



Opinião /

Artigos

A nova lei florestal se aplica a acordos firmados anteriormente à sua vigência?

26/06/2014 - Autor: Raul Silva Telles do Valle[1] e Caio Bexiga[2] - Fonte: Observatório do Código Florestal

Após quase dois anos de espera, finalmente o Governo Federal deu o “ tiro de largada ” para que os mais de 5 milhões de imóveis rurais do país comecem a se inscrever no Cadastro Ambiental Rural – CAR, criado, em nível nacional, pela Lei Federal 12651/12 (novo “ Código Florestal ”)[3]. A ansiedade era grande porque o CAR deve, em teoria, ser o instrumento que permitirá realizar um raio-x de todos os imóveis rurais e, com base nesse diagnóstico, direcionar os produtores rurais a aderir a um Programa de Regularização Ambiental – PRA, o qual, também teoricamente, deve oferecer as condições necessárias, tanto de estímulos como de coerção, para que esses produtores recuperem eventuais passivos ambientais remanescentes após a anistia concedida pela nova legislação.

Porém, o que deveria ser motivo de comemoração – afinal, o CAR é a única coisa que a nova lei trouxe de positivo para a proteção de florestas no país – acabou trazendo uma certa intranquilidade. Primeiro porque o sistema de cadastramento regulado pela Instrução Normativa no 2/2014 do Ministério do Meio Ambiente tem uma série de características que nos faz duvidar da sua eficácia em realizar, em curto prazo, um adequado diagnóstico da situação ambiental do imóvel rural, base para o processo de regularização (**saiba mais**). Segundo porque, até o momento, os PRAs, tanto em nível federal quanto dos estados, não trouxeram, salvo honrosas exceções, nada de concreto para apoiar, financiar ou incentivar a conservação ou restauração florestal no país, como era de se esperar de programas que visam a regularidade ambiental e não apenas a regularização jurídica de desmatamentos ilegais do passado (**saiba mais**).

Possibilidade de revisão de TACs?

Mas aqui vamos explorar um ponto específico do Decreto 8235/14, que, a título de normatizar e dar clareza à implementação dos PRAs, trouxe uma regra que, ao que tudo indica, criará imensa confusão jurídica e, portanto, insegurança a muitos dos produtores que aderirem aos programas.

Em seu artigo 12, o referido decreto diz explicitamente que

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 12651/12

O que isso quer dizer? Quer dizer que, por exemplo, se um produtor havia desmatado ilegalmente as matas ciliares de seu imóvel, ou simplesmente não as havia recuperado (a obrigação de proteção da vegetação nativa é propter rem, ou seja, acompanha o imóvel, qualquer que seja o seu titular), e foi obrigado a fazê-lo por meio de um Termo de Ajustamento de Conduta – TAC assinado com o Ministério Público, ele agora poderá rever o acordo para aplicar a regra menos benéfica ao meio ambiente, que é a nova lei florestal. Se desmatou 10 hectares na beira de um rio e se comprometeu a recuperar os 10, agora poderia rever o acordo para recuperar apenas 5 por exemplo.

Ocorre que esse dispositivo afronta posicionamento majoritário do Judiciário, inclusive já pacificado no Superior Tribunal de Justiça – STJ, de que a nova lei não pode retroagir para modificar acordos já firmados ou sentenças já transitadas em julgado. Ou seja, seguindo um princípio basilar do Estado de Direito, o entendimento dominante é de que a lei não pode ferir o ato jurídico perfeito.

Posição dos tribunais estaduais

Realizamos uma ampla pesquisa em todos os Tribunais de Justiça dos Estados, Tribunais Regionais Federais e no STJ para entender se há e qual é o posicionamento majoritário a respeito da possibilidade de revisão de acordos ou decisões judiciais com base na nova lei. Encontramos julgados a respeito da matéria nos Tribunais de Justiça de São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, e Mato Grosso do Sul, além do STJ. Não encontramos nenhuma decisão relativa ao assunto nos TRFs[4].

