

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB
FACULDADE DE DIREITO

MARCOS CIPRIANO CARDOSO GARCIA

**O PAPEL DOS ESTADOS NA VALIDAÇÃO DOS CADASTROS AMBIENTAIS
RURAIS E NA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO
AMBIENTAL E OS REFLEXOS NO CAMPO DA RESPONSABILIZAÇÃO POR
DANOS CONTRA A FLORA**

Brasília – DF
Setembro, 2022

MARCOS CIPRIANO CARDOSO GARCIA

**O PAPEL DOS ESTADOS NA VALIDAÇÃO DOS CADASTROS AMBIENTAIS
RURAIS E NA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO
AMBIENTAL E OS REFLEXOS NO CAMPO DA RESPONSABILIZAÇÃO POR
DANOS CONTRA A FLORA**

Monografia apresentada ao final do curso de graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília como requisito para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Nicolao Dino de Castro e Costa Neto

**Brasília – DF
2022**

MARCOS CIPRIANO CARDOSO GARCIA

**O PAPEL DOS ESTADOS NA VALIDAÇÃO DOS CADASTROS AMBIENTAIS
RURAIS E NA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO
AMBIENTAL E OS REFLEXOS NO CAMPO DA RESPONSABILIZAÇÃO POR
DANOS CONTRA A FLORA**

Monografia apresentada como requisito parcial
à obtenção do grau de Bacharel no Programa
de graduação da Faculdade de Direito da
Universidade de Brasília.

Orientador: Prof. Nicolao Dino de Castro e
Costa Neto

BANCA EXAMINADORA

Prof. Me. Nicolao Dino de Castro e Costa Neto
(Orientador – Presidente)

Prof. Me. Adriano Drummond Cançado Trindade
(membro)

Me. Wanner Medeiros Rodrigues
(membro)

Brasília, 19 de setembro de 2022.

Para minha mãe Izaura, que não pôde esperar pela conclusão deste curso.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela vida.

Aos meus pais Inácio Pereira Garcia (*in memoriam*) e Izaura Cardoso Garcia (*in memoriam*), pelo zelo na criação de uma família tão numerosa.

À minha esposa Glauciene, pelo amor, carinho e cumplicidade em nosso muitos anos de vida em comum; pelo incentivo, quando me dispus a fazer uma nova graduação; pelo empenho em assumir o acréscimo nas responsabilidades domésticas, o que possibilitou a minha dedicação a este curso.

Às minhas filhas Júlia e Laura, contemporâneas de UnB, pelo amor, incentivo, troca de experiências e socorro nas dificuldades acadêmicas.

Aos meus muitos irmãos e irmãs, em quem sempre posso confiar.

À Universidade de Brasília, pelo ensino público gratuito de qualidade.

Aos professores da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, pelos ensinamentos repassados em sala de aula e em videoconferências, em tempos difíceis de pandemia.

Ao professor Nicolao Dino de Castro e Costa Neto, exemplo de atuação na defesa do meio ambiente, pela valiosa orientação neste trabalho de conclusão de curso.

Aos professores Adriano Drummond Cançado Trindade e Wanner Medeiros Rodrigues, que prontamente aceitaram o convite para participarem da banca de avaliação desta monografia.

Aos colegas de trabalho na Procuradoria-Geral da República, servidores da Assessoria Nacional de Perícia em Meio Ambiente e da 4ª Câmara de Coordenação e Revisão, pela alegre convivência e pelo incentivo na continuidade deste curso. Em especial, agradeço ao colega Carlos Alberto de Sousa Correia, pela paciência com que revisou esta monografia.

Aos colegas do curso Direito na UnB, turma 2016-1, diurno (Diurno da Resenha), pelo companheirismo e integração, não afetados pela nossa diferença de idade.

RESUMO

A partir da edição da Lei nº 12.651/2012 é instituído no Brasil o Cadastro Ambiental Rural (CAR), de natureza obrigatória, importante instrumento para a gestão ambiental, que deve integrar informações ambientais de todos os imóveis rurais do país, com a indicação da localização de áreas protegidas, de áreas de uso consolidado e de áreas que apresentam passivos ambientais. Também é instituído o Programa de Regularização Ambiental (PRA), destinado à regularização ambiental de imóveis rurais que apresentam passivos ambientais, programa de adesão voluntária, mediante a assinatura de Termo de Compromisso (TC) de recomposição de passivos ambientais dos imóveis rurais, que deve ser executada seguindo Projeto de Recomposição Ambiental de Áreas Degradadas e Alteradas (PRADA). Como forma de incentivar a adesão de proprietários e posseiros de imóveis rurais ao CAR e ao PRA, a responsabilização por danos ambientais pretéritos é alterada, com a concessão de anistias de infrações administrativas, de crimes ambientais cometidas antes de 22 de julho de 2008 relativas à supressão irregular de vegetação em Área de Preservação Permanente (APP), em Reserva Legal (RL) e em Área de Uso Restrito (AUR), condicionadas a recomposição ambiental de parte da área degradada. As autuações por infrações administrativas ambientais relativas à supressão irregular de vegetação situada em APP, RL e AUR praticadas em data anterior a 22 de julho de 2008 são vedadas, desde a publicação da lei até a implementação do PRA. Mais de 6.300.000 imóveis foram inscritos no CAR em todo o país. Por ser um cadastro autodeclarado, era necessário que órgãos competentes dos Estados analisem e validassem as informações inseridas no CAR por proprietários e posseiros de imóveis rurais, possibilitando o avanço para a etapa de regularização ambiental dos imóveis, com a subscrição de TC, no âmbito do PRA. No entanto, os Estados não foram capazes de efetuar a rápida análise e validação do CAR. Até o ano de 2021, os Estados analisaram apenas 4,6% e validaram apenas 1,4 % do total de cadastros inscritos. A vedação de autuações por infrações cometidas antes de 22 de julho de 2008, desde a publicação da Lei nº 12.651 até a implementação do PRA, aliada a uma atuação ineficiente dos órgãos estaduais na análise e validação dos cadastros e implementação do PRA, possibilitou a prescrição de um número inestimável de infrações administrativas e penais ambientais. Com isso, as anistias deixaram de ser atrativas para a adesão ao PRA, retardando a recomposição ambiental. A rápida análise e validação do CAR e a implementação do PRA ainda interessam para a formação de base de dados confiáveis que possibilitem um novo modelo de gestão ambiental e a responsabilização, civil, administrativa e ambiental, por danos ambientais imprescritíveis, infrações administrativas e crimes

ambientais ainda não prescritos. Em vista das consequências ambientais negativas da ineficiência dos Estados na validação do CAR e implementação do PRA, a Ação Civil Pública é instrumento adequado para a condenação dos Estados na obrigação de análise e validação do CAR e implementação do PRA.

Palavras-chave: Direito Ambiental. Cadastro Ambiental Rural. Programa de Regularização Ambiental. Danos Ambientais. Prescrição.

ABSTRACT

From Law n° 12,651/2012, the Rural Environmental Registry (CAR) was instituted in Brazil. The Rural Environmental Registry is an instrument significant for Environmental Management, which should integrate environmental information of all rural properties in the country, with the indication of the location of protected areas, areas of consolidated use, and areas with environmental liabilities. From this Law, the Environmental Regularization Program (PRA) was also instituted, aimed at the environmental regularization of rural properties with environmental damages. Adherence to this program is based on signing a Term of Commitment (TC) for the restoration of Environmental Liabilities and the Environmental restoration executed following the Project for the Environmental Recovery of Degraded and Altered Areas (PRADA). As a way of encouraging the adhesion of owners and squatters of rural properties to the CAR and PRA, liability for past environmental damage is amended, with the granting of amnesties of administrative infractions, environmental crimes committed before July 22, 2008, relating to the irregular suppression of vegetation in Permanent Preservation Area (APP), Legal Reserve (RL) and Restricted Use Area (AUR), conditioned to the environmental recomposition of part of the degraded area. The assessments for environmental administrative infractions related to the irregular suppression of vegetation located in APP, RL, and AUR practiced on a date before July 22, 2008, were prohibited from the publication of the Law to the implementation of the PRA. More than 6,300,000 properties have been enrolled in CAR nationwide. Because it is a self-declared register, the States's competent agencies must analyze and validate the information inserted in the CAR by owners and land squatters of rural properties, enabling the advance to the stage of environmental regularization of the properties, with the subscription of a TC, within the scope of the PRA. However, the States couldn't perform the rapid analysis and validation of the CAR. Until 2021, States analyzed only 4.6% and validated only 1.4% of all inscribed registrations. Since the publication of Law n°. 12,651 to the effectiveness of the PRA, the prohibition of assessments for violations committed before July 22, 2008, combined with an inefficient action of state agencies in the analysis and validation of the registrations and implementation of the PRA, allowed the prescription of an invaluable number of environmental administrative infractions and criminal offenses, leaving unpunished offenders, in addition to delaying environmental recomposition. Therefore, the amnesties are no longer attractive for PRA's support, delaying environmental recomposition. The rapid analysis and validation of the CAR and the implementation of the PRA are still of interest for the formation of a reliable database

that enables a new model of environmental management and accountability, civil, administrative, and environmental, for unprescribed environmental damage, administrative infractions and environmental crimes not yet prescribed. Due to the negative Environmental consequences of States' inefficiency in CAR validation and PRA implementation, the Public Civil Action is an appropriate instrument for condemning States in the obligation to analyze and validate the CAR and implement the PRA.

Keywords: Environmental Law. Rural Environmental Registry. Environmental Regularization Program. Environmental Damage. Infraction. Prescription.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADC	Ação Declaratória de Constitucionalidade
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AnalisaCar	Análise Dinamizada do Cadastro Ambiental Rural
APP	Áreas de Preservação Permanente
AUR	Áreas de Uso Restrito
CAR	Cadastro Ambiental Rural
Conama	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CRA	Cotas de Reserva Ambiental
CRFB/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
Ibama	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MMA	Ministério do Meio Ambiente
PGR	Procurador-Geral da República
PP	Partido Progressista
PRA	Programa de Regularização Ambiental
PRADA	Projeto de Recomposição de Áreas Degradadas e Alteradas
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
RL	Reserva Legal
SICAR	Sistema de Cadastro Ambiental Rural
SFB	Serviço Florestal Brasileiro
STF	Supremo Tribunal Federal
TC	Termo de Compromisso

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1 OS INSTRUMENTOS DO NOVO MODELO DE GESTÃO AMBIENTAL PROPOSTO NA LEI Nº 12.651/2012	17
1.1 O Cadastro Ambiental Rural – CAR	17
1.2 O Programa de Regularização Ambiental – PRA	21
1.3 O Termo de Compromisso – TC	25
1.4 O Projeto de Recomposição de Áreas Degradadas e Alteradas – PRADA	26
2 O PAPEL DOS ESTADOS NA ANÁLISE E VALIDAÇÃO DO CAR E NA IMPLEMENTAÇÃO DO PRA	29
3 ALTERAÇÕES NA RESPONSABILIZAÇÃO POR DANOS AMBIENTAIS COMO FORMA DE INCENTIVO À ADESÃO AO PRA	34
4 O ESTÁGIO ATUAL DE IMPLEMENTAÇÃO DO CAR E DO PRA	40
5 EFEITOS DA MORA NA VALIDAÇÃO DO CAR E IMPLEMENTAÇÃO DO PRA NA RESPONSABILIZAÇÃO POR DANOS CONTRA A FLORA	48
6 A PRESCRIÇÃO DE INFRAÇÕES ADMINISTRATIVAS E CRIMES AMBIENTAIS COMO CAUSA PARA A BAIXA ADESÃO DE PROPRIETÁRIOS E POSSEIROS DE IMÓVEIS RURAIS AO PRA	56
CONSIDERAÇÕES FINAIS	61
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	65

INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88)¹ apresenta capítulo dedicado ao meio ambiente. Nesse capítulo, é garantido às gerações atual e futuras o direito ao meio ambiente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida. Esse direito fundamental, diverso dos elencados no artigo 5º da CRFB/88, direciona-se ao desfrute de adequadas condições de vida em um ambiente saudável e está protegido, indiretamente, ou de forma derivada, por outros valores como o direito à vida, à saúde, à informação, à propriedade que respeite a sua função social, entre outros².

A CRFB/88 conferiu grau superlativo de relevância à proteção ambiental³. Além do capítulo inteiramente dedicado ao meio ambiente na CRFB/88, a defesa do meio ambiente é princípio da ordem econômica⁴, ao lado da propriedade privada e de sua função social⁵ e, ainda, a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente são requisitos para o cumprimento da função social da propriedade rural⁶.

Com essa inovação constitucional, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado ocupa uma posição central no ordenamento jurídico brasileiro, consistindo em novo fundamento para a ordem jurídica interna, influenciando todos os ramos jurídicos, a ponto de implicar limites a outros direitos⁷. A qualidade ambiental é reconhecida como vital para o desenvolvimento humano, no sentido da garantia e promoção de um completo bem-estar existencial⁸, seja sob o enfoque da própria existência física e saúde dos seres humanos, seja sob o da dignidade dessa existência, atingindo os direitos da personalidade do indivíduo⁹.

A proteção ambiental é consagrada pela CRFB/88 como um dos objetivos ou tarefas fundamentais do Estado de Direito, que se manifestam como obrigações positivas (de fazer) e negativas (não fazer)^{10,11}, podendo ser utilizados todos os meios legislativos, administrativos e

1 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em: 11 mai. 2022.

2 Benjamin, Citado por BETIOL, 2010, p.76.

3 DINO, Flávio; DINO NETO, Nicolao. Da infração administrativa. In: DINO NETO, Nicolao; BELLO FILHO, Ney; DINO, Flávio (orgs.). Crimes e infrações administrativas ambientais. 3ª edição rev. E atual. Belo Horizonte: Del Rey. 2011. p. 395-443. p. 395-443.

4 BRASIL, 1988. Art. 170, VI, CRFB/88.

5 BRASIL, 1988. Art. 170, II e III, CRFB/88.

6 BRASIL, 1988. Art. 186, II, CRFB/88.

7 SARLET, Ingo Wolfgang, FENSTERSEIFER, Tiago. Direito ambiental: introdução, fundamentos e teoria geral. São Paulo: Saraiva. 2014. p. 240-241.

8 SARLET, Ingo Wolfgang, FENSTERSEIFER, Tiago. Notas sobre a proibição de retrocesso em matéria (socio)ambiental. In: Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle Do Senado Federal (Org.). O princípio da proibição de retrocesso ambiental. Brasília: Senado Federal. 2012. p. 121-206. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/242559>>. Acesso em: 5 mai. 2022.

9 BETIOL, 2010, p.76.

10 LEITE, José Rubens Morato. Manual de Direito Ambiental [E-book]. São Paulo: SARAIVA, 2015. pág. 74.

11 SARLET; FENSTERSEIFER, 2012, p. 121-206.

judiciais necessários à sua efetiva proteção, dado pertencer o meio ambiente a um regime jurídico especial que exorbita o Direito Comum¹².

Após a CRFB/88, diversas leis promulgadas buscaram dar efetividade ao direito ao meio ambiente sadio, entre elas a Lei da Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei nº 9.433/1997), a Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605/1998), a Lei da Educação Ambiental (Lei nº 9.795/1999), a Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) (Lei nº 9.985/2000), o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), a Lei da Política Nacional de Saneamento Básico (Lei nº 11.445/2007) e a Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010)¹³.

