 2012a).

Esse ponto representou um dos trechos mais polêmicos da Lei, pois na prática, representaria uma espécie de “anistia” em relação a desmatamentos irregulares cometidos até o marco estabelecido como área consolidada, nos termos do artigo 3º, inciso IV, da nova legislação florestal, sendo classificado como um retrocesso pelos críticos dessa disposição, conforme explicam Daíse Felipe e Flávia Trentini:

Por isso, a adoção da data de 22 de julho de 2008 no conceito de área rural consolidada teria tido como objetivo isentar os causadores de danos ambientais da obrigação de reparação. A medida seria inconstitucional, por ferir os princípios consagrados no artigo 225 da Constituição, especialmente o princípio da reparação dos danos ambientais, o da restauração dos

processos ecológicos essenciais, e abriria margem para uma anistia coletiva dos ilícitos ambientais, por aplicação analógica a todo e qualquer dano ambiental, mesmo que posterior ao marco (NOBRE, 2014) (FELIPPE; TRENTINI, 2018).

Passados mais de sete anos desde o advento da Lei, ainda repercutem vários debates sobre esse ponto, sobretudo pela morosidade na implementação das medidas para regularização ambiental das propriedades rurais, como os Programas de Regularização Ambiental-PRA pelos estados, bem como pelas intermináveis prorrogações de prazo para inscrição no Cadastro Ambiental Rural-CAR, encerrado em 31 de dezembro de 2018, pelo Decreto nº 9.395/18 (BRASIL, 2018).

Portanto, o objetivo do presente trabalho é verificar a legalidade de tal disposição, a partir do preceito constitucional e infraconstitucional, bem como a sua efetividade, e se, ao fim e ao cabo, trouxe benefícios ou foi um retrocesso para o meio ambiente.

2. REVISÃO DE LITERATURA

2.1. A EVOLUÇÃO DA RESPONSABILIDADE CIVIL PELO DANO AMBIENTAL NO BRASIL

O aprimoramento da responsabilização civil por danos ambientais no Brasil é matéria relativamente nova, eis que por muito tempo houve o fomento uma cultura extrativista, inclusive com incentivo a abertura de áreas da Amazônia, em nome da expansão e crescimento econômico, sobretudo em regiões com potencial para exploração agrícola e pecuária, conforme abordagem de Filip Colson:

A degradação ambiental ocorre em todas as regiões do Brasil, mas apresenta mais intensidade na região Amazônica, principalmente nos estados do Mato Grosso, Pará e Rondônia, onde o sistema de uso da terra está pautado na extração madeireira e no desflorestamento, seguido pelo cultivo de pastagens, arroz, soja e milho (COLSON, 2011).

Nesse sentido, pode-se afirmar que os primeiros grandes marcos legislativos para a tutela do meio ambiente em âmbito nacional, foram códigos florestais de 1934 (BRASIL, 1934) e 1965 (BRASIL, 1965).

Outro marco muito importante para a tutela ambiental, ocorreu através do advento da Lei nº 6.938/81, que implementou a Política Nacional de Meio Ambiente (BRASIL, 1981). Foi nela que se estabeleceram conceitos de uso racional do solo, da água e do ar, determinando o planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais, prevendo sanções e responsabilização do agente poluidor.

Entretanto, a consolidação da proteção e responsabilização em matéria ambiental ocorreu a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), a qual foi pioneira ao dedicar um capítulo sobre a questão do meio ambiente.

No que se refere a responsabilização, o legislador constitucional foi claro quanto ao causador de danos ambientais, conforme redação do artigo 225, §3º:

As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados (BRASIL, 1988).

Assim, com o passar dos anos a noção de responsabilidade civil na esfera ambiental foi sendo aprimorada, mediante a compensação mais equivalente possível pelo dano causado.

Para melhor ilustração do conceito, nos valem do magistério do jurista Paulo de Bessa Antunes:

Na modernidade, com o desenvolvimento da noção de sujeito, da vontade livre e soberana, o conceito jurídico de culpa tornou-se mais importante, pois, como se sabe, um dos alicerces essenciais da construção jurídica do sujeito é, precisamente, a manifestação livre de vontade e, portanto, do subjetivismo psicológico. O responsável pelo dano tem o dever de repará-lo o mais amplamente possível. Reparar o dano significa a busca de um determinado valor que se possa ter como "equivalente" ao dano causado por aquele que praticou o ato ilícito (ANTUNES, 2013, p. 507).

