

Os Termos de Ajustamento de Conduta para a proteção do meio ambiente como atos jurídicos perfeitos e a consolidação da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça

The Terms of Adjustment of Conduct for the protection of the media as perfect legal acts and the consolidation of the jurisprudence of the Superior Court of Justice

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. Descrição da decisão do Superior Tribunal de Justiça; 3. A situação dos Termos de Compromisso de Proteção, Manutenção e Recuperação das Áreas de Preservação Permanente e Reserva Legal no Estado do Paraná frente a consolidação da Jurisprudência sobre o tema no Superior Tribunal de Justiça. 4. Considerações finais; 5. Referências Bibliográficas.

* Graduado em Direito pela Universidade Federal do Paraná - UFPR. Especialista em Direito Público pela Universidade Federal do Paraná - UFPR. Mestre em Direito Econômico e Socioambiental pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná - PUC/PR. Promotor de Justiça no Ministério Público do Estado do Paraná desde o ano de 2003, atualmente em exercício no Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Proteção ao Meio Ambiente, Habitação e Urbanismo (CAOPMAHU).

RESUMO: O presente ensaio busca analisar os reflexos e os contornos jurídicos relacionados à discussão da possibilidade de revisão de Termos de Ajustamento de Conduta ou Termos de Compromisso de proteção e recuperação das Reservas Florestais Legais e das Áreas de Preservação Permanente frente ao advento da Lei Federal 12.651/2012 e à diminuição dos patamares protetivos do meio ambiente, com especial enfoque na Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça.

ABSTRACT: *The present essay seeks to analyze the reflexes and legal contours related to the discussion of the possibility of revising the Terms of Adjustment of Conduct or Terms of Commitment for protection and recovery of Legal Forest Reserves and Permanent Preservation Areas in view of the advent of Federal Law 12.651 / 2012 and the reduction of protective levels of the environment, with a special focus on the Jurisprudence of the Superior Court of Justice.*

PALAVRAS-CHAVES: Termos de Ajustamento de Conduta; Reserva Florestal Legal; Área de Preservação Permanente; Ato Jurídico Perfeito; Norma Legal Superveniente; Direito Ambiental.

KEYWORDS: *Terms of Conduct Adjustment; Legal Forest Reserve; Permanent Preservation Area; Perfect Legal Act; Supervening Legal Standard; Environmental Law.*

1. Introdução

A proposta deste trabalho é o de analisar os reflexos e os contornos jurídicos relacionados à discussão da possibilidade de revisão de Termos de Ajustamento de Conduta ou Termos de Compromisso de proteção do meio ambiente frente às alterações da legislação ambiental que diminuem os patamares protetivos e a consolidação jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça, para determinar que o ingresso de nova lei no ordenamento jurídico deve respeitar o ato jurídico perfeito e os direitos ambientais adquiridos e para que se obedeça à lei em vigor quando da ocorrência do fato em matéria ambiental em razão da aplicação do princípio *tempus regit actum*.

Na primeira parte, adota-se como referência o acórdão do Superior Tribunal de Justiça, publicado no dia 03 de março de 2017, decorrente do Agravo Interno no Recurso Especial 1.404.904/MG e os seus principais precedentes. Em seguida serão analisadas as inter-relações entre o entendimento da aludida Corte Superior e a situação dos Termos de Compromisso de Proteção, Manutenção e Recuperação das Áreas de Preservação Permanente¹ e Reserva Legal² no Estado do Paraná.

2. Descrição da decisão do Superior Tribunal de Justiça

Trata-se de agravo interno interposto junto ao Superior Tribunal de Justiça em virtude do não provimento do Recurso Especial 1.404.904/MG em decisão monocrática exarada pelo Ministro Herman Benjamin, tendo como origem ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público de Minas Gerais, no

¹ A definição de Área de Preservação Permanente consta do artigo 3^o, II, da Lei Federal 12.651/2012, 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”. As Áreas de Preservação Permanentes possuem as modalidades legais descritas no artigo 4^o, as modalidades administrativas descritas no artigo 6^o e o regime jurídico explicitado no artigos 7^o a 9^o da Lei Federal 12.651/2012.

² A definição de Reserva Legal consta do artigo 3^o, III, da Lei Federal 12.651/2012, como a : “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.” A delimitação da Reserva Legal é apontada nos artigos 12 a 16 e o seu regime jurídico nos artigos 17 a 24 da Lei Federal 12.651/2012.

bojo da qual os particulares se insurgiram quanto à obrigação de averbação da Reserva Florestal Legal em seus imóveis rurais sob o fundamento central de que o artigo 16 da Lei Federal 4.771/1965 foi expressamente revogado pela Lei 12.651/2012.

Anteriormente, o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, em sede de embargos declaratórios opostos frente ao acórdão que havia determinado a averbação da Reserva Florestal Legal sob a égide da Lei Federal 4.771/65, assim decidiu:

A despeito da aprovação de projeto de lei pelo Senado Federal, verifico que à época da prolação da r. sentença a Lei no 4.717/65 ainda não havia sido revogada, situação que em nada impede seja aplicada esta legislação ao caso concreto. É certo que a Lei no 12.651/2012 - que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa - determina que a averbação da área destinada a reserva legal deve ser feita no Cadastro Ambiental Rural (CAR). Entretanto, somente se pode falar em dispensa da averbação da reserva legal no registro imobiliário quando houver registro no 'CAR', conforme estabelece o § 4º, do art. 18, da Lei no 12.651/2012:

“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”.

