

**DA APLICAÇÃO DO NOVO CÓDIGO  
FLORESTAL (LEI Nº 12.651/2012) À PROJETO  
DE REPARAÇÃO AMBIENTAL POR DANO  
PRATICADO NA VIGÊNCIA DA LEGISLAÇÃO  
ANTERIOR UM ESTUDO SOBRE A  
APLICAÇÃO DA LEI AMBIENTAL NO TEMPO**

***IMPLEMENTATION OF THE NEW FOREST CODE (LAW  
N. 12.651/2012) TO ENVIRONMENTAL REMEDIATION  
PROJECTS THAT AIM TO REPAIR DAMAGES CAUSED  
DURING THE PREVIOUS LEGISLATION***

*Karla Virgínia Bezerra Caribé  
Procuradora Federal em exercício no Ibama  
Pós-graduada em Direito Processual Civil e em Direito Público*

**SUMÁRIO:** 1 Das considerações iniciais; 2 Da distinção entre a responsabilidade administrativa do infrator e o dever de reparar o dano ambiental causado (responsabilidade civil); 3 Da aplicação do princípio *tempus regit actum*; 4 Da utilização da interpretação teleológica; 5 Da inaplicabilidade das conclusões aqui aventadas à imposição de penalidades ao infrator pelo órgão ambiental (responsabilidade administrativa); 6 Das considerações finais; Referências.

**RESUMO:** Tema atualmente controvertido em Direito Ambiental, a aplicação, no tempo, das disposições legais trazidas pelo novo Código Florestal (Lei nº 12.651/2012) exige cautela do intérprete, que se vê diante da possibilidade de observar a nova legislação ambiental, seja ela mais ou menos restritiva, na concretização da responsabilidade civil daquele que praticou dano ambiental e está obrigado a repará-lo. Buscar-se-á enfrentar a problemática acerca da pretensa aplicabilidade das novas regras do Código Florestal aos projetos de reparação ambiental em trâmite administrativo, ainda que a prática do correspondente dano ambiental tenha se perpetrado em momento anterior à vigência da atual disciplina legal. Para tanto, revelar-se-á imprescindível distinguir a responsabilização civil da responsabilização administrativa daqueles que cometeram infração ambiental, para se concluir que, diferentemente do dever de reparar o dano ambiental, voltado para as atuais e futuras gerações, não há autorização legal que permita, no campo punitivo, retroagir, geral e irrestritamente, a norma atual às práticas infracionais anteriores à vigência da nova Lei.

**PALAVRAS-CHAVE:** Responsabilidade Civil e Administrativa em Matéria Ambiental. Novo Código Florestal (Lei nº 12.651/2012). Aplicação da Lei no Tempo.

**ABSTRACT:** Currently controversial topic in environmental law, the application of the provisions introduced by the new Forest Code (Law No. 12.651/2012) requires caution by the interpreter, who is faced with the possibility of observing new environmental legislation, be it more or less restrictive, to civil environmental liability. This essay will face the possibility of enforcing the provisions of the new Forest Code to environmental remediation projects that aim to repair damages caused before the enactment of the new law. Therefore, it is essential to distinguish civil and administrative liability in order to conclude that, unlike the civil duty to repair the environmental damage, facing current and future generations, it is not possible to consider the Forest Act as a retroactive law in order to repeal administrative enforcement on violations committed before the enactment of the new Law.

**KEYWORDS:** Civil Liability. Administrative Liability. Retroactivity of Administrative Environmental Enforcement.

## 1 DAS CONSIDERAÇÕES INICIAIS

De 25 de maio de 2012, a Lei nº 12.651, mais conhecida como novo Código Florestal, foi objeto de acirradas discussões, desde a época de sua concepção, causando, mesmo depois de aprovada, severas críticas por parte daqueles que lidam cotidianamente com o Direito Ambiental e que enxergaram na nova disciplina um certo retrocesso legislativo.

Seja como for, é fato que a Lei foi finalmente aprovada e teve o seu texto consolidado após a tramitação de agitado processo legislativo. Agora, resta ao intérprete e aos aplicadores do Direito Ambiental a árdua tarefa de compreender-lhe o sentido e de colocá-la em prática, partindo sempre da busca dos objetivos traçados pelo legislador, ao confeccioná-la.

