

## ORIENTAÇÃO JURÍDICA NORMATIVA Nº 45/2013/PFE/IBAMA

### TEMA: LEGISLAÇÃO APLICÁVEL À ELABORAÇÃO DE PROJETO DE RECUPERAÇÃO DE ÁREA DEGRADA – PRAD, APÓS A VIGÊNCIA DO NOVO CÓDIGO FLORESTAL.

*Parecer nº 669/2012-CONEP/KVBC, expedido no processo administrativo nº 02019.001810/2012-51, de lavra da Procuradora Federal KARLA VIRGÍNIA BEZERRA CARIBÉ, e Despacho nº 007/2013-CONEP/PTT, aprovados pelo Sr. Procurador-Chefe Nacional do IBAMA, Dr. HENRIQUE VAREJÃO DE ANDRADE, em 13/02/2013, por meio do Despacho nº 105/2013/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU. Aprovado pelo Sr. Presidente do IBAMA, em 28.02.2013, como Parecer Normativo.*

#### EMENTA

- I. Consulta referente à aplicabilidade da Lei nº 12.651/12 (Código Florestal) aos Projetos de Recuperação de Área Degradada – PRADs, cujo dano e a lavratura do auto de infração correspondente ocorreram em data anterior à vigência da Lei;
- II. Necessária distinção entre a responsabilização administrativa e o dever cível de reparar os danos ambientais causados, que são independentes e se sujeitam a regimes jurídicos próprios, com normas e princípios diversamente aplicados;
- III. Dever de reparação é voltado às presente e às futuras gerações, e, nesse sentido, é desgarrado do passado, não havendo razão que justifique, em princípio, a aplicação de legislação já revogada, seja ela mais ou menos restritiva aos direitos individuais;
- IV. *Tempus regit actum* delimita a aplicação da norma no tempo, regendo a legislação aplicável de acordo com o momento de aprovação do projeto da reparação ambiental;
- V. Em relação aos projetos anteriormente apreciados, a decisão da autoridade competente, que se baseou em regras à época vigentes, assumiu os contornos de um ato administrativo válido, perfeito e eficaz;
- VI. Parecer pela aplicabilidade das novas regras do Código Florestal aos projetos de reparação ambiental em processo

de análise pelo Ibama, não se podendo afastar, contudo, a possibilidade de revisão dos atos administrativos, em relação a projetos já aprovados, o que dependerá de análise técnica, jurídica e decisão favorável a ser adotada em cada caso concreto.

## RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo instaurado pela Coordenadora Estadual da Procuradoria Federal Especializada da Superintendência do Ibama no Estado de Pernambuco – PFE/IBAMA/PE, por entender ter caráter de abrangência nacional a consulta apresentada pelo Núcleo de Recursos Florestais daquela Superintendência, nos seguintes termos:

*Considerando que surgiu no âmbito deste Núcleo de Recursos Florestais dúvidas jurídicas acerca da aplicação do Código Florestal, particularmente no que diz respeito a qual deve ser a largura da faixa de preservação permanente às margens de cursos d'água (rios, riachos e outros mananciais hídricos) a ser considerada para fins de apresentação de Projetos de Recuperação de Área Degradada (PRAD), especialmente às autuações realizadas no período de vigência do antigo código florestal (Lei 4.771/65), no qual a recuperação do dano ambiental não foi realizada até a presente data.*

*Diante do exposto a dúvida é a seguinte: o (PRAD) deverá ser exigido/elaborado de acordo com a legislação vigente na época da lavratura do auto de infração ou com base no que preceitua o código atual?*

Por meio da Nota nº 260/2012/PFE-IBAMA-PE/PFG-AGU (fls. 03/05), defendeu-se, em princípio, que “(...) por se tratar de sanção<sup>1</sup> e, ainda, em razão do Novo Código Florestal ter trazido limites mais brandos para recuperação do dano, entendo que deverão ser aplicados os princípios regedores das normas do Direito Penal, segundo o qual aplica-se ao fato, a lei vigente à época da sua ocorrência salvo para beneficiar o réu”.

---

<sup>1</sup> Nesse ponto, cabe à discussão se deveríamos enquadrar a recuperação da área degradada como sanção ou apenas como reparação, sendo que a reparação não seria considerada sanção, mas tão somente a multa. O que levaria a adoção de entendimentos diversos em relação à multa e a reparação. Devendo quanto à multa, retroagir a Lei Nova e quanto a reparação ambiental aplicarmos a Lei Vigente à época.