Como se vê, não houve supressão da obrigatoriedade da averbação da reserva legal na serventia imobiliária, enquanto não se fizer o registro no Cadastro Ambiental Rural, ônus que competia ao embargante e que não se desincumbiu³.

Seja no âmbito do Recurso Especial 1.404.904/MG, seja no âmbito

³ EMBARGOS DE DECLARAÇÃO-CV Nº 1.0701.11.014085-5/002 - COMARCA DE UBERABA - EMBARGANTE(S): JOSÉ FERNANDO DE OLIVEIRA EM CAUSA PRÓPRIA E OUTROS - EMBARGADO(A)(S): MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. O ACÓRDÃO DE ORIGEM É A APELAÇÃO CÍVEL Nº 1.0701.11.014085-5/001 - COMARCA DE UBERABA - APELANTE(S): JOSÉ FERNANDO DE OLIVEIRA EM CAUSA PRÓPRIA E OUTROS, DEBORA APARECIDA ALEIXO DE LELIS - APELADO(A)(S): MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS.

do agravo interno interposto diante do não provimento daquele, o Superior Tribunal de Justiça solidificou ainda mais o posicionamento de inaplicabilidade da norma legal superveniente em matéria ambiental, em razão da adoção do princípio *tempus regit actum*, além de utilizar como fundamento da decisão a orientação firmada pela Segunda Turma da referida Corte da necessidade de proteção ao ato jurídico perfeito, à coisa julgada, aos direitos ambientais adquiridos e aos patamares mais protetivos do meio ambiente, frente à pretensa aplicação aos processos em curso de normas ambientais supervenientes de caráter material.

É o que decidiu em seu voto o Ministro Herman Benjamin:

“No que diz respeito à alegação de revogação da norma legal que estabelecia a obrigação objeto da irresignação recursal, registre-se que, em matéria ambiental, a adoção do princípio *tempus regit actum* impõe obediência à lei em vigor quando da ocorrência do fato. (...) A propósito:

AMBIENTAL. PROCESSUAL CIVIL. OMISSÃO INEXISTENTE. INSTITUIÇÃO DE ÁREA DE RESERVA LEGAL. OBRIGAÇÃO PROPTER REM E EX LEGE. SÚMULA 83/STJ. APLICAÇÃO DO ART. 68 DO NOVO CÓDIGO FLORESTAL. IMPOSSIBILIDADE. DESRESPEITO AOS PERCENTUAIS EXIGIDOS PARA A ÁREA DE RESERVA LEGAL. VERIFICAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. DEVER DE AVERBAÇÃO DA RESERVA LEGAL. IMPOSIÇÃO. PROVAS SUFICIENTES. DESNECESSIDADE DE REALIZAÇÃO DE PERÍCIA. CONJUNTO PROBATÓRIO. SÚMULA 7/STJ. PREJUDICADA A ANÁLISE DA DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL. AUSÊNCIA DE SIMILITUDE FÁTICA. (...) 4. A Segunda Turma desta Corte firmou a orientação de inaplicabilidade de norma ambiental superveniente de cunho material aos processos em curso, seja para proteger o ato jurídico perfeito, os direitos ambientais adquiridos e a coisa julgada, seja para evitar a redução do patamar de proteção de ecossistemas frágeis sem as necessárias compensações ambientais. (...) (AgRg no REsp 1367968/SP, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 17/12/2013, DJe 12/03/2014)”⁴.

⁴ Superior Tribunal de Justiça, AgInt no REsp 1.404.904 – MG, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, Segunda Turma, julgado em 02/02/2017, DJe 03/03/2017.

3. A situação dos Termos de Compromisso de Proteção, Manutenção e Recuperação das Áreas de Preservação Permanente e Reserva Legal no Estado do Paraná frente a consolidação da Jurisprudência sobre o tema no Superior Tribunal de Justiça

No âmbito do Estado do Paraná, o Decreto Estadual 387/99⁵ havia criado o Sistema de Manutenção, Recuperação e Proteção da Reserva Legal e Áreas de Preservação Permanente – SISLEG, através do qual se previa a celebração de Termos de Compromisso de restauração e conservação de Áreas de Preservação Permanente e de Reserva Florestal Legal e as suas averbações junto às matrículas dos respectivos imóveis. O propósito de implantação do SISLEG era 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 privada⁶.

Até a promulgação da Lei Federal 12.651/2012, foram celebrados mais de 120.114 (cento e vinte mil e cento e quatorze) Termos de Compromisso de restauração e conservação de Áreas de Preservação Permanente e de Reserva Florestal Legal através do SISLEG no Estado do Paraná, respectivamente averbados nas matrículas dos imóveis rurais e que totalizam 1.962.300 (um milhão, novecentos e dois mil e trezentos) de hectares⁷. No âmbito da atuação das Promotorias de Justiça de Proteção ao Meio Ambiente no Ministério Público do Estado do Paraná, até a revogação da Lei Federal 4.771/65 (Código Florestal), também foram celebrados milhares de Termos de Ajustamento de Conduta em matéria ambiental, com a previsão de proteção e recuperação dos referidos espaços ambientais protegidos.