Reconhece-se, contudo, que os diversos assuntos envolvendo a compreensão da nova Lei carecem de maiores estudos e análises, mesmo porque, diante da sua recente entrada em vigor, ainda não há consolidados entendimentos doutrinários e jurisprudenciais acerca das suas disposições. É preciso, pois, especificar e concentrar as análises que se propõe apresentar, com suas respectivas fundamentações jurídicas, possibilitando-se, assim, uma compreensão mais delimitada e aprofundada de cada tema controvertido.

Nesse breve estudo, pretende-se discorrer acerca das possíveis implicações da vigência da nova Lei sobre a reparação ambiental, em análise administrativa, no âmbito do órgão ambiental que constatou o dano perpetrado, ainda que tal prática tenha se configurado em época pretérita à vigência da lei. Para tanto, deve-se afastar a aplicação da solução aqui aventada ao poder de polícia ambiental e à imposição de penalidades administrativas àquele que praticou infração, ou seja, à responsabilização administrativa do infrator ambiental. Trata-se, em qualquer das duas análises jurídicas, de problemática oriunda do Direito Intertemporal, que se propõe enfrentamento na seara jurídica ambiental:

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 lembrar 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<sup>1</sup>.

## 2 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 consequência, as sanções diferem entre si [...]*<sup>2</sup>.

1 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 dez. 2012.

2 SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2000; citação feita pela Juíza de Direito do TJDF Orian 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)>.

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.

Nesse sentido, importa compreender que a reprovabilidade constante em auto de infração, lavrado por órgão ambiental, 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.

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>3</sup>.

3 MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário*. 7. ed. rev., atual.e reform. – São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 1067.

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 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, seguindo 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, ditas 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.

### 3 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>4</sup>.

Em relação à problemática que se pretende enfrentar acerca da aplicabilidade das novas regras do Código Florestal aos projetos de reparação ambiental em trâmite administrativo, há que se observar o princípio em questão, para se concluir que a novel disciplina deve nortear

4 LA FUENTE. Rodolfo Ribeiro de. *Novatio legis in melius 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 dez. 2012.

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*, coincidir com sua entrada em vigor, teremos eficácia imediata e não efeito retro-operante<sup>5</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 ao órgão ambiental competente 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, motivadamente, em cada caso concreto, sendo válidos os ensinamentos doutrinários sobre o tema:

---

5 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 dez. 2012.

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>6</sup>.

Assim, ao órgão ambiental competente 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.

Não há que se admitir, nesse sentido, que eventual revisão do que decidido em âmbito administrativo, por ato pleno e eficaz, seja realizada pelo Poder Judiciário. Quer-se com isso dizer que se o órgão ambiental já se manifestou, em última instância, por determinada medida de reparação (aplicando a lei vigente naquele momento), não caberá ao Judiciário revê-la, mesmo porque restou devidamente analisada e apreciada, segundo a lei em vigor quando da prática do ato administrativo, a forma de reparação ambiental. Vê-se, inclusive, que o assunto já foi objeto de manifestação do próprio Poder Judiciário, que por meio de decisão recente do seu Superior Tribunal de Justiça, compartilhou esse entendimento:

[...]

Note-se que, conforme a Lei 12.651/2012, a regularização ambiental (“ambiental”, e não simplesmente “florestal”, o que implica o diálogo das fontes entre o novo Código, a Constituição Federal, a Constituição Estadual, e as demais leis que regem a proteção do meio ambiente) deve ocorrer na esfera administrativa, denotando

6 SILVEIRA, op. cit.

inconveniência, para não dizer despropósito, pretender que o Poder Judiciário substitua a autoridade ambiental e passe a verificar, em cada processo, e a acompanhar por anos a fio (no lapso temporal do cumprimento das medidas de ripristinamento ecológico, mitigação e compensação) a plena recuperação dos ecossistemas degradados e o cumprimento das obrigações instituídas no PRA. Aí estão providências intrincadas que devem ser técnica e previamente avaliadas e avalizadas, e depois fiscalizadas, pelo órgão ambiental, e não pelo juiz de demanda em curso.

[...]

(STJ. Pet. no Recurso Especial nº 1.240.122-PR (2011/0046149-6); Rel. Min. Herman Benjamin; publicado em 19/11/2012).

#### **4 DA UTILIZAÇÃO DA INTERPRETAÇÃO TELEOLÓGICA**

Como ponto de interesse ao estudo acerca da aplicabilidade da Lei nº 12.651/2012 a acontecimentos iniciados em data anterior à sua vigência, cabe destacar a existência de normas de transição na nova legislação. 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 (art. 61-A).

