

**RECURSO ESPECIAL Nº 1.646.193 - SP (2016/0334601-2)**

**VOTO-VISTA**

**O EXMO. SR. MINISTRO GURGEL DE FARIA:**

Após o bem-lançado voto do eminente relator, Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, em que deu parcial provimento ao recurso especial para impor ao recorrente a obrigação de inscrever a Reserva Legal no cartório de registro de imóveis, e do voto do eminente Ministro Sérgio Kukina, que acompanhou em parte o Relator, pedi vista dos autos e agora submeto o feito a julgamento.

Cuidam os autos de ação civil pública proposta pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, em que visa impor aos réus obrigação "consistente na instituição, medição, demarcação e averbação de área de reserva florestal (...), bem como comprovar a existência de cobertura florestal em referida área, ou de que está cumprindo as condicionantes para a recomposição da área, e se abster de explorá-la ou nela promover ou permitir que se promovam atividades danosas, ainda que parcialmente." (e-STJ fl. 407)

O sentenciante:

julgou parcialmente procedente a ação para impor à ré (i) a obrigação de apresentar em 180 dias projeto de instituição, medição e demarcação da área de reserva legal junto ao órgão ambiental estadual competente, bem como atender com exatidão e presteza todas as exigências formuladas pelo referido órgão ambiental; (ii) a obrigação imediata de se abster de explorar a área de reserva legal, bem como, se o caso, de proceder à recomposição da referida área em até 2 (dois) anos contadas da data da publicação da Lei nº 12.651/12, devendo tal processo ser concluído nos prazos estabelecidos pelo Programa de Regularização Ambiental - PRA, de que trato o artigo 59 do novo Código Florestal e; (iii) obrigação de proceder a inscrição da reserva legal no CAR, no prazo de 1 (um) ano contada da sua implantação, prorrogável uma única vez, por igual período, desde que haja ato do Chefe do Poder Executivo. Em razão da sucumbência, deverá a ré arcar com as custas processuais. (e-STJ fl. 480).

Ambas as partes apelaram e o Tribunal de origem proveu em parte o apelo da parte ré, reputando prejudicada a apelação do *Parquet*, em acórdão que foi assim ementado (e-STJ fls. 479/480):

ACÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL INSTITUIÇÃO DE RESERVA LEGAL REGRAS AUTOAPLICÁVEIS IMÓVEL COM ÁREA SUPERIOR A 4 (QUATRO) MÓDULOS FISCAIS) NÃO INCIDÊNCIA DA REGRA PREVISTA NO ARTIGO 67 DO NOVO CÓDIGO FLORESTAL (LEI Nº 12.651/2012) POSSIBILIDADE DE CÔMPUTO DA ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE NA RESERVA LEGAL (ART. 15 DO CÓDIGO FLORESTAL VIGENTE) INSTITUIÇÃO E REGULAMENTAÇÃO DO CADASTRO AMBIENTAL RURAL PREVISTO NO NOVO CÓDIGO FLORESTAL (LEI Nº 12.651/2012), POR MEIO DO DECRETO Nº 8.235, DE 5.05.2014, E DA INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 2/MMA, DE 6.05.2014 AVERBAÇÃO DA ÁREA DESNECESSIDADE.

I- Para os imóveis que medem mais de quatro módulos fiscais, a instituição de 20% de área de reserva legal, exigência da então Lei nº 4.771/65, também é feita pela Lei nº 12.651/2012 que a revogou, mas agora com a instituição de novas

# Superior Tribunal de Justiça

regras, sendo, portanto, plenamente autorizado o cômputo da área de APP na reserva legal, desde que preenchidos os requisitos do art. 15 da aludida lei. Ademais, a área de reserva legal pode ser utilizada sob regime de manejo florestal sustentável, conforme preceitua o art. 20 da atual lei, sendo que sua localização deve ser aprovada pelo órgão ambiental competente e, quanto à regularização, esta poderá se dar na forma de recomposição, permissão de regeneração natural ou compensação (art. 66), atentando-se para os novos prazos concedidos para a recuperação e realização da reserva legal (arts. 29 e seguintes do Novo Código Florestal).

II- Dispõe expressamente o Código Florestal (Lei nº 12.651/2012, com redação dada pela Lei nº 12.727/2012) que a reserva legal deve ser registrada tão-somente no CAR (Cadastro Ambiental Rural) e que tal registro desobriga a averbação no Cartório de Registro de Imóveis. Assim, quanto à obrigação voltada ao registro da área de reserva legal no cadastro imobiliário por meio da averbação, procedimento que se reputava como necessário com o fim de permitir a fiscalização da manutenção e preservação de tal área contida nos imóveis rurais, vê-se que não mais é exigida em função das recentes publicações do Decreto nº 8.235, de 5 de maio de 2014, e da Instrução Normativa nº 2/MMA, de 6 de maio de 2014, que estabelecem procedimentos a serem adotados para a inscrição, registro, análise e demonstração das informações ambientais sobre os imóveis rurais no Cadastro Ambiental Rural CAR, bem como para a disponibilização e integração dos dados no Sistema de Cadastro Ambiental Rural SICAR, registro público eletrônico de âmbito nacional, de forma a instrumentalizar as normas contidas na Lei nº 12.651/12.

