

Protocolos nº 15.637.913-1, 13.844.766-9 e apensos

Assunto: Revisão de termos de compromisso firmados à luz do Código Florestal de 1965, a fim de adequá-los ao Código Florestal de 2012

DIREITO AMBIENTAL. REVISÃO DE TERMOS DE COMPROMISSO FIRMADOS DURANTE A VIGÊNCIA DO CÓDIGO FLORESTAL DE 1965. ADEQUAÇÃO AO CÓDIGO FLORESTAL DE 2012. ATO JURÍDICO PERFEITO, RELAÇÃO JURÍDICA DE TRATO SUCESSIVO E MUDANÇA NO ESTADO DE DIREITO. POSSIBILIDADE JURÍDICA DE REVISÃO. AUSÊNCIA DE OFENSA AO ART. 5º, XXXVI, DA CRFB. DIRETRIZES INTERPRETATIVAS SOBRE NORMAS A RESPEITO DO ASSUNTO.

PARECER Nº 28/2020

1. CONSULTA

O Protocolo nº 15.637.913-1 trata de consulta formulada pelo Diretor-Presidente do Instituto Ambiental do Paraná – IAP (autarquia cuja denominação recentemente mudou para **Instituto Água e Terra – IAT**, por força da Lei Estadual nº 20.070/2019), questionando a viabilidade jurídica da revisão dos Termos de Compromisso de Reserva Legal, relacionados a imóveis com dimensão inferior a 04 (quatro) módulos fiscais, que foram celebrados durante a vigência do Código Florestal de 1965 e já averbados na matrícula imobiliária, para adequá-los ao Código Florestal de 2012 e

à legislação estadual posterior a respeito do assunto, visando, inclusive, a baixa de tal averbação (vide Ofício nº 082/2019/IAP/GDP – fl. 15).

Argumenta que há cerca de 14 (quatorze) mil procedimentos dessa natureza, aguardando o posicionamento da autarquia, para prosseguimento do PRA (Programa de Regularização Ambiental).

Anteriormente, a Diretoria de Monitoramento e Restauração Florestal (DIREF) do antigo IAP já havia suscitado diversas dúvidas (Protocolo nº 13.844.766-9 e apensos) acerca da aplicação do Decreto Estadual nº 2.711/2015, então vigente à época, que, ao implantar o PRA (Programa de Regularização Ambiental) no Estado do Paraná, abordava a questão da revisão dos Termos de Compromisso (não apenas daqueles que tratavam de Reserva Legal, mas também de Áreas de Preservação Permanente – APP) firmados à luz do revogado Código Florestal, para adequá-los ao novo, editado em 2012.

Na tentativa de eliminar, ou ao menos diminuir, as dúvidas teóricas e práticas existentes a respeito do assunto, elabora-se o presente parecer jurídico.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Para uma melhor compreensão sobre o tema, antes de apresentar uma resposta jurídica à consulta formulada (o que será feito a partir do item 2.4), é importante abordar alguns institutos existentes em matéria de direito ambiental, razão pela qual serão feitas considerações a respeito de Reserva Legal (RL) Área de Preservação Permanente (APP), Sistema de Manutenção, Recuperação e Proteção da Reserva Florestal Legal e Áreas de Preservação Permanente (SISLEG), Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (SICAR) e Cadastro Ambiental Rural (CAR).

2.1. RESERVA LEGAL

2.1.1. Conceito

Com o objetivo de proteger a cobertura florestal do país, surgiu a figura da Reserva Legal, cujo conceito foi introduzido ao antigo Código Florestal (Lei nº 4.771/1965) pela MP 2.166-67/2001,¹ a partir da seguinte definição, presente no seu art. 1º, § 2º, III: “*área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, excetuada a de preservação permanente, necessária ao uso sustentável dos recursos naturais, à conservação e reabilitação dos processos ecológicos, à conservação da biodiversidade e ao abrigo e proteção de fauna e flora nativas*”.

Atualmente, o novo Código Florestal (Lei nº 12.651/2012) define Reserva Legal em seu art. 3º, III, como “*área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, delimitada nos termos do art. 12, com a função de assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa*”.

2.1.2. Características básicas

A primeira observação que merece ser feita a respeito do tema é que a Reserva Legal é restrita aos **imóveis rurais**, cujo conceito é motivo de intensa discussão doutrinária e jurisprudencial, prevalecendo atualmente, com certa margem, a *teoria da destinação econômica do imóvel*, de modo que este será rural quando se destinar, ou tiver potencial para tanto, à

1 A ideia de preservação florestal foi inicialmente positivada no Brasil em 1934, a partir do Decreto nº 23.793/1934, que impunha, em seu art. 23, *caput*, o dever ao proprietário de terras de manter pelo menos 25% da vegetação nelas existente, ressalvadas exceções pontuais. Todavia, o conceito de Reserva Legal foi expressamente introduzido na legislação ambiental a partir da MP nº 2.166-67/2001.

exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agroindustrial (art. 4º, I, da Lei nº 8.629/1993, que, sobre o tema, é mais detalhista do que a Lei nº 4.504/1964 – Estatuto da Terra).

Quanto à sua **delimitação**, no caso do Estado do Paraná, a Reserva Legal corresponde a 20% da superfície total da propriedade. Eis o teor do art. 12, II, da Lei nº 12.651/2012:

Art. 12. Todo imóvel rural deve manter área com cobertura de vegetação nativa, a título de Reserva Legal, sem prejuízo da aplicação das normas sobre as Áreas de Preservação Permanente, observados os seguintes percentuais mínimos em relação à área do imóvel, excetuados os casos previstos no art. 68 desta Lei: (Redação dada pela Lei nº 12.727, de 2012).
(...)
II – localizado nas demais regiões do País: 20% (vinte por cento).

2.1.3. Principais mudanças trazidas pelo Código Florestal de 2012 (Lei nº 12.651/2012)

Consoante anota Leonardo BARIFOUSE, “*Embora a finalidade da reserva legal sempre tenha sido (e continue sendo) a preservação de um estoque vegetal – seja por questões econômicas, como acontecia inicialmente, seja por questões ambientais propriamente ditas –, a reforma legislativa do Código Florestal alterou substancialmente o modo como deve ser encarado o instituto*”.²

Analisando as principais mudanças a respeito do tema, é válido destacar a questão do **cômputo da vegetação de APP (Área de Preservação Permanente) na Reserva Legal**.

À luz do Código Florestal de 1965, a regra era excluir o cômputo da

2 BARIFOUSE, Leonardo. Aspectos controversos da reserva legal no Código Florestal de 2012. **Revista de Direito Ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 21, vol. 82, p. 147-176, abr./jun., 2016. n.p.

APP no cálculo da Reserva Legal. Excepcionalmente, admitia-se tal sobreposição de áreas, especialmente quando a soma da APP com a área da Reserva Legal cobria grande parte do imóvel rural (80% da propriedade, em se tratando de área situada na Amazônia Legal, 50% nas demais regiões e 25% na pequena propriedade), devendo-se ainda observar outros critérios (composição de vegetação nativa na APP e não conversão de novas áreas para o uso alternativo do solo). Tudo isso estava previsto no art. 16, § 6º, do Código Florestal de 1965, com a redação dada pela MP 2.166-67/2001.

O Código Florestal de 2012 foi mais permissivo nesse aspecto. Em seu art. 15, autorizou o benefício de sobreposição de áreas desde que não haja conversão de novas áreas para uso alternativo do solo³ (inciso I), a área a ser computada esteja conservada ou em processo de recuperação (inciso II) e a inclusão do imóvel no CAR já tenha sido requerida (inciso III).

Portanto, *“Ao que parece, a intenção da lei é permitir o benefício do cômputo da APP de per si, independentemente de haver ou não um sacrifício do proprietário no aproveitamento econômico do bem. E, diferentemente do Código Florestal de 1965, o Código Florestal de 2012 não permite a superposição apenas de APPs com vegetação nativa existente (isto é, conservada), mas também aquelas com vegetação em processo de recuperação”*.⁴

Outro aspecto importante é que, nos moldes do Código Florestal de 1965, **a instituição da reserva legal era encarada como condição para o exercício de um direito**, consistente em explorar a vegetação existente na área de sua propriedade (ou posse) rural.

Percebe-se isso a partir da leitura da redação original (antes da alteração promovida pela MP 2.166-67/2001) do art. 16 da Lei nº 4.771/1965

3 Exceto quando a APP, conservada ou em processo de recuperação, somada às demais florestas e outras formas de vegetação nativa existentes no imóvel ultrapassarem 80% do total do imóvel situado em área de floresta na Amazônia Legal (§ 4º do citado art. 15 do Código Florestal de 2012).

4 BARIFOUSE, 2012, n.p.

(grifei): “As **florestas de domínio privado**, não sujeitas ao regime de utilização limitada e ressalvadas as de preservação permanente, previstas nos artigos 2º e 3º desta lei, são suscetíveis de **exploração**, obedecidas as seguintes restrições: (...)”.