⁵ Com o advento da Lei Federal 12.651/2012, o Decreto Estadual 387/99 foi revogado pelo Decreto Estadual 8680/2013.

⁶ O Sistema de Manutenção, Recuperação e Proteção da Reserva Legal e Áreas de Preservação Permanente tinha como diretrizes básicas a manutenção dos remanescentes florestais nativos, a ampliação da cobertura florestal mínima visando a preservação, a conservação da biodiversidade e o uso dos recursos florestais e o estabelecimento das zonas prioritárias para a conservação e recuperação de áreas florestais através de corredores de biodiversidade.

⁷ A referida informação consta do ofício IAP/DIREF nº 37, de 26 de setembro de 2016, emitido pelo Instituto Ambiental do Paraná ao Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Proteção ao Meio Ambiente, Habitação e Urbanismo.

O Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), ou simplesmente Termo de Compromisso, é um instrumento de resolução extrajudicial de conflitos em quaisquer questões relativas aos interesses difusos e coletivos contidos na Lei da Ação Civil Pública (Lei Federal 7347/85), inclusive na seara de proteção ao meio ambiente⁸, em que os órgãos legitimados detêm a possibilidade de efetuar uma espécie de acordo com os responsáveis por atividades de degradação ambiental, seja em prática já consumada ou na iminência de ocorrer, para resolver ou eliminar as irregularidades apontadas em peças informativas ou procedimento administrativo próprio, sem que seja necessária a propositura de ação judicial⁹. Vale destacar que o Termo de Ajustamento de Conduta (ou Termo de Compromisso) possui eficácia de título executivo extrajudicial, por força do disposto no próprio artigo 5º, § 6º, da Lei nº 7347/85 e no artigo 784, inciso XII, do novo Código de Processo Civil¹⁰, ou, ainda, assumindo a condição de título executivo judicial se for submetido à homologação judicial, nos termos do artigo 515, inciso III, do mesmo diploma processual¹¹.

Os órgãos legitimados para tomar Termo de Ajustamento de Conduta (ou Termo de Compromisso) são o Ministério Público, a União, os Estados, os Municípios, o Distrito Federal e demais órgãos públicos que, consoante Hugo Nigro Mazzilli, “ainda que sem personalidade jurídica, especificamente destinados à defesa de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos”¹². Importante ressaltar que, no Termo de Ajustamento de Conduta em matéria ambiental, os órgãos legitimados não podem promover

8 “ Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados: I - ao meio ambiente; (...) Art. 5º (...) § 6º 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.”

⁹ GAIO, Alexandre; GAIO, Ana Paula Pina. Os Instrumentos Legais Alternativos para a Efetivação da Regularização Fundiária das Unidades de Conservação de Proteção Integral. In: XVIII Congresso Nacional do Ministério Público, 2009, Florianópolis. XVIII Congresso Nacional do Ministério Público: o Ministério Público como fator de redução de conflitos e construção da paz social. Porto Alegre: Magister, 2009. p. 1-619.

¹⁰ Art. 784. São títulos executivos extrajudiciais: (...) XII - todos os demais títulos aos quais, por disposição expressa, a lei atribuir força executiva.

¹¹ Art. 515. São títulos executivos judiciais, cujo cumprimento dar-se-á de acordo com os artigos previstos neste Título: (...) III - a decisão homologatória de autocomposição extrajudicial de qualquer natureza.

¹² MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em Juízo**. 28ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 463.

concessões quanto ao direito material lesado, ou seja, não podem deixar de exigir do degradador a adoção de todas as providências cabíveis para reparar e compensar os danos ambientais já perpetrados ou impedir a ocorrência ou continuidade desses danos¹³. Para tanto, pode-se ajustar “quaisquer tipos de obrigação, ainda que medidas compensatórias de natureza diversa das meras obrigações de fazer ou não fazer”¹⁴.

O tema dos Termos de Ajustamento de Conduta e Termos de Compromisso relativos à proteção e recuperação de Reservas Florestais Legais e Áreas de Preservação Permanente entra em uma nova mesa de discussão a partir da revogação da Lei Federal 4.771/65 (Código Florestal).

A partir da revogação do Código Florestal pela Lei Federal 12.651/2012, originária principalmente da pressão do agronegócio, a amplitude das normas protetivas foi consideravelmente mitigada no tocante às Áreas de Preservação Permanente e de Reserva Florestal Legal. De fato, não há como se olvidar que a Lei Federal 12.651/2012 possui diversos dispositivos eivados de inconstitucionalidade material, conforme Ações Diretas de Inconstitucionalidade 4901, 4902 e 4903 ajuizadas pela Procuradoria-Geral da República e em trâmite no Supremo Tribunal Federal, e que a revogação da Lei Federal 4.771/65 importou em significativo retrocesso ambiental e em frontal lesão ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Um dos exemplos desse retrocesso é o artigo 67 da Lei Federal 12.651/2012¹⁵, que prevê a dispensa da recomposição integral da Reserva Legal em propriedades rurais com área de até quatro módulos fiscais, que no Estado do Paraná chega a proporção de aproximadamente oitenta e cinco por cento das propriedades. A utilização deste critério, por princípio, inverte

¹³ Conforme explica Fernando Reverendo Vidal Akaoui, “em sede de compromisso de ajustamento de conduta, o Ministério Público e os órgãos públicos que possuem legitimação para obtê-lo possuem um poder/dever no sentido de, nele, abarcar todos os pedidos que seriam lícitos de serem feitos em ação civil pública.” (AKAOU, Fernando Reverendo Vidal. *Compromisso de Ajustamento de Conduta Ambiental*. Ed. Revista dos Tribunais: São Paulo, 2003).