A proteção ambiental é essencialmente preventiva, efetivada por medidas como a definição de espaços protegidos, o licenciamento ambiental, as fiscalizações, o poder de polícia ambiental, as auditorias ambientais etc., já que os danos ambientais são, em regra, praticamente irreversíveis. Contudo, quando as medidas preventivas não são suficientes para garantia da proteção ambiental, há a obrigação de reparação do dano pelo responsável pela sua ocorrência ou pelo proprietário ou possuidor da área degradada, pessoa física ou jurídica. Os responsáveis direta ou indiretamente pela degradação se sujeitam, ainda, a sanções penais e administrativas, conforme o artigo 225, § 3º, da CRFB/88¹⁴, que colocam em relevo o poder punitivo do Estado na defesa do meio ambiente sadio¹⁵.

Portanto, com a CRFB/88 é instituída tríplice responsabilidade — civil, penal e administrativa — em matéria ambiental, responsabilidades que são autônomas e possuem natureza e regimes jurídicos próprios. A responsabilidade civil ambiental, de natureza reparatória, é objetiva, independente da existência de culpa, conforme se extrai do artigo 14, § 1º, da Lei nº 6.938/1981¹⁶, bastando que se estabeleça nexo de causalidade para que se exija a completa reparação do dano. Por outro lado, as responsabilidades administrativa e penal, de natureza sancionatória ou punitiva, são subjetivas¹⁷, com penalidades diversas, inclusive de restrição de liberdade, no caso da responsabilidade penal. Especificamente no que se refere à

12 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.903 Distrito Federal. Relator Ministro Luiz Fux. Julgado em 28/02/2018. Voto do Ministro Alexandre de Moraes. 2018c. Disponível em <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15340792260&ext=.pdf>>. Acesso em: 19 fev. 2022.

13 ARAÚJO, Luciane Martins de. Constituição verde, e agora? Fragmentos de Cultura, Goiânia, v. 23, n. 2. 2013. p. 135-144. Disponível em: <<http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/14309/material/CONSTITUI%C3%87AO%20VERDE%20E%20AGORA%20PUBLICADA.pdf>>. Acesso em 12 jul. 2022.

14 OLIVEIRA, Fabiano Melo Gonçalves de. Direito ambiental. 2. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2017.

15 DINO; DINO NETO, 2011. p. 396.

16 BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm>. Acesso em: 10 jul. 2022.

proteção da vegetação nativa, importantes alterações foram introduzidas pela Lei Federal nº 12.651/2012¹⁸, alterando, inclusive, a responsabilização por danos ambientais pretéritos, praticados em data anterior a 22 de julho de 2008.

As inovações na proteção ambiental introduzidas por essa lei foram compreendidas de formas diferenciadas. Setores voltados à conservação ambiental, a entenderam como verdadeiro retrocesso, vedado em nosso sistema constitucional, o que motivou questionamentos quanto à constitucionalidade de diversos artigos da Lei nº 12.651/2012, materializados nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.901¹⁹, 4.902²⁰, 4.903²¹, propostas pelo Procurador-Geral da República (PGR), e na ADI nº 4.937²², proposta pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL).

Outros setores, sobretudo aqueles relacionados ao agronegócio, entenderam essa lei como avanço, trazendo normas mais concretas e realistas para impulsionar o setor agropecuário, sem nenhum retrocesso ou prejuízo ambiental. Nesse sentido, o Partido Progressista (PP) propôs a Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) nº 042²³, visando a declaração da constitucionalidade de todos os dispositivos questionados nas ADI nº 4.901, 4.902, 4.903 e 4.937.

-
- 17 Há divergência na doutrina e na jurisprudência sobre a natureza objetiva ou subjetiva da responsabilidade administrativa. Porém, no Embargo de Divergência em Recurso Especial Nº 1.318.051 – RJ, julgado em 08 de maio de 2019, relatado pelo Ministro Mauro Campbell, o Superior Tribunal de Justiça decidiu que a responsabilidade administrativa é subjetiva. No entanto, mesmo após essa decisão, a divergência na doutrina permanece, a exemplo de RODRIGUES e LENZA (2022, p.1014-1019), que defendem que há, também, responsabilidade administrativa objetiva, tal como previsto no artigo 70 da Lei n. 9.605/98.
- 18 BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. 2012a. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/L12651compilado.htm>. Acesso em: 02 mar. 2022.
- 19 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.901 Distrito Federal. Relator Ministro Luiz Fux. Julgado em 28/02/2018. 2018a. Disponível em <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15340792363&ext=.pdf>>. Acesso em: 19 fev. 2022.
- 20 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.902 Distrito Federal. Relator Ministro Luiz Fux. Julgado em 28/02/2018. Disponível em <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15340792405&ext=.pdf>>. 2018b. Acesso em: 19 fev. 2022.
- 21 BRASIL, 2018c. *Ibidem*.
- 22 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.937 Distrito Federal. Relator Ministro Luiz Fux. Julgado em 28/02/2018. 2018d. Disponível em <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15340791719&ext=.pdf>>. Acesso em: 19 fev. 2022.
- 23 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Constitucionalidade nº 42 Distrito Federal. Relator Ministro Luiz Fux. Julgado em 28/02/2018. 2018e. Disponível em <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15340792543&ext=.pdf>>. Acesso em: 19 fev. 2022.

Um total de 40 dispositivos da Lei nº 12.651/2012 foram questionados em alguma dessas ADI. Ao final, o Supremo Tribunal Federal (STF) declarou a inconstitucionalidade de expressões presentes em dois dispositivos²⁴ e deu interpretação conforme a Constituição a outros seis dispositivos²⁵ e reconheceu a constitucionalidade dos demais 32 dispositivos questionados da Lei nº 12.651/2012.

A Lei nº 12.651/2012 cria o Cadastro Ambiental Rural (CAR), inovação relevante para a proteção e recuperação ambiental, obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais. Aliado a esse cadastro, é previsto o Programa de Regularização Ambiental (PRA), de adesão voluntária, visando a regularização ambiental, mediante a assinatura de Termo de Compromisso (TC) de reparação de passivos ambientais dos imóveis rurais, incluindo a recomposição, ainda que parcial, de Áreas de Preservação Permanente²⁶ (APP), de Reserva Legal²⁷ (RL) e de Áreas de Uso Restrito²⁸ (AUR) degradadas. O CAR, o PRA e o TC são apontados como os pilares da implementação da Lei nº 12.651/2012²⁹.

Como incentivo à adesão ao PRA e, portanto, à reparação de danos ambientais, na Lei nº 12.651/2012 são previstas anistias de infrações administrativas ambientais, de crimes ambientais e a anistia da obrigação de reparação integral de danos às APP e de RL praticados em data anterior a 22 de julho de 2008, condicionadas à inscrição de propriedades e posses rurais no CAR, à adesão ao PRA e à recomposição de parcela da área degradada.

Com a adesão ao PRA e a recomposição de parcela da área degradada, conforme obrigações assumidas em TC, as multas por infrações administrativas ambientais são

24 Art. 3º, VIII, b e art. 3º, parágrafo único, Lei nº 12.651/2012.

25 Art. 3º, XVII, art. 3º, VIII e IX, art. 4º, IV, art. 48, § 2º, art. 59, § 4º e art. 59, § 5º, Lei nº 12.651/2012.

26 Área de Preservação Permanente – APP: 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 (art. 3º, II, Lei nº 12.652/2012).

27 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 (art. 3º, III, Lei nº 12.652/2012).

28 Pantaneis e planícies pantaneiras, em que a exploração ecologicamente sustentável deve considerar as recomendações técnicas dos órgãos oficiais de pesquisa, ficando novas supressões de vegetação nativa para uso alternativo do solo condicionadas à autorização do órgão estadual do meio ambiente (art. 10, Lei nº 12.651/2012) e as áreas de inclinação entre 25º e 45º, em que é o permitido o manejo florestal sustentável, o exercício de atividades agrossilvipastoris e a manutenção da infraestrutura física associada ao desenvolvimento das atividades, observadas boas práticas agronômicas, e vedada a conversão de novas áreas, excetuadas as hipóteses de utilidade pública e interesse social (art. 11, Lei nº 12.651/2012).

29 NUNES, Danilo Henrique; LEHFELD, Lucas Souza. O Programa de Regularização Ambiental (PRA) como novo modelo de recuperação do passivo ambiental: falência do “punir para conscientizar”. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 15, n. 33, 2018. p.377-398. Disponível em: <<http://revista.domhelder.edu.br/index.php/veredas/article/view/1316>>. Acesso em: 22 mar. 2022.

convertidas em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente³⁰ e a punibilidade de crimes ambientais é extinta³¹.

No entanto, para a assinatura do TC de regularização ambiental, proprietários e posseiros de imóveis rurais devem inscrever seus imóveis no CAR, prestando informações ambientais fidedignas, e manifestar a intenção de adesão ao PRA. Órgãos ambientais Estaduais e Federais competentes devem analisar e validar as informações ambientais autodeclaradas e convocar proprietários e posseiros para a regularização ambiental de imóveis rurais que apresentam passivo ambiental. Dessa forma, o progresso das etapas de regularização ambiental dos imóveis, com a passagem da etapa de CAR para a de PRA, em que se dá a celebração do TC, depende da eficiente atuação de órgãos da Administração Pública na análise e validação do CAR e na implementação do PRA.

As autuações por infrações administrativas ambientais relativas à supressão irregular de vegetação em APP, RL praticadas antes de 22 de julho de 2008, são vedadas desde a data de publicação da Lei nº 12.651/2012 até a implementação do PRA. No entanto, a contagem do prazo prescricional dessas infrações administrativas não é interrompido desde a publicação dessa lei, transcorrendo desde a data da consumação da infração administrativa até a data de subscrição do TC, quando, então, é interrompido.

A vedação de autuações por infrações administrativas cometidas antes de 22 de julho de 2008 se aliada a uma atuação ineficiente dos órgãos estaduais competentes para análise e validação do CAR, tem o potencial de possibilitar a prescrição de um número inestimável de infrações administrativas e penais ambientais, deixando impunes infratores, além reduzir os incentivos à adesão ao PRA e, com isso, retardar a recomposição ambiental.

Assim, a implementação do novo modelo de gestão ambiental instituído pela Lei nº 12.651/2012 é dependente de uma atuação célere e eficiente dos Estados na análise e validação do CAR e na implementação do PRA.

Este trabalho tem como objetivos gerais apresentar, a partir de pesquisa bibliográfica, os instrumentos da regularização ambiental dos imóveis rurais, CAR, PRA, TC e PRADA; apresentar o papel dos Estados na análise e validação do CAR e na implementação do PRA; verificar o estágio atual de implementação desses instrumentos e, como objetivo específico, analisar os reflexos de eventual ineficiência da Administração Pública na análise e validação do CAR e na implementação do PRA na responsabilização por danos contra a flora.

30 BRASIL, 2012a. Art. 59, §§ 4º e 5º da Lei nº 12.651/2012.

31 BRASIL, 2012a. Art. 60 da Lei nº 12.651/2012.

1 OS INSTRUMENTOS DO NOVO MODELO DE GESTÃO AMBIENTAL PROPOSTO NA LEI Nº 12.651/2012

A partir da edição da Lei nº 12.651/2012 é instituído no Brasil o CAR, de natureza obrigatória, importante instrumento para a gestão ambiental, que deve integrar informações ambientais de todos os imóveis rurais do país, com a indicação da localização de áreas protegidas, de remanescentes de vegetação nativa, de uso consolidado e de áreas que apresentem passivos ambientais. Também por meio dessa lei, é instituído o PRA, destinado à regularização ambiental de imóveis rurais que apresentem passivos ambientais, programa de adesão voluntária, mediante a assinatura de TC de reparação de passivos ambientais dos imóveis rurais, a qual deve ser executada seguindo o PRADA elaborado. Todas as informações relativas ao CAR, PRA, TC e PRADA devem ser disponibilizadas, de maneira informatizada, no Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (SICAR).

O objetivo deste capítulo é a apresentação de informações gerais sobre o CAR, o PRA, o TC e o PRADA, pilares da implementação da Lei nº 12.651/2012³².

1.1 O Cadastro Ambiental Rural – CAR

O Decreto nº 7.029/2009, que instituiu o programa Mais Ambiente, tinha por objetivo promover e apoiar a regularização ambiental de imóveis rurais, foi a primeira norma federal a prever a existência de um Cadastro Ambiental Rural (CAR)³³. A adesão a esse programa, que não era obrigatória, se dava com a assinatura, pelo proprietário rural, de Termo de Adesão e Compromisso elaborado pelo órgão ambiental.

Como incentivo aos proprietários rurais, a adesão a esse programa implicava as seguintes consequências: i) vedação, a partir da data de adesão, das autuações por infrações administrativas ambientais lavradas com base nos arts. 43³⁴, 48³⁵, 51³⁶ e 55³⁷ do Decreto nº

32 NUNES; LEHFELD, 2018.

33 BRASIL. Decreto nº 7.029, de 10 de dezembro de 2009. Institui o Programa Federal de Apoio à Regularização Ambiental de Imóveis Rurais, denominado “Programa Mais Ambiente”, e dá outras providências. 2009. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/Decreto/D7029.htm>. Acesso em: 30 jun. 2022.

34 Art. 43. Destruir ou danificar florestas ou demais formas de vegetação natural ou utilizá-las com infringência das normas de proteção em área considerada de preservação permanente, sem autorização do órgão competente, quando exigível, ou em desacordo com a obtida.

35 Art. 48. Impedir ou dificultar a regeneração natural de florestas ou demais formas de vegetação nativa em unidades de conservação ou outras áreas especialmente protegidas, quando couber, Área de Preservação Permanente, Reserva Legal ou demais locais cuja regeneração tenha sido indicada pela autoridade ambiental competente.

36 Art. 51. Destruir, desmatar, danificar ou explorar floresta ou qualquer tipo de vegetação nativa ou de espécies nativas plantadas, em área de Reserva Legal ou servidão florestal, de domínio público ou privado, sem autorização prévia do órgão ambiental competente ou em desacordo com a concedida.

37 Art. 55. Deixar de averbar a Reserva Legal.

6.514/2008³⁸, desde que a infração tivesse sido cometida até o dia 8 de dezembro de 2009, e que fossem cumpridas as obrigações previstas no Termo de Adesão e Compromisso; ii) suspensão da cobrança das multas administrativas aplicadas com fundamentado nos arts. 43, 48, 51 e 55 do Decreto nº 6.514/2008, exceto nos casos de processos com julgamento definitivo na esfera administrativa; iii) conversão das multas administrativas relativas aos arts. 43, 48, 51 e 55 do Decreto nº 6.514/2008 em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente.

O CAR, como um dos instrumentos do Programa Mais Ambiente, foi pensado como um sistema eletrônico de identificação georreferenciada de imóveis rurais, contendo a delimitação da APP, da RL e dos remanescentes de vegetação nativa localizados no interior do imóvel e tinha por finalidade integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais e as demais informações geradas no programa.

A partir da Lei nº 12.651/2012, o CAR adquire a conformação de registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais titulados ou posses rurais, com a finalidade de integrar as respectivas informações ambientais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento³⁹. Portanto, a partir dessa lei, a inscrição do imóvel rural no CAR, deixa de ser opção para o proprietário ou posseiro, tornando-se obrigação. Todos os imóveis rurais devem ser inscritos no CAR, sejam eles privados ou públicos, incluindo assentamentos da reforma agrária e áreas de povos e comunidades tradicionais que façam uso coletivo do seu território.

O CAR e o PRA são regulamentados por diversas normas editadas pelo Poder Executivo Federal. Conceitos e normas de caráter geral para o PRA são estabelecidas no Decreto nº 7.830/2012⁴⁰. Normas complementares para o PRA são instituídas no Decreto nº 8.235/2014⁴¹. Os procedimentos gerais para o cadastramento no CAR e para a integração, execução e compatibilização das informações no SICAR são estabelecidos na Instrução

38 BRASIL. Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008. Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências. 2008. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2008/decreto/d6514.htm>. Acesso em: 12 mar. 2022.