Ao utilizar a expressão “florestas de domínio privado”, o Código Florestal de 1965 já indicava que a vegetação deveria ser compreendida como um recurso destinado à apropriação privada.⁵

Posteriormente, a MP 2.166-67/2001 suprimiu a referência a “florestas de direito privado”, mas manteve a ideia de que a vegetação teria um viés puramente privado, substituindo a palavra “exploração” por “supressão” e utilizando a conjunção condicional “desde que” em sua redação, que ficou assim (grifei): “Art. 16. As florestas e outras formas de vegetação nativa, ressalvadas as situadas em área de preservação permanente, assim como aquelas não sujeitas ao regime de utilização limitada ou objeto de legislação específica, são suscetíveis de **supressão, desde que sejam mantidas, a título de reserva legal, no mínimo: (...)**”.

E era justamente por ser encarada como *condição* para o exercício de um direito (sublinha-se o uso da conjunção condicional “desde que” na redação do supracitado art. 16 do Código Florestal de 1965) que não se justificava qualquer ação cuja finalidade fosse obrigar o proprietário a constituir a reserva legal. Afinal, o proprietário ou possuidor do imóvel rural só precisaria constituí-la caso desejasse explorar a cobertura vegetal na área de sua propriedade (ou posse).

Já o Código Florestal de 2012 mudou esse paradigma: a reserva legal passou a ser vista como um dever geral, e não apenas como condição ao direito de livre exploração (ou supressão) vegetal. Nos termos do *caput* do seu art. 12, já transcrito acima e agora reiterado, com grifo adicionado,

5 Não se tinha ainda a compreensão das florestas como um bem ambiental protegido pelo direito difuso ao meio ambiente, algo que se consolidou a partir da Constituição Federal de 1988 (art. 225, *caput*).

“*Todo imóvel rural **deve** manter área com cobertura de vegetação nativa, a título de Reserva Legal, sem prejuízo da aplicação das normas sobre as Áreas de Preservação Permanente, observados os seguintes percentuais mínimos em relação à área do imóvel, excetuados os casos previstos no art. 68 desta Lei: (...) (Redação dada pela Lei nº 12.727, de 2012)”.*

Valendo-nos mais uma vez das lições de Leonardo BARIFOUSE, “*(...) a primeira ideia por trás da reserva legal deixa de ser o interesse privado de exploração econômica – condicionado a um nível mínimo de preservação florestal – para se configurar no interesse difuso de proteção ambiental da vegetação nativa – permitida a exploração privada equilibrada, em observância ao princípio do desenvolvimento sustentável*”.⁶

Outra questão polêmica trazida pelo Código Florestal de 2012 a respeito da figura da Reserva Legal gira em torno do **tratamento dado às áreas rurais consolidadas**, conceituadas como aquelas “*(...) com ocupação antrópica preexistente a 22.07.2008,⁷ com edificações, benfeitorias ou atividades agrossilvipastoris, admitida, neste último caso, a adoção do regime de pousio*” (art. 3º, IV).

Em linhas gerais, o legislador federal buscou enfrentar as situações irregulares consolidadas sob a égide do Código Florestal de 1965 e, para tanto, criou um regime jurídico diferenciado para regê-las de maneira menos rigorosa.

Nessa esteira, o art. 66 do Código Florestal de 2012, que inaugura a seção denominada “Das Áreas Consolidadas em Áreas de Reserva Legal”, dispõe o seguinte:

6 BARIFOUSE, 2012, n.p.

7 Data da edição do Decreto nº 6.514/2008, que dispõe sobre as infrações administrativas ao meio ambiente e respectivas sanções, bem como estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências.

Art. 66. O proprietário ou possuidor de imóvel rural que detinha, em 22 de julho de 2008, área de Reserva Legal em extensão inferior ao estabelecido no art. 12⁸, poderá regularizar sua situação, independentemente da adesão ao PRA, adotando as seguintes alternativas, isolada ou conjuntamente:

I – recompor a Reserva Legal;

II – permitir a regeneração natural da vegetação na área de Reserva Legal;

III – compensar a Reserva Legal.

Ou seja, no caso do Estado do Paraná, o proprietário ou possuidor rural que, **até 22.07.2008**, não detinha 20% de área de Reserva Legal devidamente preservada em seu imóvel ganhou a oportunidade de regularizar sua situação mediante (i) *recomposição*; (ii) *regeneração natural* ou (iii) *compensação* da Reserva Legal.

Sobre a possibilidade compensação de Reserva Legal, os §§ 5º, 6º e 9º do referido dispositivo esclareceram:

Art. 66. (...)

(...)

§ 5º A compensação de que trata o inciso III do caput deverá ser precedida pela inscrição da propriedade no CAR e poderá ser feita mediante:

I – aquisição de Cota de Reserva Ambiental – CRA;

8 **Art. 12.** Todo imóvel rural deve manter área com cobertura de vegetação nativa, a título de Reserva Legal, sem prejuízo da aplicação das normas sobre as Áreas de Preservação Permanente, observados os seguintes percentuais mínimos em relação à área do imóvel, excetuados os casos previstos no art. 68 desta Lei: (Redação dada pela Lei nº 12.727, de 2012).

I - localizado na Amazônia Legal:

- a) 80% (oitenta por cento), no imóvel situado em área de florestas;
- b) 35% (trinta e cinco por cento), no imóvel situado em área de cerrado;
- c) 20% (vinte por cento), no imóvel situado em área de campos gerais;

II - localizado nas demais regiões do País: 20% (vinte por cento).

(...)

II – arrendamento de área sob regime de servidão ambiental ou Reserva Legal;

III – doação ao poder público de área localizada no interior de Unidade de Conservação de domínio público pendente de regularização fundiária;

IV – cadastramento de outra área equivalente e excedente à Reserva Legal, em imóvel de mesma titularidade ou adquirida em imóvel de terceiro, com vegetação nativa estabelecida, em regeneração ou recomposição, desde que localizada no mesmo bioma.

§ 6º As áreas a serem utilizadas para compensação na forma do § 5º deverão:

I - ser equivalentes em extensão à área da Reserva Legal a ser compensada;

II - estar localizadas no mesmo bioma da área de Reserva Legal a ser compensada;

III - se fora do Estado, estar localizadas em áreas identificadas como prioritárias pela União ou pelos Estados.

(...)

§ 9º As medidas de compensação previstas neste artigo não poderão ser utilizadas como forma de viabilizar a conversão de novas áreas para uso alternativo do solo.

Já os imóveis rurais com área de até 04 (quatro) módulos fiscais e que apresentavam, em 22.07.2008, remanescente de vegetação nativa inferior a 20%, receberam flexibilização ainda maior: a Reserva Legal passou corresponder à área então ocupada com a vegetação existente naquela data, deixando de ser necessária a *recomposição*, *regeneração natural* ou a *compensação* da Reserva Legal para regularizar a situação. Eis o teor do art. 67 do Código Florestal de 2012:

Art. 67. Nos imóveis rurais que detinham, em 22 de julho de 2008, área de até 4 (quatro) módulos fiscais e que possuam remanescente de vegetação nativa em percentuais inferiores ao previsto no art. 12, a Reserva Legal será constituída com a área ocupada com a vegetação nativa existente em 22 de julho de 2008, vedadas novas conversões para uso alternativo do solo.

Segundo dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), publicados no Comunicado 96, de 08.06.2011, elaborado com a finalidade de fornecer subsídios para a discussão que estava em curso à época, a respeito do projeto de lei que deu origem ao Código Florestal de 2012, cerca de 90% do total das propriedades rurais no Brasil possuem até 04 módulos fiscais, mas, somadas, essas pequenas propriedades correspondem a apenas 24% da área rural cadastrada no País, de modo que as médias e grandes propriedades do país, que representam 10% dos imóveis rurais, abrangem 76% de toda a área rural cadastrada.

E o cenário não é muito diferente no Estado do Paraná.

Relatório obtido junto ao Instituto Água e Terra – IAT indica que existem 449.991 imóveis rurais no Estado, dos quais 91,74% (ou seja, 412.823) possuem até 04 módulos fiscais, abrangendo cerca de 40% da área rural cadastrada, enquanto que os 8,26% restantes dos imóveis (37.168), composto por médias e grandes propriedades, correspondem a 60% da área rural cadastrada.

Atento a isso, Rodrigo Bernardes BRAGA, citado por Édis MILARÉ, fez a seguinte observação:

A reserva legal se mostrou inviável ao minifúndio – cuja área excedente não seria suficiente ao plantio ou qualquer outra atividade econômica – e altamente custosa para as pequenas propriedades. O ônus da constituição e manutenção da reserva para esse contingente de produtores não se revelou razoável, merecendo, com efeito, a revisão introduzida pelo art. 67. Por outro lado, a isenção não pode prosperar para as médias e grandes propriedades, que gozam das condições necessárias para o cumprimento integral da obrigação de constituição e, quando for o caso, da recomposição da área de mata nativa.⁹

9 MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. 4ª ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018. n.p.