Apesar de já expostas pela PFE/Ibama/PE algumas considerações sobre o tema controvertido, entendeu-se necessário pronunciamento desta Coordenação Nacional de Estudos e Pareceres – CONEP (fl. 03), sob a seguinte justificativa:

*Brevemente colocados os termos da consulta, teço algumas singelas considerações, entretanto por sua resposta ter o caráter de abrangência nacional insto a Procuradoria Geral do IBAMA, por meio da Coordenação Nacional de Estudos e Pareceres – CONEP, a se manifestar, até para pacificar o entendimento, que pode já estar sendo discutido ou aplicado em outros Estados da federação.*

É o breve relatório. Passa-se à análise jurídica demandada.

## **FUNDAMENTAÇÃO**

### **DA DELIMITAÇÃO DA CONTROVÉRSIA APRESENTADA NOS AUTOS**

Inicialmente, cumpre delimitar, com precisão, o objeto da presente consulta, que será foco da análise a seguir apresentada. Na realidade, os assuntos envolvendo a interpretação e a aplicação do Novo Código Florestal (Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012) carecem de maiores estudos e análises, mesmo porque, diante da recente edição da Lei, ainda não há consolidados entendimentos doutrinários e jurisprudencias acerca das novas disposições legais.

É preciso, pois, especificar as consultas e concentrar as respectivas análises, com suas fundamentações jurídicas, possibilitando-se, assim, uma compreensão mais delimitada e aprofundada de cada um dos temas controvertidos e, em alguns aspectos, inovadores.

Nesse sentido, impende destacar que, nos presentes autos, questionam-se as possíveis implicações da vigência da nova Lei sobre os Projetos de Recuperação de Área Degradada – PRAD, em análise pelo Ibama, em âmbito administrativo.

Na realidade, importa analisar e, dentro do possível, esclarecer se as novas disposições legais devem ser observadas no que tange a degradações ambientais constatadas por meio de autos de infrações lavrados pelo Ibama em data anterior à entrada em vigor da Lei nº 12.651/12. Trata-se, pois, de problemática oriunda do Direito Intertemporal<sup>2</sup>:

*O problema do Direito Intertemporal consiste no choque de dois dogmas jurídicos: a segurança das relações constituídas sob a égide da norma revogada e a evolução das necessidades sociais, o progresso, a visão moderna trazida pela nova lei.*

*Vale lembra que toda a questão de conflito intertemporal das leis gira em torno do saber-se se a lei nova deve, ou não, respeitar os efeitos presentes e futuros das situações pretéritas, concluídas sob o regime da lei revogada.*

A preocupação se revela, no caso concreto, mais especificamente em relação às larguras das faixas previstas na nova Lei, como Área de Preservação Permanente – APP, tendo em vista que a legislação anterior, vigente na data da autuação, estabelecia, em determinadas situações, limites diversos.

Em face disso, pretende-se doravante fundamentar a necessidade de aplicação das novas disposições legais aos projetos de recuperação ambiental, analisados e aprovados a partir da data em que a Lei nº 12.651/12 entrou em vigor, ainda que a degradação ambiental que lhe deu origem tenha se perpetrado em data anterior.

É preciso, desde logo, afastar qualquer intuito de aplicação das conclusões jurídicas a seguir apresentadas à responsabilização administrativa do infrator ambiental, ou seja, às sanções impostas, como é exemplo a multa, que porventura tenham sido aplicadas pelo Ibama ao infrator ambiental. Da mesma forma, rechaça-se, desde logo, a aplicação à controvérsia posta dos princípios orientadores do poder sancionatório administrativo, e mais ainda do Direito Penal, ramo próprio do Direito, que, nem mesmo por analogia, deve ser estendido ao dever de recomposição ambiental:

---

<sup>2</sup> DONDONI, Juliana. Questões de Direito Intertemporal: Uma abordagem sobre a combinação de leis face à nova Lei de Drogas. Disponível em: [http://www.uems.br/portal/biblioteca/repositorio/2012-02-06\\_10-58-17.pdf](http://www.uems.br/portal/biblioteca/repositorio/2012-02-06_10-58-17.pdf). Acesso em 21 de dezembro de 2012.

*Não raro a doutrina e jurisprudência pátrias confundem o gênero "Direito Sancionador" com as espécies que o integram: Direito Penal, Direito Administrativo Punitivo, Direito Ambiental, entre outros.*

*Com efeito, na seara penal, por expressa disposição constitucional (art. 5º, XL) e legal (art. 2º, parágrafo único, do Código Penal) se aplica o regime da retroatividade da norma penal mais benéfica. Este mecanismo, porém, não é inerente ao Direito Sancionador. Pelo contrário, é peculiar a uma das espécies que o integram, o Direito Penal, não sendo automaticamente extensível às demais espécies (notadamente ao Direito Ambiental).*