39 BRASIL, 2012a. Art. 29 da Lei nº 12.651/2012.

40 BRASIL. Decreto nº 7.830, de 17 de outubro de 2012. Dispõe sobre o Sistema de Cadastro Ambiental Rural, o Cadastro Ambiental Rural, estabelece normas de caráter geral aos Programas de Regularização Ambiental, de que trata a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, e dá outras providências. 2012b. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/decreto/d7830.htm>. Acesso em: 10 mar. 2022.

41 BRASIL. Decreto nº 8.235, de 5 de maio de 2014. Estabelece normas gerais complementares aos Programas de Regularização Ambiental dos Estados e do Distrito Federal, de que trata o Decreto nº 7.830, de 17 de outubro de 2012, institui o Programa Mais Ambiente Brasil, e dá outras providências. 2014a. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2014/decreto/d8235.htm>. Acesso em: 10 mar. 2022.

Normativa MMA nº 2//2014⁴², do Ministério do Meio Ambiente (MMA). Procedimentos gerais para a análise dos dados do CAR e para integração dos resultados da análise ao SICAR são fixados na Portaria MAPA nº 121/2021⁴³, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

A inscrição do imóvel rural no CAR é feita via internete, por meio do preenchimento de formulário eletrônico disponibilizado pelos Estados ou Municípios, ou, caso o ente federativo não disponha de sistema próprio, por meio do módulo de CAR disponível no SICAR. Para a inscrição, exige-se a identificação do proprietário ou possuidor rural; a comprovação da propriedade ou posse; e o georreferenciamento do perímetro do imóvel, com indicação das localizações dos remanescentes de vegetação nativa, das APP, RL, AUR, e das áreas de uso consolidado⁴⁴.

Para os proprietários ou possuidores de imóveis rurais com área inferior a quatro módulos fiscais é previsto procedimento simplificado de cadastro, no qual é obrigatória apenas a identificação do proprietário ou possuidor rural, a comprovação da propriedade ou posse e a apresentação de croqui indicando o perímetro do imóvel, as APP e os remanescentes que formam a RL⁴⁵.

As informações relativas aos imóveis rurais inscritos no CAR são incluídas no Sistema de Cadastro Ambiental Rural (SICAR), mantido pelo Serviço Florestal Brasileiro (SFB), sistema eletrônico de âmbito nacional destinado ao armazenamento, integração e gerenciamento de informações ambientais dos imóveis rurais de todo o país, visando possibilitar maior controle das informações e disponibilizar, na internete, informações de natureza pública sobre a regularização ambiental dos imóveis rurais⁴⁶.

O ente federativo que não disponha de sistema próprio para o cadastramento dos imóveis rurais pode utilizar o módulo de CAR disponível no SICAR, por meio de acordo de cooperação firmado com o MMA. O ente federado pode, ainda, desenvolver módulos

42 BRASIL. Instrução Normativa nº 2/MMA, de 6 de maio de 2014. Dispõe sobre os procedimentos para a integração, execução e compatibilização do Sistema de Cadastro Ambiental Rural – SICAR e define os procedimentos gerais do Cadastro Ambiental Rural – CAR. 2014b. Disponível em <https://www.car.gov.br/leis/IN_CAR.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2022

43 BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Portaria MAPA nº 121, de 12 de maio de 2021. Estabelece, no âmbito do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, procedimentos gerais complementares para a análise dos dados do Cadastro Ambiental Rural – CAR e para integração dos resultados da análise ao Sistema de Cadastro Ambiental Rural – SICAR e dá outras providências. 2021a. Disponível em <<https://in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mapa-n-121-de-12-de-maio-de-2021-319796627>>. Acesso em: 10 jun. 2022.

44 BRASIL, 2012a. Art. 29, § 1º, Lei nº 12.651/2012.

45 BRASIL, 2012a. Art. 55, Lei nº 12.651/2012.

46 BRASIL, 2012b. Art. 2º, I, e art. 3º, V, Decreto nº 7.830/2012

complementares para atender a peculiaridades locais, desde que compatíveis com o SICAR e observados os parâmetros técnicos definidos pelo governo federal^{47, 48}.

A inscrição no CAR, feita a qualquer tempo, tem natureza jurídica declaratória e permanente⁴⁹. Por essa razão, a inscrição no CAR se concretiza com a simples inserção de dados no sistema, de forma unilateral, pelo declarante proprietário ou possuidor rural⁵⁰. O declarante é responsável pelas informações prestadas e poderá responder a sanções penais e administrativas quando essas informações se mostrarem falsas, enganosas ou omissas^{51, 52}.

O caráter de permanência das informações CAR não se refere à imutabilidade da inscrição, já que existe, inclusive, a obrigatoriedade de atualização periódica das informações declaradas sempre que houver alteração na natureza dominial ou possessória do imóvel⁵³. A permanência diz respeito, sobretudo, ao fato de que os dados inseridos no SICAR permanecem inalterados no sistema enquanto não houver nenhuma nova inserção⁵⁴.

A permanência se refere, também, ao número de registro do imóvel rural no CAR, constituído por um código alfanumérico composto da identificação numeral sequencial da Unidade da Federação e do código de identificação do Município, de acordo com a classificação do IBGE. A retificação desse número do cadastro se dará em função de alteração da Malha Municipal do IBGE, gerando novo número de registro do imóvel rural no CAR, vinculado ao registro original⁵⁵.

As informações prestadas no CAR têm presunção de veracidade e geram os efeitos previstos em lei enquanto não houver manifestação do órgão competente acerca de pendências ou inconsistências nos dados fornecidos⁵⁶. O recibo emitido pelo SICAR é

47 BRASIL, 2012b. Art. 3º, §§ 2º e 3º, do Decreto nº 7.830/2012.

48 BRASIL, 2014b. Art. 5º, Instrução Normativa MMA nº 2/2014.

49 BRASIL, 2012b. Art. 6º, Decreto nº 7.830/2012.

50 BRANDÃO, Aline de Melo; BACCAS, Daniela; AREAL, Gabriel Rebello Esteves; MARTINS, Marcelo Ribeiro de Sá; LIMA, Mariana Guimarães; BRITO, Rodrigo Souza Pinto de; FERREIRA, Thássio Gonçalves. Principais aspectos da nova regulamentação do Cadastro Ambiental Rural (CAR). Revista do BNDES, 45, junho 2016. p. 197-241. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/9653/3/6%20-%20Principais%20aspectos%20da%20nova%20regulamenta%20a7%20a3o%20do%20Cadastro%20Ambiental%20Rural%20%28CAR%29_.pdf>. Acesso em: 18 mai. 2022.

51 MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente** [livro eletrônico]. 5. ed. - São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

52 MUNDIN, Cristiano Pacheco de Deus. Cadastro Ambiental Rural – originalidade, inovação ou mera burocracia. Revista de Direito Agrário e Agroambiental. Brasília, v. 2, n. 1. 2016. p. 152-167. Disponível em: <<https://www.locus.ufv.br/bitstream/123456789/17747/1/artigo.pdf#:~:text=%C3%89%20criado%20o%20Cadastro%20Ambiental%20Rural%20%E2%80%93%20CAR%2C.planejamento%20ambiental%20e%20econ%C3%B4mico%20e%20combate%20ao%20desmatamento>>. Acesso em: 10 jul. 2022.

53 BRASIL, 2014b. Art. 40, Instrução Normativa MMA nº 2/2014.

54 BRANDÃO; BACCAS; AREAL; MARTINS; LIMA; BRITO; FERREIRA, 2016.

55 BRASIL, 2021a. Art. 10, Portaria MAPA nº 121/2021.

56 BRASIL, 2012b. Art. 7º, § 2º, Decreto nº 7.830/2012.

suficiente para comprovar que os proprietários ou possuidores de imóvel rural estão regulares com o novo cadastro, antes mesmo que sejam procedidas as análises dos dados prestados⁵⁷.

Por ser um registro público, o CAR tem dimensão jurídica especial, assemelhando-se aos registros feitos nos Cartórios de Registro de Imóveis. Além do caráter de publicidade da matéria registrada, o CAR também tem efeitos diante de direito de terceiros⁵⁸. Porém, o CAR, em si, não é considerado título para fins de reconhecimento do direito de propriedade ou posse⁵⁹, devendo aquele que realizar a declaração demonstrar seus direitos pela juntada de documentos, sob pena de falsidade ideológica.

A ausência de inscrição no CAR sujeita o proprietário ou posseiro rural às penalidades legais, a exemplo de multas e óbices à obtenção de licenças.

1.2. O Programa de Regularização Ambiental – PRA

A obrigação de implantação do PRA, destinado a adequar os imóveis rurais à nova ordem jurídica florestal implantada em 2012, é imposta à União, aos Estados e ao Distrito Federal⁶⁰. A União é incumbida do regramento de caráter geral e os Estados e Distrito Federal, do estabelecimento de normas de caráter específico, em razão de suas peculiaridades.

O PRA é regulamentado no Decreto nº 7.830/2012, que, entre outras disposições, estabelece conceitos e normas gerais a serem observados pelos Estados. Normas gerais complementares relativas ao PRA são também fixadas no Decreto nº 8.235/2014, que instituiu o retromencionado Programa Mais Ambiente Brasil.

O PRA, previsto no artigo 29, § 4º, da Lei nº 12.651/2012 e definido no artigo 9º do Decreto nº 7.830/2012, compreende o conjunto de ações e iniciativas a serem desenvolvidas por proprietários rurais e posseiros rurais, objetivando a regularização ambiental de imóveis rurais com vistas ao cumprimento do disposto no capítulo XIII da Lei nº 12.651/2012, que trata de disposições transitórias. O PRA tem como instrumentos o CAR, o TC, o PRADA, e, quando couber, as Cotas de Reserva Ambiental⁶¹ (CRA)⁶².

57 MUNDIN, 2016.

58 MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental brasileiro. 21ª edição, revista, ampliada e atualizada, de acordo com as leis 12.651, de 25.5.2012 e 12.727, de 17.10.2012 e com o decreto 7.830, de 17.10.2012. 21 ed. - São Paulo: Malheiros Editores. 2013. p. 914.

59 BRASIL, 2012a. Art. 29, § 2º, Lei nº 12.651/2012.

60 BRASIL, 2012a. Art. 59, Lei nº 12.651/2012.

61 Título nominativo representativo de área com vegetação nativa, existente ou em processo de recuperação, sob regime de servidão ambiental; correspondente à área de Reserva Legal instituída voluntariamente sobre a vegetação que exceder os percentuais exigidos em lei; protegida sob a forma de Reserva Particular do Patrimônio Natural; ou existente em propriedade rural localizada no interior de Unidade de Conservação de domínio público que ainda não tenha sido desapropriada (art. 44, Lei nº 12.651/2012).

62 BRASIL, 2012b. Art. 9º, Parágrafo único, Decreto nº 7.830/2012.

As ações de proprietários e posseiros necessárias à regularização ambiental de imóveis rurais que possuem passivos ambientais e, também, os benefícios oferecidos em contrapartida à regularização ambiental do imóvel são previstas no capítulo XIII da Lei nº 12.651/2012. Como ações necessárias à regularização ambiental do imóvel, são listadas a inscrição do imóvel no CAR e a adesão ao PRA⁶³; a assinatura de TC, com natureza de título executivo extrajudicial⁶⁴; a informação de atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo e de turismo rural desenvolvidas em APP e consolidadas até 22 de julho de 2008⁶⁵.

Para incentivar a adesão ao PRA e favorecer a recomposição, ainda que parcial, do ambiente degradado, na Lei nº 12.651/2012 são oferecidos benefícios aos proprietários e posseiros de imóveis rurais, na forma de alteração da responsabilização - administrativa, penal e civil – por danos praticados em data anterior a 22 de julho de 2008. Esses benefícios podem ser classificados em benefícios relacionados à anistia de infrações administrativas ambientais e de crimes ambientais, e em benefícios relacionadas à anistia da reparação integral do dano ambiental.

Como benefícios da adesão ao PRA relacionados à anistia de infrações ambientais, administrativas ou penais, são previstos na Lei nº 12.651/2012: i) a suspensão, a partir da assinatura do TC, das sanções decorrentes dessas infrações administrativas ambientais⁶⁶; ii) a conversão das multas por infrações administrativas ambientais cometidas antes de 22 de julho de 2008 em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente, após cumpridas as obrigações estabelecidas no PRA⁶⁷; iii) a suspensão, a partir da assinatura do TC para regularização ambiental e enquanto esse estiver sendo cumprido, da punibilidade dos crimes previstos nos arts. 38, 39 e 48 da Lei nº 9.605/1998⁶⁸; e iv) a extinção da punibilidade desses crimes, quando se der a efetiva regularização ambiental da propriedade ou posse rural⁶⁹; a vedação da autuação por infrações administrativas ambientais cometidas antes de 22 de julho de 2008, relativas à supressão irregular de vegetação em APP, em RL e em AUR, no período entre a publicação da lei e a implantação do PRA, e, após a adesão ao PRA, enquanto estiver sendo cumprido o TC⁷⁰.

Por sua vez, como benefício decorrente da adesão ao PRA relacionado à anistia da obrigação de reparação integral do dano ambiental, é prevista a autorização da continuidade,

63 BRASIL, 2012a. Art. 59, § 2º, Lei nº 12.651/2012.

64 BRASIL, 2012a. Art. 59, §3º, Lei nº 12.651/2012.

65 BRASIL, 2012a. Art. 61-A, § 15, Lei nº 12.651/2012.

66 BRASIL, 2012a. Art. 59, § 5º, Lei nº 12.651/2012.

67 BRASIL, 2012a. Art. 59, § 5º, Lei nº 12.651/2012.

68 BRASIL, 2012a. Art. 60, *caput*, Lei nº 12.651/2012.

69 BRASIL, 2012a. art. 60, § 2º, Lei 12.651/2012.

70 BRASIL, 2012a. Art. 59, § 4º, Lei nº 12.651/2012.

em definitivo, das atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo e de turismo rural consolidadas até 22 de julho de 2008, observada a recomposição obrigatória de faixas marginais a cursos d'água, veredas, nascentes, lagos e lagoas naturais, em largura reduzida, em relação às regras gerais previstas no artigo 4º da Lei nº 12.651/2012, e variável, conforme o tamanho do imóvel, vedada a conversão de novas áreas para uso alternativo do solo⁷¹.

A adesão ao PRA é facultativa, decidindo o proprietário ou posseiro quanto à participação ou não no programa.

Porém, caso o imóvel rural apresente passivo ambiental, a adesão ao PRA, a celebração de TC e a recomposição do ambiente degradado são condições para a anistia de infrações administrativas e de crimes ambientais e para a anistia da obrigação de reparação integral do dano ambiental previstas na Lei nº 12.651/2012. Somente proprietários e posseiros de imóveis rurais que optam pela adesão ao PRA fazem jus aos benefícios da manutenção de ocupações em APP consolidadas até 22 de julho de 2008. Aqueles que não aderem ao PRA, submetem-se, além de sanções administrativas e penais, à obrigação de reparação integral do dano ambiental causado.

A adesão ao PRA deve ser feita no prazo fixado na lei. No entanto, esse prazo vem sendo sucessivamente prorrogado. Na redação original do artigo 59, § 2º, da Lei nº 12.651/2012, a adesão ao PRA deveria ser requerida no prazo de um ano, contado a partir da implantação dos PRA. Posteriormente, esse prazo foi alterado para o dia 31 de dezembro de 2017⁷². Nova alteração prorrogou o prazo de adesão até o dia 31 de dezembro de 2019⁷³. Atualmente, a adesão ao PRA deve ser requerida em até 2 anos para aqueles que realizarem a inscrição no CAR até o dia 31 de dezembro de 2020, ou seja, o prazo atual para adesão finda em dia 31 de dezembro de 2022⁷⁴.