Por fim, outra mudança digna de nota diz respeito à **desnecessidade de averbação da Reserva Legal junto ao Cartório de Registro de Imóveis**, quando houver o devido registro no Cadastro Ambiental Rural (CAR), sobre o qual se falará melhor adiante.

O Código Florestal de 1965 exigia a averbação cartorária, em seu art. 16, § 8º: *“A área de reserva legal deve ser averbada à margem da inscrição de matrícula do imóvel, no registro de imóveis competente, sendo vedada a alteração de sua destinação, nos casos de transmissão, a qualquer título, de desmembramento ou de retificação da área, com as exceções previstas neste Código”*.

Assim, cabia ao proprietário rural proceder à averbação da área de reserva legal na matrícula imobiliária do bem. Quanto ao possuidor rural, a reserva legal era assegurada por Termo de Compromisso, firmado com a autarquia ambiental, e que também deveria ser averbada em cartório.

Todavia, o Código Floresta de 2012 suprimiu tal exigência, nos seguintes termos (grifei):

Art. 18. A área de Reserva Legal deverá ser registrada no órgão ambiental competente por meio de inscrição no CAR de que trata o art. 29, sendo vedada a alteração de sua destinação, nos casos de transmissão, a qualquer título, ou de desmembramento, com as exceções previstas nesta Lei.

(...)

§ 4º O registro da Reserva Legal no CAR desobriga a averbação no Cartório de Registro de Imóveis, sendo que, no período entre a data da publicação desta Lei e o registro no CAR, o proprietário ou possuidor rural que desejar fazer a averbação terá direito à gratuidade deste ato. (Redação dada pela Lei nº 12.727, de 2012).

2.2. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE (APP)

2.2.1. Conceito

O art. 3º, II, do Código Florestal de 2012 define Área de Preservação Permanente (APP) como a *“área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas”*.

2.2.2. Características básicas

Como se extrai do próprio conceito legal, os espaços territoriais destinados às APPs podem estar **cobertos ou não por vegetação nativa**, *“(...) o que denota a intenção do novel legislador de dar proteção não exclusivamente às florestas e demais formas de vegetação natural, mas aos próprios locais ou às formações geográficas em que tais áreas estão inseridas funcionalmente”*.¹⁰

Além disso, as APPs podem ser **instituídas por lei**, como é o caso dos espaços territoriais delimitados pelo art. 4º do Código Florestal de 2012, **ou por ato do Poder Público**, conforme autorizado pelo art. 6º do mesmo diploma legal, hipótese em que o Chefe do Poder Executivo pode marcar determinada área como sendo de interesse social, para fins de preservação permanente.

Com relação à intervenção ou supressão de vegetação em APP, o art. 8º do Código Florestal somente as permite nas hipóteses de **utilidade pública**, de **interesse social** ou de **baixo impacto ambiental** previstas em suas próprias disposições (mais precisamente em seu art. 3º, VIII, IX e X).

Sobre o ponto, explica Édis MILARÉ:

10 MILARÉ, 2018, n.p.

Essa flexibilização do ordenamento florestal só se justifica pelo fato de que diversas atividades de infraestrutura (obras de saneamento, transporte, energia etc.) – assim como outras vitais para o desenvolvimento econômico e social do país –, muitas vezes sem qualquer alternativa locacional, só serem viáveis e exequíveis mediante intervenção em áreas classificadas como de preservação permanente (margens de cursos de água, nascentes e reservatórios, entre outras tantas situações).¹¹

2.2.3. Principais mudanças trazidas pelo Código Florestal de 2012 (Lei nº 12.651/2012)

Consoante previsto pelo art. 7º, *caput*, do Código Florestal de 2012, “A vegetação situada em Área de Preservação Permanente deverá ser mantida pelo proprietário da área, possuidor ou ocupante a qualquer título, pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado”. Além disso, para os casos de supressão da vegetação, a **obrigação de recompor**, ressalvados os usos autorizados pelo próprio diploma normativo em questão (§ 1º).

Trata-se de uma novidade legislativa, uma vez que o Código Florestal de 1965 somente impunha a obrigação de recuperação quanto às áreas de Reserva Legal. A recuperação das APPs somente era imposta em situações pontuais, por decisões em processos administrativos ou judiciais.

Além disso, tal obrigação tem natureza real (*propter rem*), sendo transmitida ao sucessor no caso de transferência de domínio ou posse do imóvel rural (§ 2º).

Por sua vez, o § 3º do aludido dispositivo assevera que “No caso de supressão não autorizada de vegetação realizada **após 22 de julho de 2008**, é vedada a concessão de novas autorizações de supressão de vegetação enquanto não cumpridas as obrigações previstas no § 1º” (grifei).

11 MILARÉ, 2018, n.p.

Quanto às supressões realizadas até 22.07.2008, tal como ocorreu com as áreas de RL, já examinadas no tópico 2.1.3, o Código Florestal de 2012 trouxe um regramento especial para a recomposição das APPs nas chamadas áreas rurais consolidadas, cujo conceito, não custa repetir, está estampado em seu art. 3º, IV (*“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”*).

Nesse sentido, o art. 61-A do Código Florestal de 2012 previu o seguinte:

Art. 61-A. Nas Áreas de Preservação Permanente, é autorizada, exclusivamente, a continuidade das atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo e de turismo rural em áreas rurais consolidadas até 22 de julho de 2008.

Ou seja, foi permitida a continuidade das atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo e de turismo rural nas APPs situadas em áreas rurais consolidadas.

Além disso, para tais áreas rurais consolidadas, os parágrafos do aludido dispositivo legal estabeleceram faixas menores de recuperação das APPs situadas (a) ao longo de cursos d’água naturais (§§ 1º, 2º, 3º e 4º); (b) no entorno de nascentes e olhos d’água perenes (§ 5º); (c) no entorno de lagos e lagoas naturais (§ 6º); e (d) em veredas (§ 7º).

Em apertada síntese, o legislador utilizou a dimensão da propriedade rural para estabelecer qual seria o tamanho da faixa de recuperação, abraçando a lógica de que quanto menor for o imóvel (em módulos fiscais), menor deve ser a área a recuperar exigida. A exceção ficou por conta das APPs situadas no entorno de nascentes e olhos d’água perenes, cuja faixa de recuperação foi fixada em 15 metros, independentemente da dimensão da propriedade rural.

Por fim, o art. 61-B estabeleceu, também de acordo com a dimensão do imóvel, limites de reflorestamento, fixados em percentuais sobre o total do imóvel.

As mudanças ficaram conhecidas como “regra da escadinha” e podem ser visualizadas a partir do quadro a seguir:¹²

Localização da APP	Dimensão do imóvel (MF)	Faixa e raio de restauração (m)	Limite a ser reflorestado para quem tinha atividade consolidada em APP até 22.07.2008 (% do imóvel)
Margens de Rios	0 a 1	5	10
	Acima de 1 a 2	8	10
	Acima de 2 a 4	15	20
	Acima de 4	Conforme determinação do PRA, obedecendo ao mínimo de 20 e máximo de 100	
Nascentes e Olhos d'água	Independente do tamanho da propriedade	15	
Lagos e Lagoas Naturais	0 a 1	5	
	Acima de 1 a 2	8	
	Acima de 2 a 4	15	
	Acima de 4 a 10	30	
	Acima de 10	30	
Veredas	0 a 4	30	
	Acima de 4	50	

No ano de 1999, o Estado do Paraná editou o Decreto nº 387/1999, instituindo o Sistema da Manutenção, Recuperação e Proteção da Reserva Florestal Legal e Áreas de Preservação Permanente (conhecido como SISLEG), cuja finalidade, nos termos do art. 3º, consistia em “(...) *levar o Estado do Paraná a ter um índice de no mínimo 20% (vinte por cento) de cobertura florestal, através da conjugação de esforços do Poder Público e da Iniciativa Privada*”.

12 CARVALHO, Edson Ferreira. Código Florestal, Relative Verfassungswidrigkeit “and” die Unterschiedlichkeit der Regelung: O tiro pode sair pela culatra. **Revista de Direito Ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 19, vol. 75, p. 261–288, jul./set., 2014. n.p.

Ou seja, o SISLEG foi criado para gerenciar as Áreas de Preservação Permanente (APPs) e facilitar a implantação das áreas de Reserva Legal (RL), preservando-as.

Com a reforma legislativa de 2012, o SISLEG, criado pelo Estado do Paraná, deu lugar ao Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (SICAR), criado pela União, por meio do Decreto nº 7.830/2012, cujo objetivo é integrar e gerenciar as informações ambientais dos imóveis de todo o Brasil, e ao qual o Estado do Paraná aderiu por meio do Decreto nº 8.680/2013, fazendo surgir o SICAR/PR.

