

O programa de regularização ambiental (PRA) e o interesse de agir na ação civil pública para instituição da reserva legal

Autoria coletiva: Procuradoria de Justiça de Direitos Difusos e Coletivos MPMG

Defesa: Antônio Sérgio Rocha de Paula - Procurador de Justiça – MPMG

Síntese: A extensão do prazo final para o reflorestamento, a instituição do CAR e de outro Programa de Regularização Ambiental, previstos no Novo Código Florestal, não retiram o interesse de agir das ações civis públicas, porquanto as citadas normas não afastaram o dever legal de constituição da reserva legal. O citado programa de regularização ambiental tem efeito apenas na seara administrativa.

1 Fundamentação

A existência de programa de regularização ambiental retira ou não o interesse de agir na ação civil pública destinada à instituição da reserva legal?

Muitas ações têm sido extintas por falta de interesse de agir, em razão da criação dos citados programas.

Antes da promulgação do Novo Código Florestal, o Decreto n.º 7.209, de 10.12.2009, que instituiu o Programa Federal de Apoio à Regularização Ambiental de Imóveis Rurais – denominado “Programa Mais Ambiente” –, concedeu prazo até dezembro de 2012 para a regularização ambiental. Daí a conclusão de que, dentro do citado prazo, não havia como supor violação à legislação ambiental regente da matéria.

O Novo Código Florestal reforçou o argumento, porque prevê prazo de até **vinte anos** para a recomposição da reserva legal (art. 66, § 2º), além de criar, no art. 59, à semelhança do anterior, o Programa de Regularização Ambiental (PRA), que exige a prévia inscrição no Cadastro Ambiental Rural (CAR), previsto no art. 29 da aludida lei; normas essas que, segundo as referidas decisões, também acarretam a perda de objeto da ação.

O equívoco desses posicionamentos é manifesto.

A **extensão** do prazo final para o reflorestamento, a **instituição** do CAR e de outro Programa de Regularização Ambiental **não** retiram o interesse de agir das ações civis públicas, porquanto as citadas normas não afastaram o dever legal de constituição da reserva legal.

O Novo Código Florestal pouco inovou a respeito dessas matérias.

Quanto ao reflorestamento, o art. 99 da Lei n.º 8.171/1991 – que dispõe sobre a política agrícola –, **ainda em vigor**, estabelece:

Art. 99. **A partir do ano seguinte ao de promulgação desta lei**, obriga-se o proprietário rural, quando for o caso, a **recompor** em sua propriedade a **Reserva Florestal Legal**, prevista na Lei n.º 4.771, de 1965, com a nova redação dada pela Lei n.º 7.803, de 1989, mediante o plantio, **em cada ano, de pelo menos um trinta avos da área total** para complementar a referida Reserva Florestal Legal (RFL).

§ 2º O reflorestamento de que trata o caput deste artigo será **efetuado mediante normas que serão aprovadas pelo órgão gestor da matéria.** (grifo nosso)

Essa lei entrou em vigor na data de sua publicação, em 18.01.1991 (art. 107). O proprietário rural tem, pois, até **18.01.2022** para recompor a reserva legal, **de acordo com o procedimento aprovado pelo órgão ambiental.**

A referida norma consagra a natureza real *propter rem* do dever de reparar o dano ambiental, como decidiu o Superior Tribunal de Justiça:

A obrigação de reparação dos danos ambientais é *propter rem*, por isso que a Lei 8.171/91 vigora para todos os proprietários rurais, ainda que não sejam eles os responsáveis por eventuais desmatamentos anteriores [...] (REsp n.º 1.090.968-SP, 1ª T., Rel. Min. Luiz Fux, j. 15.06.2010). No mesmo sentido: STJ – REsp 1.19.316-SP, 1ª T., Rel. Min. Teori Zavascki, j. 15.06.2010; EDcl no AgRg no REsp 255.170-SP, 1ª T.; Rel. Min. Luiz Fux, j. 1º.04.2003.

[...]