Porém, esse prazo poderá sofrer novas alterações, pois se encontra em tramitação na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 36/2021, propondo a prorrogação do prazo para 31 de dezembro de 2023 para os imóveis rurais com área entre quatro e 15 módulos fiscais e para 31 de dezembro de 2025 para imóveis com área de até quatro módulos fiscais⁷⁵.

71 BRASIL, 2012a. Art 61-A, § 1º ao § 11, Lei nº 12.651/2012.

72 BRASIL, 2012a. Art. 59, § 2º, c/c art. 29, § 3º, Lei nº 12.651/2012, alterada pela Lei nº 13.335/2016.

73 BRASIL, 2012a. Art. 59, § 2, com redação dada pela Medida Provisória nº 867/2018.

74 BRASIL, 2012a. Art. 59, § 2º, c/c art. 29, § 4º, Lei nº 12.651/2012, alterada pela Lei nº 13.887/2019.

75 CHIAVARI, Joana; LOPES, Cristina Leme; ARAÚJO, Júlia Nardi de. Onde estamos na implementação do Código Florestal? Radiografia do CAR e do PRA nos estados brasileiros. Edição 2021. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2021. 84 p. Disponível em: <<https://www.climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2021/12/Onde-Estamos-2021.pdf>>. Acesso em: 23 jul. 2022.

Na adesão ao PRA, os proprietários ou possuidores de imóveis rurais devem apresentar propostas de recuperação do passivo ambiental presente em seus imóveis, para análise e aprovação dos órgãos responsáveis. Nas palavras do Ministro Dias Toffoli, a adesão ao PRA corresponde ao reconhecimento, pelo proprietário ou possuidor, de que seu imóvel se encontra em situação irregular e à assunção de responsabilidade perante o Estado de que vai regularizar essa situação⁷⁶. Para a regularização ambiental dos passivos ambientais dos imóveis rurais, os proprietários ou possuidores devem suspender, imediatamente, as atividades em área de RL desmatada irregularmente após 22 de julho de 2008 e iniciar o processo de recomposição da RL; recuperar a APP, em uma das formas estabelecidas na Lei nº 12.651/2012; e optar pelas formas, isoladas ou conjuntas, de regeneração, recomposição ou compensação de RL⁷⁷.

Em linhas gerais, o procedimento de adesão ao PRA tem o seguinte fluxo: i) o proprietário ou possuidor realiza a inscrição autodeclarada do imóvel rural no CAR, manifestando interesse em aderir ao PRA; ii) o órgão estadual competente analisa e valida as informações autodeclaradas; iii) identificada a ocorrência de passivo ambiental na propriedade ou posse, o órgão ambiental notifica o proprietário para regularização do passivo ambiental, formalizando a adesão ao PRA; iv) havendo o interesse do proprietário ou posseiro, a adesão ao PRA é formalizada com a subscrição de TC; vi) realizada a adesão, o proprietário ou posseiro firmará um TC de regularização ambiental do imóvel, conforme especificações técnicas que constarão em PRADA⁷⁸.

Os PRA instituídos pela União, Estados e Distrito Federal devem conter^{79, 80}:

- mecanismos de acompanhamento de sua implementação, considerando os objetivos e metas nacionais para florestas, a adesão cadastral dos proprietários e possuidores de imóvel rural, a evolução da regularização das propriedades e posses rurais;
- mecanismos de controle e acompanhamento da recomposição, recuperação, regeneração ou compensação;
- mecanismos de integração das informações no SICAR; e

76 BRASIL, 2018c.

77 BRASIL. Serviço Florestal Brasileiro – SFB. CAR – Cadastro Ambiental Rural. Orientações básicas. Ministério do Meio Ambiente. Brasília. 2016b. Disponível em <<https://florestal.gov.br/documentos/publicacoes/1678-cadastro-ambiental-rural-car-orientacoes-basicas/file>>. Acesso em: 05 mar. 2022.

78 Adaptado de BRANDÃO; BACCAS; AREAL; MARTINS; LIMA; BRITO; FERREIRA, 2016.

79 BRASIL, 2012a. Art. 75, Lei nº 12.651/2012.

80 BRASIL, 2014a. Art. 4º, Decreto nº 8.235/2014.

- mecanismos de acompanhamento da suspensão e extinção da punibilidade das infrações de que tratam o § 4º do artigo 59 e o artigo 60 da Lei nº 12.651/2012, incluindo informações sobre o cumprimento das obrigações firmadas, para a suspensão e o encerramento dos processos administrativos e criminais.

1.3. O Termo de Compromisso – TC

O TC, que constitui título executivo extrajudicial⁸¹, é o documento que formaliza a adesão de proprietários e posseiros de imóveis rurais ao PRA.

No TC deve constar, minimamente, a descrição de proposta simplificada do proprietário ou possuidor que vise à recomposição, recuperação, regeneração de APP, de RL e de AUR, ou de compensação de áreas de RL⁸². Essa proposta pode ser apresentada pelo proprietário ou possuidor do imóvel rural independentemente de contratação de técnico responsável⁸³.

No TC também devem constar, obrigatoriamente, o nome, a qualificação e o endereço das partes compromissadas ou dos representantes legais; os dados da propriedade ou posse rural; a localização da APP, da RL ou da AUR a ser recomposta, recuperada, regenerada ou compensada; a descrição de proposta simplificada do proprietário ou possuidor que vise à recomposição, recuperação, regeneração de APP, de RL e de AUR, ou de compensação de áreas de RL; os prazos para atendimento das opções constantes na proposta simplificada e o cronograma físico de execução das ações; as multas ou sanções que poderão ser aplicadas aos proprietários ou possuidores de imóveis rurais compromissados e os casos de rescisão, em decorrência do não cumprimento das obrigações pactuadas; e o foro competente para dirimir litígios entre as partes. Assinado o TC, o órgão competente deve fazer a imediata inserção das informações e das obrigações de regularização ambiental no SICAR⁸⁴

O TC pode ser criado e assinado de modo eletrônico, diretamente no SICAR. Na prática, os Estados têm adotado soluções diversas para a assinatura do TC. No Acre e no Mato Grosso os termos de compromisso podem ser criados e assinados diretamente no SICAR; no Rio de Janeiro e Rondônia, o TC é assinado em papel e entregue ao órgão ambiental; no Pará, o TC é assinado eletronicamente pelo órgão ambiental, mas o proprietário deve imprimi-lo,

81 BRASIL, 2012a. Art. 59, § 3º, Lei nº 12.651/2012.

82 BRASIL, 2012b. Art. 2º, inciso III, Decreto nº 7.830/2012.

83 BRASIL, 2014a. art. 5º, § 2º, Decreto nº 8.235/2014.

84 BRASIL, 2014a. Arts. 5º e 6º, Decreto nº 8.235/2014.

assiná-lo, averbá-lo à margem da matrícula do imóvel e depois enviá-lo ao órgão por meio do sistema PRA⁸⁵.

O órgão que efetiva o TC deve monitorar a execução das medidas nele previstas, atestando o cumprimento das obrigações estabelecidas e notificando, simultaneamente, o órgão de origem da autuação e o proprietário ou possuidor de imóvel rural. No processo de monitoramento, o órgão competente pode se utilizar de recursos tecnológicos para a verificação do cumprimento das obrigações⁸⁶.

Na Lei nº 12.651/2012, as únicas consequências previstas para os proprietários e posseiros de imóveis rurais que descumprirem o TC são: i) a exclusão da elegibilidade para a obtenção de crédito agrícola, em todas as suas modalidades, com taxas de juros menores, bem como com limites e prazos maiores que os praticados no mercado, e ii) a vedação da elegibilidade para a isenção de impostos para os principais insumos e equipamentos, tais como: fios de arame, postes de madeira tratada, bombas d'água, trado de perfuração de solo, entre outros utilizados para os processos de recuperação e manutenção de APP, de RL e de AUR⁸⁷.

No entanto, outras sanções constam no Decreto nº 8.235/2014, a exemplo da retomada do andamento dos processos por infrações administrativas ambientais e por crimes ambientais⁸⁸ e, principalmente, a possibilidade de estabelecimento de multas e de sanções, executáveis em caso de descumprimento do TC, em razão de sua natureza de título executivo extrajudicial⁸⁹.

1.4 O Projeto de Recomposição de Áreas Degradadas e Alteradas – PRADA

Como visto, no TC o proprietário ou possuidor rural apresenta uma proposta simplificada da recomposição, recuperação, regeneração ou compensação com que se compromete perante a Administração Pública. Porém, para a efetiva recomposição da área deve ser apresentado um PRADA, que é o instrumento de planejamento da execução das ações de recomposição e que contém as metodologias e os insumos necessários, além de cronograma de execução dessas ações⁹⁰.

Trata-se de uma ferramenta elaborada individualmente, de acordo com as especificidades de cada propriedade, tendo como norte o PRA do respectivo Estado. As

85 CHIAVARI; LOPES; ARAÚJO, 2021, p. 63.

86 BRASIL, 2014a. Art. 5º, Decreto nº 8.235/2014.

87 BRASIL, 2012a. Art. 41, § 3º c/c art. 41, II, “a” e “f”, Lei nº 12.651/2012.

88 BRASIL, 2014a. Art. 9, §2º, incisos I e II, Decreto nº 8.235/2014.

89 BRASIL, 2014a. art. 5º, VI, Decreto nº 8.235/2014.

90 BRASIL, 2012b. Art. 2º, inciso XVII, Decreto nº 7.830/2012.

obrigações contidas no TC para a recomposição da propriedade em questão devem estar refletidas e detalhadas no PRADA⁹¹. Posteriormente, essas atividades devem ser executadas tal como projetadas, seguindo o cronograma previsto no TC⁹².

Se a proposta simplificada de recomposição, recuperação, regeneração de APP, de RL e de AUR ou de compensação de RL, pode ser apresentada pelo proprietário ou possuidor do imóvel rural independentemente de contratação de técnico responsável, o mesmo não pode ser dito, de forma generalizada, em relação ao PRADA, que regerá a recomposição da área.

Na esfera federal, há normas específicas para a recuperação de áreas degradadas, incluindo aquelas situadas em APP, as quais esse projeto deve atender. Dessa forma, o PRADA relativo à recomposição de APP deve atender as especificidades da Resolução nº 429/2011 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama)⁹³. Em se tratando de área de interesse federal, deve atender, também, à Instrução Normativa nº 4/2011, do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama)⁹⁴. Nesse caso, a depender da avaliação do órgão ambiental, a elaboração do PRADA pode exigir a anotação de responsabilidade técnica de profissional registrado em conselho de classe.

O sucesso do novo modelo de gestão ambiental proposto na Lei nº 12.651/2012 é dependente da eficiente implementação de todos os instrumentos descritos neste capítulo.

A inscrição autodeclarada no CAR possibilita a formação de banco de dados com informações ambientais georreferenciadas de imóveis rurais de todo o país. A análise e validação dessas informações pelos órgãos estaduais competentes dá confiabilidade a essas informações, permitindo o uso para o controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento

A adesão ao PRA, a subscrição de TC e a apresentação de PRADA são condições para a regularização ambiental de imóveis rurais e para a obtenção dos benefícios de anistias por infrações administrativas e penais ambientais, bem como de anistia da obrigação de reparação integral da área degradada.

91 BRANDÃO; BACCAS; AREAL; MARTINS; LIMA; BRITO; FERREIRA, 2016.

92 BRASIL, 2012b. Art. 16, Decreto nº 7.830/2012.

93 BRASIL. Conselho Nacional Do Meio Ambiente – Conama. Resolução nº 429, de 28 de fevereiro de 2011. Dispõe sobre a metodologia de recuperação das Áreas de Preservação Permanente – APPs. 2011a. Disponível em: <http://conama.mma.gov.br/?option=com_sisconama&task=arquivo.download&id=625>. Acesso em: 12 mai. 2022.

94 BRASIL. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama. Instrução Normativa nº 4, de 13 de abril de 2011. Estabelece procedimentos para elaboração de Projeto de Recuperação de Área Degradada – PRAD ou Área Alterada, para fins de cumprimento da legislação ambiental, bem como dos Termos de Referência constantes dos Anexos I e II desta Instrução Normativa. 2011b. Disponível em: <<https://www.ibama.gov.br/component/legislacao/?view=legislacao&legislacao=118064>>. Acesso em: 12 mai. 2022.

A implementação do PRA cessa a vedação de autuações por infrações administrativas ambientais relativas à supressão irregular de vegetação em APP, RL praticadas em data anterior a 22 de julho de 2008⁹⁵, possibilitando a retomada da responsabilização administrativa de proprietários e posseiros que não aderirem a esse programa.

Ao final do prazo para adesão ao PRA, cessa, também para aqueles que não aderirem a esse programa, a permissão para continuidade do exercício de atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo e de turismo rural em APP em áreas de uso consolidado até 22 de julho de 2008⁹⁶, possibilitando a responsabilização civil pelos danos causados à integralidade da área protegida.

Atrasos na implementação desses instrumentos influenciam, de maneira negativa, a responsabilização por danos contra a flora e a recomposição de áreas de APP, RL e AUR degradadas, como apresentado no capítulo 5 deste trabalho.

95 BRASIL, 2012a. Art. 59, § 5º, Lei nº 12.651/2012.

96 BRASIL, 2012a. Art. 61-A, § 15, Lei nº 12.651/2012.

2. O PAPEL DOS ESTADOS NA ANÁLISE E VALIDAÇÃO DO CAR E NA IMPLEMENTAÇÃO DO PRA

Aos Estados são determinadas, na Lei nº 12.651/2012 e em sua regulamentação (Decreto nº 7.830/2012, Decreto nº 8.235/2014 e Instrução Normativa MMA nº 2/2014), ações essenciais ao funcionamento do novo modelo de gestão ambiental e à garantia da proteção do ambiente ecologicamente equilibrado.

Os Estados devem disponibilizar em sítio eletrônico localizado na internet programa de cadastramento, integrado ao SICAR, destinado à inscrição, consulta e acompanhamento da situação da regularização ambiental dos imóveis rurais⁹⁷; implantar PRA de propriedades e posses rurais^{98, 99}; analisar as informações autodeclaradas no CAR e os documentos apresentados pelos proprietários e posseiros de imóveis rurais, verificando a existência de pendências ou inconsistências^{100, 101}; analisar e aprovar a localização da RL indicada pelos proprietários e posseiros^{102, 103}; captar as coordenadas geográficas da área proposta para a constituição de Reserva Legal¹⁰⁴; convocar proprietários ou possuidores de imóveis com passivos ambientais para assinatura do TC de regularização ambiental¹⁰⁵; estabelecer mecanismos de controle e acompanhamento da recomposição, recuperação, regeneração ou compensação, com integração das informações no SICAR^{106, 107}; estabelecer mecanismos de acompanhamento da suspensão e extinção da punibilidade das infrações ambientais, incluindo informações sobre o cumprimento das obrigações firmadas para a suspensão e o encerramento de processo administrativo e criminal¹⁰⁸; fornecer atestado de cumprimento das obrigações firmadas no TC e notificar o órgão de origem da autuação e o proprietário ou possuidor de imóvel rural¹⁰⁹.