O SICAR é o responsável por emitir o recibo de inscrição do imóvel no Cadastro Ambiental Rural (CAR), confirmando a efetivação do cadastramento e o envio da documentação exigida para a análise da localização da Reserva Legal, o que é, por exemplo, exigido inclusive por instituições financeiras, para fins de concessão de crédito agrícola. Além disso, o SICAR é composto por diversos módulos, sendo que alguns ainda estão em fase de implantação, como é o caso dos módulos para o Programa de Regularização Ambiental (PRA) e o de Cota de Reserva Ambiental (CRA).¹³

Nos termos do art. 29, *caput*, do Código Florestal de 2012, o Cadastro Ambiental Rural (CAR) é um “(...) *registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento*”.

Trata-se, portanto, de instrumento criado para melhorar a gestão ambiental no país e que foi efetivamente implantado no dia 06.05.2014, data da publicação da Instrução Normativa nº 02/2014, do Ministério do Meio Ambiente (IN MMA 02/2014).

13 Tais informações foram obtidas diretamente do endereço eletrônico mantido pelo Governo Federal a respeito do assunto: <http://www.car.gov.br/>. Acesso em: 10 fev. 2020.

Ainda de acordo com o citado art. 29, a inscrição no CAR é obrigatória e por prazo indeterminado para todas as propriedades e posses rurais (§ 3º) e aqueles que a fizerem até o dia 31.12.2020 terão direito à adesão ao Programa de Regularização Ambiental – PRA, previsto no art. 59 (§ 4º).

2.4. POSSIBILIDADE DE REVISÃO DOS TERMOS DE COMPROMISSO FIRMADOS ANTES DA VIGÊNCIA DO CÓDIGO FLORESTAL DE 2012, A FIM DE ADEQUÁ-LOS À NOVA LEGISLAÇÃO. SITUAÇÃO EXISTENTE NO ESTADO DO PARANÁ

Feitos os esclarecimentos acima, necessários à exata compreensão da matéria, é possível enfrentar a questão jurídica objeto deste parecer.

Antes, contudo, uma observação a respeito das controvérsias havidas em torno do Código Florestal de 2012 parece pertinente: “(...) é indispensável superar os ressentimentos e preconceitos que gravitam em torno do novo marco legislativo, de forma a empreender uma interpretação criativa e compromissada com as normas constitucionais de proteção ambiental, respeitando, ao mesmo tempo, o princípio do desenvolvimento sustentável”.¹⁴

O art. 59, *caput*, do Código Florestal de 2012, impôs à União, Estados e Distrito Federal o dever de implantar, por ato do Chefe do Poder Executivo, **Programas de Regularização Ambiental – PRAs** de posses e propriedades rurais, com o objetivo de adequá-las às disposições transitórias que tratam das áreas consolidadas em Áreas de Preservação Permanente e de Reserva Legal (**Capítulo XIII – arts. 59 a 68**).

Para atender ao supracitado comando normativo, o Estado do Paraná editou a Lei Estadual nº 18.295/2014 e, para regulamentá-la, inicialmente editou o Decreto nº 2.711/2015, já revogado pelo Decreto nº 11.515/2018, atualmente em vigor.

14 BARIFOUSE, 2012, n.p.

Em linhas gerais, o problema atualmente enfrentado pela autarquia ambiental consiste em saber se é possível, do ponto de vista jurídico, revisar os termos de compromisso firmados à luz do Código Florestal de 1965, com proprietários e possuidores rurais, para adequá-los ao Código Florestal de 2012, em especial quanto às disposições transitórias que tratam das áreas consolidadas em Áreas de Preservação Permanente (APP) e de Reserva Legal.

Ou seja, se o Código Florestal de 2012 determina que as posses e propriedades rurais devem a ele ser adaptadas, por meio de Programas de Regularização Ambiental – PRAs, a autarquia ambiental deseja saber se a regra tem aplicação mesmo quando há Termo de Compromisso anteriormente firmado.

No âmbito *federal*, a resposta da Presidência da República foi afirmativa, por meio da edição do Decreto nº 8.235/2014, cujo art. 12, *caput*, previu o seguinte: “*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*”.

No âmbito *estadual*, a resposta legislativa veio no mesmo sentido, com a edição da Lei Estadual nº 18.295/2014, cujo art. 5º, *caput*, replicou exatamente o texto do dispositivo federal acima transcrito:

Art. 5º Os Termos de Compromisso 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 Federal nº 12.651, de 2012.

Em contato com o Instituto Água e Terra – IAT, obteve-se a informação de que existem mais de 16.000 protocolos¹⁵ com pedidos de revisão e a tendência é que tal número ainda suba bastante, uma vez que ele representa apenas 13,32% do total de imóveis rurais com termos de compromisso a respeito de APP ou RL firmados durante a vigência do Código Florestal de 1965, os quais somam 120.114.

Outro dado interessante é que do total de requerimentos já protocolados, o mesmo levantamento do IAT aponta que cerca de 76% dizem respeito a imóveis com área inferior a 04 módulos fiscais, enquanto que 24% estão ligados a imóveis de dimensão superior a 04 módulos fiscais.

Quanto ao conteúdo dos pedidos, eles podem ser divididos basicamente da seguinte maneira:

Tamanho da propriedade	Pretensão	Base legal (Código Florestal de 2012)
Qualquer tamanho	Cômputo da APP no cálculo da RL	Art. 15
	Dispensa da obrigação de recompor APP ou a redução desta	Arts. 61-A e 61-B
Acima de 04 módulos fiscais	Dispensa da obrigação de recompor ou permitir a regeneração natural da área de Reserva Legal no mesmo imóvel, permitindo-se a compensação em outros imóveis	Art. 66, § 5º, IV
Até 04 módulos fiscais	Dispensa da obrigação de recompor, permitir a regeneração natural ou compensar a área de Reserva Legal para garantir o percentual mínimo de 20% da área do imóvel	Art. 67

De logo, é oportuno destacar que as já citadas normas que autorizam a revisão dos termos de compromisso referentes à APP e RL (no

15 Tal número já é superior aos 14.000 protocolos, montante indicado no Ofício nº 082/2019/IAP/GDP, juntado à fl. 15 do Protocolo nº 15.637.913-1, o que confirma o enorme potencial de crescimento dos pedidos de revisão.

âmbito federal, o art. 12 do Decreto nº 8.235/2014, e, no *âmbito estadual*, o art. 5º da Lei Estadual nº 18.295/2014, assim como o próprio Capítulo XIII do Código Florestal de 2012, em que elas se baseiam, estão normalmente em vigor, uma vez que não foram revogadas por ato do Poder Legislativo (no caso das leis), nem por ato do Poder Executivo (no caso do decreto regulamentador), tampouco foram declaradas inconstitucionais por decisão vinculante oriunda do Poder Judiciário.

Aliás, o Supremo Tribunal Federal (STF), ao analisar a constitucionalidade do novo Código Florestal, considerou quase todos os seus dispositivos constitucionais, em julgamento conjunto, ocorrido em 28.02.2018, das seguintes ações: ADC 42/DF, ADI 4901/DF, ADI 4902/DF, ADI 4903/DF e ADI 4937/DF.

Nessa toada, cumpre expor alguns detalhes sobre o entendimento da Corte Suprema a respeito das normas do Código Florestal de 2012 – elencadas na tabela acima – que são utilizadas como base jurídica dos requerimentos de revisão que têm chegado ao IAT.

Sobre o **art. 15**, que trata da possibilidade de cômputo da Área de Preservação Permanente (APP) como Reserva Legal (RL), quando preenchidos os requisitos fixados para tanto, foi declarada sua **constitucionalidade**, assim se pronunciando o STF:

Em regra, consoante o *caput* do art. 12 do novo Código Florestal, a fixação da Reserva Legal é realizada sem prejuízo das áreas de preservação permanente. Entretanto, a incidência cumulativa de ambos os institutos em uma mesma propriedade pode aniquilar substancialmente a sua utilização produtiva. O cômputo das Áreas de Preservação Permanente no percentual de Reserva Legal resulta de legítimo exercício, pelo legislador, da função que lhe assegura o art. 225, § 1º, III, da Constituição, cabendo-lhe fixar os percentuais de proteção que atendem da melhor forma os valores constitucionais atingidos, inclusive o desenvolvimento nacional (art. 3º, II, da CRFB) e o direito de propriedade (art. 5º, XXII, da CRFB). Da mesma forma, impedir o cômputo das áreas de preservação permanente no cálculo da extensão da Reserva Legal equivale a tolher a prerrogativa da lei de fixar os percentuais de proteção que atendem da melhor forma os valores constitucionais atingidos.