*Os intérpretes mais desavisados, na situação hipotética descrita, requerem a aplicação do Decreto 6.514/08, porquanto, para eles, obrigatoriamente a norma ambiental mais benéfica deveria retroagir. Trata-se, repita-se, de uma conclusão resultante da falta de diferenciação da relação gênero x espécie.*

*Foram apontados os fundamentos legais e constitucionais da aplicação da retroatividade da lei penal mais benéfica no âmbito penal. No microssistema ambiental, porém, inexistente norma que lhe estenda a aplicação desta técnica.<sup>3</sup>*

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL. PODER DE POLÍCIA. SUNAB. APLICAÇÃO DE MULTA. RETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA. **APLICAÇÃO POR ANALOGIA DE REGRAS DOS DIREITOS TRIBUTÁRIO E PENAL. IMPOSSIBILIDADE.** INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA. ARGUMENTO CONSTITUCIONAL DA ORIGEM. RECURSO ESPECIAL VIA INADEQUADA.

1. Em primeiro lugar, a controvérsia foi decidida pela origem com fundamento constitucional (princípio da irretroatividade das leis - art. 5º, inc. XXXVI, da Constituição da República vigente), motivo pelo qual a competência para apreciar e julgar eventual irresignação é do Supremo Tribunal Federal e o recurso especial é via inadequada para tanto. Precedente.

**2. Em segundo lugar, não são aplicáveis à espécie dispositivos do Código Tributário Nacional e do Código Penal porque, embora o especial tenha sido interposto nos autos de execução fiscal, a multa imposta decorre do exercício do poder de polícia pela Administração Pública - infração administrativa.**

3. Agravo regimental não provido. (Grifos nossos)

(AgRg no REsp 761.191/RS, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 12/05/2009, DJe 27/05/2009).

---

<sup>3</sup> FUENTE, Rodolfo Ribeiro de la. Novatio legis in mellius na seara administrativa ambiental. O conflito entre o "tempus regit actum" e a "retroatividade da lei mais benéfica". Conteudo Juridico, Brasilia-DF: 03 fev. 2011. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.31064>>. Acesso em: 14 dez. 2012.

## DA DISTINÇÃO ENTRE A RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA DO INFRATOR E O DEVER DE REPARAR O DANO AMBIENTAL CAUSADO (RESPONSABILIDADE CIVIL)

Sabe-se que o poder de polícia ambiental é conferido ao Estado por força do dispositivo constitucional inscrito no artigo 225, § 3º da Constituição da República:

*Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.*

*(...)*

*§ 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.*

Em face do dispositivo constitucional transcrito, depreende-se que as condutas lesivas ao meio ambiente poderão acarretar ao infrator uma tríplice responsabilização. É que, caso também tipificado como crime, a ação ou omissão lesiva ao meio ambiente deverá gerar penalização a ser aplicada, necessariamente, pelo Poder Judiciário, em âmbito penal. Soma-se a isso a imposição de sanções, em instância administrativa, e o dever de reparar os danos ambientais, acaso configurados, em âmbito civil.

A questão da tríplice responsabilidade é bem compreendida por José Afonso da Silva, para quem *a violação de um preceito normativo pode dar origem a sanções de diversas naturezas, e a cada uma corresponde um tipo de responsabilidade civil, administrativa ou penal, conforme seus objetivos peculiares e, em conseqüência, as sanções diferem entre si (...)*<sup>4</sup>.

É, destarte, distinto da responsabilização administrativa o dever cível de reparar os danos ambientais causados. As esferas de responsabilização são independentes e se sujeitam a normas e princípios diversamente aplicados.

---

<sup>4</sup> SILVA, José Afonso da. Direito ambiental constitucional. 3ª edição. São Paulo: Malheiros, 2000; citação feita pela Juíza de Direito do TJDF Orianá Piske de Azevedo Magalhães Pinto, em artigo publicado no site da Associação dos Magistrados Brasileiros e intitulado Responsabilidade administrativa por dano ambiental (disponível em [http://www.amb.com.br/portal/index.asp?secao=artigo\\_detalhe&art\\_id=233](http://www.amb.com.br/portal/index.asp?secao=artigo_detalhe&art_id=233)).

Nesse sentido, importa compreender que a reprovabilidade constante em auto de infração, lavrado pelo Ibama, que apura a prática de infração administrativa e justifica, na essência, a imposição de uma sanção ao infrator ambiental, rege-se por regramentos e princípios próprios, que, como já visto, não serão objeto da presente análise jurídica.