Nas normas que estabelecem essas obrigações, não há margem para a atuação discricionária da Administração Pública, não sendo possível juízo de conveniência e oportunidade quanto a execução dessas atividades. Uma vez que o imóvel rural é inscrito no CAR, não resta alternativa à Administração Pública que não a análise das informações

97 BRASIL, 2012b. Art. 3º, § 1º, Decreto nº 7.830/2012.

98 BRASIL, 2012a. Art. 59, Lei nº 12.651/2012.

99 BRASIL, 2012b. Art. 10, Decreto nº 7.830/2012.

100 BRASIL, 2012b. Art. 7º, Decreto nº 7.830/2012.

101 BRASIL, 2014b. Art. 42, Instrução Normativa MMA nº 2/2014.

102 BRASIL, 2012a. Art. 14, Lei nº 12.651/2012.

103 BRASIL, 2014b. art. 47, Instrução Normativa MMA nº 2/2014.

104 BRASIL, 2012a. Art. 53, Lei nº 12.651/2012.

105 BRASIL, 2012a. Art. 59, § 3º, Lei nº 12.651/2012.

106 BRASIL, 2012b. Art. 15, Decreto nº 7.830/2012.

107 BRASIL, 2014a. Art. 4º, II, Decreto nº 8.235/2014.

108 BRASIL, 2014a. Art. 4º, III, Decreto nº 8.235/2014.

109 BRASIL, 2014a. Art. 11, Decreto nº 8.235/2014.

autodeclaradas e dos documentos juntados, visando o apontamento de inconsistências, a validação dos cadastros e o prosseguimento do processo de regularização ambiental dos imóveis rurais, com a adesão ao PRA formalizada pela subscrição de TC de recomposição ambiental.

A regularização ambiental de imóveis rurais envolve várias etapas, desde a inscrição autodeclarada no CAR, a adesão ao PRA, a assinatura de TC, a apresentação do PRADA e dos respectivos relatórios de execução.

O avanço nessas etapas requer a análise e validação, pelos órgãos estaduais competentes, das informações prestadas pelos proprietários e posseiros de imóveis rurais de forma que, ao final da recomposição, a regularidade ambiental do imóvel rural possa ser reconhecida, e, conseqüentemente, ser extinta a punibilidade de multas por infrações administrativas ambientais e de crimes ambientais, além de ser dispensada a obrigação de reparação integral de danos ambientais praticados em data anterior a 22 de julho de 2008 e autorizada a permanência, em definitivo, das ocupações consolidadas em áreas protegidas. As informações relativas a cada uma dessas etapas devem ser disponibilizadas no SICAR.

As autodeclarações inseridas no CAR devem ser analisadas e validadas pelo órgão estadual ou distrital competente¹¹⁰, de forma a possibilitar o controle das informações dos imóveis rurais, referentes a seu perímetro e localização, aos remanescentes de vegetação nativa, às áreas de interesse social, às áreas de utilidade pública, às APP, às RL, às AUR, e às áreas de uso consolidado¹¹¹. Tais informações são necessárias para a uma efetiva promoção do planejamento ambiental e econômico do uso do solo e conservação ambiental no território nacional, objetivo primordial do CAR.

Durante a análise, o órgão ambiental competente deve verificar, obrigatoriamente, os seguintes aspectos¹¹²: i) os vértices do perímetro do imóvel rural inseridos no limite do Município informado no CAR; ii) a diferença entre a área do imóvel rural declarada que consta no documento de propriedade e a área obtida pela delimitação do perímetro do imóvel rural no aplicativo de georreferenciamento do SICAR; iii) a área de RL em percentual equivalente, inferior ou excedente ao estabelecido pela Lei nº 12.651/2012; a APP declarada; iv) o cômputo de APP no percentual da área de RL; a sobreposição de perímetro de um imóvel rural com o perímetro de outro imóvel rural; v) a sobreposição de área remanescente de vegetação nativa com as áreas de uso consolidado do imóvel rural; vi) a sobreposição de área de uso consolidado situado em APP com área de Unidades de Conservação; vii) a

110 BRASIL, 2014b. Art. 42, Instrução Normativa MMA nº 2/2014.

111 BRASIL, 2012b. Art. 3º, II, Decreto nº 7.830/2012.

112 BRASIL, 2014b. Art. 43, Instrução Normativa MMA nº 2/2014.

sobreposição parcial ou total, de área do imóvel rural com Terras Indígenas; viii) a sobreposição de área do imóvel rural com área embargada pelo órgão competente; e ix) a exclusão de área de servidão administrativa da área total, para efeito do cálculo da área de RL.

A situação das informações autodeclaradas no CAR deve ser disponibilizada em demonstrativo do SICAR, informando o andamento e o resultado da análise, a regularidade ambiental do imóvel e o estágio do PRA.

A situação “ativo” é indicada para imóveis inscritos no CAR, mas ainda sem a análise, pelo órgão competente, das informações autodeclaradas; para imóveis em que estão sendo cumpridas obrigações de atualização de informações, periódicas ou de alteração da natureza dominial ou possessória; e para imóveis em que as informações relacionadas às APP, RL e AUR declaradas no CAR foram analisadas e consideradas regulares¹¹³.

A situação “pendente” é indicada para imóveis inscritos no CAR nos quais as informações autodeclaradas relativas às APP, RL, AUR, de uso alternativo do solo e de remanescentes de vegetação nativa foram analisadas pelo órgão ambiental e não validadas, em que houve a notificação de irregularidades ao proprietário ou posseiro do imóvel, mas esse não atualizou as informações; para imóveis em que foi constatada a sobreposição com Terras Indígenas, com Unidades de Conservação, com Terras da União, com áreas consideradas impeditivas pelos órgãos competentes, com áreas embargadas pelos órgãos competentes, ou com o perímetro de outro imóvel rural; para imóveis em que foi constatada a existência de declaração incorreta; e para imóveis em que a diligência notificada ainda não foi cumprida¹¹⁴.

A situação “cancelado” é indicada para imóveis inscritos no CAR em que foram prestadas informações falsas, omissas ou enganosas; em que não foi cumprido o prazo para manifestação estabelecido nas notificações; ou quando o cancelamento da inscrição for determinado por decisão judicial ou administrativa justificada¹¹⁵.

Caso a autoridade ambiental detecte pendências ou inconsistências nas informações autodeclaradas e/ou nos documentos apresentados no CAR, o proprietário ou posseiro deverá ser notificado, uma única vez, para que preste informações complementares ou promova a correção e a adequação das já prestadas¹¹⁶.

Estando o imóvel pendente de regularização ambiental, o proprietário ou o possuidor rural pode aderir ao PRA para se adequar à legislação ambiental¹¹⁷, observado o prazo limite

113 BRASIL, 2014b. Art. 51, I, Instrução Normativa MMA nº 2/2014.

114 BRASIL, 2014b. Art. 51, II, Instrução Normativa MMA nº 2/2014.

115 BRASIL, 2014b. Art. 51, III, Instrução Normativa MMA nº 2/2014.

116 BRASIL, 2012b. Art. 7º, Decreto nº 7.830/2012

117 BRASIL, Serviço Florestal Brasileiro. CAR Cadastro Ambiental Rural. Módulo de cadastro, manual do usuário. Serviço Florestal Brasileiro MMA – Ministério do Meio Ambiente. Brasília – DF . 2016a. 142 p.

estabelecido para concretização dessa adesão, atualmente 31 de dezembro de 2022. Caso o proprietário ou possuidor rural firme compromisso de recuperação do dano causado, com adesão ao PRA, e enquanto as obrigações estabelecidas nesse compromisso estiverem sendo cumpridas, o imóvel é considerado em processo de regularização ambiental.

O imóvel rural cadastrado no CAR é considerado regularizado quando, após análise das informações autodeclaradas, o órgão ambiental constatar a ausência de passivos ambientais referentes à RL, APP e AUR¹¹⁸.

Durante o procedimento de análise das informações declaradas no CAR, os órgãos competentes podem realizar vistoria nos imóveis rurais, solicitar novas informações, e requerer documentos para a comprovação da veracidade das informações prestadas¹¹⁹.

O órgão ambiental que celebra o TC deve monitorar a execução das medidas previstas no compromisso, podendo, para isso, se valer de recursos tecnológicos, atestar o cumprimento ou não das obrigações estabelecidas e notificar, simultaneamente, o órgão de origem da autuação e o proprietário ou possuidor de imóvel rural¹²⁰. Em caso de constatação do descumprimento das obrigações fixadas, a marcha dos processos administrativos e criminais é retomada¹²¹, com a aplicação de multas e demais sanções previstas no TC.

O PRADA, documento técnico que especifica as medidas necessárias à recomposição da área degradada do imóvel, de acordo com as peculiaridades de cada área e do dano observado, também carece de análise e de aprovação pelo órgão ambiental.

Portanto, para o bom funcionamento de toda a estratégia de proteção da vegetação e de regularização de imóveis rurais prevista na Lei nº 12.651/2012, é imprescindível a atuação eficiente dos órgãos competentes, que devem analisar, validar, aprovar as medidas de reparação propostas; monitorar a execução dessas medidas; prestar informações a proprietários, posseiros e demais instituições interessadas; e, sobretudo, alimentar o SICAR com as informações resultantes dessas atividades.

Os Estados devem desempenhar o seu papel na análise e validação do CAR e na implementação do PRA de forma célere, para promoção de rápida recomposição do ambiente degradado, e garantia, a todos, da fruição do direito ao meio ambiente equilibrado, direito humano fundamental, essencial à sadia qualidade de vida.

Disponível em <<https://florestal.gov.br/documentos/car/3-manual-car-modulo-de-cadastro/file>>. Acesso em: 21 mar. 2022.

118 BRASIL, 2016b.

119 BRASIL, 2014b. Art. 44, Instrução Normativa MMA nº 2/2014,

120 BRASIL, 2014a. Art. 10, Decreto nº 8.235/2014.

121 BRASIL, 2014a. Art. 9, §2º, incisos I e II, Decreto nº 8.235/2014.

Em vista das alterações promovidas, pela Lei nº 12.651/2012, na responsabilização por danos contra a flora como forma de incentivo à adesão ao PRA, os Estados devem ser céleres, também, para evitar a prescrição de infrações administrativas e de crimes ambientais, garantindo o pleno funcionamento do sistema sancionatório estatal e a atratividade das anistias para adesão de proprietários e posseiros de imóveis ao PRA.

3 ALTERAÇÕES NA RESPONSABILIZAÇÃO POR DANOS AMBIENTAIS COMO FORMA DE INCENTIVO À ADESÃO AO CAR E AO PRA

Na Lei 12.651/2012, é evidente a pretensão do uso de anistias de crimes ambientais, de infrações administrativas ambientais e da anistia da obrigação de reparação integral de danos às APP e de RL praticados em data anterior a 22 de julho de 2008 como forma incentivo à adesão de proprietários e posseiros de imóveis rurais ao CAR e ao PRA e, conseqüentemente, de incentivo à recuperação, ainda que apenas em parte, de danos ambientais. Essa pretensão foi destacada nas ADI nº 4.901, 4.902, 4.903 e 4.937 e na ADC nº 42, tanto no parecer apresentado pelo Advogado-Geral da União¹²², quanto no voto do Ministro Dias Toffoli¹²³.

As anistias concedidas romperam com o sistema de responsabilização por danos ambientais até então vigente, que previa a aplicação de sanções administrativa e penal e a integral reparação de danos causados às APP e RL.

No entanto, essas anistias não são concedidas de maneira ampla e irrestrita, mas condicionadas à inscrição de propriedades e posses rurais no CAR, à adesão ao PRA, à

122 Sob esse aspecto, privilegia-se, mais uma vez, a recomposição ambiental em detrimento das punições eventualmente aplicáveis. **Importa destacar que a prerrogativa sob análise se estende apenas aos produtores rurais que firmarem compromisso de recuperar área vegetativa objeto de infração. Aos produtores que não formalizarem tal compromisso, as autuações não serão suspensas.** Novamente, está implícita a ideia de se propagar a intenção de preservação ambiental, colocando-se o direito ambiental disciplinar em segundo plano. (grifei)

123 Portanto, a adesão ao PRA corresponde ao reconhecimento, pelo proprietário ou possuidor, de que seu imóvel se encontra em situação irregular e à assunção de responsabilidade perante o Estado de que vai regularizar essa situação. **A assinatura do termo de compromisso e o subsequente cumprimento das obrigações nele estabelecidas trazem uma série de benefícios ao proprietário ou possuidor signatário.** (grifei)

(...)

Vejam que **o afastamento da punição decorrente das infrações administrativas ou penais ocorrerá somente após cumpridas as obrigações estabelecidas no termo, ou seja, após a efetiva regularização ambiental da propriedade.** Se não promover a recuperação ambiental, o proprietário ou possuidor será penalizado, criminal e administrativamente. (grifei)

Pelo exposto, conclui-se que **os arts. 59 e 60 [da Lei nº 12.651/2012] instituem programa de incentivo à adesão pelos proprietários e possuidores que mantenham imóvel em situação irregular aos Programas de Regularização Ambiental (PRA), medida que tem como objetivo induzir esses proprietários e possuidores a repararem os danos ambientais causados.** (grifei)

Portanto, evidencia-se que o principal escopo das normas em análise é a preservação e a recuperação do meio ambiente, em atenção ao disposto no art. 225 da CRFB/88.

(...)

Da forma como desenhado, **o PRA – notadamente em razão dos benefícios que fornece àquele que cumpre com as obrigações constantes do termo de compromisso – também funciona como incentivo à inclusão do imóvel no Cadastro Ambiental Rural (CAR)**, o qual, conforme já assinaléi aqui, destina-se ao aprimoramento da fiscalização e do controle ambiental das áreas rurais localizadas em todo o território nacional. (grifei)

celebração de TC para recomposição da área degradada e à elaboração e execução de Projeto de Recomposição de Áreas Degradadas e Alteradas (PRADA)¹²⁴.

Somente proprietários e posseiros de imóveis rurais com passivos ambientais que aderem ao PRA, com a subscrição de TC de recomposição ambiental, são beneficiados com a suspensão das sanções decorrentes de infrações administrativas ambientais cometidas antes de 22 de julho de 2008 relativas à supressão irregular de vegetação em APP, RL e AUR. Caso cumpridas as obrigações estabelecidas no TC, as multas administrativas são convertidas em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente^{125, 126}. Enquanto o TC estiver sendo cumprido, é suspensa a punibilidade dos crimes de destruição ou dano de floresta de preservação permanente; de corte de árvores em floresta de preservação permanente e de impedimento ou dificuldade da regeneração natural de florestas e demais formas de vegetação, previstos, respectivamente, nos artigos 38, 39 e 48 da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998^{127, 128}.

A adesão ao PRA é, também, condição para a anistia de obrigação de recuperação integral de danos causados a APP, tornando possível a recuperação de apenas parte da área degradada.

A adesão ao PRA e a execução das medidas previstas no TC possibilita a regularização de usos consolidados em APP, ou seja, a autorização da continuidade, em definitivo, de atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo e de turismo rural desenvolvidas em APP e consolidadas até o dia 22 de julho de 2008. Essa autorização fica condicionada à recomposição obrigatória de faixas marginais a cursos d'água, veredas, nascentes, lagos e lagoas naturais, em largura reduzida em relação à regra geral prevista no artigo 4º da Lei nº 12.651/2012, e em largura variável entre 5 e 100 metros conforme a extensão da área do imóvel, vedada a conversão de novas áreas para uso alternativo do solo¹²⁹.

Na ausência dessa adesão, prevalece a obrigação de recuperação integral das áreas degradadas, nos limites originalmente previstos no artigo 4º da Lei nº 12.651/2012.

Em relação à RL, a Lei nº 12.651/2012 possibilita o cômputo da APP no cálculo do percentual exigível para a RL do imóvel, desde que não implique a conversão de novas áreas

124 BRASIL, 2012a. Art. 59, §§ 4 e 5º da Lei nº 12.651/2012.

125 BRASIL, 2012a. Art. 59, parágrafo 5º, Lei nº 12.651/2012.

126 BRASIL, 2012b. Art. 13, Decreto nº 7.830/2012.

127 BRASIL, 2012a. Art. 60, Lei nº 12.651/2012.

128 Na lei, não é especificado se a suspensão da punibilidade se aplica apenas aos crimes consumados em data anterior a 22 de julho de 2008; porém, dada a topologia do dispositivo em capítulo de disposições transitórias, e por analogia à suspensão de sanções decorrentes de infrações administrativas ambientais previstas no artigo 59, § 5º, da mesma lei, essa data deve ser observada.