¹⁴ MAZZILLI, Hugo Nigro. *Idem*. p. 470.

¹⁵ “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”.

a lógica da proteção integral, lançando olhar privatista sobre matéria de cunho absolutamente público e, mais que isso, intergeracional. Veja-se que a aplicação do referido dispositivo legal significaria aceitar a não recomposição de milhões de hectares de vegetação em Reserva Legal.

Frente ao advento da Lei Federal 12.651/2012, diversos dos compromissários dos Termos de Ajustamento de Conduta e Termos de Compromisso de proteção, manutenção e recuperação de Reservas Florestais Legais e Áreas de Preservação Permanente em todo o país começaram a reivindicar a revisão ou a desconstituição dos aludidos instrumentos com base nos novos parâmetros menos protetivos do meio ambiente.

No Estado do Paraná, esse movimento de tentativa de revisão dos referidos Termos de Ajustamento de Conduta e Termos de Compromisso lamentavelmente recebeu ainda mais estímulo para ocorrer em razão da Lei Estadual 18.295/2014¹⁶, que instituiu no âmbito do território paranaense o Programa de Regularização Ambiental – PRA e previu em seus artigos 5º e 12, transcritos a seguir, possibilidades ainda mais flexíveis de revisão dos Termos de Compromisso ou instrumentos similares relativos à manutenção, proteção e recuperação das Áreas de Preservação Permanente e Reserva Legal:

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.

§ 1º A assinatura do Termo de Compromisso de adesão ao PRA substituirá automaticamente os termos anteriores desde que tenha havido prévio requerimento, devendo ser inscrito no Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural - SICAR.

§ 2º Caso não haja pedido de revisão, os termos ou instrumentos de que trata o caput deste artigo serão respeitados.

(...)

Art. 12. Nos casos em que a Reserva Legal tenha sido averbada em área desprovida de vegetação nativa, a mesma poderá ser relocada, sendo que a relocação deverá ser informada no CAR e na matrícula.

¹⁶ Disponível em: <<http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAtosAno.do?action=exibir&codAto=132558&indice=1&totalRegistros=438&anoSpan=2014&anoSelecionado=2014&mesSelecionado=0&isPaginado=true>>. Acesso em 30.03.2017.

No entanto, deve-se ter como pressuposto que o Termo de Ajustamento de Conduta é título executivo extrajudicial e configura ato jurídico perfeito¹⁷, razão pela qual, em regra, não é possível a sua revisão perante o advento de nova lei. Exatamente quanto ao tema, ressalta-se a previsão expressa da Constituição da República, em seu artigo 5º, inciso XXXVI, de que “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada.”

Consuelo Yatsuda Moromizato Yoshida, em estudo específico do assunto, conclui que:

*o respeito ao ato jurídico perfeito, ao direito adquirido e à coisa julgada é inquestionável quando se está no âmbito das relações de direito privado, aplicando-se o adágio *tempus regit actum*. Tais garantias dos direitos subjetivos são também oponíveis no âmbito das relações de direito público regidas por normas de ordem pública, como são as normas de Direito Administrativo, bem como em face da superveniência de normas de ordem pública protetivas de direitos difusos, como são as normas de direito ambiental. (...)*

O uso ilegítimo e fraudador destes prestigiosos institutos e instrumentos de segurança jurídica merecem especial atenção da Administração Ambiental, do Ministério Público e do Poder Judiciário, notadamente, que devem estar atentos para cercear, impedir e não contribuir para a disseminação dessas práticas deletérias que, na realidade, contribuem para o surgimento incessante de novos passivos ambientais.

Não pode ser olvidada, nesta complexa empreitada, a observância do princípio da proibição do retrocesso, nos planos legislativo-normativo e de execução e implementação dos direitos fundamentais em geral, pelos poderes públicos e pela sociedade, através de seus diferentes setores, para a melhoria contínua dos padrões socioeconômicos e ambientais, buscando a sustentabilidade do desenvolvimento humano em relação às presentes e futuras gerações¹⁸.

Importante perceber ainda que, no âmbito do Termo de Ajustamento de Conduta em matéria ambiental, somente poderá ser acordada a forma pela qual o direito material será exercido, não havendo possibilidade do

¹⁷ O ato jurídico perfeito é regulado pelo § 1º, do artigo 6º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657/1942) como sendo “ato já consumado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou”.