A única finalidade do art. 99 da Lei n. 8171/91 foi a de estabelecer um prazo maior, que não o imediato, para que os proprietários procedessem à recomposição da área de floresta, não alterando em nada as demais disposições legais caracterizadoras do dever de recomposição da área de reserva legal, que se for feita a passos curtos demais jamais atingirá a finalidade da lei, no tocante à preservação do meio ambiente, que não pode ser visto como um conjunto de pequenas partes, mas o próprio todo. (REsp n.º 237.690-MS, 2ª T., Rel. Min. Paulo Medina, j. 12.03.2002)

Ademais, a aludida norma prova a mora de vários proprietários rurais no cumprimento da obrigação, porque a recomposição da reserva legal deveria ter sido feita a partir de **18.01.1992.**

Essa inércia acarretou o ajuizamento de várias ações civis públicas pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais.

Da mesma forma, ainda quanto ao reflorestamento, o inciso I do art. 44 do revogado Código Florestal – na redação dada pela Medida Provisória n.º 2.166-67, de 24.08.2001 – também previa a recomposição da reserva mediante o plantio, a cada três anos, de no mínimo 1/10 da área total necessária à sua complementação, com espécies nativas, **de acordo com critérios estabelecidos pelo órgão ambiental estadual competente.** Publicada a citada Medida Provisória em 25.08.2001, o termo final ocorreria em **25.08.2031.**

Não se pode esquecer que a obrigação de preservar as florestas tinha previsão no art. 23 do Código Florestal de 1934, o qual estabelecia: “Nenhum proprietário de terras cobertas de matas poderá abater mais de três quartas partes da vegetação existente”. Os Códigos posteriores, além de não alterarem essa exigência, adotaram o conceito de reserva legal (art. 16 do Código de 1965 e art. 12 do Novo Código Florestal). A obrigação completou **oitenta anos.**

O Programa de Regularização Ambiental de Imóveis Rurais denominado “Programa Mais Ambiente” foi instituído, com vigência até dezembro de 2012, pelo referido Decreto n.º 7.029/2009, **o qual também criou o Cadastro Ambiental Rural (CAR) – arts. 3º, II, e 14.** A adesão ao citado Programa suspendia a punibilidade das infrações referentes às áreas de preservação permanente e à reserva legal e a cobrança das multas, as quais podiam ser convertidas em prestação de serviços de melhoria da qualidade

ambiental – tudo depois do cumprimento das obrigações assumidas mediante termo de compromisso com o Órgão ambiental (art. 6º).

Na vigência do Código Florestal anterior, nas ações com pedido de averbação da reserva legal, instado a se pronunciar sobre a alegação de que o referido Decreto, por ter concedido prazo para a regularização ambiental, teria retirado o objeto da ação, o **Tribunal de Justiça de Minas Gerais**, em sucessivos julgados, **rejeitou** tal alegação, ao argumento de que a norma em comento suspendeu as sanções administrativas, mas **não a obrigação legal de constituir a reserva legal**. Citem-se os seguintes precedentes:

O Decreto n.º 7.029/09, da Presidência da República, foi apenas postergar o prazo para aplicação da multa cominada para a hipótese de descumprimento do dever de averbação da reserva legal. (AC n.º 1.0303.08.008767-7/002, 1ª CC, Rel. Des. Eduardo Andrade, j. 19.04.2011)

[...] Inviável a prorrogação do prazo para instituição da reserva legal, para a data de 11 de junho de 2011, tendo em vista que o referido prazo instituído pelo Decreto-lei 7.029/2009 refere-se à infração de deixar de averbar a reserva legal e suas sanções e não à obrigação de averbação. (AC n.º 1.0016.09.092101-2/002, 2ª CC, Rel. Des. Roney Oliveira, j. 29.11.2011)

A disposição contida no art. 55 do Decreto 6.514/2008, alterado pelo Decreto 7495/2011, não interfere na exigibilidade do TAC e, por conseguinte, na sua força executiva, na medida em que não desobriga a instituição de reserva legal, mas apenas posterga o prazo para sua implementação para fins de imposição de penalidade de natureza administrativa. (AC n.º 1.0620.11.003097-5/001, 3ª CC, Rel. Des. Dídimo Inocência de Paula, j. 15.03.2012)