Na seara ambiental, o conceito de responsabilização civil ganha ainda mais relevância, sobretudo quando abordado sob o prisma da reparação integral do dano, mediante o restabelecimento do *status quo ante*.

Isso porque, a valoração dos recursos ambientais, diferentemente de outras esferas, é praticamente impossível de ser realizada com total precisão, não sendo raras as ocasiões em que o dano causado é irreversível.

Conforme Édís Milaré, acerca da responsabilidade civil, “não se pode perder de vista que a finalidade do sistema de responsabilidade civil ambiental, nos dizeres da Constituição e da Lei, consiste na reparação do dano ambiental, com vistas ao restabelecimento do equilíbrio ecológico” (MILARÉ, 2018, p. 439).

Realizando um cotejo entre a responsabilidade civil ambiental, e o objeto do presente trabalho, tem-se um ponto de conflito, pois a noção de área consolidada, com a inexigibilidade das sanções por eventuais ilícitos ambientais cometidos antes do marco legal (22 de julho de 2008), aparenta uma espécie de remição por via oblíqua, eximindo o causador do dano do dever reparação.

Entretanto, o tema exige uma ponderação mais aprofundada, levando em conta fatores históricos e sociais, que acabaram influenciando o legislador na redação da nova lei florestal.

Nessa linha, vários estudos demonstram que a maioria das propriedades rurais, sobretudo de pequeno porte, não atendem às disposições da legislação ambiental, conforme diversos dados levantados em campo:

Diversos trabalhos têm avaliado a adequação de propriedades rurais à legislação ambiental, mostrando que, mesmo com a aprovação do novo Código Florestal Brasileiro, a Lei Federal nº 12.651/2012, há extensas áreas degradadas a serem recuperadas frente a essa nova legislação. Um exemplo é o trabalho de Jacovine et al. (2008), que analisou 47 propriedades rurais (10% das 469 propriedades existentes) de uma microbacia hidrográfica em Minas Gerais, verificando que todas as áreas amostradas estavam em desacordo com a legislação, tanto no que diz respeito às áreas de RL como de APP. Kauano e Passos (2008) analisaram o uso da terra em áreas de preservação permanente de uma bacia hidrográfica do estado do Paraná, constatando que mais de 60% das margens protetoras dos rios e córregos (APP) não estavam de acordo com a legislação para estas áreas (FEISTAUER, *et al.*, 2014).

Portanto, ao possibilitar a regularização de áreas degradadas, a legislação levou em conta a realidade ambiental dos imóveis rurais do país, criando instrumentos de regularização para situações consolidadas a partir do marco estabelecido no novo Diploma Legal.

2.2 O CONCEITO DE ÁREA CONSOLIDADA E AS CONDIÇÕES PARA A SUSPENSÃO DAS SANÇÕES AMBIENTAIS

Conforme já mencionado, o novo código florestal (Lei 12.651/12) inovou ao estabelecer um conceito de área consolidada, na medida que a legislação revogada (Lei 4.771/65) previa apenas a obrigação de recuperar áreas de reserva legal, e a recuperação das áreas de preservação permanente era regulada através de processos administrativos ou judiciais.

Nesse ponto, a nova legislação florestal estabelece como área rural consolidada, “área de imóvel rural com ocupação antrópica preexistente a 22 de julho de 2008, com edificações, benfeitorias ou atividades agrossilvipastoris, admitida, neste último caso, a adoção do regime de pousio”, conforme artigo 3º, IV (BRASIL, 2012a).

Por seu turno, os parágrafos 3º e 4º, do artigo 59, mesmo Diploma Legal, estabeleceram o seguinte:

§ 4º No período entre a publicação desta Lei e a implantação do PRA em cada Estado e no Distrito Federal, bem como após a adesão do interessado ao PRA e enquanto estiver sendo cumprido o termo de compromisso, o proprietário ou possuidor não poderá ser autuado por infrações cometidas antes de 22 de julho de 2008, relativas à supressão irregular de vegetação em Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito.