¹⁸ YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato. Ato Jurídico Perfeito, Direito Adquirido, Coisa Julgada e Meio Ambiente. *Revista de Direito Ambiental*. RDA 66. Revista dos Tribunais, 2012. p. 113-151.

órgão tomador do referido instrumento realizar concessões sobre interesses transindividuais dos quais nem mesmo é o seu titular, cabendo-lhe exclusivamente constituir garantia mínima de proteção¹⁹³.

Considera-se, desta forma, que há em regra a impossibilidade de revisão dos Termos de Compromisso ou Termos de Ajustamento de Conduta firmados sob a égide da Lei Federal 4.771/65, tendo vista a sua contrariedade frente à proteção constitucional do ato jurídico perfeito e ao direito adquirido ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Assim, os Termos de Compromisso firmados com o escopo de restauração e manutenção de Reserva Legal e Áreas de Preservação Permanente pelos proprietários rurais quando da adesão ao Sistema de Manutenção, Recuperação e Proteção da Reserva Legal e Áreas de Preservação Permanente - SISLEG, averbados na matrícula dos imóveis sob a vigência da Lei Federal 4.771/65, anteriores à edição da Lei Federal 12.651/2012, configuram ato jurídico perfeito, e, portanto, não podem ser atingidos por determinações legais posteriores, sob pena de afrontar a Constituição da República.

Sob semelhantes fundamentos, entende-se que os artigos 5º e 12 da Lei Estadual 18.295/2014 são inconstitucionais e não podem ser aplicados.

O artigo 5º da Lei Estadual 18.295/2014 dispõe de forma diversa da Lei Federal 12.651/2012 e, ainda, enfraquece substancialmente o nível de proteção ambiental, tendo em vista que, para os imóveis em que já houvera a averbação da Reserva Florestal Legal nas respectivas matrículas de imóvel, a Lei Federal 12.651/2012 não previu a possibilidade de desaverbação dos Termos de Compromisso, limitando-se a dispensar a apresentação dos documentos correspondentes ao Cadastro Ambiental Rural²⁰⁸.

Conforme já explicitado, a referida prática afronta o disposto no inciso XXXVI do artigo 5.º da Constituição da República em razão de atingir

¹⁹ MAZZILLI, Hugo Nigro. Idem. p. 471.

²⁰ “Art. 30. Nos casos em que a Reserva Legal já tenha sido averbada na matrícula do imóvel e em que essa averbação identifique o perímetro e a localização da reserva, o proprietário não será obrigado a fornecer ao órgão ambiental as informações relativas à Reserva Legal previstas no inciso III do § 1º do art. 29. Parágrafo único. Para que o proprietário se desobrigue nos termos do caput, deverá apresentar ao órgão ambiental competente a certidão de registro de imóveis onde conste a averbação da Reserva Legal ou termo de compromisso já firmado nos casos de posse”.

os Termos de Compromisso efetivados para Restauração e Manutenção de Reserva Legal e Áreas de Preservação Permanente como atos jurídicos perfeitos.

Reitera-se que apenas a desaverbação das matrículas de imóveis rurais dos Termos de Compromisso de manutenção, conservação e recuperação da Reserva Florestal Legal firmados junto ao Instituto Ambiental do Paraná, sem contarmos as extensões de Áreas de Preservação Permanente, põe em risco a preservação de 1.962.300 (um milhão, novecentos e dois mil e trezentos) hectares de vegetações e florestas no Estado do Paraná.

Importante perceber que o artigo 5^o da Lei Estadual 18.295/2014 chega a permitir o cancelamento de averbação da Reserva Legal existente na matrícula registral do imóvel rural a partir de uma mera apresentação de um protocolo de revisão do Termo de Compromisso. Em adição a isso, o dispositivo legal em comento atenta contra a segurança jurídica, pois estimularia a instauração de infundáveis controvérsias judiciais em face de novos (revisados) Termos de Compromisso celebrados pelo órgão público ambiental com cláusulas que possibilitam a diminuição da proteção ambiental dos referidos espaços territoriais protegidos (Áreas de Preservação Permanente e Reservas Florestais Legais).

Marinoni explica que

no plano objetivo, a segurança jurídica recai sobre a ordem jurídica objetivamente considerada, aí importando a irretroatividade e a previsibilidade dos atos estatais, assim como o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada (art. 5^o, XXXVI, CF)²¹.

Já o referido artigo 12 da Lei Estadual 18.295/2014 abre espaço, em síntese, para que o proprietário rural, mesmo sem a aprovação do órgão público ambiental (no caso do Estado do Paraná o Instituto Ambiental do Paraná), decida com base nos seus interesses e a seu alvedrio a localização da Reserva Florestal Legal relativa ao seu imóvel rural, além de também desconsiderar o flagrante descumprimento de Termo de Compromisso de Conservação, Manutenção e Recuperação de Reserva Legal e Área de

²¹ MARINONI, Luiz Guilherme. **Coisa Julgada Inconstitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 65-66.

Preservação Permanente, o seu caráter de título executivo e de ato jurídico perfeito.