O *Parquet* interpôs recurso especial, no qual aponta como violados os arts. 2º, *caput*, I, III, e IV, e 4º, II e III, todos da Lei n. 6.938/1981 (e-STJ fls. 523/553).

Questiona o recorrente a aplicação imediata dos arts. 15 e 66 da Lei n. 12.651/2012, os quais permitem o cômputo das áreas de preservação permanente no cálculo da Reserva Legal (art. 15) e a possibilidade de o réu promover a compensação da Reserva Legal em outra área (art. 66), ao argumento de que "o aresto recorrido desconsiderou o princípio da proibição de retrocesso ambiental" (e-STJ fl. 534).

Pugna pelo "cumprimento das obrigações de instituir, demarcar e averbar área de Reserva Legal, em face dos réus, conforme estabelecido na Lei nº 4.771/65".

Incontrovertida a inexistência de averbação de reserva florestal legal na matrícula do imóvel (e-STJ fl. 408), a questão submetida a exame desta Corte diz respeito ao regramento legal aplicável para a referida averbação: se o novo Código Florestal, como entendeu o Tribunal *a quo*, ou a legislação ambiental anterior (Lei n. 4.771/65), como deseja o recorrente.

Acerca do tema, há diversos julgados nesta Corte nos quais se defende a tese de que, em matéria ambiental, deve prevalecer o princípio *tempus regit actum*, de forma a não se admitir a aplicação das disposições do novo Código Florestal a fatos pretéritos, sob pena de retrocesso ambiental. Ilustrativamente:

AMBIENTAL E PROCESSUAL CIVIL. EXECUÇÃO DE TÍTULO EXTRAJUDICIAL. TERMO DE COMPROMISSO DE RECUPERAÇÃO AMBIENTAL - TCRA. ALEGAÇÃO DE INEXIGIBILIDADE DO TÍTULO EM RAZÃO DA SUPERVENIÊNCIA DO ART. 8º, § 3º, DO NOVO CÓDIGO FLORESTAL. ACÓRDÃO QUE CONCLUIU QUE O REFERIDO DISPOSITIVO NÃO ESTAVA REGULAMENTADO. FUNDAMENTO NÃO ATACADO NAS

RAZÕES RECURSAIS. SÚMULA 283/STF. DEFICIÊNCIA NA FUNDAMENTAÇÃO. SÚMULA 284/STF.

1. Hipótese em que o recorrente pleiteia a declaração de inexigibilidade de Termo de Compromisso de Recuperação Ambiental, mediante a aplicação retroativa do art. 8º, § 3º, da Lei 12.651/2012, que dispensa a autorização de órgão ambiental competente para a execução de obras, em caráter de urgência, de atividade de segurança nacional e obras de interesse da defesa civil destinadas à prevenção e mitigação de acidentes em áreas públicas, razão pela qual o TCRA deveria ser desconstituído, pois o desassoreamento de margem de curso d'água em APP contida em área urbana se enquadraria na referida dispensa legal.

2. Sobre a questão, o Tribunal de origem concluiu: "não basta que a embargante alegue que a novel legislação ambiental permite a dispensa de autorização para realizar a supressão de vegetação nativa em área de preservação permanente, porque o disposto na Lei nº 12.651/12 não está regulamentado, não podendo se afirmar que a supressão de vegetação em APP pela Municipalidade de Jandira para desassoreamento de curso d'água seria, necessariamente, uma das hipóteses previstas no supracitado artigo de lei" (fl. 85, e-STJ).

Contudo, esse argumento não foi atacado pela parte recorrente e, como é apto, por si só, para manter o decisum combatido, permite aplicar na espécie, por analogia, os óbices das Súmulas 284 e 283 do STF, ante a deficiência na motivação e a ausência de impugnação de fundamento autônomo.