§ 5º A partir da assinatura do termo de compromisso, serão suspensas as sanções decorrentes das infrações mencionadas no § 4º deste artigo e, cumpridas as obrigações estabelecidas no PRA ou no termo de compromisso para a regularização ambiental das exigências desta Lei, nos prazos e condições neles estabelecidos, as multas referidas neste artigo serão consideradas como convertidas em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente, regularizando o uso de áreas rurais consolidadas conforme definido no PRA (BRASIL, 2012).

Denota-se, portanto, que o legislador instituiu critérios para suspensão das sanções e conversão das multas em medidas administrativas para preservação e melhoria do meio ambiente, criando um regime jurídico distinto para imóveis que se enquadrem no conceito de área consolidada, conforme exposição de Joana Chiavari e Cristina Leme Lopes:

O novo Código Florestal estabeleceu dois regimes jurídicos distintos: um geral (mais restritivo) e um especial (mais flexível) (Chiavari e Lopes, 2015). O regime geral, cujas regras relativas à APP e à reserva legal já foram descritas, se aplica a todos os imóveis rurais, desde que não possuam área rural consolidada. O regime especial, por sua vez, destina-se a todos os imóveis rurais que se enquadrem na categoria de área rural consolidada, que são áreas ocupadas com atividades agrossilvipastoris antes de 22 de julho de 2008 (box 3) (CHIAVARI e LOPES, 2016).

Com relação a data fixada como marco temporal para reconhecimento como área consolidada, foi utilizada a mesma da edição do Decreto nº 6.514/08 (BRASIL, 2008), que dispôs sobre infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, e estabeleceu o processo administrativo federal para a respectiva apuração.

Em tese, foi a partir da edição do referido decreto, que passaram a ser disciplinadas as infrações administrativas ambientais, medida muito criticada pela corrente que entendia que tais previsões já encontravam respaldo legal no Decreto nº 3.179/99 (BRASIL, 1999), o que inviabilizaria o reconhecimento de área consolidada no conceito da nova lei florestal.

Ponto chave nessa questão foi a instituição do Programa de Regularização ambiental-PRA, conforme explica o doutrinador Édis Milaré:

O Programa de Regularização Ambiental-PRA encerra um conjunto de ações ou iniciativas a serem desenvolvidas por proprietários e posseiros rurais com o objetivo de adequar e promover a regularização ambiental dos passivos ambientais dos imóveis rurais. Conforme o *caput* do art. 59 da Lei 12.651/2012, o objetivo do PRA é promover a adequação das posses e propriedades rurais para dar cumprimento às regras de preservação de APP's, instituição de Reserva Legal e Áreas de Uso Restrito com uso consolidado (MILARÉ, 2018, p. 1.712).

A fim de regularizar o PRA, estabelecendo normas gerais complementares, o Poder Executivo publicou o Decreto nº 7.830/2012 (BRASIL, 2012b) , e na sequência, o Decreto nº 8.235/2014 (BRASIL, 2014), ficando incumbido aos Estados a edição de normas de caráter específico, de acordo com suas peculiaridades territoriais.

Em razão dessa possibilidade de regularização do passivo ambiental pela a) via administrativa, foi que o texto recebeu severas críticas, pois aparentemente representaria uma anistia aos que promoveram desmate ilegalmente antes da 22 de julho de 2008.

Contudo, em que pesem os argumentos de quem defende essa corrente, nos parece que o conceito de anistia não se enquadra na hipótese em questão, pois os benefícios legais ficam condicionados ao cumprimento das obrigações perante o Poder Público, de acordo com os termos do PRA ou do Termo de Compromisso.