129 BRASIL, 2012a. Art. 61-A, § 1º ao § 11, Lei nº 12.651/2012.

para o uso alternativo do solo e desde que a área a ser computada esteja conservada ou em processo de recuperação, conforme comprovação do proprietário ao órgão estadual integrante do Sisnama. O regime de proteção da APP não se altera com a sua inclusão na área de RL, ou seja, prevalece o *status* de preservação permanente. Para essa inclusão, basta a declaração no CAR e a validação pelo órgão competente, dispensada a adesão ao PRA¹³⁰.

A lei também permite, para os imóveis que em 22 de julho de 2008 possuíam RL em percentual menor que o previsto na norma geral, a compensação de RL pela aquisição de CRA; pelo arrendamento de área sob regime de servidão ambiental ou Reserva Legal; pela doação ao poder público de área localizada no interior de Unidade de Conservação de domínio público pendente de regularização fundiária; pelo cadastramento de outra área equivalente e excedente à Reserva Legal, em imóvel de mesma titularidade ou adquirida em imóvel de terceiro, com vegetação nativa estabelecida, em regeneração ou recomposição, desde que localizada no mesmo bioma¹³¹. A regularização de RL por compensação dispensa a adesão ao PRA¹³²; porém, essa compensação não é possível sem a validação do CAR pelos órgãos competentes.

Por fim, os imóveis rurais com área de até 4 (quatro) módulos fiscais e que apresentavam, em 22 de julho de 2008, percentual de RL menor que o da norma geral prevista na lei, são dispensados de recomposição ou de compensação da RL. Nesses imóveis, a RL é constituída apenas pela área que, em 22 de julho de 2008, apresentava vegetação nativa, vedada nova conversão para uso alternativo do solo¹³³.

Estima-se que as anistias concedidas na Lei nº 12.651/2012 como incentivo à inscrição no CAR e à adesão ao PRA possibilitem a dispensa de recomposição de aproximadamente 41 milhões de hectares de vegetação nativa degradada em data anterior a 22 de julho de 2008, sendo 36,5 milhões relativos a anistias de recomposição de RL e 4,5 milhões de anistias de recomposição de APP¹³⁴.

Outra alteração relevante introduzida pela Lei nº 12.651/2012 na responsabilização por danos ambientais é a vedação de autuações de infrações administrativas ambientais

130 BRASIL, 2012a. Art. 15, Lei nº 12.651/2012.

131 BRASIL, 2012a. Art. 66, § 5º, Lei nº 12.651/2012.

132 BRASIL, 2012a. Art. 66, da Lei nº 12.651/2012.

133 BRASIL, 2012a. Art. 67, Lei nº 12.651/2012.

134 GUIDOTTI, Vinicius; FREITAS, Flavio L. M.; SPAROVEK, Gerd; PINTO, Luís Fernando Guedes; HAMAMURA, Caio; CARVALHO, Tomás; CERIGNONI, Felipe. Números detalhados do novo código florestal e suas implicações para os PRAs. Sustentabilidade em Debate nº 5, maio de 2017. Disponível em: <https://site-antigo.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/nsa/arquivos/codigo_florestal_imaflora.pdf>. Acesso em: 13 mai. 2022.

relativas à supressão irregular de vegetação em APP, RL e AUR praticadas em data anterior a 22 de julho de 2008.

Tal vedação garante que proprietários e posseiros de imóveis rurais não serão objeto de sanções decorrentes de passivos ambientais existentes nos imóveis rurais e autodeclaradas no CAR, desde a data de publicação da Lei nº 12.651/2012 até a implementação do PRA e, após a implementação do PRA, enquanto estiver sendo cumprido o TC¹³⁵, ¹³⁶.

As infrações administrativas ambientais foram genericamente previstas no artigo 70¹³⁷ da Lei nº 9.605/1998 e regulamentadas, com tipificação, no Decreto nº 6.514/2008¹³⁸. As infrações administrativas ambientais relativas à supressão irregular de vegetação em APP, RL e AUR, cujas autuações são vedadas pela Lei nº 12.651/2012 se praticadas em data anterior a 22 de julho de 2008, são tipificadas nos artigos 43, 44, 48 e 51 do Decreto nº 6.514/2008.

Assim, passaram a ser vedadas autuações decorrentes:

- da destruição ou danificação de florestas ou demais formas de vegetação natural ou de sua utilização com infringência das normas de proteção em APP, sem autorização do órgão competente, quando exigível, ou em desacordo com a obtida (art. 43);
- do corte de árvores em área considerada de preservação permanente ou cuja espécie seja especialmente protegida, sem permissão da autoridade competente (art. 44);
- do impedimento ou dificuldade da regeneração natural de florestas ou demais formas de vegetação nativa em unidades de conservação ou outras áreas especialmente protegidas, APP, RL ou demais locais cuja regeneração tenha sido indicada pela autoridade ambiental competente (art. 44); e
- da destruição, desmatamento, danificação ou exploração de floresta ou qualquer tipo de vegetação nativa ou de espécies nativas plantadas, em área de reserva legal ou servidão florestal, de domínio público ou privado, sem autorização prévia do órgão ambiental competente ou em desacordo com a concedida (art. 51).

A autuação dessas infrações administrativas ambientais é vedada desde a data de publicação da Lei nº 12.651/2012. Porém, o prazo prescricional das infrações administrativas não é interrompido durante o período em que as autuações são vedadas. O prazo prescricional somente é interrompido após a subscrição de TC de recomposição ambiental, ou seja, após a implementação do PRA¹³⁹. Com isso, o prazo prescricional dessas infrações administrativas

135 BRASIL, 2012a. Art. 59, § 4º, Lei nº 12.651/2012.

136 BRASIL, 2012b. Art.12, Decreto nº 7.830/2012.

137 Art. 70. Considera-se infração administrativa ambiental toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente.

138 BRASIL, 2008.

transcorre desde a data de publicação da Lei nº 12.651/2012 até a data incerta de implementação do PRA.

Assim, a garantia de poder sancionatório dos Estados contra infrações administrativas ambientais relativas à supressão irregular de vegetação em APP, RL e AUR praticadas em data anterior a 22 de julho de 2008 e, inclusive, a manutenção de anistias como incentivos à recomposição ambiental exige a pronta atuação dos Estados na implementação do PRA antes da ocorrência da prescrição da pretensão punitiva para essas infrações administrativas.

A Lei nº 12.651/2012 não veda a investigação, a denúncia, ou o prosseguimento de ações penais relativas aos crimes ambientais praticados em data anterior a 22 de julho de 2008. Porém, a vedação de autuações de infrações administrativas ambientais tem, também, consequências na responsabilização de crimes ambientais.

A maior parte das comunicações de crimes ambientais ao Ministério Público, titular da ação penal pública, são feitas por órgãos ambientais no exercício de atividades administrativas fiscalizatórias. Ao tempo em que fazem autuações por infrações administrativas ambientais, que, muitas vezes, correspondem a crimes ambientais, é praxe desses órgãos encaminharem cópias dos respectivos autos de infração ao Ministério Público, para apuração da responsabilidade penal.

No caso específico da vedação de infrações administrativas ambientais relativas à supressão irregular de vegetação em APP, RL e AUR, há correspondência das infrações administrativas ambientais tipificadas nos artigos 43, 44, 48 e 51 do Decreto nº 6.514/2008 com crimes ambientais tipificados no artigo 38 (destruir ou danificar floresta considerada de preservação permanente, mesmo que em formação, ou utilizá-la com infringência das normas de proteção); artigo 39 (cortar árvores em floresta considerada de preservação permanente, sem permissão da autoridade competente); e artigo 48 (impedir ou dificultar a regeneração natural de florestas e demais formas de vegetação) da Lei nº 9.605/1998¹⁴⁰.

Assim, a vedação da autuação de infrações administrativas ambientais praticadas em data anterior a 22 de julho de 2008 impacta, também, de maneira negativa a responsabilização pela prática desses crimes ambientais.

Nota-se, portanto, que com a Lei nº 12.651/2012 é instituído um sistema de responsabilização administrativa, penal e civil distinto para danos ambientais em APP, RL e

139 BRASIL, 2012a. Art. 59, § 5º, Lei nº 12.651/2012, com interpretação conforme a CRF/88 dada pelo STF na ADI 4.902, ADI 4.937 e ADC 042..

140 BRASIL, 1998. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. 1998. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9605.htm>. Acesso em: 15 abr. 2022.

AUR praticados em data anterior a 22 de julho de 2008, em que, além da possibilidade de concessão de anistias de infrações administrativas ambientais, de crimes ambientais e da obrigação da reparação integral do dano, condicionadas à adesão ao PRA e à recomposição parcial da área degradada, também veda a autuação de infrações administrativas, que interromperia o prazo prescricional, conforme art. 2º da Lei nº 9.873/1999¹⁴¹.

Portanto, a vedação das autuações administrativas desde a publicação da Lei nº 12.651/2012 até a implementação do PRA, sem interrupção do prazo prescricional nesse período, associada à demora dos Estados na análise e validação do CAR e na implementação do PRA, tem o potencial de fazer prescrever infrações administrativas e crimes ambientais, de anular o uso de anistias como incentivo à adesão ao PRA, e de retardar a recomposição ambiental, como discutido nos capítulos 5 e 6 desta monografia.

141 BRASIL. Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999. Estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9873.htm>. Acesso em: 10 ago. 2022.

4 O ESTÁGIO ATUAL DE IMPLEMENTAÇÃO DO CAR E DO PRA

A celeridade na implementação do CAR, na análise e validação das informações autodeclaradas por proprietários e posseiros de imóveis rurais e na implementação do PRA é fundamental para pronto funcionamento do novo modelo de gestão ambiental proposto na Lei nº 12.651/2012, garantindo a confiabilidade nas informações ambientais disponibilizadas no sistema, a manutenção e a retomada do poder sancionatório dos Estados e a possibilidade do uso de anistias de infrações e crimes ambientais como incentivo à recomposição voluntária de áreas protegidas.

Este capítulo objetiva apresentar o estágio atual da implementação do CAR e do PRA, que permita fundamentar a avaliação, nos capítulos seguintes, das consequências da atuação dos Estados na responsabilização por danos contra a flora.

Dados relativos ao estágio de implementação do CAR e do PRA ainda não se encontram disponibilizados para consulta pública no SICAR. As poucas informações consolidadas acessíveis se referem apenas ao número e à área total de imóveis cadastrados sobrepostos a Terras Indígenas, a Unidades de Conservação e a áreas embargadas.

Além disso, mesmo informações antes divulgadas pelo Serviço Florestal Brasileiro (SFB), como o “Cadastro Ambiental Rural: boletim informativo – dados declarados até 31 dezembro de 2018”, não se encontram disponíveis para consulta¹⁴².

Dessa forma, as fontes de informações públicas atualizadas sobre o estágio de implementação do CAR e do PRA pelos Estados são escassas, não sendo possível acessar informações que deveriam estar disponibilizadas no SICAR.

Assim, para este trabalho, o diagnóstico do estado atual de implementação do CAR e do PRA – incluindo o número de inscrições no CAR, a situação das inscrições analisadas (se validada ou não) e a condição de implementação do PRA (se celebrado TC ou não) - foi efetuado unicamente a partir do levantamento de informações bibliográficas.

O Relatório “Onde estamos na implementação do Código Florestal? Radiografia do CAR e do PRA nos Estados Brasileiros”, edição de 2021, de autoria de Joana Chiavari, Cristina Leme Lopes e Júlia Nardi de Araújo¹⁴³ se destaca como fonte atual de informações bibliográficas sobre a validação do CAR e a implementação do PRA pelos Estados. Essas autoras reportam dificuldades na obtenção de informações claras relativas ao CAR e ao PRA nos Estados, que, em sua maioria, não possuem mecanismos de informação e transparência

142 Essa publicação se encontrava disponível em: <http://www.florestal.gov.br/documentos/car/boletim-do-car/4021-boletim-informativo-dezembro-de-2018/file>, porém, o acesso não é mais possível.

143 CHIAVARI; LOPES; ARAÚJO, 2021.

para divulgação de informações relativas a esse cadastro em páginas eletrônicas ou, se os possuem, os dados são de difícil acesso ou se encontram dispersos em páginas distintas¹⁴⁴.

Para a elaboração desse relatório, as autoras se valeram da realização de entrevistas e de aplicação de questionário sobre o andamento de cada uma das etapas do CAR e PRA, respondidos em encontros virtuais, contato direto, telefonemas ou e-mail por representantes dos órgãos ambientais e/ou de agricultura dos Estados que participaram do VIII Encontro Nacional do Cadastro Ambiental Rural, promovido pelo SFB, nos dias 18 a 22 de outubro de 2021, em Brasília¹⁴⁵.

Outra importante fonte de informações é o capítulo “Cadastro Ambiental e Indicadores Cadastrais Rurais”, de autoria de Gilma Alves da Silva e Elena Charlotte Landau, que integra a obra “Dinâmica da produção agropecuária e da paisagem natural no Brasil nas últimas décadas: sistemas agrícolas, paisagem natural e análise integrada do espaço rural”¹⁴⁶. Nesse capítulo, encontram-se dados relativos ao CAR datados de dezembro de 2018, divulgados pelo SFB em boletins não mais disponibilizados para consulta na internete.

A área total dos imóveis rurais passíveis de cadastramento no CAR foi inicialmente estimada pelo SFB, a partir dos resultados do Censo Agropecuário de 2006, em 397.836.864 ha, sendo 93.717.515 ha na Região Norte, 76.074.156 ha no Nordeste, 56.374.996 ha no Sudeste, 41.780.627 ha no Sul e 129.889.570 ha no Centro-Oeste.

Em 2018, contudo, o somatório das áreas efetivamente declaradas no CAR em todo o país ultrapassou o das áreas inicialmente consideradas como passíveis de cadastramento no CAR. Nesse ano, em mais da metade das Unidades da Federação, a extensão da área cadastrada foi superior, em 20%, à da área esperada. Os Estados do Amazonas, Amapá, Acre, Pará e Roraima foram os que apresentaram as maiores diferenças entre a área estimada e a área cadastrada.

A discrepância entre a área estimada e a cadastrada indica a possibilidade de ocorrência de erros nas bases de dados utilizadas para o cálculo das áreas passíveis de cadastramento; de erros na delimitação dos perímetros dos imóveis rurais cadastrados no CAR; de sobreposição entre áreas de imóveis rurais contíguos; de sobreposição de áreas de

144 CHIAVARI; LOPES; ARAÚJO, 2021, p. 39.

145 CHIAVARI; LOPES; ARAÚJO, 2021, p. 19 e p 40.

146 SILVA, Gilma Alves da; LANDAU, Elena Charlotte. Cadastro ambiental e indicadores cadastrais rurais. In: LANDAU, Elena Charlotte; SILVA, Gilma Alves da; MOURA, Larissa; HIRSCH, André; GUIMARÃES, Daniel Pereira (Orgs.). Dinâmica da produção agropecuária e da paisagem natural no Brasil nas últimas décadas: sistemas agrícolas, paisagem natural e análise integrada do espaço rural. Brasília: Embrapa, 2020. v. 4, cap. 54, p. 1969-2019. Disponível em: <<https://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/item/214962/1/Cap54-CAReIndicadoresCadRurais.pdf>>. Acesso em: 18 abr 2022.

imóveis rurais com áreas não passíveis de cadastramento, tais como Unidades de Conservação, Terras Indígenas e áreas embargadas¹⁴⁷.

Até o ano de 2021, um total de 6.326.000 imóveis rurais haviam sido inscritos no CAR em todo o país¹⁴⁸, superando, em cerca de 25% (1.280.000 unidades), o número de 5.044.000 de estabelecimentos rurais diagnosticados no Censo Agropecuário 2017¹⁴⁹, promovido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (Quadro 1).