Olhando apenas para os Tribunais Estaduais são 13 decisões contrárias à possibilidade de modificação de acordos ou sentenças baseados na lei anterior e 7 favoráveis. Cumpre notar, no entanto, que estas últimas têm como origem, em sua imensa maioria (6 ou 85%), uma única câmara cível de um único tribunal (Tribunal de Justiça do Mato Grosso do Sul – TJMS), enquanto as decisões contrárias provêm de todos os tribunais pesquisados, inclusive do próprio TJMS (3 decisões), sendo que, neste caso, elas são inclusive mais recentes, o que indica não só uma divergência, mas uma tendência a mudança de posicionamento. Veja o gráfico abaixo:

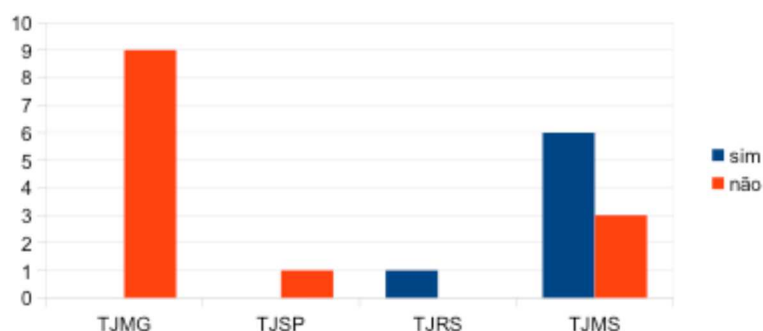


Figura 1: a nova lei florestal se aplica a acordos já firmados ou sentenças já transitadas em julgado?

O Tribunal de Justiça de Minas Gerais – TJMG é unânime em afirmar que não se pode aplicar a nova lei a TACs já firmados e em execução, ou mesmo a decisões já transitadas em julgado. São nove acórdãos nesse sentido, sendo sete relativas a pedidos de modificações de decisões judiciais tomadas com base na legislação anterior e dois relativos a revisão de TACs. Todos os acórdãos se fundamentam, basicamente, no respeito ao ato jurídico perfeito. É o caso do acórdão número 1.0016.10.003875-7/002, no qual a Desembargadora Heloísa Combat afirma:

O artigo 5º, XXXVI, da Constituição Federal/88, assegura proteção ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada, que não podem ser alcançados por alterações legislativas posteriores.

Na esteira do comando constitucional, o Código de Processo Civil estendeu a proteção da coisa julgada às decisões judiciais, ao dispor, no artigo 471, que “nenhum juiz decidirá novamente as questões já decididas, relativas à mesma lide”.

Portanto, a regra geral no direito brasileiro é no sentido de que, tendo havido julgamento definitivo da lide, não é possível examinar novamente a questão, que já se tornou imutável, por força do artigo 467, do CPC, que apresenta a seguinte redação: “Denomina-se coisa julgada material a eficácia, que torna imutável e indiscutível a sentença, não mais sujeita a recurso ordinário ou extraordinário”.

No acórdão número 1.0016.11.009361-0/001 o Desembargador Valdez Leite Machado deixa mais claro:

Entretanto, cumpre registrar que a entrada em vigor do Novo Código Florestal, em nada afeta a execução em apenso, cujo título executivo extrajudicial consiste no Termo de Ajustamento de Conduta firmado entre o executado e o Ministério Público, portanto, ato jurídico perfeito, que não pode ser alcançado pela nova Lei, eis que instituído na vigência da Lei 4.771/1965, nos termos do art. 6º, § 1º, do Decreto-Lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro, nova redação dada pela Lei 12.376/2010):

“Art. 6º A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada.

§ 1º Reputa-se ato jurídico perfeito o já consumado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou.”.

(...)

A pretensão do executado de se eximir do cumprimento do Termo de Ajustamento de Conduta firmado com o MP afronta o princípio da boa fé objetiva, já que sua obrigação consta do TAC firmado e a ninguém é permitido venire contra factum proprium (pleitear em juízo contra os próprios atos).

Em seu único acórdão acerca do tema, o Tribunal de Justiça de São Paulo analisa a possibilidade de modificação de sentença, transitada em julgado, que determina a restauração de Áreas de Preservação Permanente – APPs e Reserva Legal em determinado imóvel rural. A decisão é bastante interessante porque baseia-se não apenas na impossibilidade formal de retroação da lei nova para ferir a coisa julgada, mas também na impossibilidade material de retroagir para ferir o direito adquirido da sociedade a um ambiente saudável, sob pena de se criar insegurança jurídica:

Não obstante as inovações introduzidas com a edição do novo ordenamento ambiental (Lei nº 12.651/2012), importa observar que, no caso, a coisa julgada não pode ser desprezada, não somente sob pena de ofensa ao princípio da segurança jurídica, mas sobretudo porque a sentença (...) assegura o interesse ambiental (preservação/reparação da área desmatada), interesse esse erigido que foi pelo direito constitucional à condição de direito fundamental. Nesse passo, qualquer ação tendente a reduzir o alcance das conquistas consolidadas deve ser obstada, sob pena de se aviltar o princípio da vedação do retrocesso social.