O artigo 12 da Lei Estadual 18.295/2014 faz prevalecer o interesse particular do proprietário rural frente ao interesse público da adequada localização da Reserva Florestal Legal, diminui a proteção ambiental e invade a esfera normativa da União, uma vez que dispõe de modo contrário à própria Lei Federal 12.651/2012, a qual além de não possuir essa permissão prevista, determina em seu artigo 14, § 1º, a necessidade de prévia aprovação pelo órgão público ambiental competente:

Art. 14. A localização da área de Reserva Legal no imóvel rural deverá levar em consideração os seguintes estudos e critérios: (...)

§ 1º 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.

Veja-se que, embora a redação do artigo 14, § 1º, da Lei Federal 12.651/2012 tenha sido replicada na Lei Estadual 18.295/2014 em seu artigo 24, § 1º, este dispositivo legal indica caminho para que, nas hipóteses de proprietários que desmataram os seus imóveis rurais e descumpriram totalmente os Termos de Compromisso de Manutenção, Conservação e Recuperação de Reserva Legal, este espaço ambiental protegido seja simplesmente relocado ao alvedrio do proprietário rural com mero dever de informação no sistema do Cadastro Ambiental Rural.

Defende-se, assim, que os artigos 5º e 12 da Lei Estadual 18.295/2014 são inconstitucionais por afrontarem a segurança jurídica e os atos jurídicos perfeitos, violarem o princípio da vedação ao retrocesso em matéria ambiental e por disporem de forma diversa e ainda menos protetiva ao meio ambiente do que a Lei Federal 12.651/2012, razão pela qual se entende que não podem ser aplicados, ou então se deve arguir as suas inconstitucionalidades incidentais enquanto não se efetiva o controle concentrado de sua constitucionalidade²².

²² O Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Proteção ao Meio Ambiente, Habitação e Urbanismo do Ministério Público do Estado do Paraná recentemente apresentou à Procuradoria-Geral de Justiça representação para o ajuizamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade em face de diversos dispositivos da Lei Estadual 18.295/2014, inclusive em relação aos aludidos artigos 5º e 12.

Relevante perceber o modo como o assunto foi recepcionado nos Tribunais, e especialmente no Superior Tribunal de Justiça, na medida em que, face ao advento da Lei Federal 12.651/2012, milhares de proprietários rurais alegaram e ainda alegam, nos âmbitos extrajudicial e judicial, a possibilidade de revisão, baixa ou cancelamento dos Termos de Ajustamento de Conduta ou Termos de Compromisso firmados em relação às obrigações de proteção e recuperação das Áreas de Preservação Permanente e Reserva Florestal Legal.

Um dos primeiros e principais julgados do Superior Tribunal de Justiça que pavimentaram o posicionamento que atribui a condição de ato jurídico perfeito aos Termos de Compromisso e Termos de Ajustamento de Conduta, mesmo que sobrevenha nova lei no ordenamento jurídico, foi o Pedido de Reconsideração à decisão colegiada constante do Recurso Especial 1.240.122-PR, justamente baseado no advento da Lei Federal 12.651/2012, e que, no dia 02 de outubro de 2012, com base no voto do Ministro Relator Herman Benjamin, assentou a seguinte ementa:

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 BRASILEIRO²³.

O Ministro Relator Herman Benjamin, em seu voto, decidiu com profundidade e precisão que, na temática do direito ambiental, aplica-se o direito material vigente à época dos fatos; que os Termos de Ajustamento de Conduta firmados sob a égide da Lei Federal 4.771/65 são atos jurídicos-ambientais perfeitos e blindados contra a pretensa retroatividade da lei superveniente; que esta pretensa retroatividade afrontaria o “limite constitucional intocável e intransponível da incumbência do Estado de garantir a preservação e restauração dos processos ecológicos essenciais

²³ PET no REsp 1240122/PR, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 02/10/2012, DJe 19/12/2012. O Superior Tribunal de Justiça reforça esse posicionamento no REsp.1.313.443 (DJe 12.03.2014).

(art. 225, § 1º, I)”; que na medida em que a regra geral é a irretroatividade da lei nova e que a excepcional retroatividade, que deve ser interpretada restritivamente, esta apenas se justificaria por razões extraordinárias de ordem pública e “nunca para atender interesses patrimoniais egoísticos dos particulares em prejuízo da coletividade e das gerações futuras”; que a proteção constitucional ao meio ambiente se aplica também às gerações futuras; e que o princípio da retroatividade da lei penal mais benéfica ao réu não pode ser aplicado na esfera ambiental, dentre outros motivos, porque a “relação jurídica básica não é apenas entre Estado e particular, mas entre as gerações futuras e o utilizador de recursos naturais”²⁴.

A decisão reiterou o posicionamento do Superior Tribunal de Justiça de consagração do meio ambiente como direito fundamental na Constituição Federal²⁵, assim como a consequência do meio ambiente se tornar bem constitucional e de restringir a liberdade do Poder Público para agir considerando a exploração limitada da propriedade e o dever genérico de defesa e preservação do meio ambiente. Também se evidenciou que o Superior Tribunal de Justiça utiliza como pressuposto das suas decisões a existência de um Estado Socioambiental de Direito e a indispensabilidade de aplicação da noção de desenvolvimento sustentável. De fato, a Constituição da República optou por um Estado de Direito Ambiental, ou também designado de Estado Socioambiental de Direito²⁶, ao qual se atribuem obrigações positivas para a efetivação do direito fundamental ao meio

²⁴ PET no REsp 1240122/PR, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 02/10/2012, DJe 19/12/2012.