Vê-se, que para 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 com normas mais brandas, a serem observadas, de forma evidente e inquestionável, no caso de áreas rurais consolidadas na data prevista.

Tais disposições transitórias, além de criarem uma situação específica, a ser observada pelo órgão ambiental 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>7</sup>. [...]

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>8</sup>.

7 MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário*. 7. ed. rev., atual.e reform. – São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p.1090.

8 NORBERTO Bobbio. *Teoria do Ordenamento Jurídico*. 10. ed. Brasília: UnB, 1999. p. 105.

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, ainda 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.

#### **5 DA INAPLICABILIDADE DAS CONCLUSÕES AQUI AVENTADAS À IMPOSIÇÃO DE PENALIDADES AO INFRATOR PELO ÓRGÃO AMBIENTAL (RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA)**

É preciso, por fim, afastar qualquer intuito de aplicação das conclusões jurídicas aqui apresentadas à responsabilização administrativa do infrator ambiental, ou seja, às sanções, como é exemplo a multa, que porventura tenham sido impostas pelo órgão competente ao infrator ambiental. Da mesma forma, rechaça-se 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:

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 microsistema ambiental, porém, inexistente norma que lhe estenda a aplicação desta técnica.<sup>9</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).

Vale ainda enfatizar que o próprio Superior Tribunal de Justiça em decisão recente, já citada, por meio da qual aprecia aquela instância Judiciária questões de interesse referentes à aplicação imediata do novo

9 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, Brasília-DF: 03 fev. 2011. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.31064>>. Acesso em: 14 dez. 2012.

Código Florestal, rechaçou o propósito e o interesse de alguns de ser beneficiado, no que tange à responsabilização administrativa, com as normas atuais, mais brandas ao infrator ambiental. A argumentação utilizada pelo Poder Judiciário foi de uma clareza impar, recomendando-se, em face disso, transcrição literal de alguns dos seus trechos:

Importa, finalmente, alertar que se deve ter cautela na pura e simples transposição para o âmbito florestal administrativo e civil da previsão constitucional de que “a lei *penal* não retroagirá, *salvo para beneficiar o réu*” (art. 5º, inciso XL, grifei). Mesmo que se entenda, de maneira extensiva, que tal dispositivo aplica-se a toda e qualquer norma de imposição sancionatória (postulados extrapenais, isto é, os administrativos e civis), evidente que não se podem colocar sanções tributárias, de trânsito, de pesos e medidas, etc., em pé de igualdade com as de natureza ambiental.

Primeiro, porque, na esfera ambiental, a relação jurídica básica não é apenas entre Estado e particular, mas entre as gerações futuras e o utilizador de recursos naturais. Aqui, o Estado nada mais é que mero *administrador* de peculiar e transcendental modalidade de bem de uso comum do povo - valor fundamental da sociedade contemporânea - a quem se atribui o *officium* de cumprir obrigação fiduciária intergeracional, baseada na confiança e nos deveres de lealdade e exercício razoável e proporcional do poder de gestão legislativa, executiva e judiciária. É a concepção do *Estado Fiduciário Ambiental*, sob o manto do qual, tomando de empréstimo o pensamento de Evan Fox-Decent (*Sovereignty's Promise: The State as Fiduciary*, Oxford, Oxford University Press, 2011, pp. 35 e 233), jamais se legitimará atuação estatal lastreada, aberta ou disfarçadamente, em discriminações arbitrárias, violadoras da dignidade e da igualdade entre os sujeitos-beneficiários, presentes e futuros, daí decorrendo, por outro ângulo, limites ao próprio conteúdo substantivo de legislação que, a ser diferente, seria válida.

Segundo, porque, exatamente pela complexidade e variabilidade dos sujeitos envolvidos (= polimorfismo subjetivo), a *lex mitior* (mais favorável) na perspectiva do degradador ambiental é *lex gravior* (mais prejudicial) quanto à posição jurídica das gerações pósteras: a benignidade para o infrator que dilapida os recursos naturais é a malignidade em detrimento do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado; o benefício para uns será prejuízo para milhões, de hoje e do amanhã.

Terceiro, porque as sanções administrativas ambientais guardam, normalmente, uma forte vinculação com danos materiais produzidos, que deixam cicatrizes visíveis no bem jurídico tutelado, algo muito diferente daquele que, p. ex., avança um sinal vermelho de trânsito, altera pesos e medidas ou viola as formalidades do microsistema tributário, acima indicamos.