Em relação aos **arts. 61-A, 61-B e 67**, que estabelecem regime especial a ser adotado em áreas rurais consolidadas até 22.07.2008, fixando critérios para recomposição das Áreas de Preservação Permanente ou mesmo para a manutenção de Reserva Legal, de acordo com o tamanho do imóvel, todos foram igualmente declarados **constitucionais**, pelos seguintes fundamentos:

O Poder Legislativo dispõe de legitimidade constitucional para a criação legal de regimes de transição entre marcos regulatórios, por imperativos de segurança jurídica (art. 5º, *caput*, da CRFB) e de política legislativa (artigos 21, XVII, e 48, VIII, da CRFB). Os artigos 61-A, 61-B, 61-C, 63 e 67 da Lei n. 12.651/2012 estabelecem critérios para a recomposição das Áreas de Preservação Permanente, de acordo com o tamanho do imóvel. O tamanho do imóvel é critério legítimo para definição da extensão da recomposição das Áreas de Preservação Permanente, mercê da legitimidade do legislador para estabelecer os elementos norteadores da política pública de proteção ambiental, especialmente à luz da necessidade de assegurar minimamente o conteúdo econômico da propriedade, em obediência aos artigos 5º, XXII, e 170, II, da Carta Magna, por meio da adaptação da área a ser recomposta conforme o tamanho do imóvel rural. Além disso, a própria lei prevê mecanismos para que os órgãos ambientais competentes realizem a adequação dos critérios de recomposição para a realidade de cada nicho ecológico

Por fim, sobre o **art. 66, § 5º, IV**, que cuida da possibilidade de compensação de Reserva Legal para imóveis rurais que, em 22.07.2008, possuíam deficit em relação ao percentual estabelecido pelo art. 12 (20%, no caso do Estado do Paraná), o STF também declarou sua **constitucionalidade**, esclarecendo o seguinte:

(...) a necessidade de compensação entre áreas pertencentes ao mesmo bioma, bem como a possibilidade de compensação da Reserva Legal mediante arrendamento da área sob regime de servidão ambiental ou Reserva Legal, ou, ainda, por doação de área no interior de unidade de conservação, são preceitos legais compatíveis com a Carta Magna, decorrendo de escolha razoável do legislador em consonância com o art. 5º, *caput* e XXIV, da Constituição.

Deve-se afastar, portanto, tese de inconstitucionalidade de tais dispositivos por ofensa ao **princípio da vedação ao retrocesso ambiental**. Sobre o tema, no julgamento acima tratado, o STF expressamente afirmou que:

O Princípio da vedação do retrocesso não se sobrepõe ao princípio democrático no afã de transferir ao Judiciário funções inerentes aos Poderes Legislativo e Executivo, nem justifica afastar arranjos legais mais eficientes para o desenvolvimento sustentável do país como um todo.

(...)

Afastou-se, assim, a tese de que a norma mais favorável ao meio ambiente deve sempre prevalecer (in dubio pro natura), reconhecendo-se a possibilidade de o regulador distribuir os recursos escassos com vistas à satisfação de outros interesses legítimos, mesmo que não promova os interesses ambientais no máximo patamar possível. Idêntica lição deve ser transportada para o presente julgamento, a fim de que seja refutada a aplicação automática da tese de “vedação ao retrocesso” para anular opções validamente eleitas pelo legislador.

Em outra passagem no mesmo julgamento, a Corte Suprema esclareceu que “(...) a proteção ao meio ambiente, no contexto de um desenvolvimento sustentável, não equivale a uma visão estática dos bens naturais, que pugna pela proibição de toda e qualquer mudança ou interferência em processos ecológicos ou correlatos. A história humana e natural é feita de mudanças e adaptações, não de condições estáticas ou de equilíbrio”.

Dito isso, é válido concluir que as disposições do Código Florestal de 2012 acima referidas não podem deixar de ser aplicadas sob o fundamento de que seriam prejudiciais ao meio ambiente, ferindo o princípio da vedação ao retrocesso ambiental, porque tal tese já foi apreciada e afastada pelo STF.

Retoma-se, então, a análise a respeito da possibilidade jurídica de revisão de termos de compromisso firmados à luz do Código Florestal de 1965, a fim de a eles aplicar as regras acima discutidas.

Há quem defenda que o art. 5º da Lei Estadual nº 18.295/2014 seria incompatível com o art. 5º, XXXVI, da CRFB,¹⁶ por ofender ato jurídico perfeito, ao permitir a revisão de Termo de Compromisso validamente celebrado à luz do Código Florestal de 1965, o qual deveria permanecer hígido, a despeito das mudanças legislativas havidas posteriormente.

O conceito de **ato jurídico perfeito** pode ser encontrado no art. 6º, § 1º, do Decreto-lei nº 4.657/1942, conhecido como Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB):

Art. 6º A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada. (*Redação dada pela Lei nº 3.238, de 1957*)

§ 1º Reputa-se ato jurídico perfeito o já consumado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou. (*Redação dada pela Lei nº 3.238, de 1957*)

Não se questiona que os termos de compromisso validamente firmados durante a vigência do Código Florestal de 1965 representam atos jurídicos perfeitos, ainda que as obrigações assumidas pelos promitentes não tenham sido devidamente cumpridas.

Nesse sentido, Guilherme José Purvin de FIGUEIREDO e Marcelo Abelha RODRIGUES:

Um termo de compromisso ambiental celebrado entre o Poder Público e o proprietário de uma área para instituir a reserva legal da forma como ali foi pactuada constitui ato jurídico perfeito, mesmo que a recomposição ou o registro da reserva legal ainda não tenha se efetivado. Aí reside a diferença entre a essência e a eficácia. O ato existe, mas se ainda não lhe foi dado cumprimento, isso não elide a sua

16 Art. 5º. (...). XXXVI – a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada.

condição de “ato jurídico consumado”.¹⁷

Além disso, parece inconteste que o momento em que o Termo de Compromisso se torna um ato jurídico perfeito coincide com o momento de sua assinatura pelos agentes, desde que presentes os requisitos de validade, que são (a) a capacidade do agente; (b) a manifestação livre da vontade (vontade não viciada); e (c) a licitude e a possibilidade do objeto, consoante as lições de Ana Luiza NERY.¹⁸

Juntando a proteção constitucional ao ato jurídico perfeito perante lei nova (art. 5º, XXXVI, da CRFB) com a circunstância de que os termos de compromisso firmados à época do Código Florestal de 1965 são atos jurídicos perfeitos desde quando foram assinados, independente do efetivo cumprimento das obrigações neles previstas, a conclusão mais fácil é que eles não podem ser revisados e que, portanto, o art. 5º da Lei Estadual nº 18.295/2014 seria inconstitucional.

Todavia, a solução não é tão simples assim, sendo necessário examinar a questão mais a fundo.

De logo, é preciso deixar claro que os termos de compromisso ora debatidos encontram previsão legal no art. 5º, § 6º, da Lei nº 7.347/1985 (Lei de Ação Civil Pública), cuja redação é a seguinte: “*Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial*”.

17 FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de; RODRIGUES, Marcelo Abelha. Reserva legal, termo de compromisso ambiental, ato jurídico perfeito e questões de direito intertemporal. **Revista de Direito Ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 21, vol. 84, p. 305-318, out./dez., 2016. n.p.

18 NERY, Ana Luiza. **Teoria Geral do Termo de Ajustamento de Conduta**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. n.p.

A despeito das inúmeras discussões doutrinárias a respeito da natureza jurídica dos termos de compromisso, concorda-se com o posicionamento de Ana Luiza NERY, para quem o termo de compromisso “(...) possui natureza jurídica de transação, em que as partes verdadeiramente negociam, estabelecendo concessões mútuas, a fim de evitar ou pôr fim a demanda judicial, em que se busca a melhor e a mais célere solução para preservar ou reparar o bem de natureza metaindividual”.¹⁹

Em outras palavras, verificado o descumprimento da legislação ambiental (no caso em tela, quanto à instituição e preservação de APP e RL), o proprietário ou possuidor rural, para evitar as penalidades da lei, assume o compromisso de a ela se adequar, **de maneira indefinida no tempo**, aceitando a formação de um título executivo extrajudicial contra si, que será utilizado em caso de inadimplemento das suas obrigações.

É justamente essa indefinição no tempo que faz com que a relação jurídica estabelecida entre as partes seja de **trato sucessivo**, uma vez que as obrigações assumidas pelo proprietário ou possuidor rural não se esgotarão com o atingimento dos índices mínimos de preservação da APP e/ou da RL; é preciso mantê-los de maneira indefinida no tempo (tais obrigações são, inclusive, transmissíveis aos herdeiros e/ou sucessores do bem).

E se tratando de relação jurídica de caráter continuado (ou de trato sucessivo), é preciso considerar as disposições de lei superveniente que gere interferência no objeto do compromisso assumido.

A situação não é estranha ao ordenamento jurídico brasileiro.