De outro modo, a necessidade, voltada para o futuro, de obter a efetiva reparação de um dano ambiental causado, não pode se apegar ao passado e as regras jurídicas anteriormente vigentes. Com efeito, a obrigação reparatória não está atrelada à necessidade de punir àquele que, seguindo as regras da época do fato, praticou uma infração ambiental. Não há, portanto, na responsabilização civil em matéria ambiental fins pedagógicos e inibitórios, nem a censura a condutas antijurídicas, próprios da responsabilização administrativa, a qual demanda o exercício efetivo de reprovabilidade do ato, por meio de medidas que possam desestimular a sociedade na prática de ações delituosas.

O dever cível de reparar o dano ambiental causado se justifica, em prol da presente e das futuras gerações, e, nesse sentido, é desgarrado do passado, não havendo razão que justifique, em princípio, a aplicação de legislação já revogada, seja ela mais ou menos restritiva aos direitos individuais. Vale frisar:

Por igual, a Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992) ressaltou essa dimensão temporal, averbando, no Princípio 3, que o direito ao desenvolvimento “deve ser exercido de modo a permitir que sejam atendidos equitativamente as necessidades (...) das *gerações atuais e futuras*”.

No ordenamento jurídico pátrio, o art. 225, caput, da Constituição Federal, refere-se expressamente à solidariedade intergeracional, ao impor ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente para *as presentes e futuras gerações*<sup>5</sup>.

Quer-se com isso dizer que, independentemente das normas vigentes em passado recente, o restauração de condições favoráveis ao meio ambiente deve se focar no futuro, garantindo o exercício desse relevante direito às próximas gerações. Daí, costuma-se afirmar que, em matéria de responsabilidade civil

---

<sup>5</sup> MILARÉ, Édis. Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário. 7. Ed. rev., atual.e reform. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p. 1067.

ambiental, não importa quem foi o efetivo degradador (obrigação *propter rem*), suas intenções (responsabilidade objetiva), ou mesmo se, na época do fato, não foram adotadas medidas para evitar a ofensa ao meio ambiente, não havendo que se falar, portanto, na existência de situações jurídicas consolidadas ou no direito adquirido de poluir.

Em matéria ambiental, destarte, vale o direito difuso, das presentes e das futuras gerações, de obter um meio ambiente sadio e equilibrado, respeitando-se normas e regras ditadas pelo atual legislador. Destarte, não pode prevalecer direito individual quando em jogo o advento de uma norma de ordem pública, de aplicação geral e imediata, emanada do interesse coletivo em detrimento do particular:

*Não se cogita da invocação de 'direito adquirido' pelo loteador ou adquirente para poder edificar, ainda que tenha havido aprovação do parcelamento em data anterior. Prevalece o interesse público e não há 'direito adquirido de desmatar'.  
(TJSP, 4ª Câmara, ApCiv 147.488-1/2, julg. 12/09/1991, relator Des. Lobo Júnior)*

Seguindo-se igual lógica (e aí parece irrelevante que as novas regras sejam mais ou menos restritivas ao direito anterior), não há razão que justifique a aplicação de norma revogada à recomposição de dano ambiental que pretende adequar a degradação ambiental indesejada à regularização atualmente traçada pelo legislador. O que verdadeiramente interessa, destarte, é que seja recomposto, em matéria ambiental, o estado das coisas, garantindo-se a observância das normas, no momento, vigentes.

Nesse sentido, importa lembrar que a Constituição Federal Brasileira estabelece que *a propriedade atenderá a sua função social* (art. 5º, inciso XXIII), e ainda que a função social da propriedade rural é cumprida quando atende, **segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei**, a requisitos certos, entre os quais o de *"utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente"* (art. 186, inciso II).

Outrossim, o Código Civil (Lei nº 10.406/2002) assinala que *"o direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas*

e sociais e de modo que sejam preservados, **de conformidade com o estabelecido em lei especial**, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas” (artigo 1.228, § 1º).

Assim, não se pode deixar de destacar, a respeito, que a própria função social da propriedade deve ser exercida em conformidade com as finalidades, **ditadas pelo legislador**, de preservar o meio ambiente. Cumpre reconhecer que tais necessidades são dinâmicas e, se sofrem mudança com o tempo, seguindo-se novas regras estabelecidas em leis posteriormente editadas, não há que afastar a aplicação destas às situações atuais.

Inclui-se aí o exercício do dever de reparar, voltado para o futuro, e o de garantir ao meio ambiente o retorno à situação de equilíbrio ditada pela legislação então em vigor. Tem-se, assim, que a reparação ambiental deve ser pautada pelas regras vigentes quando do seu adimplemento, mostrando-se relativamente irrelevante, para fins de responsabilização civil do reparador, o tempo em que praticada (e mesmo se configurada) infração administrativa ambiental.