Quadro 1 – Quantitativo de imóveis rurais cadastrados no CAR e levantados no Censo Agropecuário 2017 por Unidades da Federação

Estados	Imóveis Rurais			
	Censo Agropecuário 2017	CAR	Diferença	%
Acre	37.000	57.000	20.000	154%
Alagoas	98.000	105.000	7.000	107%
Amapá	8.200	8.000	200	98%
Amazonas	53.000	66.000	13.000	124%
Bahia	763.000	946.000	183.000	124%
Ceará	396.000	285.000	-111.000	72%
Distrito Federal	5.000	16.000	11.000	305%
Espírito Santo	108.000	103.000	-5.000	95%
Goiás	152.000	189.000	37.000	124%
Maranhão	219.000	232.000	13.000	106%
Mato Grosso	119.000	112.000	-7.000	94%
Mato Grosso do Sul	71.000	76.000	5.000	107%
Minas Gerais	610.000	908.000	298.000	149%
Pará	281.000	253.000	-28.000	90%
Paraíba	163.000	158.000	-5.000	97%
Paraná	305.000	476.000	171.000	156%
Pernambuco	281.000	309.000	28.000	110%
Piauí	245.000	233.000	-12.000	95%
Rio de Janeiro	65.000	52.000	-13.000	80%
Rio Grande do Norte	64.000	82.000	18.000	129%
Rio Grande do Sul	365.000	591.000	226.000	162%
Rondônia	91.000	139.000	48.000	152%
Roraima	17.000	20.000	3.000	119%
Santa Catarina	183.000	350.000	167.000	191%
São Paulo	188.000	388.000	200.000	206%
Sergipe	93.000	85.000	-8.000	91%
Tocantins	64.000	87.000	23.000	136%
TOTAL	5.044.200	6.326.000	1.282.200	125%

Elaborado pelo autor, a partir de dados apresentados por CHIVARI; LOPES; ARAÚJO, 2021, p. 42.

Considerando dados do ano de 2021, em termos relativos, o Distrito Federal é a Unidade da Federação que apresenta o maior número de imóveis cadastrados no CAR em relação ao número de estabelecimentos levantados no Censo Agropecuário 2017, superior a 300%, enquanto o Estado do Ceará é o que apresenta o menor número, com apenas 72% do número de estabelecimentos levantados pelo IBGE cadastrados no CAR. Os Estados da Bahia e Minas Gerais são os que apresentam o maior número de inscrições no CAR, com, respectivamente, 946.000 (cerca de 15% do total de cadastros) e 908.000 (cerca 14% do total

147 SILVA; LANDAU, 2020, p. 1971-1973.

148 CHIVARI; LOPES; ARAÚJO, 2021, p. 42.

149 BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Censo Agropecuário 2017, resultados definitivos. 2017. Disponível em <https://censoagro2017.ibge.gov.br/templates/censo_agro/resultadosagro/index.html>. Acesso em: 12 abr. 2022.

de cadastros) imóveis cadastrados, enquanto o Amapá, com 8.000 imóveis cadastrados, é o Estado com o menor número de inscrições (cerca de 0,1% do total de cadastros).

De uma maneira geral, o elevado número inscrições no CAR, demonstra o engajamento de proprietários e posseiros na inscrição de seus imóveis rurais.

A maior parte dos imóveis rurais inscritos no CAR apresenta passivos ambientais. Dos 5.690.597 imóveis cadastrados até fevereiro de 2019, 4.677.021 (82,19% do total) apresentavam RL a regularizar, totalizando área de 175.097.805,87 ha; e 1.669.590 (29,34% do total) apresentavam APP a recompor, com área de 4.480.378,82 ha.

Contudo, também é elevado número de proprietários e posseiros rurais que, ao se inscreverem no CAR, manifestam interesse na adesão ao PRA. Os responsáveis por 2.649.013 imóveis inscritos no CAR até fevereiro de 2019 (46,55% do total de imóveis cadastrados) manifestaram esse interesse¹⁵⁰.

Em relação à área relativa dos imóveis declarados com manifestação de interesse em adesão ao PRA, destacam-se os Estados do Espírito Santo (~100%), Acre (94,17%), Rio de Janeiro (87,46%), Maranhão (81,61%), Mato Grosso (79,23%), Ceará (78,17%), Rio Grande do Norte (78,06%), Goiás (76,46%), Paraíba (73,99%), Paraná (70,85%), Pernambuco (70,52%), Sergipe (70,20%), Alagoas (69,12%), Amazonas (67,40%), Rondônia (66,59%), Minas Gerais (65,35%), Roraima (63,31%), Rio Grande do Sul (60,67%) e o Distrito Federal (~100%). No Estado de São Paulo, os imóveis com declaração de interesse em adesão ao PRA totalizam apenas 0,03% da área total dos imóveis¹⁵¹, destoando dos demais Estados.

A maioria das Unidades da Federação já iniciaram a etapa de análise e de validação das informações autodeclaradas no CAR. Porém, essa etapa se apresenta como o principal gargalo para a implementação do Código Florestal, com grande diferença entre o número de cadastros com fluxo de análise iniciado e o número de cadastros com ciclo de análise finalizado, com a homologação das informações autodeclaradas¹⁵² (Quadro 2). Ou seja, ainda é muito baixo o número de cadastros validados, sem passivos ambientais ou, caso contrário, aptos a prosseguirem para a fase de PRA.

Até o ano de 2021, órgãos ambientais de todo o país analisaram 293.297 cadastros, que representam apenas 4,64% dos 6.326.000 imóveis cadastrados. Portanto, decorridos mais de 8 anos do lançamento do CAR em 2014¹⁵³, os Estados ainda não apresentam capacidade

150 SILVA; LANDAU, 2020.

151 SILVA; LANDAU, 2020.

152 CHIVARI; LOPES; ARAÚJO, 2021, p. 65.

153 BRASIL, 2014b.

para análise e validação das informações cadastradas, persistindo um passivo superior a 6.300.000 cadastros pendentes de avaliação.

Os Estados do Espírito Santo, Mato Grosso, Rondônia e Acre com, respectivamente, 71,29%, 45,54%, 23,09% e 21,05% dos cadastros inscritos analisados, são os que apresentam, proporcionalmente, a maior evolução na análise do CAR. Em posição inversa, os Estados do Amapá, Bahia, Minas Gerais, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Roraima, Sergipe e Tocantins não iniciaram a análise do CAR. Em 21 Unidades da Federação, o percentual de cadastros analisados é inferior a 10% ao número total de imóveis rurais inscritos.

Quadro 2 – Situação da análise e validação do CAR por Unidades da Federação

Estados	Imóveis Rurais					
	CAR	Analisados		Validados		
	Total	Total	% relação ao CAR	Total	% relação a Analisados	% relação ao CAR
Acre	57.000	12.000	21,05%	525	4,38%	0,92%
Alagoas	105.000	45	0,04%	1	2,22%	0,00%
Amapá	8.000	0	0,00%	0	0,00%	0,00%
Amazonas	66.000	12.000	18,18%	117	0,98%	0,18%
Bahia	946.000	0	0,00%	0	0,00%	0,00%
Ceará	285.000	21.000	7,37%	2.869	13,66%	1,01%
Distrito Federal	16.000	213	1,33%	50	23,47%	0,31%
Espírito Santo	103.000	73.425	71,29%	73.525	100,14%	71,38%
Goiás	189.000	5.900	3,12%	87	1,47%	0,05%
Maranhão	232.000	11.200	4,83%	864	7,71%	0,37%
Mato Grosso	112.000	51.000	45,54%	6.158	12,07%	5,50%
Mato Grosso do Sul	76.000	1.276	1,68%	1.276	100,00%	1,68%
Minas Gerais	908.000	0	0,00%	0	0,00%	0,00%
Pará	253.000	47.517	18,78%	2.120	4,46%	0,84%
Paraíba	158.000	1.356	0,86%	0	0,00%	0,00%
Paraná	476.000	17.000	3,57%	395	2,32%	0,08%
Pernambuco	309.000	0	0,00%	0	0,00%	0,00%
Piauí	233.000	0	0,00%	0	0,00%	0,00%
Rio de Janeiro	52.000	975	1,88%	204	20,92%	0,39%
Rio Grande do Norte	82.000	0	0,00%	0	0,00%	0,00%
Rio Grande do Sul	591.000	0	0,00%	0	0,00%	0,00%
Rondônia	139.000	32.100	23,09%	3.022	9,41%	2,17%
Roraima	20.000	0	0,00%	0	0,00%	0,00%
Santa Catarina	350.000	290	0,08%	13	4,48%	0,00%
São Paulo	388.000	6.000	1,55%	252	4,20%	0,06%
Sergipe	85.000	0	0,00%	0	0,00%	0,00%
Tocantins	87.000	0	0,00%	0	0,00%	0,00%
TOTAL	6.326.000	293.297	4,64%	91.478	31,2%	1,4%

Elaborado pelo autor, a partir de dados apresentados por CHIVARI; LOPES; ARAÚJO, 2021, p. 46.

Os cadastros validados (91.478) representam 31% do total de cadastros analisados (293.297) e apenas 1,4% do total de imóveis rurais inscritos no CAR (6.326.000). Além da extrema lentidão dos Estados na análise das informações autodeclaradas, esses números indicam que a maior parte dos CAR analisados (69%) apresentam pendências ou foram cancelados.

O elevado percentual de pendências e/ou cancelamentos nos cadastros analisados revela que as informações autodeclaradas são de baixa qualidade e não confiáveis para o alcance do objetivo almejado para o CAR, que é a integração de informações ambientais das

propriedades e posses rurais que sirvam de base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento. Essa constatação reforça a necessidade da urgente análise e validação, pelos órgãos competentes, das informações autodeclaradas no CAR, como forma de se ter, com brevidade, uma base de dados confiável que possibilite a efetiva implementação da Lei nº 12.651/2012.

O elevado número de pendências não solucionadas no CAR aponta, também, para a existência de outros fatores influenciando negativamente o avanço da validação dos cadastros e implementação do PRA. Uma breve explanação desses fatores é apresentada no capítulo 6 desta monografia.

O baixo percentual de CAR analisados, em relação ao número de cadastros inscritos, indica que os órgãos competentes para a análise não estão preparados para o processamento, no prazo necessário, de número tão elevado de análises e validações de informações autodeclaradas. A excessiva demora na análise e validação do CAR tem reflexos negativos nas etapas seguintes da regularização ambiental de imóveis rurais, na medida em que a ausência de validação impede a implementação do PRA nesses imóveis, impossibilita a assinatura de TC e impede ou, no mínimo, retarda o início da efetiva recomposição de APP e RL degradadas.

Um outro aspecto a considerar é que os Estados utilizam diferentes rotinas para a análise do CAR. Enquanto em 15 Estados a análise e validação é feita por impulso próprio, por meio de análises “ativas”, nos demais, a análise é feita apenas sob demanda, para atendimento de necessidades de processos de licenciamento e fiscalização ou de processos judiciais, por meio de análises “reativas”. Ou seja, na maior parte dos Estados a análise não é movida pelo interesse direto na validação do CAR, no prosseguimento da regularização ambiental do imóvel e na recomposição ambiental da área degradada, mas feita em reação à provocação externa, para atendimento de interesses secundários, que poderiam já estar supridos caso a validação do CAR houvesse evoluído em prazo razoável.

Até recentemente, toda a análise e validação de cadastros era feita de forma manual por servidores dos órgãos estaduais. Somente em julho de 2021, o MAPA lançou o sistema Análise Dinamizada do Cadastro Ambiental Rural (AnalisaCAR), ferramenta desenvolvida pelo SFB que possibilita a análise automatizada do CAR, com a realização de cruzamentos de dados para verificação de informações geográficas relativas à localização de APP, RL e AUR e, quando for o caso, de excedentes de vegetação nativa declarados pelos proprietários e posseiros de imóveis rurais, comparando informações georreferenciadas disponíveis em

bancos de dados e possibilitando o apontamento da regularidade ambiental, ou não, das informações autodeclaradas^{154, 155}.

A análise dinamizada produz uma pré-retificação dos cadastros autodeclarados, que deve ser validada pelo proprietário ou possuidor do imóvel rural. Caso o proprietário ou o possuidor do imóvel não concorde com a pré-retificação decorrente da análise dinamizada, o cadastro deve ser analisado manualmente pelo órgão público competente.

Com o AnalisaCAR, pretende-se a agilização das análises das informações autodeclaradas efetuadas pelos proprietários e posseiros, abreviando a validação do CAR e a implantação do PRA¹⁵⁶. No ano de 2021, a análise dinamizada foi iniciada, de forma incipiente, no Amapá, Amazonas, Distrito Federal, Paraná e Rio de Janeiro¹⁵⁷.

Em função da excessiva morosidade na fase de análise dos CAR e do baixo percentual de validação, a implementação dos PRA também se encontra muito aquém do esperado. Apenas os Estados do Acre, Mato Grosso, Rondônia e Pará dispõem de PRA implementado, com poucos TC assinados (Quadro 3).

Quadro 3 – Situação da implantação do PRA em quatro Unidades da Federação

Estados	Imóveis Rurais				
	CAR Validados			TC	
	Total	Passivo Ambiental	% do Total	Total	% do Passivo Ambiental
Acre	525	508	96,8%	296	58,3%
Mato Grosso	6.158	2.064	33,5%	454	22,0%
Pará	2.120	1.403	66,2%	280	20,0%
Rondônia	3.022	2.670	88,4%	139	5,2%
TOTAL	11.825	6.645	56,2%	1.169	17,6%

Elaborado pelo autor, a partir de dados apresentados por CHIVARI; LOPES; ARAÚJO, 2021, p. 67.

Nos quatro Estados que já dispõem de PRA, de um total de 11.825 imóveis rurais com cadastros validados, 6.645 (56,2% do total) apresentam passivos ambientais. O Acre é o Estado que apresenta, proporcionalmente, o maior percentual de imóveis com passivo ambiental (96,8% do total de cadastros validados). Por outro lado, Mato Grosso é o que

154 BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Ferramenta de análise dinamizada vai agilizar a verificação dos dados do CAR pelos estados. Publicado em 10 de julho de 2021. 2021b. Disponível em <<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/ferramenta-de-analise-dinamizada-vai-agilizar-a-verificacao-dos-dados-do-car-pelos-estados>>. Acesso em: 17 abr. 2021.

155 BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Mapa lança ferramenta para facilitar a regularização ambiental de propriedades rurais. Publicado em 20 de dezembro 2021. 2021d. Disponível em <<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/mapa-lanca-ferramenta-para-facilitar-a-regularizacao-ambiental-de-propriedades-rurais>>. Acesso em: 17 abr. 2022.

156 SÃO PAULO. Secretaria de Agricultura e Abastecimento. Programa Agro Legal – a análise dinamizada do cadastro ambiental rural – car. 2020. Disponível em <<https://www.cati.sp.gov.br/porta1/themes/unify/arquivos/produtos-e-servicos/NotaTecnicaAnaliseDinamizada.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2022.

157 CHIVARI; LOPES; ARAÚJO, 2021, p. 45.

apresenta o menor percentual de imóveis com passivo ambiental (33,5% do total de cadastros validados).

Em tese, os imóveis rurais com passivo ambiental poderiam seguir, no SICAR, para a etapa de regularização ambiental, de adesão voluntária. No entanto, não se verifica a evolução para essa etapa. Possíveis causas para essa não evolução são apresentadas no capítulo 6 deste trabalho.

Até o ano de 2021, foram subscritos apenas 1.169 TC para regularização ambiental, o que representa, em termos nacionais, 17,6% dos CARs validados relativos a imóveis rurais com passivo ambiental. Mais uma vez, o Acre é o Estado que apresenta, proporcionalmente, o maior percentual (58,3%) de imóveis com CAR validado e presença de passivo ambiental que seguiram para a etapa de regularização ambiental, com subscrição de TC, e Rondônia tem o menor percentual (5,2%).