O art. 505, I, do CPC, autoriza a revisão da **coisa julgada** (instituto que goza de proteção semelhante ao ato jurídico perfeito, prevista, inclusive, no mesmo dispositivo constitucional – art. 5º, XXXVI, da CRFB)

19 NERY, Ana Luiza. Advento de regulamentação legal no curso da execução de TAC que torne ilícito o objeto nele transacionado: invalidade do ajuste por causa superveniente. *In: MILARÉ, Édis. (Coord.). Ação Civil Pública após 30 anos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. n.p.

quando, em se tratando de relação jurídica de trato continuado, sobrevém modificação no estado de fato ou de direito:

Art. 505. Nenhum juiz decidirá novamente as questões já decididas relativas à mesma lide, salvo:

I – se, tratando-se de relação jurídica de trato continuado, sobreveio modificação no estado de fato ou de direito, caso em que poderá a parte pedir a revisão do que foi estatuído na sentença;

Assim, em respeito a aplicação das conhecidas regras de hermenêutica jurídica segundo as quais *ubi eadem ratio ibi idem jus* (onde houver o mesmo fundamento haverá o mesmo direito) e *ubi eadem legis ratio ibi eadem dispositio* (onde há a mesma razão de ser deve prevalecer a mesma razão de decidir), pode-se validamente concluir que o ato jurídico perfeito (no caso, o Termo de Compromisso), tal como se fosse uma decisão coberta pela coisa julgada, pode ser revisto diante da entrada em vigor do Código Florestal de 2012 e da edição do art. 5º da Lei Estadual nº 18.295/2014, uma vez que presente o binômio necessário para tanto (relação jurídica de trato continuado + modificação no Estado de Direito).

Nesse sentido, anota Luis Antonio Gomes de Souza Monteiro de BRITO: “Com efeito, o que há é a compreensão de que, sobre o ato jurídico perfeito, tal como ocorre com a coisa julgada, existe implícita a abrangência da cláusula *rebus sic stantibus*, que propriamente autoriza a modificação do TAC ante a alteração do quadro fático ou jurídico sobre o qual se assentou. É pressuposto inerente, que, aliás, prescinde de revisão normativa específica”.²⁰

É válido mencionar ainda que a revisão de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) vem sendo admitida no âmbito da Justiça do Trabalho,

20 BRITO, Luis Antonio Gomes de Souza Monteiro de. Novo Código Florestal e revisibilidade de termo de ajustamento de conduta firmado na vigência da lei anterior. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU**, Belo Horizonte, ano 17, n. 99, maio/jun. 2018. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=251296>. Acesso em: 13 fev. 2020.

diante da mera mudança de posicionamento jurisprudencial do Tribunal Superior do Trabalho (TST).

No referido caso, uma empresa havia celebrado TAC com o Ministério Público do Trabalho (MPT) em 2004, comprometendo-se a não realizar revistas em pertences dos seus funcionários, em consonância com o entendimento jurisprudencial da época. Todavia, o TST mudou sua posição e passou a entender que tal revista seria legítima, como expressão do poder diretivo do empregador e, a partir de então, autorizou a revisão do TAC, sob o mesmo fundamento jurídico aqui defendido: *“Nas relações jurídicas de trato sucessivo, entre as quais se inserem as constituídas por meio de celebração de um TAC em que previstas obrigações de fazer e não fazer com efeitos permanentes e prospectivos, a alteração do estado de fato ou de direito autoriza a retificação do quanto ajustado, com fundamento no art. 471 do CPC de 1973 (atual art. 501 do CPC de 2015) c/c o art. 769 da CLT”* (RR – 1030-74.2010.5.08.0001, Relator Ministro: Douglas Alencar Rodrigues, Data de Julgamento: 16/11/2016, 7ª Turma, Data de Publicação: DEJT 19/12/2016).

Ora, se a mera mudança de entendimento jurisprudencial é capaz de gerar a revisão de um ato jurídico perfeito, por qual razão uma mudança legislativa que afete relações jurídicas de trato continuado não seria suficiente para tanto?

Voltando a analisar o caso objeto do presente parecer, é preciso atentar para outro aspecto: em matéria ambiental, predomina a **competência legislativa concorrente** entre a União, os Estados e o Distrito Federal (art. 24, VI, da CRFB), hipótese em que cabe à União legislar sobre normas gerais, cabendo aos Estados e o Distrito Federal a competência suplementar, a fim de atender suas peculiaridades (art. 24, §§ 1º e 2º da CRFB).

Aliás, o próprio art. 59, § 1º, do Código Florestal de 2012, previu que na regulamentação dos PRAs, caberia aos Estados e ao Distrito Federal editar normas específicas detalhadas, em razão de suas peculiaridades territoriais, climáticas, históricas, culturais, econômicas e sociais. Eis o

referido dispositivo:

Art. 59. A União, os Estados e o Distrito Federal deverão implantar Programas de Regularização Ambiental (PRAs) de posses e propriedades rurais, com o objetivo de adequá-las aos termos deste Capítulo. (Redação dada pela Lei 13.887, de 2019)

§ 1º Na regulamentação dos PRAs, a União estabelecerá normas de caráter geral, e os Estados e o Distrito Federal ficarão incumbidos do seu detalhamento por meio da edição de normas de caráter específico, em razão de suas peculiaridades territoriais, climáticas, históricas, culturais, econômicas e sociais, conforme preceitua o art. 24 da Constituição Federal. (Redação dada pela Lei 13.887, de 2019)

Valendo-se aqui mais uma vez de dados fornecidos pelo IAT, tem-se a informação de que a área rural cadastrável no Estado do Paraná corresponde a 15.391.782ha, dos quais cerca de 58%, ou seja, 8.939.917ha possuem termos de compromisso ligados à APP e/ou RL que foram firmados durante a vigência do Código Florestal de 1965.

Assim, ao editar o 5º da Lei Estadual nº 18.295/2014, expressamente permitindo a revisão de tais termos de compromisso, a fim de adequá-los ao Código Florestal de 2012, o legislador estadual atentou para uma importante peculiaridade: sem a revisão, o Programa de Regularização Ambiental no Estado do Paraná, nos moldes desenhados pelo legislador federal (Capítulo XIII – arts. 59 a 68 do Código Florestal de 2012) ficaria restrito a 42% da área rural cadastrável, uma vez que os 58% restantes estariam engessados a termos de compromisso anteriormente firmados.

Tal circunstância reforça ainda mais a constitucionalidade da previsão contida no art. 5º, *caput*, da Lei Estadual nº 18.295/2014, na medida em que o Estado exerceu exatamente a competência legislativa que lhe cabia, viabilizando a efetividade do PRA em seus limites territoriais, atento às suas peculiaridades.

Ademais, como bem pontuado por Luis Antonio Gomes de Souza Monteiro de BRITO, ao tratar do Código Florestal de 2012: *“apesar das fortes críticas, a nova lei é adequada ao princípio do desenvolvimento sustentável, fundamento do direito ambiental, por compatibilizar preservação ambiental com uso racional dos recursos, inclusive por propiciar condições mais favoráveis à regularização daqueles que possuem passivo florestal, o que serve como estímulo à adequação aos termos legais”*.²¹

2.5. CONSIDERAÇÕES ADICIONAIS: INTERPRETAÇÃO DE NORMAS E ESTIMATIVAS SOBRE O IMPACTOS AMBIENTAIS

Fixada como premissa a possibilidade jurídica de revisão dos termos de compromisso firmados à luz do Código Florestal de 1965, a fim de adaptá-los ao Código Florestal de 2012, cumpre analisar, ainda que de maneira breve, os principais tipos de pedidos de revisão que têm chegado ao IAT, os quais já foram indicados em tabela anterior (p. 20), a fim de trazer algumas considerações adicionais sobre a interpretação dos dispositivos relacionados e, quando possível, estimar o potencial de impacto ambiental de cada um deles.

Antes, contudo, é válido esclarecer um problema que é comum a muitos dos requerimentos de revisão que têm chegado ao IAT: a possibilidade de **cancelamento da averbação**, junto ao Cartório de Registro de Imóveis, dos Termos de Compromisso que se pretendem revisar.

Consoante já antecipado no tópico 2.1.3, o art. 18, § 4º, do Código Florestal de 2012 suprimiu a exigência de averbação da Reserva Legal (ou do correspondente Termo de Compromisso), substituindo-a pelo registro da Reserva Legal no CAR.

Sobre o assunto, explica Leonardo BARIFOUSE: *“É compreensível*

21 BRITO, 2018. Acesso em: 13 fev. 2020.

o novo comando legal. A partir do momento em que o legislador pretendeu centralizar todas as informações ambientais dos imóveis rurais no CAR, registro eletrônico e obrigatório, mostra-se contraproducente a obrigatoriedade de averbação no registro de imóveis, uma formalidade em duplicidade e doravante supérflua".²²

Ainda sobre o tema, explica Paulo Affonso Leme MACHADO: "O CAR tem dimensão jurídica especial, pois é um 'registro público'. Esse registro público assemelha-se aos registros feitos nos Cartórios de Registros de Imóveis e seus anexos. Além do caráter de publicidade da matéria registrada, passa a ter também efeitos diante de direitos de terceiros".²³

Assim, ao revisar os termos de compromisso de Reserva Legal, modificando, nos termos do Código Florestal de 2012, sua extensão e/ou localização, torna-se possível cancelar a averbação anterior, sendo que a nova não mais precisará ser averbada, bastando seu registro no CAR.