3. Ademais, ainda que superado tal óbice, **o STJ consolidou o entendimento de que o novo Código Florestal não pode retroagir para atingir o ato jurídico perfeito, os 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 a restauração dos processos ecológicos essenciais** (art. 225, § 1º, I); AgInt no AREsp 894.313/SP, Rel. Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 11/09/2018, DJe 17/09/2018; AgInt no AREsp 1.115.534/SP, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 19/06/2018, DJe 27/06/2018; AgInt no REsp 1.676.786/SP, Rel. Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 12/06/2018, DJe 18/06/2018; AgInt no AREsp 1.211.974/SP, Rel. Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 17/4/2018, DJe 23/04/2018; AgInt no REsp 1.597.589/SP, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 26/02/2018; REsp 1.680.699/SP, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 28/11/2017, DJe 19/12/2017; AgInt no AgInt no AREsp 850.994/SP, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe de 19/12/2016; EDcl no REsp 1.389.942/MS, Rel. Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, DJe 28/09/2017; AgRg no EAREsp 364.256/MS, Rel. Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, DJe 08/05/2018; AgInt no REsp 1.544.203/MG, Rel. Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, DJe 09/05/2018; REsp 1.680.699/SP, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 19/12/2017; AgInt no AREsp 826.869/PR, Rel. Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, DJe 15/12/2016; AgInt no REsp 1.597.589/SP, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 26/2/2018; REsp 1.715.929/SP, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 26/02/2018; AgInt no REsp 1.363.943/SC, Rel. Ministro Gurgel de Farias, Primeira Turma, DJe 15/12/2017; AgInt no REsp 1.510.457/MS, Rel. Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, DJe 26/06/2017; AgInt no REsp 1.389.613/MS. Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, DJe 27/06/2017; AgInt no REsp 1.381.085/MS. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, DJe 23/08/2017; REsp 1.381.191/SP, Rel. Ministra Diva Malerbi, Segunda Turma, julgado em 16/06/2016, DJe 30/6/2016; AgInt no AREsp 826.869/PR, Ministro Francisco Falcão,

# Superior Tribunal de Justiça

Segunda Turma, DJe 15/12/2016; AREsp 611.518/MS, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe de 25/08/2015; EDcl no REsp 1.381.341/MS, Rel. Min. Humberto Martins, DJe de 27/8/2015; AREsp 730.888/SP, Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, DJe de 16/09/2015; REsp 1.462.208/SC, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 06/04/2015; AgRg no REsp 1.367.968/SP, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 12/03/2014; PET no REsp 1.240.122/PR, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 19/12/2012.

4. Recurso Especial não conhecido.

(REsp 1728244/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 06/12/2018, DJe 08/03/2019). (Grifos acrescidos).

PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL. NOVO CÓDIGO FLORESTAL. IRRETROATIVIDADE. *TEMPUS REGIT ACTUM*. CLÁUSULA DE RESERVA DE PLENÁRIO. VIOLAÇÃO. AUSÊNCIA. DEFICIÊNCIA RECURSAL. INEXISTÊNCIA.

1. O Plenário do STJ decidiu que "aos recursos interpostos com fundamento no CPC/2015 (relativos a decisões publicadas a partir de 18 de março de 2016) serão exigidos os requisitos de admissibilidade recursal na forma do novo CPC" (Enunciado Administrativo n. 3).

2. Não há como fazer retroagir a novel legislação florestal para afastar o cumprimento de transação penal formalizada em Juizado Especial, sob a égide da norma revogada (desfazer rancho erguido em APP), pois é firme a posição desta Corte de que, em matéria ambiental, deve prevalecer o princípio *tempus regit actum*, de forma a não se admitir a aplicação das disposições do novo Código Florestal a fatos pretéritos, sob pena de retrocesso ambiental.

3. A irretroatividade do Novo Código Florestal assentada na decisão agravada não implica afronta à cláusula de reserva de plenário, porquanto sequer houve pronúncia de inconstitucionalidade de preceito legal, senão a interpretação do direito infraconstitucional aplicável ao caso.

4. O equívoco redacional do recurso ministerial acolhido – que menciona "averbação da área de reserva legal em imóvel rural" ao invés de "regularização de rancho em área de preservação permanente" constitui erro terminológico (reserva legal x APP) – não impede a admissibilidade recursal, mormente porque, noutro trecho, foi explicitado de modo correto o objeto da ação.

5. Agravo interno desprovido.

(AgInt no REsp 1709241/SP, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 11/11/2019, DJe 02/12/2019)

Divergindo desta orientação, o eminente Relator, em seu voto, defende que "a análise da existência e a recomposição do dano em APP, reserva legal ou outro dos espaços tutelados pelo novo Código deve se pautar, atualmente, pela totalidade do regime da Lei 12.651/2012 (ressalvadas, por óbvio, as disposições declaradas inconstitucionais pelo STF), ainda que a degradação tenha ocorrido na vigência da Lei 4.771/1965".

Tal conclusão emana do posicionamento do Supremo Tribunal Federal, no julgamento das ADIs 4.901, 4.902 e 4.903 e da ADC 42 (DJE 13/08/2019), nas quais a Suprema Corte atestou a constitucionalidade de diversos dispositivos do novo Código Ambiental, entre eles, o art. 15 daquele diploma.