Por último, especificamente quanto a este, o Código Tributário, de maneira explícita, prevê que “A lei aplica-se a ato ou fato pretérito” desde que, “tratando-se de ato não definitivamente julgado”, comine-se “penalidade menos severa que a prevista na lei vigente ao tempo de sua prática” (art. 106, II, “c”). Ora, admitindo-se que tal previsão fosse constitucional se adotada, sem meias palavras, no Código Florestal de 2012, a verdade é que não se encontra nada parecido na nova lei<sup>10</sup>.

Assim, se há razões e fundamentos jurídicos válidos que permitem ao intérprete da lei aplicar a novel disciplina aos processos de reparação ambiental ainda em análise administrativa, ainda que o fato que deu origem à reparação tenha se concretizado em data anterior à vigência da norma, o mesmo não se pode dizer no que tange à responsabilização administrativa do infrator ambiental.

A exclusão de penalidades administrativas, de forma geral e irrestrita, não restou prevista pelo legislador. Na realidade, parece que a necessidade de se punir aquele que transgrediu a legislação ambiental, vigente à época do fato, não foi ignorada pelo Poder Legislativo, o que se justifica diante dos efeitos inibitório e pedagógico, seja individual, seja coletivo, que a penalidade administrativa ambiental deve surtir àquele que deliberadamente transgredir normas ambientais ou que tem a intenção de um dia adotar uma postura ambiental típica e anti-jurídica. Para evitar essa atuação indesejada da sociedade, tem-se como imprescindível a manutenção, em regra, das penalidades administrativas eventualmente impostas pelo órgão ambiental.

## 6 DAS CONSIDERAÇÕES FINAIS

A aplicação pelo intérprete da Lei nº 12.651/2012, mais conhecida como novo Código Florestal, deve partir da distinção, na essência, da responsabilização administrativa e individual do infrator ambiental (punitiva) e do dever de reparar o dano ambiental configurado

---

10 Superior Tribunal de Justiça. Pedido de Reconsideração no Recurso Especial nº 1.240.122-PR (2011/0046149-6); Rel. Min. Herman Benjamin. Julgado em 02/10/2012 e publicado em 19/11/2012.

(responsabilização civil), mesmo porque a obrigação reparatória pode ser imposta, inclusive, a pessoa diversa da que praticou a conduta típica, em razão do caráter *propter rem* que envolve o assunto.

Com foco em tal distinção, e considerando os objetivos traçados pelo legislador, evidenciados por meio de uma interpretação teleológica da nova norma, é possível concluir pela aplicabilidade das atuais regras do Código Florestal aos projetos de reparação ambiental em processo de análise no órgão ambiental competente, ainda que o dano ambiental que lhe deu origem tenha sido praticado em data anterior à vigência daquela Lei.

Já em relação aos projetos aprovados 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.

A difícil tarefa de interpretar e aplicar a nova disciplina legal, principalmente em momentos de transição, a fato iniciados no passado, exigirá a sensibilidade necessária ao aplicador da lei, não se vislumbrando, de antemão, uma saída única, geral, pronta e acabada para todos os casos surgidos. Vale concluir o assunto com a valiosa reflexão apresentada pelo STJ, na recente decisão já citada:

[...]

De toda maneira, não se deve esperar solução hermenêutica mágica que esclareça, de antemão e globalmente, todos os casos de conflito intertemporal entre o atual e anterior Código Florestal. No entanto, na ausência de fórmula pronta e acabada, quase automática, podem aqui ser externadas algumas regras técnicas, aliás válidas para outros campos do direito material informado pela *ordem pública*.

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<sup>11</sup>.

## REFERÊNCIAS

NORBERTO Bobbio. *Teoria do Ordenamento Jurídico*. 10. ed. Brasília: UnB, 1999.

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 dez. 2012.

LA FUENTE. Rodolfo Ribeiro de. *Novatio legis in melius 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 dez. 2012.

MILARÉ, Édís. *Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário*. 7. ed. rev., atualizada e reformulada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2000; citação feita pela Juíza de Direito do TJDF/Oriana 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)>.

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 dez. 2012.

---

11 Superior Tribunal de Justiça. Pedido de Reconsideração no Recurso Especial nº 1.240.122-PR (2011/0046149-6); Trecho encontrado no Voto do Ministro Relator Herman Benjamin. Julgado em 02/10/2012 e publicado em 19/11/2012.