A propósito, o Superior Tribunal de Justiça já consolidou o entendimento de que o dispositivo legal em comento não tem o condão de anistiar infrações

ambientais, conforme decisão do Ministro Herman Benjamin no REsp nº 1.240.122/PR:

o legislador não anistiou geral e irrestritamente as infrações ou extinguiu a ilicitude de condutas anteriores a 22 de julho de 2008, de modo a implicar perda superveniente de interesse de agir. Ao contrário, a recuperação do meio ambiente degradado nas chamadas áreas rurais consolidadas continua de rigor, agora por meio de procedimento administrativo, no âmbito de Programa de Regularização Ambiental – PRA, após a inscrição do imóvel no Cadastro Ambiental Rural – CAR (§ 2º) e a assinatura de Termo de Compromisso (TC), valendo este como título extrajudicial (§ 3º). Apenas a partir daí "serão suspensas" as sanções aplicadas ou aplicáveis (§ 5º, grifo acrescentado). Com o cumprimento das obrigações previstas no PRA ou no TC, "as multas" (e só elas) "serão consideradas convertidas em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente". 5. Ora, se os autos de infração e multas lavrados tivessem sido invalidados pelo novo Código ou houvesse sido decretada anistia geral e irrestrita das violações que lhe deram origem, configuraria patente contradição e ofensa à lógica jurídica a mesma lei referir-se a "suspensão" e "conversão" daquilo que não mais existiria: o legislador não suspende, nem converte o nada jurídico. Vale dizer, os autos de infração já constituídos permanecem válidos e blindados como atos jurídicos perfeitos que são - apenas a sua exigibilidade monetária fica suspensa na esfera administrativa, no aguardo do cumprimento integral das obrigações estabelecidas no PRA ou no TC (REsp nº 1.240.122/PR, 2ª Turma, rel. Min. Herman Benjamin, j. 02/10/2012, DJe 19/12/2012).

A jurisprudência pátria vem confirmando o preceito legal e ratificado pelo STF, senão vejamos:

APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - DANO AMBIENTAL - INTERVENÇÃO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE - SUPRESSÃO DE VEGETAÇÃO PERMITIDA PELO ÓRGÃO AMBIENTAL COMPETENTE - ATIVIDADE RURAL CONSOLIDADA - DANO AMBIENTAL NÃO DEMONSTRADO - AUSÊNCIA DE DANOS MATERIAIS E MORAIS - AVERBAÇÃO DA ÁREA DE RESERVA LEGAL - NOVO CÓDIGO FLORESTAL (LEI Nº 12.651/2012)- MANUTENÇÃO DA OBRIGATORIEDADE - REGISTRO JUNTO AO CADASTRO AMBIENTAL RURAL - COMPROVADO - OBTENÇÃO DE OUTORGA PARA USO DA ÁGUA OU DO CADASTRO DE USO INSIGNIFICANTE - CUMPRIMENTO - REFORMA DA SENTENÇA - PEDIDOS IMPROCEDENTES. Deve-se afastar a tese autoral de existência de intervenção irregular em área de preservação permanente na hipótese em que a atividade rural é exercida na propriedade em questão há mais de 20 (vinte anos) e, quando do início de seu empreendimento, o proprietário obteve autorização do órgão ambiental competente para proceder à supressão da vegetação arbórea/arbustiva em área classificada como de preservação permanente. Tratando-se de ocupação antrópica consolidada, que não atenta contra a ordem jurídica, ao contrário, tem sua permanência expressamente prevista na legislação, não há que se falar em intervenção em área de preservação permanente, violação à legislação ambiental ou em danos ao meio ambiente, capazes de justificar a indenização pretendida. Ademais, não fora elaborado qualquer Estudo de Impacto Ambiental para demonstrar o efetivo prejuízo causado pelo empreendimento, não havendo, portanto, a comprovação do dano,

sendo incontroverso que o direito brasileiro não admite dano hipotético ou presumido. A obrigação de manutenção de área de reserva legal nos imóveis rurais presente no antigo Código Florestal (Lei nº 4.771/65 - art. 16) foi mantida no novo (Lei nº 12.651/12), subsistindo, igualmente, a necessidade de seu registro, que agora deverá obrigatoriamente constar no Cadastro Ambiental Rural (CAR). No caso em tela, constata-se que depois de proposta a ação civil pública, os proprietários comprovaram ter efetuado a inscrição de seu imóvel rural no CAR, nos moldes exigidos pela Lei nº 12.651/12, o que justifica a rejeição da pretensão autoral, também neste ponto específico. (TJ-MG - AC: 10701130035051002 MG, Relator: Geraldo Augusto, Data de Julgamento: 31/08/2016, Câmaras Cíveis / 1ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 05/09/2016).