(...)

A segurança está implícita no valor de Justiça; possível se concluir, portanto, que tornar insegura, inconsistente, alterar seu significado ou adotar outra escala de valores menos protetivos à matéria ambiental, significa distanciamento do princípio mencionado. É isto o que determina a aplicação da vedação do retrocesso no resguardo deste direito das presentes e futuras gerações.

Assim sendo, se as obrigações eram decorrentes de regras regularmente vigentes e que deveriam ser obedecidas, inviabiliza-se revisões ou mesmo reavaliações apenas em decorrência das mudanças posteriores.

É a segurança jurídica que se impõe.

(Agravo de Instrumento no 2012816-29.2013.8.26.0000 – excerto do voto vencedor do Desembargador João Negrini Filho)

O único tribunal que apresenta jurisprudência dominante a favor da revisão de TACs é o Tribunal de Justiça do Mato Grosso do Sul, especificamente sua 5ª Câmara Cível. A tese sustentada nos seis julgados que decidem pela revisão dos acordos é, em resumo, que os TACs não configuram ato jurídico perfeito, pois eles são acordos para adequação de condutas à letra da lei e, portanto, se a lei muda, eles também devem mudar. O voto do Desembargador Vladimir Abreu da Silva na Apelação nº 0101425-24.2006.8.12.0043 ilustra bem essa linha de pensamento:

A respeito da alegação de fato novo superveniente, aplica-se o artigo 462 do Código de Processo Civil, cabendo ao juiz tomar referido fato em consideração no momento de decidir, de ofício ou a requerimento das partes. (...)

Com efeito, o termo de ajustamento de conduta possui controvertida natureza jurídica, prevalecendo a lição de Hugo Nigro Mazzilli, segundo o qual o compromisso de ajustamento é um título executivo extrajudicial, por meio do qual um órgão público legitimado toma do causador do dano o compromisso de adequar sua conduta às exigências da lei.

(...)

Feitas tais considerações, e não obstante o respeitável entendimento adotado por parte da doutrina e da jurisprudência de se tratar de ato jurídico perfeito, é inegável que as exigências trazidas pelo novo Código Florestal a respeito da reserva legal afetam o âmago das obrigações pactuadas no TAC.

(...)

Não se trata, pois, de violação a um ato jurídico perfeito, mas de superveniência de Lei Federal, que possui efeito imediato e geral e pode alcançar os efeitos de atos produzidos antes de sua entrada em vigor.

Esse entendimento, no entanto, não é unânime nem mesmo dentro do TJMS. A 1ª Câmara Cível, em decisões do começo de 2014, proferiu três decisões sobre o mesmo objeto, mas em sentido diametralmente oposto. Em todos os casos o órgão ambiental estadual, IMASUL, pleiteava a rescisão de TACs assinados com o Ministério Público, no qual o órgão assumia a responsabilidade de implementar a legislação florestal vigente à época. Citando a jurisprudência do STJ, o Tribunal decidiu que não podem ser aplicadas as normas do novo Código Florestal para modificar TAC celebrando anteriormente à sua vigência.

O STJ e o direito adquirido a um meio ambiente equilibrado

Em dezembro de 2012, ao julgar um pedido de reconsideração de uma decisão já julgada pela corte, que havia mantido a sanção administrativa aplicada ao interessado por ocupação irregular de APP, a segunda turma do STJ tomou a seguinte decisão, que acabou se transformando num importante precedente jurisprudencial:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. NOVO CÓDIGO FLORESTAL (LEI 12.651/2012). REQUERIMENTO. PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO CONTRA ACÓRDÃO. INVIABILIDADE. PRINCÍPIO DA FUNGIBILIDADE. RECEBIMENTO COMO EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. VIOLAÇÃO AO ART. 535 DO CPC NÃO APONTADA. AUTO DE INFRAÇÃO. IRRETROATIVIDADE DA LEI NOVA. ATO JURÍDICO PERFEITO. DIREITO ADQUIRIDO. ART. 6º, CAPUT, DA LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO.