## **DA APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO *TEMPUS REGIT ACTUM***

“O tempo rege o fato” constitui uma máxima principiológica do Direito Intertemporal segundo a qual os fatos devem ser regidos pela legislação aplicável na época da sua ocorrência. Segundo a doutrina:

*(...) tempus regit actum” é uma expressão latina cuja tradução literal significa: o tempo rege o ato. Trasladado para o Direito, esta locução indica que os fenômenos jurídicos são regulados pela lei da época em que ocorreram. Ou seja, a lei incide sobre fatos ocorridos durante sua vigência<sup>6</sup>.*

Em relação à discussão trazida aos autos, acerca da aplicabilidade das novas regras do Código Florestal aos projetos de reparação ambiental em análise no Ibama, há que se observar o princípio em questão, para se concluir que a novel

---

<sup>6</sup> LA FUENTE. Rodolfo Ribeiro de. “Novatio legis in mellius na seara administrativa ambiental. O conflito entre o “tempus regit actum” e a retroatividade da lei mais benéfica”. Disponível em <http://conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.31064>. Acesso em 21 de dezembro de 2012.

disciplina deve nortear a recuperação ambiental ainda pendente de análise e aprovação técnica. Trata-se da aplicação imediata da lei, não havendo que se confundir tal instituto com a possível e cogitada (mas afastada) retroatividade da norma:

*Para ter efeitos imediatos, então, tanto a hipótese quanto o preceito devem atingir os fatos verificáveis, quanto a sua existência, no exato momento da sua entrada em vigor. Resumidamente, poderíamos dizer que o fato jurídico em que a nova lei irá incidir pode ter existência anterior a ela, porém se a verificação deste fato, bem como a atuação desta norma, coincidirem com sua entrada em vigor, teremos eficácia imediata e não efeito retro-operante<sup>7</sup>.*

Tem-se, assim, que a norma deve reger os acontecimentos ocorridos sob sua égide, entendendo-se aqui a realização do fato como a própria reparação ambiental e não a eventual prática infracional que tenha dada origem ao dano a ser recuperado, mesmo porque o dever de recomposição, como visto, independe da configuração da infração. A delimitação da aplicação da norma no tempo há de ser regida, destarte, pelo momento de apreciação do projeto reparatório, cabendo à Autarquia Ambiental aplicar, indubitavelmente, as regras do novo Código Florestal aos PRADs em processo de análise, que ainda dependem de aprovação administrativa.

Deve-se cogitar também, ainda que em tese, da possível aplicação da Lei recém editada aos projetos de recuperação já aprovados, mas cuja implementação ainda não foi iniciada ou mesmo está em fase de execução. Quanto a esses, cabe reconhecer que a decisão da autoridade competente que o aprovou, após toda instrução técnica adequada, o fez com base nas regras à época vigentes, e, diante disso, assumiu os contornos de um ato administrativo válido, perfeito e eficaz.

Em princípio, não haverá razão jurídica que justifique, de ofício, a revisão do ato, a não ser que o administrado ou qualquer outro interessado apresente requerimento administrativo, nesse sentido, o qual deverá ser analisado,

---

<sup>7</sup> SILVEIRA, Márcio La-Rocca. O direito intertemporal no ordenamento brasileiro. Disponível em <http://jus.com.br/revista/texto/6639/o-direito-intertemporal-no-ordenamento-brasileiro>. Acesso em 26 de dezembro de 2012.

motivadamente, em cada caso concreto, sendo válidos os ensinamentos doutrinários sobre o tema:

*No conflito intertemporal, com efeito, entram em choque dois dogmas jurídicos: de um lado a segurança das relações constituídas sobre a égide da norma revogada que a novatio legis deve tentar preservar; por outro, a nova lei traz, em princípio, a evolução das necessidades sociais, o progresso, a visão moderna. Assim, determinados doutrinadores e a própria jurisprudência ora pendem para um lado, ora primam pelo outro. A solução, contudo, deve ser aristotélica, buscando um meio-termo para que não haja nem o apego retrógrado ao passado, tampouco o desfazimento do que já foi constituído<sup>8</sup>.*

Tendo em vista que a presente consulta foi genericamente apresentada, cabe, nesse momento, analisar a questão em tese, para concluir que ao Ibama caberá aplicar a nova disciplina legal aos projetos de reparação em processo de análise e ainda pendentes de aprovação definitiva, em respeito à máxima de que cada ato/fato deverá ser regido pela norma então em vigor quando da sua prática. Já em relação aos projetos já aprovados ou até mesmo àqueles cuja execução já foi iniciada sob a égide da legislação antiga, há que se respeitar, em princípio, a plena eficácia do ato administrativo já praticado, garantindo-se a estabilidade das relações e impedindo o desfazimento do que já foi constituído. A revisão deste, se, em tese, não pode ser afastada, depende de um pedido expresso e de análises técnicas e jurídicas direcionadas ao caso concreto e favoráveis ao pleito.