Desse modo, quando se tratar de área consolidada, vale dizer, com intervenção antrópica anterior à 22 de julho de 2008, com edificações, benfeitorias ou atividades agrossilvipastoris, com o preenchimento das condições previstas no texto legal (inscrição no CAR e adesão ao PRA), ficam suspensas as sanções aplicadas ou aplicáveis ao infrator.

3. METOLOGIA

A pesquisa foi desenvolvida de forma dedutiva, visando expor a realidade atual sobre a regularização de propriedades rurais degradadas a partir do conceito de área consolidada, implementado pela nova legislação florestal.

Com base nos procedimentos técnicos é uma pesquisa documental, pois foi analisada a literatura pertinente ao tema, através de levantamentos bibliográficos, jurisprudencial e na legislação, fundamentalmente em normas vigentes no ordenamento jurídico brasileiro, em especial, do artigo 59, parágrafos 3º, 4º, e 5º, da Lei nº 12.651/2012 (BRASIL, 2012a).

4. RESULTADOS

4.1. A DECLARAÇÃO DE CONSTITUCIONALIDADE PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Muito embora a questão da área consolidada não tenha sido propriamente o objeto das ações interpostas perante o STF, o questionamento atinge de forma reflexa tal ponto, em especial pelo pedido de declaração de inconstitucionalidade do

marco temporal estabelecido na nova lei florestal, o qual foi utilizado como balizador para as mais diversas questões.

Até o presente momento o acórdão do julgado ainda não foi publicado, mas a questão do marco para reconhecimento de área consolidada já foi decidida, cuja constitucionalidade foi reconhecida pela Suprema Corte.

Um dos principais argumentos utilizados para requerer a declaração de inconstitucionalidade, foi embasado no princípio da vedação do retrocesso, basilar no sistema constitucional vigente.

Sobre esse ponto, vale fazer remissão ao voto do Ministro Celso de Mello na ADI nº 4.901:

Reconheço, no entanto, que o princípio vedatório do retrocesso social, quando particularmente invocado em matéria ambiental, não se reveste de valor absoluto, como esta Suprema Corte já teve o ensejo de acentuar, ocasião em que, ao julgar a ADI 4.350/DF, Rel. Min. LUIZ FUX, assinalou que “o princípio da vedação ao retrocesso social não pode impedir o dinamismo da atividade legiferante do Estado, mormente quando não se está diante de alterações prejudiciais ao núcleo fundamental das garantias sociais”.

Embora o voto mencionado acima seja o único que se encontre disponível, pela remissão de alguns trechos dos votos dos demais Ministros, é possível constatar a linha adotada pelo STF para reconhecer a constitucionalidade da maior parte dos dispositivos questionados.

Denota-se que o princípio da vedação do retrocesso foi sopesado de acordo com a realidade social, e conforme a necessidade de redistribuição de recursos naturais.

Ademais, o conceito de área consolidada implementado pelo novo código florestal, embora mais permissivo, prevê medidas de compensação do impacto ambiental através do PRA, o que demove a ideia de perdão incondicional das infrações ambientais.

4.2. A QUESTÃO DE ÁREA CONSOLIDADA NA PRÁTICA: BENEFÍCIOS OU RETROCESSOS

Passados os primeiros anos da nova legislação ambiental, é possível fazer um breve balanço sobre a repercussão de seus dispositivos no campo prático, e a

efetividade da questão da área consolidada. Esse balanço é importante, sobretudo em razão do grande debate estabelecido na época da formulação do texto da lei.

Conforme já mencionado, a questão da constitucionalidade da maioria dos dispositivos questionados foi resolvida pelo STF, incluindo o conceito de área consolidada e suas disposições.

Entretanto, a regularização ambiental com base nas inovações implementadas pelo novo Diploma Legal, passa por diversas peculiaridades inerentes de diferentes regiões do território nacional, que demandam uma estrutura organizada e funcional do Estado.