Com a mais respeitosa vênua, não compartilho da mesma compreensão.

Penso que a posição externada pelo STF, no controle concentrado de constitucionalidade, não impede a análise da irretroatividade do novo Diploma Legal, pois trata-se

de abordagens diferentes.

A orientação desta Corte não ingressa no aspecto constitucional do novo diploma, nem poderia tê-lo feito, mas aprecia a irretroatividade da norma ambiental, amparada na LINDB. Isto é, efetua uma leitura de ordem infraconstitucional.

Acerca da inaplicabilidade da norma ambiental superveniente e "do problema da intertemporalidade jurídico-florestal", transcrevo excerto do voto do em. Ministro Herman Benjamin (PET no REsp 1240122/PR – e-STJ fls. 616/618 –, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 02/10/2012, DJe 19/12/2012):

O esquema é bem simples: 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). No mais, não ocorre impedimento à retroação e alcance de fatos pretéritos.

**Dispõe o art. 6º, caput, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro: a nova lei "terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada" (ou, nos termos do art. 5º, inciso XXXVI, da Constituição, com redação assemelhada: "a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada").**

**A regra geral, pois, é a irretroatividade da lei nova (*lex non habet oculos retro*); a retroatividade plasma exceção, blindados, no Direito brasileiro, o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada. Mesmo fora desses três domínios de intocabilidade, a retroatividade será sempre exceção, daí requerendo-se manifestação expressa do legislador, que deve, ademais, fundar-se em extraordinárias razões de ordem pública, nunca para atender interesses patrimoniais egoísticos dos particulares em prejuízo da coletividade e das gerações futuras.**

**Precisamente por conta dessa excepcionalidade, interpreta-se estrita ou restritivamente; na dúvida, a opção do juiz deve ser pela irretroatividade, mormente quando a ordem pública e o interesse da sociedade se acham mais bem resguardados pelo regime jurídico pretérito, em oposição ao interesse econômico do indivíduo privado mais bem assegurado ou ampliado pela legislação posterior. Eis a razão para a presunção relativa em favor da irretroatividade, o que conduz a não se acolherem efeitos retro-operantes tácitos, embora dispensadas fórmulas sacramentais.**

Indubitável que ao legislador compete modificar e revogar suas próprias leis. Ao fazê-lo, porém, seja para substituí-las por outra seja para simplesmente no seu lugar deixar o vazio, a Constituição e a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro vedam-lhe atingir direitos adquiridos, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada constituídos sob o império do regime jurídico anterior. Em suma, a lei pode, sim, retroagir, desde que não dilapide o patrimônio material, moral ou ecológico, constitucional ou legalmente garantido, dos sujeitos, individuais ou coletivos: essa a fronteira da retroatividade.

Consequentemente, mesmo que na hipótese sob apreciação judicial seja admissível, em tese, a retroação (isto é, ausente qualquer antagonismo com o ato jurídico perfeito, direito adquirido e coisa julgada), incumbe ao juiz examinar a) o inequívoco intuito de excluir (*animus excludendi*), total ou parcialmente, o regime jurídico anterior quanto a fatos praticados ou sucedidos na sua vigência,

e, até mais fundamental, b) o justo motivo para a exclusão - justa causa exclusionis -, que, no Direito Ambiental, deve estar totalmente conforme à garantia constitucional da manutenção dos processos ecológicos essenciais, acima referida.

**Por certo, todo esse debate sobre a intertemporalidade jurídico-florestal não escapará, em boa parte das demandas, de ir além do ato jurídico perfeito.** A questão maior, sem dúvida, será sobre o reconhecimento de direitos ambientais adquiridos, a última fronteira da dogmática jurídica brasileira, no âmbito da credibilidade e da efetividade da transformação normativa por que passou a Teoria Geral dos sujeitos (gerações futuras) e dos bens (autonomização do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado) a partir de 1981 (com a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente) e 1985 (com a Lei da Ação Civil Pública), chegando ao ápice de 1988 (com a Constituição cidadã).

Nessa matéria, incumbe ao juiz não perder de vista que a Constituição, em seu art. 225, caput, de maneira expressa, reconheceu as gerações futuras como cotitulares do

direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Em paralelo, a legislação de disciplina da ação civil pública (especificamente o art. 81 do Código de Defesa do Consumidor) agasalha a quádrupla categorização dos direitos subjetivos em individuais, individuais homogêneos, coletivos stricto sensu e difusos.