## **DA DISCIPLINA DE TRANSCRIÇÃO PREVISTA NA LEI Nº 12.651/12**

Por fim, como ponto de interesse ao estudo acerca da aplicabilidade do novo Código Florestal (Lei nº 12.651/12) a acontecimentos iniciados em data anterior à sua vigência, cabe destacar a existência de normas de transição. Nessas, o legislador parece ter pretendido, para determinadas situações, aplicar a fatos pretéritos disposições específicas (aqui, inclusive, de cunho punitivo – art. 59), ainda mais benéficas que as normas gerais. Nesse sentido, transcrevem-se dispositivos relevantes à presente análise:

---

<sup>8</sup> SILVEIRA, Márcio La-Rocca. Ob. Cit.

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. [\(Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012\).](#)

§ 1º Para os imóveis rurais com área de até 1 (um) módulo fiscal que possuam áreas consolidadas em Áreas de Preservação Permanente ao longo de cursos d'água naturais, será obrigatória a recomposição das respectivas faixas marginais em 5 (cinco) metros, contados da borda da calha do leito regular, independentemente da largura do curso d'água. [\(Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012\).](#)

§ 2º Para os imóveis rurais com área superior a 1 (um) módulo fiscal e de até 2 (dois) módulos fiscais que possuam áreas consolidadas em Áreas de Preservação Permanente ao longo de cursos d'água naturais, será obrigatória a recomposição das respectivas faixas marginais em 8 (oito) metros, contados da borda da calha do leito regular, independentemente da largura do curso d'água. [\(Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012\).](#)

§ 3º Para os imóveis rurais com área superior a 2 (dois) módulos fiscais e de até 4 (quatro) módulos fiscais que possuam áreas consolidadas em Áreas de Preservação Permanente ao longo de cursos d'água naturais, será obrigatória a recomposição das respectivas faixas marginais em 15 (quinze) metros, contados da borda da calha do leito regular, independentemente da largura do curso d'água. [\(Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012\).](#)

§ 4º Para os imóveis rurais com área superior a 4 (quatro) módulos fiscais que possuam áreas consolidadas em Áreas de Preservação Permanente ao longo de cursos d'água naturais, será obrigatória a recomposição das respectivas faixas marginais: [\(Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012\).](#)

I - (VETADO); e [\(Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012\).](#)

II - nos demais casos, conforme determinação do PRA, observado o mínimo de 20 (vinte) e o máximo de 100 (cem) metros, contados da borda da calha do leito regular. [\(Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012\).](#)

§ 5º Nos casos de áreas rurais consolidadas em Áreas de Preservação Permanente no entorno de nascentes e olhos d'água perenes, será admitida a manutenção de atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo ou de turismo rural, sendo obrigatória a recomposição do raio mínimo de 15 (quinze) metros. [\(Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012\).](#)

§ 6º Para os imóveis rurais que possuam áreas consolidadas em Áreas de Preservação Permanente no entorno de lagos e lagoas naturais, será admitida a manutenção de atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo ou de turismo rural, sendo obrigatória a recomposição de faixa marginal com largura mínima de: [\(Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012\).](#)

I - 5 (cinco) metros, para imóveis rurais com área de até 1 (um) módulo fiscal; [\(Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012\).](#)

II - 8 (oito) metros, para imóveis rurais com área superior a 1 (um) módulo fiscal e de até 2 (dois) módulos fiscais; [\(Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012\).](#)

III - 15 (quinze) metros, para imóveis rurais com área superior a 2 (dois) módulos fiscais e de até 4 (quatro) módulos fiscais; e [\(Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012\).](#)

IV - 30 (trinta) metros, para imóveis rurais com área superior a 4 (quatro) módulos fiscais. [\(Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012\).](#)

§ 7º Nos casos de áreas rurais consolidadas em veredas, será obrigatória a recomposição das faixas marginais, em projeção horizontal, delimitadas a partir do espaço brejoso e encharcado, de largura mínima de: [\(Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012\).](#)

I - 30 (trinta) metros, para imóveis rurais com área de até 4 (quatro) módulos fiscais; e [\(Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012\).](#)

II - 50 (cinquenta) metros, para imóveis rurais com área superior a 4 (quatro) módulos fiscais. [\(Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012\).](#)

§ 8º Será considerada, para os fins do disposto no caput e nos §§ 1º a 7º, a área detida pelo imóvel rural em 22 de julho de 2008. [\(Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012\).](#)