Em recente estudo elaborado com base em dados oficiais, foi constatado que milhões de imóveis rurais ainda se encontram pendentes de regularização:

Por isso, as dificuldades para os pequenos proprietários frente às novas exigências ambientais começam pelo cadastramento no CAR. Os custos com a elaboração dos documentos são altos para uma grande maioria de proprietários e posseiros rurais. A efetividade do novo Código dependerá diretamente do devido funcionamento dos instrumentos de apoio criados para a concretização da legislação ambiental vigente. As unidades de apoio, assistência técnica e extensão rural existentes não conseguem atender em sua totalidade os imóveis rurais que necessitam. Até 31 de julho de 2016, havia aproximadamente 3,7 milhões de imóveis rurais cadastrados no Sistema de Cadastro Ambiental Rural (SICAR), correspondentes a uma área de 408,9 Mha, incluindo as unidades de conservação (SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO, 2016). Após um ano da prorrogação do prazo, esse número aumentou para aproximadamente 4,2 milhões de imóveis, em uma área de 444,5 Mha, superando os 100% da área passível de cadastro (Tabela 3). As estimativas dos órgãos ambientais se baseiam em dados do Censo Agropecuário de 2006, isso justifica a inconsistência nas informações sobre os imóveis rurais existentes, visto que nas regiões Norte, Sudeste e Sul a área cadastrada supera a área passível de cadastro. Entretanto, os estados da região Nordeste e Centro-oeste ainda possuem número significativo de imóveis não cadastrados, conforme as estimativas. O prazo para cadastramento tem sido prorrogado desde maio de 2015, e ainda há possibilidade de prorrogação, em casos especiais, após 2017 (SANTOS, 2018).

Portanto, embora o novo código florestal tenha implementado inovações, a questão da regularização dos imóveis rurais no país, sobretudo em razão da grande extensão territorial e das mais diversificadas formas de ocupação, se revela complexa e morosa, o que ocasionou a prorrogação de prazos, conforme o demonstrou estudo supramencionado.

A implementação do Cadastro Ambiental Rural em âmbito nacional, enquanto instrumento imprescindível para regularização da propriedade rural, enfrenta diversos obstáculos:

Não obstante a implementação desse sistema, certo é que sua efetivação ainda passa por um desafio relevante, mercê da falta de estrutura e da morosidade dos órgãos ambientais. A dimensão continental do país, com o conseqüente elevado número de propriedades rurais, dificulta a operacionalização integral do sistema, considerando principalmente o altíssimo número de pequenas propriedades rurais, tornando a tarefa mais trabalhosa, pois envolve a captação de coordenadas geográficas, a qual exige estrutura e considerável tempo (VARGAS, 2018).

Por outro lado, a flexibilização sobre o dever de recuperação de vegetação nativa, com base na disposição de área consolidada, acaba por reduzir significativamente as áreas com potencial de recuperação de acordo com a antiga legislação ambiental:

As disposições transitórias da LPVN, por sua vez, afetaram principalmente a exigência de restaurar a vegetação nativa, que diminuiu em 58% em relação à área potencial de ser recuperada nos termos da legislação anterior (Soares-Filho et al., 2014). Essa redução resulta de exceções incluídas na LPVN para que os proprietários rurais possam regularizar seus passivos ambientais frente à nova lei (BRANCALION, *et al.*, 2016).

Assim, as proposições da nova lei ambiental foram inovadoras ao possibilitar a regularização ambiental no meio rural e trouxe instrumentos para tanto, mas também abriu mão de recuperar a maior parte das áreas de vegetação nativa degradadas.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O tema em apreço é complexo e certamente ainda haverá diversos questionamentos sobre a aplicabilidade e legalidade da norma. Contudo, nos parece que a disposição acerca da recuperação de áreas degradadas, a partir do conceito de área consolidada, não padece de qualquer ilegalidade.

Tal entendimento ganha ainda mais força com o reconhecimento da constitucionalidade pelo STF, pavimentando o caminho para que a nova lei florestal passe a ter efetividade que dela se espera.