²⁵ Há que se ressaltar que o Supremo Tribunal Federal, já no ano de 1995, proferiu duas decisões reconhecendo a fundamentalidade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, ambas relatadas pelo Ministro Celso de Mello, sendo que em uma delas houve a consagração como direito de terceira geração, de titularidade difusa e expressão do princípio da solidariedade. Cf. STF, MS 22164. Rel. Min. Celso de Mello. Pleno. Unanimidade. Julgado em 30 out. 1995. Publicado em 17 nov. 1995.

²⁶ A desigualdade social e a ausência do acesso da maioria da população aos direitos sociais básicos, tais como os direitos à saúde, ao saneamento básico e à moradia em locais não degradados, contaminados ou integrantes de áreas de risco, integra a problemática ambiental em uma relação de pertinência recíproca. Isto porque, primeiramente, o descumprimento dos referidos direitos sociais básicos contribui para a contínua degradação ambiental e exposição de risco de exterminação de ecossistemas e recursos naturais. Por outro lado, a deterioração ecológica e os riscos ambientais, cada vez mais potencializados em uma sociedade tecnológica de risco, afetam o bem-estar e a sadia qualidade de vida das pessoas, e, conseqüentemente, violam a dignidade humana.

ambiente ecologicamente equilibrado e para a promoção da dignidade humana também sob as dimensões social e ambiental²⁷.

O referido julgado do Superior Tribunal de Justiça vem servindo de referência aos julgados subsequentes sobre a matéria naquela Corte Superior, assim como aos acórdãos emitidos pelos Tribunais de Justiça dos Estados, o que pode ser verificado, de modo exemplificativo a partir da análise de acórdão emitido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná²⁸, o qual possui a seguinte ementa:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO AMBIENTAL E PROCESSUAL CIVIL. EXECUÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER AJUIZADA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO. TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA - TAC FIRMADO NO ANO DE 2000, PARA A REGULARIZAÇÃO DE PENDÊNCIA ATINENTE À ÁREA DE RESERVA LEGAL EM IMÓVEL RURAL. DESCUMPRIMENTO. AUSÊNCIA DE PROVA DE QUE O ÓRGÃO AMBIENTAL DEFERIU O PEDIDO ADMINISTRATIVO DE REGULARIZAÇÃO DA ÁREA MEDIANTE COMPENSAÇÃO. PRETENSÃO, ADEMAIS, DE EXTINGUIR OU SUSPENDER A EXECUÇÃO COM BASE NAS DISPOSIÇÕES DO NOVO CÓDIGO FLORESTAL. DESCABIMENTO. TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA QUE REVESTE EFICÁCIA DE TÍTULO EXECUTIVO EXTRAJUDICIAL, NOS TERMOS DO ART. 5º, § 6º, DA LEI Nº 7.347/85 (AÇÃO CIVIL PÚBLICA). OBRIGAÇÃO CONSTITUÍDA SOB A ÉGIDE DA LEGISLAÇÃO ANTERIOR. ATO JURÍDICO PERFEITO. INTELIGÊNCIA DO ART. 5º, XXXVI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, E DO ART. 6º DO DECRETO-LEI Nº 4.657/1942 (LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO). IRRETROATIVIDADE DA LEI NOVA. MÁXIMA PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE. PRECEDENTES DO STJ. EXCEÇÃO DE PRÉ-EXECUTIVIDADE. JULGAMENTO DE IMPROCEDÊNCIA. DECISÃO MANTIDA. RECURSO CONHECIDO E NÃO PROVIDO²⁹.

²⁷ GAIO, Daniel; GAIO, Alexandre. O princípio do desenvolvimento sustentável e o Supremo Tribunal Federal: o caso do Canal do Valo Grande (SP). In: Jamile Bergamaschine Mata Diz; Carlos Francisco Molina del Pozo; José Renato Moreno Molina. (Org.). La jurisprudencia ambiental en Europa Y América Latina: una contribución para el desarrollo sostenible. 1ª ed. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2016, v., p. 57-65.

²⁸ A decisão da Corregedoria-Geral do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, no Sistema Eletrônico de Informação nº 0033772-53.2015.8.16.6000, corrobora o entendimento de que não pode haver desaverbação dos termos de compromisso firmados sob a égide da Lei 4.771/65: “(...) A. *Todas as Reservas Legais averbadas, às Matrículas de Imóveis Rurais anteriores à vigência da Lei 12.651/12, não sejam suprimidas/alteradas, uma vez que contraria a Lei 12.651/12 e a Portaria do IAP nº 97/2014;*”

²⁹ TJ-PR - Ação Civil de Improbidade Administrativa: 11355052 PR 1135505-2 (Acórdão), Relator: Guido Döbeli, 4ª Câmara Cível, Data de Publicação: DJ: 1408.