As sucessivas prorrogações da entrada em vigor do artigo 55 do decreto 6.514/08 afetaram apenas a aplicação das sanções para aquele que deixou de averbar a reserva legal, mas não suspenderam a obrigação, de forma que não há como falar, no caso, em falta de interesse de agir e em impossibilidade jurídica do pedido. (AC n.º 1.0236.10.000221-1/002, 4ª CC, Rel. Des. Moreira Diniz, j. 17.10.2013)

O artigo 55 do Decreto 6.514/2008 não tem a interpretação que pretende lhe dar o réu. Deve ser este dispositivo interpretado conjuntamente com todo o texto. Não objetiva ele premiar o proprietário que se exime da obrigação de fazer o registro da reserva legal exigida pela Lei. (AC n.º 1.0620.09.034074-1/001, 7ª CC, Rel. Des. Wander Marotta, j. 24.08.2010)

O Decreto nº 6.514/08 não traz regra afeta à exigência da averbação, mas apenas retarda (art. 152, Dec. 6.514/08) a incidência da multa para o caso de não averbação de reserva legal. Vê-se, com clareza, que a regra é dirigida apenas aos órgãos do SISNAMA com o intuito exclusivo de se afastar a aplicação da multa, mas jamais, e em hipótese alguma, com o intuito de impedir a exigência de averbação de reserva legal. (AC n.º 1.0016.09.092973-4/002, 8ª CC, Rel.ª Des.ª Teresa Cristina da Cunha Peixoto, j. 19.05.2011)

Como já dito, essa situação se repete, hoje, na vigência do Novo Código Florestal, o qual reeditou, com algumas alterações, os citados institutos.

O reflorestamento da reserva legal, mais uma vez, teve seu prazo prorrogado pelo § 2º do art. 66, que estabelece:

A recomposição de que trata o inciso I do caput deverá atender os critérios estipulados pelo órgão competente do Sisnama e ser concluída em até 20 (vinte) anos, abrangendo, a cada 2 (dois) anos, no mínimo 1/10 (um décimo) da área total necessária à sua complementação.

A nova Lei Florestal foi publicada em 28.05.2012. O termo final para o reflorestamento será **28.05.2032**. Acresceram-se, portanto, mais dez anos ao prazo fixado no art. 99 da Lei n.º 8.171, de 17.01.1991, que sequer havia decorrido.

O Programa de Regularização Ambiental (PRA) e o Cadastro Ambiental Rural (CAR), previstos nos arts. 59 e 29 do Novo Código Florestal, receberam tratamento semelhante ao dado pelo referido Decreto n.º 7.029/2009.

Registre-se que o Decreto n.º 7.830, de 17.10.2012, regulamentou o Sistema de Cadastro Ambiental Rural, o Cadastro Ambiental Rural e os Programas de Regularização Ambiental. O Decreto n.º 8.235, de 05.05.2014, estabeleceu normas gerais complementares aos citados Programas. A Instrução Normativa n.º 02, de 06.05.2014, do Ministério do Meio Ambiente, além de dispor sobre os procedimentos de integração, execução e compatibilização do Sistema de Cadastro Rural e de definir os procedimentos gerais do Cadastro Ambiental Rural, **considerou este implementado a partir de 06.05.2014** (art. 64).

A adesão ao PRA impede as autuações por infrações cometidas antes de 22.07.2008, relativas à supressão irregular de vegetação em áreas de preservação permanente, de reserva legal e de uso restrito. A partir da assinatura do termo de compromisso, serão suspensas as sanções decorrentes das aludidas infrações e, cumpridas as condições estabelecidas, as multas serão convertidas em serviços de prestação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente. A punibilidade dos crimes previstos nos arts. 38, 39 e 48 da Lei n.º 9.605/98 também será suspensa com a assinatura do citado Termo de Compromisso (cf. arts. 59, §§ 4º e 5º, e 60 do Novo Código Florestal – cuja inconstitucionalidade foi arguida pelo Ministério Público Federal na ADin n.º 4.902).

2 Conclusão

O programa de regularização ambiental tem efeito apenas na seara administrativa, mas não retira o interesse de agir nas ações civis públicas com pedido de instituição da reserva legal.