§ 9º A existência das situações previstas no caput deverá ser informada no CAR para fins de monitoramento, sendo exigida, nesses casos, a adoção de técnicas de conservação do solo e da água que visem à mitigação dos eventuais impactos. [\(Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012\).](#)

§ 10. Antes mesmo da disponibilização do CAR, no caso das intervenções já existentes, é o proprietário ou possuidor rural responsável pela conservação do solo e da água, por meio de adoção de boas práticas agronômicas. [\(Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012\).](#)

§ 11. A realização das atividades previstas no caput observará critérios técnicos de conservação do solo e da água indicados no PRA previsto nesta Lei, sendo vedada a conversão de novas áreas para uso alternativo do solo nesses locais. [\(Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012\).](#)

§ 12. Será admitida a manutenção de residências e da infraestrutura associada às atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo e de turismo rural, inclusive o acesso a essas atividades, independentemente das determinações contidas no caput e nos §§ 1º a 7º, desde que não estejam em área que ofereça risco à vida ou à integridade física das pessoas. [\(Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012\).](#)

§ 13. A recomposição de que trata este artigo poderá ser feita, isolada ou conjuntamente, pelos seguintes métodos: [\(Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012\).](#)

I - condução de regeneração natural de espécies nativas; [\(Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012\).](#)

II - plantio de espécies nativas; [\(Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012\).](#)

III - plantio de espécies nativas conjugado com a condução da regeneração natural de espécies nativas; [\(Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012\).](#)

IV - plantio intercalado de espécies lenhosas, perenes ou de ciclo longo, exóticas com nativas de ocorrência regional, em até 50% (cinquenta por cento) da área total a ser recomposta, no caso dos imóveis a que se refere o inciso V do caput do art. 3º; [\(Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012\).](#)

V - (VETADO). [\(Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012\).](#)

(...)

Vê-se, que para essa situação específica, qual seja existência de áreas rurais consolidadas até 22 de julho de 2008, o legislador estabeleceu regras de recuperação especiais, seja em termos numéricos (delimitação das APPs), seja

material (forma de recomposição, tipo de plantio etc). Diante da configuração de tais hipóteses, que precisam estar informadas no CAR (Cadastro Ambiental Rural), a Lei foi expressa ao admitir a aplicação de normas mais brandas aos imóveis rurais com ocupação antrópica preexistente a 22 de julho de 2008, com edificações, benfeitorias ou atividades agrossilvipastoris (art. 3º, inciso IV).

Nessas situações, acaso configuradas, ficou evidente a intenção do legislador em aplicar disposições do novo Código a fatos configurados no passado, inovando-se, no caso, com normas mais brandas, a serem aplicadas, de forma evidente e inquestionável, às áreas rurais consolidadas na data prevista.

Tais disposições transitórias, além de criarem uma situação específica, a ser observada pelo Ibama na aprovação, doravante, de projetos de recomposição ambiental, permitem ao aplicador da lei utilizar, no caso, a interpretação teleológica, própria da hermenêutica legislativa. Por meio da busca das finalidades traçadas pelo legislador, evidenciadas ainda mais nas disposições transitórias, é fato que se pretendeu garantir a aplicação da nova Lei a diversas situações, incluindo-se aquelas cujo fato gerador ou a prática dos atos danosos ao meio ambiente tiverem sua origem em datas pretéritas à sua vigência. Nesse sentido, são válidos os ensinamentos de Édis Milaré:

(...) deve-se buscar a finalidade que o ordenamento jurídico pátrio quer alcançar. Essa mentalidade transluz no art. 5º da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro, o qual dispõe que “na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum”.

Logo, o intérprete deve pesquisar de maneira sistemática e utilizando-se da técnica teleológica, buscando quais os fins sociais e exigências do bem comum a que se dirige o conjunto de normas aplicáveis ao caso, adaptando-os à situação concreta.

(...)

Ainda acerca da técnica da interpretação teleológica, vale lembrar o ensinamento de Maria Helena Diniz, quando averba que “a técnica teleológica procura o fim, a raio do preceito normativo, para a partir dele determinar o seu sentido, ou seja, o resultado que ela precisa alcançar com sua aplicação<sup>9</sup>. (...)

---

<sup>9</sup> MILARÉ, Édis. Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário. 7. Ed. rev., atual.e reform. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p.1090.

Não parece, pois, caber ao intérprete da Lei ignorar a intenção e os objetivos traçados pelo legislador, mormente quando tal postura significará negar, em última instância, a aplicação de algumas disposições legais expressas. A propósito, “é estrito dever do intérprete antes de chegar à interpretação ab-rogante (pelo qual, num primeiro momento, optaríamos) tentar qualquer saída para que a norma jurídica tenha um sentido. Há um direito à existência que não pode ser negado à norma, desde que ela veio à luz”<sup>10</sup>.