Todavia, é preciso atentar para um detalhe: a inscrição do imóvel rural no CAR é feita mediante declaração de informações por parte do proprietário ou possuidor rural, acompanhada de alguns documentos (art. 29, § 1º, do Código Florestal de 2012), sendo certo que tais informações ainda serão objeto de análise por parte do competente órgão ambiental (no caso, o IAT). Nesse sentido, uma das informações prestadas pelo proprietário ou possuidor rural diz respeito à **localização da Reserva Legal**, quando existente (art. 29, § 1º, III), sendo certo que o art. 14, § 1º, prevê que "O órgão estadual integrante do Sisnama ou instituição por ele habilitada deverá aprovar a localização da Reserva Legal após a inclusão do imóvel no CAR, conforme o art. 29 desta Lei", regra que é repetida pelo art. 24, § 1º, da Lei Estadual nº 18.295/2014.

22 BARIFOUSE, Leonardo. Integração e fragmentação no Cadastro Ambiental Rural (CAR). *Revista de Direito Ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 19, vol. 75, p. 93-111, jul./set. 2014. n.p.

23 MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental brasileiro*. 21ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 914.

Assim, o Decreto Estadual nº 11.515/2018, ao tratar sobre a revisão dos termos de compromisso, dispõe, em seu art. 14, § 3º, que *“Para áreas rurais de até quatro módulos fiscais que, em virtude da Lei Federal nº 12.651, de 2012, não necessitem de qualquer regularização **após a análise pelo órgão ambiental**, a apresentação do CAR, será suficiente para o cancelamento da averbação do Termo”* (grifei).

Fica claro que eventual cancelamento da averbação somente ocorrerá **após** a análise pelo IAT. Logo, o CAR cuja apresentação autoriza o cancelamento da averbação anterior é aquele que já foi analisado e homologado pela autarquia ambiental.

O mesmo raciocínio aplica-se aos casos de realocação de Reserva Legal, uma vez que, nos termos do art. 16 do Decreto Estadual nº 11.515/2018, *“As propostas de realocação de Reserva Legal deverão ser aprovadas pelo órgão ambiental estadual durante o processo de análise do SICAR, sendo esta **aprovação condicionante para eventual alteração ou cancelamento da averbação da reserva legal na matrícula do imóvel**”* (grifei).

Vale acrescentar que o próprio Código de Normas do Foro Extrajudicial, editado pela Corregedoria-Geral da Justiça do TJPR (Provimento nº 249/2013), ao tratar de Reserva Legal, em mais de uma oportunidade (art. 579. §§ 8º e 9º) mencionam que o cancelamento da averbação só poderá ser feito “após a análise do órgão ambiental”, o que parece lógico.

(A) CÔMPUTO DA APP NO CÁLCULO DA RL (ART. 15 DO CÓDIGO FLORESTAL DE 2012)

A mudança legislativa já foi analisada em linhas gerais no tópico 2.1.3, cabendo aqui fazer uma importante observação: o inciso I do art. 15 do Código Florestal de 2012, ao prever que tal benefício não pode implicar na conversão de novas áreas para o uso alternativo do solo, deixa claro que o proprietário ou possuidor rural que já tiver concluído a recomposição estabelecida pelo Termo de Compromisso que busca revisar,

não poderá computar APP no cálculo da RL para diminuir a área da RL já recomposta.

Quem se enquadrar em tal situação, conforme autoriza o § 2º do dispositivo em comento, “(...) *podará utilizar a área excedente para fins de constituição de servidão ambiental, Cota de Reserva Ambiental e outros instrumentos congêneres previstos nesta Lei*”.

Em suma, o benefício apenas se destina a facilitar a regularização ambiental de quem ainda precisa completar a sua área de RL, autorizando a inclusão da APP nesse cálculo, preenchidos, por evidente, os demais requisitos legais.

Assim, a título de impacto ambiental, é importante perceber que a revisão ora admitida não implicará em diminuição de áreas de RL já preservadas, incidindo apenas sobre áreas de RL pendentes de recuperação.

Como dito anteriormente, a partir de dados obtidos junto ao IAT, 8.939.917ha possuem termos de compromisso ligados à APP e/ou RL que foram firmados durante a vigência do Código Florestal de 1965.

Desse total, 1.304.941ha consistem em áreas de RL, dos quais 813.051ha (62,30%) possuem vegetação preservada, as quais não serão diminuídas pela aplicação do benefício em questão. Portanto, só há potencial de impacto ambiental (eventual diminuição de áreas de RL, pela integração da APP no cálculo) sobre 491.890ha (37,70%).

(B) DISPENSA DA OBRIGAÇÃO DE RECOMPOR APP OU A REDUÇÃO DESTA (ARTS. 61-A E 61-B DO CÓDIGO FLORESTAL DE 2012)

A “regra da escadinha”, expressão utilizada para se referir às mudanças introduzidas pelos arts. 61-A e 61-B do Código Florestal de 2012, já foi abordada no tópico 2.2.3, cumprindo apenas tecer algumas observações adicionais.

Com relação às nascentes e olhos d’água, o STF, no âmbito da ADI 4.903, deu interpretação conforme a Constituição para garantir que o tra-

tamento seja igual às nascentes e olhos d'água perenes e intermitentes. Logo, “(...) *ainda que não tenha havido manifestação expressa quanto ao disposto no § 5º do art. 61-A, entende-se que o dever de recuperação nele previsto deve ser estendido também ao entorno das nascentes e olhos d'água intermitentes, assim como o é para os perenes*”.²⁴

(C) DISPENSA DA OBRIGAÇÃO DE RECOMPOR OU PERMITIR A REGENERAÇÃO NATURAL DA ÁREA DE RESERVA LEGAL NO MESMO IMÓVEL, PERMITINDO-SE A COMPENSAÇÃO EM OUTROS IMÓVEIS (ART. 66, § 5º, IV, DO CÓDIGO FLORESTAL DE 2012)

Uma das formas de regularização ambiental em áreas consolidadas de Reserva Legal consiste na possibilidade de **compensação** (art. 66, III, do Código Florestal de 2012). O mesmo dispositivo, em seu § 5º, elenca as espécies de compensação: aquisição de Cota de Reserva Ambiental – CRA (inciso I), arrendamento de área sob regime de servidão ambiental ou Reserva Legal (inciso II), doação ao poder público de área localizada no interior de Unidade de Conservação de domínio público pendente de regularização fundiária (inciso III) e cadastramento de outra área equivalente e excedente à Reserva Legal, em imóvel de mesma titularidade ou adquirida em imóvel de terceiro, com vegetação nativa estabelecida, em regeneração ou recomposição, desde que localizada no mesmo bioma (inciso IV).

Por sua vez, o § 6º do referido dispositivo esclarece que as áreas a serem utilizadas para compensação deverão: ser equivalentes em extensão à Área de Reserva legal a ser compensada (inciso I), estar localizadas no mesmo bioma da área de Reserva Legal a ser compensada (inciso II) e, se fora do Estado, estar localizadas em áreas identificadas como prioritárias pela União ou pelos Estados (inciso III), sendo certo que a definição destas áreas prioritárias, a teor do § 7º, “(...) *buscará favorecer, entre outros, a*

24 MILARÉ, 2018, n.p.

recuperação das bacias hidrográficas excessivamente desmatadas, a criação de corredores ecológicos, a conservação de grandes áreas protegidas e a conservação ou recuperação de ecossistemas ou espécies ameaçadas”.