Com relação aos argumentos contrários ao conceito de área consolidada, no sentido de que a extinção das sanções ambientais importaria em impunidade pelos ilícitos cometidos antes de 22 de julho de 2008, não podemos deixar de considerar a

realidade do meio rural no país, enrijecendo a lei a ponto de inviabilizar a regularização ambiental.

Isso porque, por muito tempo houve o fomento de uma ocupação extrativista no meio rural, onde a própria União incentivava a derrubada de mata sem qualquer ressalva, a exemplo do projeto da rodovia transamazônica, implantado durante o governo militar e que visava promover a ocupação territorial e a expansão da produção agrícola.

Portanto, o conceito de área consolidada possui relação direta com o histórico de ocupação de áreas rurais no país, ressaltando que eventual necessidade de recuperação pode ser viabilizada através das medidas estabelecidas no PRA, o qual possui força de título executivo judicial (art. 59, §3º, Lei 12.651/2012a).

Todavia, se por um lado a nova lei florestal nesse aspecto aparentemente não padeça de ilegalidade, por outro, a sua efetividade está longe de alcançar o mínimo desejável para regularização de áreas degradadas.

O grande problema nessa questão, infelizmente recorrente em nosso país, é a omissão do Poder Público em efetivar as medidas necessárias para implementação do PRA.

Exemplo disso, foram as prorrogações de prazo para inscrição no Cadastro Ambiental Rural-CAR, indispensável para a regularização ambiental, cuja data final foi alterada por cinco vezes desde a implementação no novo código florestal. Da mesma forma, nenhum dos estados finalizou as medidas necessárias para recuperação de áreas degradadas através do PRA.

Tal situação acaba colocando inúmeras propriedades rurais num limbo jurídico sobre a questão ambiental, com área eventualmente consolidada no conceito legal, mas sem regularização pela ausência de implementação das medidas necessárias pelo órgão competente.

Com isso, além da perda de credibilidade no mercado internacional sobre o que é produzido no país, em relação à regularidade ambiental da propriedade, resta comprometida a finalidade da própria lei, que seria regularizar o passivo ambiental das propriedades rurais.

Com relação ao meio ambiente a situação é ainda pior, eis que eventuais medidas necessárias para recuperação de áreas degradadas não são implementadas unicamente pela inércia do Estado.

Assim, podemos afirmar que ao estabelecer o conceito de área consolidada, o legislador foi sensível à realidade do meio rural no país, sem desprestigiar o conceito de desenvolvimento sustentável, condicionando a suspensão das sanções administrativas ao cumprimento de medidas de recuperação.

Entretanto, a efetividade da norma depende essencialmente da implementação de medidas de reparação, que somente poderão ser viabilizadas quando o Estado assumir a sua responsabilidade na regularização ambiental, mediante a implantação e cobrança das medidas de recuperação.

Diante disso, conclui-se que o conceito de área consolidada foi um avanço, pois trouxe consigo instrumentos que possibilitam regularizar situações jurídicas ambientais, beneficiando o proprietário sem a imposição de penalidades, e também o meio ambiente, com a reparação de áreas degradadas.

A única ressalva, fica por conta da falta de efetividade da norma em razão da demora em instituir os programas de regularização, pois se tratando de área consolidada, com suspensão das penalidades, mas sem implementação de medidas de reparação, tal situação pode ser interpretada como típica “anistia” das infrações ambientais, exatamente como os críticos dessa disposição propagaram na época de sua aprovação.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**, ed. Atlas, 2013.

BRANCALION, P.H.S., et al. **A critical analysis of the Native Vegetation Protection Law of Brazil (2012): updates and ongoing initiatives**. Nat. Conserv. (Impr.). 14, (Supplement) 1–15, 2016.

BRASIL. **Decreto Federal nº 23.793/1934** – Approva o código florestal que com este baixa. De 23 de janeiro de 1934.

BRASIL. **Lei Federal nº 4.771/1965** – Institui o novo Código Florestal. De 15 de setembro de 1965.

BRASIL. **Lei Federal nº 6.938/1981** – Política Nacional do Meio Ambiente. De 31 de agosto de 1981.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. De 05 de outubro de 1988.