1. Trata-se de requerimento apresentado pelo recorrente, proprietário rural, no bojo de "ação de anulação de ato c/c indenizatória", com intuito de ver reconhecida a falta de interesse de agir superveniente do Ibama, em razão da entrada em vigor da Lei 12.651/2012 (novo Código Florestal), que revogou o Código Florestal de 1965 (Lei 4.771) e a Lei 7.754/1989. Argumenta que a nova legislação "o isentou da punição que o afligia", e que "seu ato não representa mais ilícito algum", estando, pois, "livre das punições impostas". Numa palavra, afirma que a Lei 12.651/2012 procedera à anistia dos infratores do Código Florestal de 1965, daí sem valor o auto de infração ambiental lavrado contra si e a imposição de multa de R\$ 1.500, por ocupação e exploração irregulares, anteriores a julho de 2008, de Área de Preservação Permanente nas margens do rio Santo Antônio.

(...)

3. Precedente do STJ que faz valer, no campo ambiental-urbanístico, a norma mais rigorosa vigente à época dos fatos, e não contemporânea ao julgamento da causa, menos protetora da Natureza: O "direito material

aplicável à espécie é o então vigente à época dos fatos. In casu, Lei n. 6.766/79, art. 4o, III, que determinava, em sua redação original, a 'faixa non aedificandi de 15 (quinze) metros de cada lado' do arroio" (REsp 980.709/RS, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 2.12.2008).

(...)

6. *Pedido de reconsideração não conhecido.*

(PET no REsp 1240122 / PR, DJe 19/12/2012, Relator Ministro Herman Benjamin)

Essa decisão lançou as bases do que vem sendo o entendimento dominante – e unânime até o momento – da corte, e que vai muito além da defesa do ato jurídico perfeito ou da coisa julgada, materializados em acordos assinados ou sentenças transitadas em julgado. Ela traz à lume o princípio da irretroatividade da lei para atingir os direitos adquiridos da sociedade a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, garantidos por uma legislação mais protetiva que tenha sido revogada. Essa a lição extraída do voto do Ministro-Relator do caso, Herman Benjamin:

"o novo Código Florestal não pode retroagir para atingir o ato jurídico perfeito, direitos ambientais adquiridos e a coisa julgada, tampouco para reduzir de tal modo e sem as necessárias compensações ambientais o patamar de proteção de ecossistemas frágeis ou espécies ameaçadas de extinção, a ponto de transgredir o limite constitucional intocável e intransponível da 'incumbência' do Estado de garantir a preservação e restauração dos processos ecológicos essenciais (art. 225, § 1º, I)."

Após essa decisão, a segunda turma do STJ decidiu outros dois casos nos quais analisava a aplicação das novas regras a casos em andamento, mas que ainda não tinham sentença transitada em julgado ou acordo firmado sob a égide da legislação anterior, tendo aplicado a eles o mesmo entendimento: aplica-se a regra mais benéfica ao meio ambiente, ou seja, a regra aplicável à época dos fatos. É o que se extrai da seguinte decisão:

"ADMINISTRATIVO. AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. FORMAÇÃO DA ÁREA DE RESERVA LEGAL. OBRIGAÇÃO PROPTER REM. SÚMULA 83/STJ. PREJUDICADA A ANÁLISE DA DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL. SUPERVENIÊNCIA DA LEI 12.651/12. IMPOSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO IMEDIATA. IRRETROATIVIDADE. PROTEÇÃO AOS ECOSSISTEMAS FRÁGEIS. INCUMBÊNCIA DO ESTADO. INDEFERIMENTO.

1. A jurisprudência desta Corte está firmada no sentido de que os deveres associados às APPs e à Reserva Legal têm natureza de obrigação propter rem, isto é, aderem ao título de domínio ou posse, independente do fato de ter sido ou não o proprietário o autor da degradação ambiental. Casos em que não há falar em culpa ou nexo causal como determinantes do dever de recuperar a área de preservação permanente.

2. Prejudicada a análise da divergência jurisprudencial apresentada, porquanto a negatória de seguimento do recurso pela alínea "a" do permissivo constitucional baseou-se em jurisprudência recente e consolidada desta Corte, aplicável ao caso dos autos.

3. Indefiro o pedido de aplicação imediata da Lei 12.651/12, notadamente o disposto no art. 15 do citado regramento. Recentemente, esta Turma, por relatoria do Ministro Herman Benjamin, firmou o entendimento de que "o novo Código Florestal não pode retroagir para atingir o ato jurídico perfeito, direitos ambientais adquiridos e a coisa julgada, tampouco para reduzir de tal modo e sem as necessárias compensações ambientais o patamar de proteção de ecossistemas frágeis ou espécies ameaçadas de extinção, a ponto de transgredir o limite constitucional intocável e intransponível da 'incumbência' do Estado de garantir a preservação e restauração dos processos ecológicos essenciais (art. 225, § 1o, I)."