Nesse sentido, analisando-se como um todo a novel disciplina legal, forçoso reconhecer a necessidade de aplicar muito dos seus termos, inclusive àqueles referentes às novas áreas e definições de Áreas de Preservação Permanente, de forma imediata, o que significará, muitas vezes, estender os seus efeitos a fatos iniciados no passado, mas que terão no futuro a implementação de recomposição ambiental desejada pelo legislador.

Nunca é demais reiterar, contudo, que tais disposições transitórias, mais benéficas para o administrado do que as demais normas contidas na Lei nº 12.651/12, só deverão ser observadas em áreas rurais consolidadas, nos termos daquela norma, até 22 de julho de 2008, aplicando-se à grande maioria das situações, em matéria de responsabilidade civil, as regras gerais ali previstas.

#### **DA POSSÍVEL OBSERVÂNCIA DA INSTRUÇÃO NORMATIVA IBAMA Nº 04/2011 APÓS A PUBLICAÇÃO DA LEI Nº 12.651/12**

Por fim, entende-se oportuno lembrar que o Ibama editou norma regulamentar, anteriormente à publicação do novo Código, que pretendeu “estabelecer procedimentos para elaboração de Projeto de Recuperação de Área Degradada - PRAD ou Área Alterada, para fins de cumprimento da legislação ambiental”. Trata-se da Instrução Normativa Ibama nº 04, de 14 de abril de 2011, que, em princípio e enquanto não editada outra norma infra-legal dispondo sobre o mesmo assunto, continua válida, devendo reger, no que compatível com o recém editado

---

<sup>10</sup> NORBERTO Bobbio. Teoria do Ordenamento Jurídico. 10ª Ed. Brasília: UNB, 1999, p. 105.

Código Florestal, os projetos de recuperação ambiental então em análise por esta Autarquia.

As normas lá inseridas, principalmente as de cunho procedimental, não parecem, em geral, ter sido alteradas pela legislação posterior superveniente, motivo pela qual entende-se que as suas regras e modelos, no que compatíveis com o novo Código, devem continuar embasando os projetos a serem aprovados pelo Ibama. Esclareça-se que não há revogação tácita automática da norma regulamentar (ato de natureza secundária) pelo só fato de a norma regulamentada (ato de natureza primária) ter sido derogada do ordenamento jurídico. Diante de situações como essa, existindo lei superveniente tratando da mesma matéria do diploma legal revogado, estarão preservados os atos regulamentares, se compatíveis com o novo diploma. Na lição de Hely Lopes Meirelles:

Decreto regulamentar ou de execução: é o que visa a explicar a lei e facilitar sua execução, aclarando seus mandamentos e orientando sua aplicação. Tal decreto comumente aprova, em texto à parte, o regulamento a que se refere. **Questiona-se se esse decreto continua em vigor quando a lei regulamentada é revogada e substituída por outra. Entendemos que sim, desde que a nova lei contenha a mesma matéria regulamentada**<sup>11</sup>.

No mesmo sentido, também se manifesta a jurisprudência pátria:

ADMINISTRATIVO – INTERTEMPORAL – LEI NOVA - REGULAMENTO – RECEPÇÃO.

- A revogação expressa de uma lei nova, nem sempre acarreta a derrogação do regulamento. Se os dispositivos do regulamento são compatíveis com os novos preceitos, o regulamento é recebido pelo diploma superveniente.

RMS 14.219/PR, Rel. Ministro HUMBERTO GOMES DE BARROS, PRIMEIRA TURMA, julgado em 16/04/2002, DJ 24/06/2002, p. 187)

## DAS CONCLUSÕES

Ante o exposto, e considerando a distinção, na essência, entre a responsabilidade administrativa (punitiva) e o dever de reparar o dano ambiental configurado (responsabilidade civil), opina-se pela aplicabilidade das novas regras do

<sup>11</sup> Direito Administrativo Brasileiro, 27ª edição, São Paulo: Editora Malheiros, 2003, pg. 175/176.

Código Florestal aos projetos de reparação ambiental em análise no Ibama, ainda que o dano ambiental que lhe deu origem tenha sido praticado em data anterior à vigência daquela Lei.

No que tange aos projetos aprovadas e até mesmo àqueles cuja execução já foi iniciada sob a égide da legislação antiga, há que se respeitar, em princípio, a plena eficácia do ato administrativo já concretizado, garantindo-se a estabilidade das relações e impedindo o desfazimento do que já foi constituído. A revisão deste, contudo, é, em tese, admitida, mas depende de um pedido expresso e de análises técnicas e jurídicas direcionadas ao caso concreto e favoráveis ao pleito.