Evidente, portanto, que o ordenamento brasileiro outorgou às gerações futuras (e à própria coletividade atual) a possibilidade, nessa sua condição de titular de direito subjetivo transindividual, de se beneficiar da proteção constitucional, na integralidade, conferida aos direitos adquiridos; a ser diferente, teríamos no art. 225, caput, um “direito meia-boca”, com nome e sobrenome de “direito”, mas sem os dotes e eficácia temporal que a todos os direitos, patrimoniais ou não, tradicionalmente se atrelam e deles decorrem.

Por essa ótica, tanto ao indivíduo (visão individualístico-intrageracional), como à coletividade presente e futura (visão coletivo-intrageracional e coletivo-intergeracional) se garantem contra a retroatividade da lei posterior os direitos adquiridos sob o regime antecedente que se incorporarem ao seu patrimônio. Um e outro são sujeitos; um e outro contam com patrimônio constitucional e legalmente inabalável, que, além de material e moral no enfoque clássico, é também ecológico. **Em suma, podemos e devemos considerar a existência de direitos ambientais adquiridos, que emergem a partir e sob o império de uma ordem jurídica pretérita revogada ou substituída por outra**, na linha de clássicos direitos adquiridos ao estado, ao regime de bens no casamento, à posse e domínio, à aposentadoria, à posição contratual, etc. (Grifos acrescidos).

A menção pelo STF do princípio de proibição do retrocesso em matéria ambiental não conduz à solução distinta.

A proibição de retrocesso ambiental foi superada nas ações objetivas de controle de constitucionalidade ajuizadas no STF, sob o fundamento de que tal “rótulo” não poderia se sobrepôr ao princípio democrático, “ignorando as diversas nuances que permeiam o processo decisório do legislador, democraticamente investido da função de apaziguar interesses conflitantes por meio de regras gerais e objetivas” (ADC 42/DF, pág. 4). A esse respeito, transcrevo o seguinte trecho do acórdão proferido na ADC 42/DF (págs. 4/6):

(...) as políticas públicas ambientais devem conciliar-se com outros valores democraticamente eleitos pelos legisladores como o mercado de trabalho, o desenvolvimento social, o atendimento às necessidades básicas de consumo dos cidadãos etc. Dessa forma, **não é adequado desqualificar determinada regra**

legal como contrária ao comando constitucional de defesa do meio ambiente (art. 225, *caput*, CRFB), ou mesmo sob o genérico e subjetivo rótulo de “retrocesso ambiental”, ignorando as diversas nuances que permeiam o processo decisório do legislador, democraticamente investido da função de apaziguar interesses conflitantes por meio de regras gerais e objetivas.

(...).

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

(...) a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal demonstra deferência judicial ao planejamento estruturado pelos demais Poderes no que tange às políticas públicas ambientais. No julgamento do Recurso Extraordinário nº 586.224/SP (Rel. ministro Luiz Fux, julgamento em 05/03/2016), apreciou-se o conflito entre lei municipal proibitiva da técnica de queima da palha da cana-de-açúcar e a lei estadual definidora de uma superação progressiva e escalonada da referida técnica. Decidiu a Corte que a lei do ente menor, apesar de conferir aparentemente atendimento mais intenso e imediato ao interesse ecológico de proibir queimadas, deveria ceder ante a norma que estipulou um cronograma para adaptação do cultivo da cana-de-açúcar a métodos sem a utilização do fogo. Dentre os fundamentos utilizados, destacou-se a necessidade de acomodar, na formulação da política pública, outros interesses igualmente legítimos, como os efeitos sobre o mercado de trabalho e a impossibilidade do manejo de máquinas diante da existência de áreas cultiváveis acidentadas.

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

Da mesma maneira, o julgado pretoriano pronunciou a constitucionalidade do art. 15 da Lei n. 12.651/2012, por entender que "o cômputo das Áreas de Preservação Permanente no percentual de Reserva Legal **resulta de legítimo exercício, pelo legislador, da função que lhe assegura o art. 225, § 1º, III, da Constituição**, cabendo-lhe fixar os percentuais de proteção que atendem da melhor forma os valores constitucionais atingidos, inclusive o desenvolvimento nacional (art. 3º, II, da CRFB) e o direito de propriedade (art. 5º, XXII, da CRFB - com grifos)".

Tais proposições, em meu entender, não embaraçam a compreensão de que as novas disposições normativas são irretroativas.

A Suprema Corte, ao assegurar a adequação da lei com a Carta Constitucional, não inibiu a análise da aplicação temporal do texto legal, no plano infraconstitucional, tarefa conferida ao STJ.

Com efeito, o próprio STF considerou que a discussão sobre a retroatividade do art. 15 da Lei n. 12.651/2012 demanda exame de matéria cognoscível no plano infraconstitucional. Confira-se:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO.