Importante observar que o referido acórdão emitido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná manteve ação de execução de Termo de Ajustamento de Conduta firmado pelo Ministério Público para recuperação de Áreas de Preservação Permanente e Reserva Legal, por considerar a irretroatividade da Lei Federal 12.651/2012 e que o ingresso de nova lei no ordenamento jurídico deve respeitar o ato jurídico perfeito.

Nessa toada, o já mencionado acórdão do Superior Tribunal de Justiça, publicado no dia 03 de março de 2017, decorrente do Agravo Interno no Recurso Especial 1.404.904/MG, vem demonstrar a consolidação da jurisprudência sobre o tema naquela Corte Superior e nos Tribunais de todo o país e reforçar a necessidade de atuação do Ministério Público para zelar pela eficácia dos Termos de Ajustamento de Conduta em matéria ambiental celebrados sob a égide da Lei Federal 4.771/65, assim como dos Termos de Compromisso de proteção e recuperação das Áreas de Preservação Permanente e Reserva Legal firmados pelos órgãos públicos ambientais³⁰.

³⁰ Sob essa perspectiva, o Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Proteção ao Meio Ambiente, Habitação e Urbanismo, em conjunto com a Promotoria de Justiça de Proteção ao Meio Ambiente do Foro Central da comarca da Região Metropolitana de Curitiba, expediram a Recomendação Administrativa nº 6/2016 aos gestores do Instituto Ambiental do Paraná para que, em síntese: “a) abstenham-se de emitir qualquer anuência, autorização ou orientação para alterações, baixas ou cancelamentos de averbações de Termos de Compromisso de Recuperação, Manutenção e Proteção de Reserva Legal e de Áreas de Preservação Permanente realizadas em matrículas de imóveis rurais no Estado do Paraná; (...) b) nas hipóteses de desmembramentos e unificações de imóveis rurais, seja mantida a Reserva Legal averbada, com registro na(s) matrícula(s) respectiva(s); c) mesmo nas hipóteses de pretensão de retificação, readequação e realocação de Reserva Legal averbada em matrícula de imóvel rural no Estado do Paraná (reaverbação) e que tenham como fundamento e pressuposto o ganho ambiental, conforme disposto no artigo 2º da Portaria IAP 55/2014, abstenham-se de emitir qualquer anuência, autorização ou deliberação enquanto não houver o pleno funcionamento do Sistema de Cadastro Ambiental Rural; d) todos os Escritórios Regional do IAP fiscalizem o cumprimento dos Termos de Compromisso de Recuperação, Manutenção e Proteção de Reserva Legal e de Áreas de Preservação Permanente averbados em matrículas de imóveis rurais no Estado do Paraná; (...)” Veja-se que a aludida autarquia acatou a referida Recomendação Administrativa, nos termos do Ofício 1705/2016/IAP/GP de 8 de dezembro de 2016 e Parecer Jurídico 39/2016 – DIJUR/ERPGO de 1 de dezembro de 2016. Deve-se deixar claro, contudo, que a revisão do Termo de Compromisso e Termo Ajustamento de Conduta somente será possível em casos de expresse interesse social, utilidade pública e ganho ambiental, conjuntamente, na medida que o ganho ambiental não constitui-se como critério isolado para conceder tal revisão.

4. Considerações finais

Ao analisar os reflexos e os contornos jurídicos relacionados à discussão da pretensão revisão de Termos de Ajustamento de Conduta ou Termos de Compromisso de manutenção e recuperação das Áreas de Preservação Permanente e de Reserva Legal frente ao advento da Lei Federal 12.651/2012 e da diminuição dos patamares protetivos do meio ambiente, restou clara a consolidação jurisprudencial no Superior Tribunal de Justiça, em relação ao qual se fez referência inclusive a acórdão julgado e publicado em data recente, assim como nos Tribunais de Justiça dos Estados da Federação, para definir que o ingresso de nova lei no ordenamento jurídico deve respeitar o ato jurídico perfeito e os direitos ambientais adquiridos e para que se obedeça à lei em vigor quando da ocorrência do fato em matéria ambiental em aplicação do princípio *tempus regit actum*.

Ressalta-se a importância do posicionamento do Poder Judiciário e da atuação do Ministério Público quanto ao tema, assim como a amplitude da sua repercussão para a defesa do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações, na medida em que são milhares de Termos de Ajustamento de Conduta e Termos de Compromisso de Proteção, Manutenção e Recuperação das Áreas de Preservação Permanente e das Reservas Legais celebrados sob a égide da Lei Federal 4.771/65 em todo o país, que necessitam de eficácia e fiscalização para efetivo cumprimento.

5. Referências Bibliográficas

AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. *Compromisso de Ajustamento de Conduta Ambiental*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2003.

BENJAMIN, Antonio Herman. Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira. In: CANOTILHO, Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 57-130.

GAIO, Alexandre; GAIO, Ana Paula Pina. *Os Instrumentos Legais Alternativos para a Efetivação da Regularização Fundiária das Unidades de Conservação de Proteção Integral*. In: XVIII Congresso Nacional do Ministério Público, 2009, Florianópolis. XVIII Congresso Nacional do Ministério Público: o Ministério Público como fator de redução de conflitos e construção da paz social. Porto Alegre: Magister, 2009. p. 1-619.

GAIO, Daniel; GAIO, Alexandre.