Por fim, o § 9º é expresso ao afirmar que *“As medidas de compensação previstas neste artigo não poderão ser utilizadas como forma de viabilizar a conversão de novas áreas para uso alternativo do solo”.*

A possibilidade de compensação prevista no art. 66. § 5º, IV, do Código Florestal de 2012 (*“cadastramento de outra área equivalente e excedente à Reserva Legal, em imóvel de mesma titularidade ou adquirida em imóvel de terceiro, com vegetação nativa estabelecida, em regeneração ou recomposição, desde que localizada no mesmo bioma”*) é denominada, pelo Decreto Estadual nº 11.515/2018 de **realocação** da Reserva Legal, cuja conceituação é dada pelo art. 2º, XII do mesmo ato normativo, nos seguintes termos: *“alteração da localização da Reserva Legal para outro imóvel, entendida como a substituição da área originalmente designada, sendo proibido o desmatamento, exceto em casos previstos em lei, bem como a sua redução nos termos do § 5º do artigo 66 da Lei Federal nº 12.651, de 2012”.*

Referido ato normativo estadual traz algumas disposições adicionais sobre o tema, valendo um breve comentário sobre seu art. 41, assim redigido: *“Com a apresentação do CAR ativo constando a compensação de Reserva Legal efetivada em outra área, de acordo com a legislação, os Cartórios de Registro de Imóveis promoverão o cancelamento na averbação da Reserva Legal anterior, promovendo a nova averbação, caso necessário”.*

Muito embora tal dispositivo tenha utilizado a expressão “CAR ativo”, pelos motivos já pontuados na abertura deste tópico 2.5, depreende-se que ele quer fazer referência às inscrições cujas informações prestadas pelo proprietário ou possuidor rural já foram analisadas pelo IAT, tendo sido constatada a regularidade da compensação da Reserva Legal, de modo que o eventual cancelamento da averbação da Reserva Legal anterior junto ao Cartório de Registro de Imóveis somente será feito após o CAR ter sido efetivamente analisado.

A dúvida interpretativa pode surgir porque a situação “CAR ativo” também abrange aqueles imóveis que simplesmente concluíram sua inscrição,²⁵ situação que por si só não autoriza a baixa da averbação, como visto.

(D) DISPENSA DA OBRIGAÇÃO DE RECOMPOR, PERMITIR A REGENERAÇÃO NATURAL OU COMPENSAR A ÁREA DE RESERVA LEGAL PARA GARANTIR O PERCENTUAL MÍNIMO DE 20% DA ÁREA DO IMÓVEL (ART. 67 DO CÓDIGO FLORESTAL DE 2012)

A novidade legislativa foi referida no tópico 2.1.3, sendo válido fazer alguns esclarecimentos adicionais: o dispositivo em questão (art. 67 do Código Florestal de 2012) prevê que o benefício em análise só pode ser aplicado para aqueles imóveis que possuam, no momento da regularização, **remanescente de vegetação nativa** (“*área com vegetação nativa em estágio primário ou secundário avançado de regeneração*” – art. 2º, IV, do Decreto nº 7.830/2012) e que possuíam, em 22.07.2008, área ocupada com **vegetação nativa** (aqui o legislador não fez uso da palavra “remanescente”, motivo pelo qual é possível concluir que, na identificação da área de vegetação nativa existente em 22.07.2008, também podem ser considerados fragmentos em estágios sucessionais inicial e médio de regeneração).

Além disso, fica claro que para fazer jus ao benefício era preciso ter alguma vegetação nativa em 22.07.2008, o que exclui as propriedades que se encontravam, à época, com déficit total (ou área zero) de reserva legal.

Quanto ao potencial de impacto ambiental, já foi dito que há 491.890ha de áreas de RL a recuperar com termos de compromisso firmados na vigência do Código Florestal de 1965. Dessa área, 340.990ha dizem respeito a imóveis acima de 04 módulos fiscais, de modo que somente o

25 Informação obtida no endereço eletrônico disponibilizado pelo Governo Federal para esclarecer dúvidas sobre o CAR: <http://www.florestal.gov.br/perguntas-frequentes>. Acesso em: 05 mar. 2020.

saldo, 150.900ha, estão inseridos em imóveis de até 04 módulos fiscais e portanto, aptos a serem impactados pela norma do art. 67 do Código Florestal de 2015, com a dispensa da obrigação de recompor, permitir a regeneração natural ou compensar a área de RL.

3. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, é possível extrair as seguintes conclusões:

- (a) É juridicamente permitido que os Termos de Compromisso firmados à luz do Código Florestal de 1965, a respeito de Reserva Legal (RL) e/ou Área de Preservação Permanente (APP), sejam revistos, a fim de adaptá-los ao Código Florestal de 2012;
- (b) Tal possibilidade não ofende o princípio da vedação ao retrocesso ambiental, uma vez que as normas estabelecidas pelo Código Florestal de 2012, cuja aplicação é pretendida pelos proprietários e possuidores rurais, foram declaradas constitucionais pelo STF, em julgamento conjunto, ocorrido em 28.02.2018, das seguintes ações: ADC 42/DF, ADI 4901/DF, ADI 4902/DF, ADI 4903/DF e ADI 4937/DF;
- (c) Também não há que se falar em ofensa ao art, 5º, XXXVI, da CRFB, que protege o ato jurídico perfeito contra as leis que lhes forem posteriores, uma vez que os Termos de Compromisso representam relações jurídicas de caráter continuado, de modo que podem ser atingidos por uma modificação no estado de direito, tal como ocorre com decisões acobertadas pela coisa julgada (art. 505, I, do CPC);
- (d) Além disso, o Estado do Paraná, ao editar o art. 5º da Lei Estadual nº 18.295/2014, autorizando a mencionada revisão, agiu dentro de sua competência suplementar em matéria ambiental e, atentando para a peculiaridade existente em seu território,

58% de toda a sua área rural cadastrável já possui Termos de Compromisso a respeito de RL ou APP firmados durante a vigência do Código Florestal de 1965, permitiu que o Programa de Regularização Ambiental (PRA) desenhado pelo legislador federal (Capítulo XIII – arts. 59 a 68 do Código Florestal de 2012) tivesse aplicabilidade relevante em seus domínios;

- (e) Assim, é constitucional a previsão expressa no art. 5º da Lei Estadual nº 18.295/2014, em todos os seus aspectos (formal e material);
- (f) O eventual cancelamento de averbações de Termos de Compromisso objetos de pedidos de revisão só pode ser feito após a devida análise pelo IAT das informações prestadas pelo proprietário ou possuidor rural no ato de inscrição do imóvel no CAR;
- (g) O proprietário ou possuidor rural que já tiver concluído a recomposição estabelecida pelo Termo de Compromisso que busca revisar não poderá computar APP no cálculo da RL para diminuir a área da RL já recomposta, uma vez que o art. 15, I, do Código Florestal de 2012, impede que tal benefício implique a conversão de novas áreas para o uso alternativo do solo, podendo apenas utilizar o eventual excedente como servidão ambiental, Cota de Reserva Ambiental ou instrumentos congêneres, na forma do § 2º do referido dispositivo.
- (h) Assim, o benefício tratado na alínea anterior não implicará em diminuição de áreas de RL já preservadas, incidindo apenas sobre áreas de RL pendentes de recuperação;
- (i) Sobre as APPs, no que tange às nascentes e olhos d'água, é preciso observar que o STF lhes conferiu idêntica proteção, sejam elas perenes ou intermitentes;
- (j) A compensação de RL por meio de realocação (art. 66, § 5º, IV, do Código Florestal de 2012) deve observar tanto os critérios

estabelecidos pela referida lei federal, quanto os previstos no Decreto Estadual nº 11.515/2018, valendo destacar que a expressão “CAR ativo”, presente em seu art. 41, deve ser interpretada como sendo as inscrições cujas informações prestadas pelo proprietário ou possuidor rural já foram devidamente analisadas pelo IAT, tendo sido constatada a regularidade da compensação da RL, de modo que eventual cancelamento da averbação da RL anterior junto ao Cartório de Registro de Imóveis somente será feito após o CAR ter sido efetivamente analisado, em coerência com a conclusão já exposta na alínea “f”;

- (k) O benefício previsto no art. 67 do Código Florestal de 2012, que trata da regularização ambiental de imóveis rurais que, em 22.07.2008, detinham área inferior a 04 módulos fiscais, só pode ser aplicado aos imóveis que, no momento da regularização, possuam remanescente de vegetação nativa (cujo conceito está no art. 2º, IV, do Decreto nº 7.830/2012) e que possuíam, em 22.07.2008, área ocupada com vegetação nativa (podendo aqui ser considerados fragmentos em estágios sucessionais inicial e médio de regeneração, uma vez que o legislador não utilizou a palavra “remanescente”, cujo conceito está ligado apenas às vegetações nativas em estágio primário ou secundário avançado de regeneração), de modo que estão excluídas do referido benefício as propriedades que se encontravam, em 22.07.2008, com déficit total (ou área zero) de reserva legal;
- (l) Cabe ao IAT, respeitando a legislação ambiental em vigor, e acima tratada, bem como o entendimento aqui exposto, apreciar os requerimentos de revisão de Termos de Compromisso formulados por proprietários e possuidores rurais;

(m) Questões técnicas devem ser resolvidas caso a caso, pelo corpo especializado do IAT, enquanto que outras questões jurídicas relacionadas ao assunto e que não tenham sido abordadas no presente parecer devem ser dirimidas tomando como base as premissas fixadas neste parecer.

Por fim, destaca-se que a presente manifestação possui natureza meramente opinativa, de forma que a autoridade com poder decisório não está vinculada às conclusões aqui exaradas.

À consideração superior.

Curitiba, 05 de março de 2020.

Antônio Sérgio Bione Pinheiro

Procurador do Estado

OAB/PR 85.044