# Superior Tribunal de Justiça

INTERPOSIÇÃO EM 06.12.2018. DIREITO AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. COMPENSAÇÃO DA RESERVA LEGAL. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. DISCUSSÃO SOBRE A RETROATIVIDADE DO ART. 15 DO NOVO CÓDIGO FLORESTAL. LEI 12.651/2012. TEMPUS REGIT ACTUM. MATÉRIA INFRACONSTITUCIONAL. OFENSA REFLEXA. PRECEDENTES. 1. Eventual divergência ao entendimento adotado pelo acórdão recorrido que afastou, no caso dos autos, a aplicação do novo Código Florestal a fatos pretéritos, demandaria a análise de legislação infraconstitucional, o que inviabiliza o trânsito do apelo extremo, por ser reflexa a alegada afronta à Constituição Federal. 2. Agravo regimental a que se nega provimento, com previsão de aplicação da multa do art. 1.021, § 4º, do CPC. Inaplicável a norma do art. 85, § 11, do CPC, por ser tratar de recurso oriundo de ação civil pública. (RE 1170071 AgR, Relator(a): Min. EDSON FACHIN, Segunda Turma, julgado em 05/11/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-261 DIVULG 28/11/2019 PUBLIC 29/11/2019).

Erigiu o mesmo entendimento quando foi provocado a analisar a alegação de afronta a direito adquirido e a ato jurídico perfeito, também em matéria ambiental:

EMENTA: DIREITO AMBIENTAL. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. INSTITUIÇÃO DE RESERVA LEGAL. LEI Nº 4.771/1965 (ANTIGO CÓDIGO FLORESTAL) E LEI Nº 8.171/1991. DIREITO ADQUIRIDO E ATO JURÍDICO PERFEITO. MATÉRIA INFRACONSTITUCIONAL. PRECEDENTES. RECURSO MANIFESTAMENTE INADMISSÍVEL. IMPOSIÇÃO DE MULTA . 1. Hipótese em que, para dissentir do entendimento do Tribunal de origem, seria imprescindível o reexame da legislação infraconstitucional aplicada ao caso. Precedentes. 2. Agravo regimental a que se nega provimento, com aplicação da multa prevista no art. 557, § 2º, do CPC/1973. (ARE 811441 AgR, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 26/08/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-198 DIVULG 15/09/2016 PUBLIC 16/09/2016).

Aqui convém anotar que a Corte Especial do STJ, espelhada no STF, entende que os conceitos de direito adquirido, de ato jurídico perfeito e de coisa julgada não são fixados pela Constituição Federal, mas sim pela legislação infraconstitucional, daí por que reputa "cognoscível o Recurso Especial que invoca a aplicação de direito adquirido à luz do art. 6º, § 2º, da LINDB (ex-LICC)" (REsp 1.182.987/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, CORTE ESPECIAL, julgado em 1º/06/2016, DJe 19/09/2016).

Ora, se a análise da irretroatividade do diploma legal encerra questão infraconstitucional, matéria reservada pelo texto da CF/88 à apreciação do Superior Tribunal de Justiça, a compreensão de que o novo Código Florestal não pode retroagir "para atingir o ato jurídico perfeito, os direitos ambientais adquiridos e a coisa julgada", formulada naquele campo cognitivo, não implica violação à adequação abstrata do texto legal com a Constituição Federal, missão conferida à Corte Constitucional.

No caso, a declaração de constitucionalidade do art. 15 da Lei n. 12.651/2012 não desqualifica a aferição da aplicação imediata deste dispositivo aos casos ocorridos antes de sua vigência. Tal compreensão, reitero, não conflita com o decidido pelo STF, porque trata-se de juízos realizados em campos cognitivos diversos.

Afastar a aplicação do princípio da vedação do retrocesso para prestigiar o princípio democrático, em face das "opções validamente eleitas pelo legislador", que



# Superior Tribunal de Justiça

atuou mediante a "faculdade" conferida pelo art. 225, § 1º, III, da Constituição, como fez o Supremo Tribunal Federal, não inibe a aplicação do princípio *tempus regit actum*, que "orienta a aplicabilidade da lei no tempo, considerando que o regime jurídico incidente sobre determinada situação deve ser aquele em vigor no momento da materialização do fato" (AgInt no REsp 1726737/SP, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, julgado em 05/12/2019, DJe 11/12/2019).

Acerca da hipótese, trago o precedente a seguir:

PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. ENUNCIADO ADMINISTRATIVO 3/STJ. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. APLICAÇÃO DO NOVO CÓDIGO FLORESTAL A FATOS PRETÉRITOS. JULGAMENTO DE AÇÕES DIRETAS NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. DESINFLUÊNCIA.

1. Os embargos de declaração representam recurso de fundamentação vinculada ao saneamento de omissão, contradição, obscuridade ou erro material, não se prestando, contudo, ao mero reexame da causa, como pretende a parte embargante.