BRASIL. **Decreto Federal nº 3.179/1999** – Sanções Administrativas de Atividades Lesivas ao Meio Ambiente. De 21 de setembro de 1999.

BRASIL. **Decreto Federal nº 6.514/2008** – Sanções e Processo Administrativo sobre Infrações Ambientais. De 22 de julho de 2008.

BRASIL. **Lei Federal nº 12.651/2012** – Novo Código Florestal. De 25 de maio de 2012a.

BRASIL. **Decreto Federal nº 7.830/2012** – Sistema de Cadastro Ambiental Rural e normas de caráter geral aos Programas de Regularização Ambiental. De 17 de outubro de 2012b.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça** – Especial 1.240.122/PR. Relator: Min. Herman Benjamin, julgado em 02/10/2012, DJ 19/12/2012c.

BRASIL. **Decreto Federal nº 8.235/2014** – Normas Gerais Complementares aos Programas de Regularização Ambiental dos Estados e do Distrito Federal. De 05 de maio de 2014.

BRASIL. **Decreto Federal nº 9.395/2018** – Prorroga o prazo de inscrição ao Cadastro Ambiental Rural - CAR. De 30 de maio de 2018.

BRASIL. **Tribunal de Justiça de Minas Gerais** – Apelação Cível 10701130035051002. Relator: Geraldo Augusto, julgado em 31/08/2016, Data de Publicação: 05/09/2016.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal** – Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.901DF. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/VotoMinistroCMADI4.901DF.pdf>>. Acesso em: 16 abr. 2019.

CHIAVARI, Joana; LOPES, Cristina Leme. Capítulo publicado em: **Mudanças no código florestal brasileiro: desafios para a implementação da nova lei**/Organizadores: Ana Paula Moreira da Silva, Henrique Rodrigues Marques, Regina Helena Rosa Sambuichi - Rio de Janeiro: Ipea, 2016.

COLSON, F.; BOGERT, J. REINHART, C. **Fragmentation in the Legal Amazon, Brazil: Can landscape matrices indicate agriculture police differences?** Ecological Indicators, v. 11, n. 5, p. 1467-1471, 2011.

FEISTAUER, Diogo; LOVATO, Paulo Emilio; SIMINSKI, Alexandre; RESENDE, Sidivan Aparecido. **IMPACTOS DO NOVO CÓDIGO FLORESTAL NA REGULARIZAÇÃO AMBIENTAL DE PROPRIEDADES RURAIS FAMILIARES.** Ciência Florestal, Santa Maria, v. 24, n. 3, p. 749-757, jul.-set., 2014.

FELIPPE E TRENTINI, Daíse e Flávia. **O Conceito de Área Rural Consolidada no Código Florestal de 2012: Principais Controvérsias.** Revista de Direito Agrário e Agroambiental, 2018.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**, ed. Thomson Reuters, 2018.

SANTOS, Mari Aparecida dos. **Impactos econômicos do novo código florestal, no Brasil, 2010 a 2030: uma análise integrada com base nos modelos GLOBIOM-Brasil e TERM-BR**. Concurso de Monografia VI Prêmio Serviço Florestal Brasileiro em Estudos de Economia e Mercado Florestal, 2018.

SAUER, Sérgio; CARREIRO DE FRANÇA, Franciney. **CÓDIGO FLORESTAL, FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA TERRA E SOBERANIA ALIMENTAR**. Caderno CRH, vol. 25, núm. 65, mayo-agosto, 2012, pp. 285-307 Universidade Federal da Bahia, Salvador, Brasil.

VARGAS, Fábio Alves de. **ANÁLISE CRÍTICA DOS POTENCIAIS IMPACTOS AMBIENTAIS DERIVADOS DAS ALTERAÇÕES DO CÓDIGO FLORESTAL BRASILEIRO EM 2012**. Dissertação apresentada à Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE, Campus de Francisco Beltrão, para obtenção do título de mestre em Geografia, junto ao Programa de PósGraduação Stricto Sensu em Geografia, área de concentração Produção do Espaço e Meio Ambiente. Linha de pesquisa: Dinâmica, Utilização e Preservação do Meio Ambiente, 2018.