Agravo regimental improvido. "

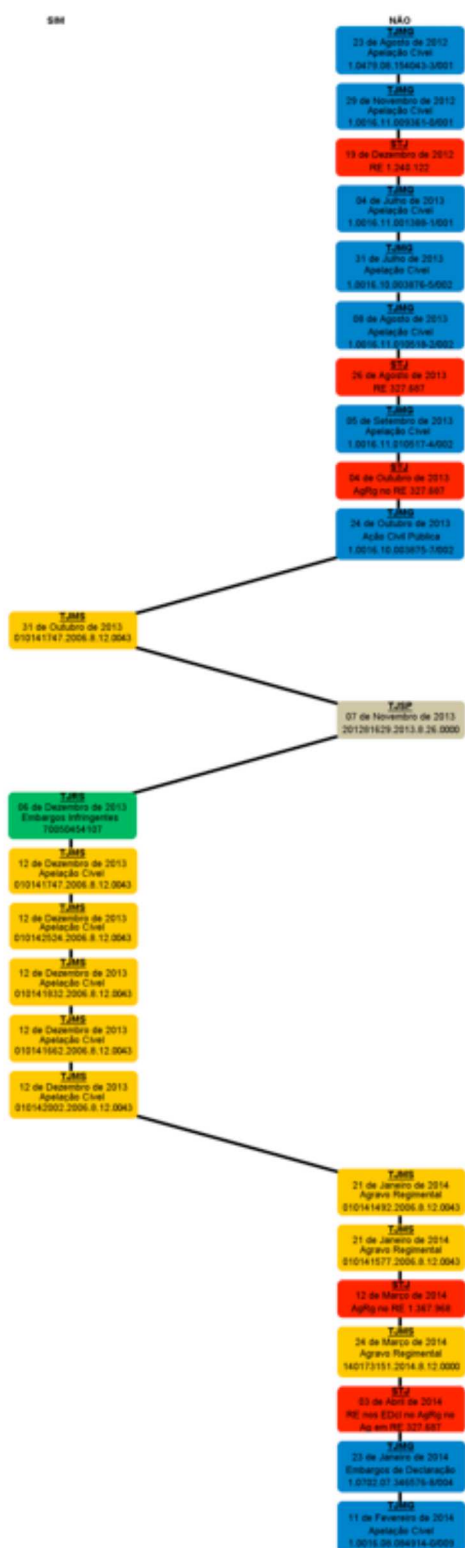
(AgRg no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL No 327.687 – SP)

Das 13 decisões de Tribunais de Justiça proferidas em sentido contrário à aplicação da nova lei a acordos ou sentenças em execução, 10 se fundamentam no precedente do STJ e duas são anteriores ao mesmo. Há, portanto, forte evidência de formação de uma linha jurisprudencial (ver figura em anexo) em sentido diametralmente contrário ao disposto no art.12 do Decreto Federal 8235/14.

Conclusão

Da análise realizada se conclui que, se for aplicada pelos órgãos estaduais a regra de revisão de TACs, uma grande confusão jurídica será instaurada, com prejuízo à qualidade ambiental. É muito improvável que ela venha a ser mantida pelo Judiciário, na medida em que há entendimento amplamente dominante em sentido contrário, inclusive no STJ. Servirá, apenas, para desviar esforços da restauração florestal, que serão gastos em embates judiciais inúteis. Infelizmente, trouxe insegurança num campo que já estava praticamente pacificado.

É possível modificar Termos de Ajustamento de Conduta à luz do Novo Código Florestal?



[1] Advogado, Mestre em Direito Econômico pela Universidade de São Paulo, é Coordenador de Política e Direito do Instituto Socioambiental (www.socioambiental.org)

[2] Estudante de Direito na Universidade de Brasília, é estagiário do Instituto Socioambiental

[3] Para uma breve análise da nova lei, ver http://site-antigo.socioambiental.org/nsa/direto/direto_html?codigo=2012-10-19-090312

[4] Pesquisa finalizada em 21 de maio de 2014

Compartilhar:

Copyright © CarbonoBrasil - Os direitos são reservados, porém é livre a reprodução para instituições sem fins lucrativos, desde que o autor e a fonte sejam citados com o link para o original.