2. O aresto ora embargado posicionou-se de forma clara, adequada e suficiente acerca da matéria, consignando que a jurisprudência desta Corte é no sentido de que, em matéria ambiental, deve prevalecer o princípio *tempus regit actum*, de forma a não se admitir a aplicação das disposições do novo Código Florestal a fatos pretéritos, sob pena de retrocesso ambiental.

3. **Desinfluyente ao caso concreto o que decidido pelo Supremo Tribunal Federal ADI's 4.901, 4.902, 4.903 e 4.937 e da ADC 42, pois a vedação de retrocesso ambiental aqui invocada diz respeito à aplicação do novo Código Florestal a demandas iniciadas sob a égide da legislação anterior, e não à competência do Poder Legislativo para tratar dessa matéria.** Ademais, o acórdão embargado sequer fez juízo sobre a constitucionalidade do art. 15 da Lei 12.651/2012.

4. Embargos de declaração rejeitados.

(EDcl no AgInt no REsp 1597589/SP, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 19/06/2018, DJe 27/06/2018). (Grifos acrescidos).

Assim, sob o prisma de que as normas do novo Código Florestal não retroagem para alcançar situações pretéritas, dado o prestígio ao princípio do *tempus regit actum* e da proibição do retrocesso em matéria ambiental, o aresto recorrido merece ser reformado para que seja imposta à parte ré, ora recorrida, a instituição da área de reserva legal à luz da legislação vigente ao tempo da infração ambiental, afastadas as disposições do art. 15 da Lei n. 12.651/2012.

É que o preceito acima, ao admitir o cômputo da área de preservação permanente no cálculo do percentual de instituição da reserva legal, traz inovação que não deve retroagir para alcançar as situações consolidadas antes da vigência da novel legislação, dada a proibição do retrocesso em matéria ambiental, na linha da compreensão firmada no âmbito desta Corte.

A esse respeito, conferir os julgados a seguir:

PROCESSUAL CIVIL. AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR DANO AMBIENTAL. CÔMPUTO DA ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE (APP) NO PERCENTUAL DE RESERVA LEGAL. RECURSO ESPECIAL FUNDADO EM DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL. PROVIMENTO. ART. 15 DA LEI 12.651/2012 (CÓDIGO FLORESTAL). NÃO MERECE PROSPERAR O

ACÓRDÃO COMBATIDO QUE PERMITIU O CÔMPUTO DE ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE NO PERCENTUAL EXIGIDO PARA INSTITUIÇÃO DE ÁREA DE RESERVA LEGAL ACÓRDÃO EM CONFRONTO COM A JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE.

I - Cuida-se de inconformismo contra decisum do Tribunal de origem que possibilitou a compensação de eventuais Áreas de Preservação Permanente (APPs) em área destinada a Reserva Legal, fundamentando-se no art. 15 da Lei 12.651/2012 (Código Florestal).

II - Consoante entendimento pacífico desta Corte "O novo Código Florestal não pode retroagir para atingir o ato jurídico perfeito, os 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 a restauração dos processos ecológicos essenciais (art. 225, § 1º, I)" (AgRg no REsp 1.434.797/PR, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 07/06/2016; AgInt no REsp 1597589/SP, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 20/02/2018, DJe 26/02/2018).

III - A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é pacífica em reconhecer que "a averbação da Reserva Legal é dever do proprietário ou adquirente do imóvel rural, independentemente da existência de florestas ou outras formas de vegetação nativa na gleba, devendo, igualmente, tomar as providências necessárias à restauração ou à recuperação das formas de vegetação nativa para se adequar aos limites percentuais previstos nos incisos do art. 16 do Código Florestal." (AgInt no AREsp 159.855/SP, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 07/03/2017, DJe 17/03/2017. No mesmo sentido: AgInt no AREsp 797.301/SP, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 17/04/2018, DJe 17/05/2018).

IV - Portanto, **o mecanismo previsto no art. 15 do Novo Código Florestal acabou por descaracterizar o regime de proteção das reservas legais e, em consequência, violou o dever geral de proteção ambiental. Logo, tem-se que não merece prosperar o acórdão combatido que permitiu o cômputo de Área de Preservação Permanente no percentual exigido para instituição de Área de Reserva Legal.** Nesse sentido: REsp 1694622/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 19/10/2017, DJe 19/12/2017.

V - Assim, deve ser dado provimento ao agravo interno para dar provimento ao recurso especial a fim de cassar o acórdão recorrido determinando a demarcação do percentual exigido para instituição de Área de Reserva Legal sem o cômputo da área de preservação permanente.

VI - Agravo interno provido, nos termos da fundamentação.

(AgInt no AREsp 894.313/SP, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, julgado em 11/09/2018, DJe 17/09/2018) (Grifos acrescidos).

AMBIENTAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. NOVO CÓDIGO FLORESTAL. IRRETROATIVIDADE. APLICAÇÃO DO ART. 15 DA LEI 12.651/2012. COMPENSAÇÃO DE APPS EM ÁREA DE RESERVA LEGAL. PROIBIÇÃO DE RETROCESSO. PROTEÇÃO DOS ECOSISTEMAS FRÁGEIS.

1. Cuida-se de inconformismo contra acórdão do Tribunal de origem, que computou a Área de Preservação Permanente (APP) na Área de Reserva Legal, diminuiu a cominação de multa diária e majorou o prazo para apresentação de projeto ambiental.

2. Não se emprega norma ambiental superveniente à época dos fatos 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. No mesmo sentido: AgInt no REsp 1.389.613/MS. Ministra Assusete Magalhães. Segunda Turma. DJe 27/06/2017; AgInt no REsp 1.381.085/MS. Ministro Og Fernandes. Segunda Turma. DJe 23/08/2017; REsp 1.381.191/SP, Relatora Ministra Diva Malerbi (desembargadora convocada TRF 3ª Região), Segunda Turma, Julgado em 16/06/2016, DJe 30/06/2016; EDcl no REsp 1.381.341/MS, Rel. Min. Humberto Martins, DJe de 27/08/2015; AgInt no AREsp 910.486/SP, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 18/04/2017, e AgInt no AREsp 826.869/PR, Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, DJe 15/12/2016.

3. Assim, o STJ 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)".

4. É possível impor ao proprietário-possuidor a obrigação de recompor a cobertura florestal da área de reserva legal de sua propriedade independentemente de ter sido o autor da degradação ambiental. Isso porque as obrigações associadas às Áreas de Preservação Permanente e à Reserva Legal têm caráter propter rem e, conquanto não se possa conferir ao direito fundamental do meio ambiente equilibrado a característica de direito absoluto, ele se insere entre os direitos indisponíveis, devendo-se acentuar a imprescritibilidade de sua reparação e a sua inalienabilidade, já que se trata de bem de uso comum do povo (REsp 1.251.697/PR, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 12/04/2012, DJe de 17/04/2012; REsp 1.179.316/SP, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, julgado em 15/06/2010, DJe de 29/06/2010; AgRg nos EDcl no REsp 1.203.101/SP, Rel. Ministro Hamilton Carvalhido, Primeira Turma, julgado em 08/02/2011, DJe de 18/02/2011, e REsp 1.381.191/SP, Relatora Ministra Diva Malerbi, desembargadora convocada TRF 3ª Região, Segunda Turma, julgado em 16/06/2016, DJe 30/06/2016).

5. A jurisprudência do STJ é forte no sentido de que o art. 16, c/c o art. 44 da Lei 4.771/1965 impõe o seu cumprimento no que diz respeito à área de reserva legal, independentemente de haver área florestal ou vegetação nativa na propriedade (REsp 865.309/MG, Rel. Min. Castro Meira, Segunda Turma, julgado em 23/09/2008, DJe de 23/10/2008; REsp 867.085/PR. Ministro João Otávio de Noronha, Segunda Turma. DJ 27/11/2007 p. 293, e REsp 821.083/MG, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 25/03/2008, DJe de 09/04/2008).

6. Recurso Especial a que se dá provimento.

(REsp 1680699/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 28/11/2017, DJe 19/12/2017)

Já o art. 66 daquele diploma, ao prever hipóteses alternativas para a regularização da área de reserva legal, já encarta em seu texto a possibilidade de retroação da norma, como se observa, *in verbis*:

Art. 66. O proprietário ou possuidor de imóvel rural **que detinha, em 22 de julho de 2008**, área de Reserva Legal em extensão inferior ao estabelecido no art. 12, poderá regularizar sua situação, independentemente da adesão ao PRA, adotando as seguintes alternativas, isolada ou conjuntamente:

I - recompor a Reserva Legal;

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

III - compensar a Reserva Legal. (Grifos acrescidos).

# *Superior Tribunal de Justiça*

Se a própria lei admite sua aplicação imediata a situações pretéritas, por óbvio, não há falar em irretroatividade.

Convém ressaltar, por fim, que as questões relativas aos efeitos do TAC celebrado pelos proprietários anteriores e à necessidade de se proceder à averbação da área de reserva legal no cartório de registro de imóveis, abordadas no voto do em. Relator, constituem temas estranhos ao reclamo recursal.

Diante de todas essas considerações, renovando as vênias ao eminente Ministro relator, DOU PARCIAL PROVIMENTO ao recurso especial, para afastar apenas a aplicação do art. 15 do novo Código Florestal à hipótese.

É como voto.