Os dados relativos à implementação do PRA são indicativos, além do atraso na implementação do CAR pelos Estados, do elevado número de imóveis rurais no Brasil que apresentam passivos ambientais e, também, da ineficiência das medidas previstas na Lei nº 12.612/2012 para a promoção da regularização ambiental, com a recomposição ambiental de áreas degradadas.

A ineficiência dos Estados na análise e validação do CAR e implementação do PRA tem consequências na responsabilização administrativa, penal e civil por danos contra a flora, tema do próximo capítulo.

5 EFEITOS DA MORA NA VALIDAÇÃO DO CAR E IMPLEMENTAÇÃO DO PRA NA RESPONSABILIZAÇÃO POR DANOS CONTRA A FLORA

Com a vedação de autuação promovida pela Lei nº 12.651/2012, sem a devida interrupção do prazo prescricional desde a data de publicação dessa lei, a subsistência de sanções administrativas e penais relacionadas às infrações ambientais praticadas em data anterior a 22 de julho de 2008 se torna dependente da eficiência (qualidade e celeridade) dos Estados na validação do CAR e na implementação do PRA.

A prescrição, uma das causas da extinção da punibilidade relacionada ao decurso temporal, consiste na perda do direito de punir do Estado pelo seu não exercício em determinado lapso de tempo previsto em lei. A este trabalho interessa a análise da prescrição das infrações administrativas ambientais relativas à supressão irregular de vegetação em APP, RL e AUR praticadas em data anterior a 22 de julho de 2008, infrações que estão tipificadas nos artigos 43, 44, 48 e 51 do Decreto nº 6.514/2008. Interessa, também, a análise da prescrição dos correlatos crimes ambientais contra a flora previstos nos artigos 38, 39 e 48 da Lei nº 9.605/1998.

Ainda que exista diferença técnica entre a prescrição e a decadência¹⁵⁸, o termo prescrição será utilizado genericamente neste trabalho. Primeiro, porque na Lei nº 9.873/1999, que trata de infrações administrativas, os prazos para ação punitiva estatal, inclusive os decadenciais, são tratados indistintamente como prazos prescricionais. Segundo, porque na esfera criminal a decadência incide nas ações penais de iniciativa privada ou de iniciativa pública condicionada à representação, que não é o caso dos crimes ambientais aqui tratados, que, por interessarem a toda a coletividade, são objeto de ação penal pública.

Na esfera federal, os prazos prescricionais para a apuração e punição de infrações administrativas ambientais estão previstos na Lei nº 9.873/1999¹⁵⁹ e regulamentados nos artigos 21 a 23 do Decreto nº 6.514/2008. O prazo prescricional para a ação punitiva da Administração Pública Federal é de 5 (cinco) anos, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que essa tiver cessado. Porém, quando o fato objeto da ação punitiva também constituir crime, o que é frequente em infrações administrativas ambientais, a prescrição é regida pelo prazo previsto na lei penal¹⁶⁰. A

158 No Direito Administrativo, prazo prescricional é o lapso temporal estabelecido para que a Administração Pública cobre, em juízo, a multa decorrente de crédito fiscal constituído por meio de auto de infração. A prescrição extingue a pretensão e as ações condenatórias. Por sua vez, o prazo decadencial é o prazo que Administração Pública dispõe para a apuração e eventual punição de infração à legislação. A decadência extingue o direito potestativo e as ações constitutivas (WEDY; MOREIRA, 2019, p. 229).

159 BRASIL, 1999.

160 BRASIL, 2008. Art. 21, caput e § 3º, Decreto nº 6.514/2008.

prescrição incide, também, no procedimento administrativo paralisado por mais de 3 anos, pendente de julgamento ou despacho¹⁶¹.

A prescrição da ação punitiva é interrompida pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital; por ato inequívoco, que importe apuração do fato; pela decisão condenatória recorrível; por ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da Administração Pública Federal¹⁶². O início da ação de apuração de infração ambiental pela administração se dá com a lavratura do auto de infração¹⁶³.

O prazo de prescrição de crimes ambientais é definido pela escala apresentada no artigo 109 do Código Penal¹⁶⁴, que tem como referência o máximo da pena privativa de liberdade abstratamente prevista para o tipo penal. O termo inicial da prescrição de crimes, como regra, começa a correr no dia em que o fato delituoso foi praticado e se consumou. Contudo, se o crime é permanente, o prazo só começará a correr a partir do dia em que cessar a permanência¹⁶⁵.

A contagem do prazo prescricional de crimes é interrompida pelo recebimento da denúncia ou da queixa; pela pronúncia; pela decisão confirmatória da pronúncia; pela publicação da sentença ou acórdão condenatórios recorríveis; pelo início ou continuação do cumprimento da pena; e pela reincidência¹⁶⁶.

Vale notar que as infrações administrativas ambientais previstas nos artigos 43, 44 e 48 do Decreto nº 6.514/2008 também constituem crimes previstos nos artigos 38, 39 e 48 da Lei nº 9.605/1998. Assim, essas infrações administrativas ambientais têm o prazo de prescrição regido pelo artigo 109 do Código Penal.

Feita essa introdução geral, a seguir serão destacadas as particularidades das infrações administrativas e dos crimes contra a flora, que constituem o foco deste trabalho.

Os crimes previstos no artigo 38 (destruir ou danificar floresta considerada de preservação permanente, mesmo que em formação, ou utilizá-la com infringência das normas de proteção) e no artigo 39 (cortar árvores em floresta considerada de preservação permanente, sem permissão da autoridade competente) da Lei nº 9.605/1998¹⁶⁷, tornados anistiáveis pela Lei nº 12.651/2012, mediante condições, têm, como regra, a pena máxima de

161 BRASIL, 1999. Art. 1º, Lei nº 9.873/1999.

162 BRASIL, 1999. Art. 2º, Lei nº 9.873/1999.

163 BRASIL, 2008. art. 21, § 1º, Decreto nº 6.514/2008.

164 BRASIL. Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. 1940. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm>. Acesso em: 8 mar. 2022.

165 BRASIL, 1940. Artigo 111, inciso III, Código Penal.

166 BRASIL, 1940. Art.117 do Código Penal.

167 BRASIL, 1998.

3 (três) anos de detenção para a modalidade dolosa. Por sua vez, o crime previsto no artigo 48 da Lei nº 9.605/1998 (impedir ou dificultar a regeneração natural de florestas e demais formas de vegetação), também anistiável, tem pena máxima de 1 (um) ano de detenção.

Portanto, conforme a escala de prescrição prevista no artigo 109 do Código Penal, a pretensão punitiva para os crimes previstos nos artigos 38 e 39 da Lei nº 9.605/1998 prescreve, no máximo, no prazo de 8 (oito) anos após a consumação¹⁶⁸. Por sua vez, a pretensão punitiva para o crime previsto no artigo 48 da Lei nº 9.605/1998 prescreve, no máximo, em 4 (quatro) anos após a consumação.

Assim, prescreve, também, em 8 (oito) anos após a consumação a pretensão punitiva para as infrações administrativas previstas nos artigos 43 e 44 do Decreto nº 6.514/2008 e em 4 (quatro) anos para a infração administrativa prevista no artigo 48 desse mesmo decreto.

Já a pretensão punitiva para a infração administrativa tipificada no artigo 51 do Decreto nº 6.514/2008 (destruir, desmatar, danificar ou explorar floresta ou qualquer tipo de vegetação nativa ou de espécies nativas plantadas, em área de reserva legal ou servidão florestal, de domínio público ou privado, sem autorização prévia do órgão ambiental competente ou em desacordo com a concedida), que não tem correspondência em tipo penal, prescreve no prazo de 5 (cinco) anos.

Deve ser feita distinção quanto à forma de consumação e, por conseguinte, de prescrição, entre os crimes previstos nos artigos 38, 39 e o crime previsto no artigo 48 da Lei nº 9.605/1998. Os crimes “destruir ou danificar floresta considerada de preservação permanente, mesmo que em formação, ou utilizá-la com infringência das normas de proteção” (art. 38) e “cortar árvores em floresta considerada de preservação permanente, sem permissão da autoridade competente” (art. 39), tem consumação instantânea, a partir da qual se inicia a contagem do prazo prescricional. O crime “impedir ou dificultar a regeneração natural de florestas e demais formas de vegetação” (art. 48), por ser de natureza permanente, prolonga-se no tempo até o cessamento da atividade lesiva, quando, então, ocorre a consumação e será iniciada a contagem do prazo para a prescrição¹⁶⁹.

Paralelamente, a mesma distinção se aplica às infrações administrativas previstas nos artigos 43, 44 e 51, que são de consumação instantânea, e a infração administrativa prevista no artigo 48 do Decreto nº 6.514/2008, que é de natureza permanente.

168 BRASIL, 1940. Art. 109, inciso V, Código Penal.

169 MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. Particularidades da prescrição em matéria de crimes ambientais. Consultor Jurídico. 2019. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2019-ago-24/particularidades-prescricao-materia-crimes-ambientais>>. Acesso em: 15 mar. 2022.

Desde a publicação da Lei nº 12.651/2012, em 28 de maio de 2012, a vedação de autuação por infrações praticadas antes de 22 de julho de 2008 tem impedido o início de ação da Administração Pública para apuração dessas infrações ambientais, marco para a interrupção dos prazos prescricionais das infrações administrativas e dos crimes contra a flora.

Mas é importante observar que, no texto da Lei nº 12.651/2012, consta a interrupção do prazo prescricional apenas de crimes ambientais¹⁷⁰, o que se dá com a subscrição de TC para recomposição ambiental, no âmbito do PRA. A ausência de previsão para a interrupção da prescrição de infrações administrativas ambientais motivou o questionamento dos §§ 4º e 5º do artigo 59 da Lei nº 12.651/2012 na ADI nº 4.902, proposta pelo PGR, e na ADI nº 4.937, proposta pelo PSOL.

Ao julgar essas ADI, o STF entendeu pela necessidade de, também, resguardar a interrupção da prescrição punitiva de infrações administrativas ambientais praticadas antes de 22 de julho de 2008, dando interpretação conforme a Constituição aos §§ 4º e 5º do artigo 59 da Lei nº 12.651/2012, aplicando-lhe, extensivamente, o disposto no § 1º do artigo 60 da mesma lei. Ou seja, o STF entendeu que a subscrição de TC no âmbito do PRA interrompe a prescrição da pretensão punitiva e suspende a punibilidade de crimes ambientais e, também, de infrações administrativas ambientais:

Interpretação conforme do art. 59, §§ 4º e 5º, de modo a afastar, **no decurso da atuação de compromissos subscritos nos Programas de Regularização Ambiental**, o risco de decadência ou prescrição, seja dos ilícitos ambientais praticados antes de 22.07.2008, seja das sanções dele decorrentes, aplicando-se extensivamente o disposto no § 1º do art. 60 da Lei nº 12.651/2012. (grifei)

A interpretação conforme dada a esses dispositivos confirma a data de subscrição do TC no âmbito do PRA, firmado individualmente em cada CAR, como o marco temporal para a interrupção da prescrição de infrações ambientais relativas à supressão irregular de vegetação em APP, RL e AUR cometidas antes de 22 de julho de 2008.

Como visto, a subscrição de TC de recomposição ambiental exige, primeiro, a análise e validação do CAR pelo órgão competente; depois, a adesão voluntária do proprietário ou possuidor de imóvel rural ao PRA. Logo, não é definido um marco temporal único para a interrupção da prescrição de ilícitos ambientais cujas autuações são vedadas pela lei. Em vez disso, o marco temporal é casuístico, dependente da eficiência dos diferentes Estados para a análise e validação do CAR, implementação do PRA, convocação de proprietários e posseiros rurais para a assinatura do TC e, inclusive, é dependente da vontade dos próprios infratores de aderirem ou não ao PRA, firmando o TC.

170 BRASIL, 2012a. Art. 60, § 1º, Lei nº 12.651/2012.

Assim, o período compreendido entre o dia 28 de maio de 2012, data de publicação da Lei nº 12.651/2012, até o dia incerto da subscrição de cada TC no âmbito do PRA, em que é vedada a autuação por essas infrações, transcorre descoberto de proteção contra a prescrição, o que pode resultar em impunidade em muitos casos de infrações administrativas e crimes ambientais contra a flora.

Como já comentado, o PRA ainda aguarda implementação na maior parte das Unidades da Federação e a análise e validação do CAR vem ocorrendo de maneira muito lenta. Até o ano de 2021, passados quase 10 anos da publicação da Lei nº 12.651/2012, a análise e a validação das informações autodeclaradas no CAR pouco avançou. Mais de 93% dos 6.326.000 cadastros efetuados ainda aguardam a análise pelo órgão competente. Dos 293.297 cadastros analisados, cerca de 69% deles aguardam a regularização de pendências nas informações prestadas e a complementação de documentos, ao passo que apenas 91.478 CAR (1,4% do total de imóveis inscritos) estão validados.

Na ausência de implementação do PRA pelas Unidades da Federação, a fase de celebração de TC, necessária a interrupção da prescrição da pretensão punitiva de infrações administrativas e de crimes ambientais consumados em data anterior a 22 de julho de 2008 não foi alcançada em muitos Estados. Naqueles que implantaram PRA, a adesão, com assinatura de TC, é ínfima numericamente, alcançando apenas 1.169 imóveis rurais, ou seja, menos de 0,02% do total de imóveis cadastrados em todo o país.

Os números atuais do estado de análise e validação do CAR e de implementação do PRA indicam o insucesso na formação de um banco de dados e da integração de informações ambientais confiáveis sobre as propriedades e posses rurais do país, com evidente prejuízo ao controle, ao monitoramento, ao planejamento ambiental e econômico e ao combate ao desmatamento. Aqueles números indicam, também, o insucesso da regularização ambiental dos imóveis rurais e da recomposição ambiental. Ou seja, apontam para o fracasso, até o momento, em alcançar os principais objetivos pretendidos para o CAR.

Com a demora dos Estados na análise e validação do CAR, o prazo para a implementação do PRA pelas Unidades da Federação, inicialmente previsto para findar em 28 de maio de 2014, vem sendo sucessivamente prorrogado. Atualmente, a data limite para adesão ao PRA é o dia 31 de dezembro de 2022.

As sucessivas prorrogações do prazo para a implementação do PRA, decorrentes da ineficiência dos Estados na validação do CAR, fez com que a vedação de autuações por infrações relativas à supressão irregular de vegetação em APP, RL e AUR consumadas em

data anterior a 22 de julho de 2008 persistisse durante todo o transcurso do prazo de prescrição dessas infrações.

A combinação de sucessivas prorrogações de prazo para implementação do PRA, sem interrupção do prazo prescricional, com a demora na análise e validação do CAR e na implementação do PRA pelos órgãos competentes teve consequências no campo da responsabilização por infrações administrativas ambientais e por crimes ambientais, com a extinção da punibilidade por prescrição (Quadro 4).

Quadro 4 – Data limite de prescrição de infrações administrativas relacionadas à APP, RL e AUR praticadas em data anterior a 22 de julho de 2008 com autuações vedadas pela Lei nº 12.651/2012.

Infração Administrativa Ambiental		Crime Ambiental			Prazo Prescricional	Consumação	Prescrição
Decreto 6.514/2008	Tipificação	Lei 9.605/1998	Tipificação	Pena Máxima			
Art. 43	Destruir ou danificar florestas ou demais formas de vegetação natural ou utilizá-las com infringência das normas de proteção em APP, sem autorização do órgão competente ou em desacordo com a obtida.	Art. 38	Destruir ou danificar floresta considerada de preservação permanente ou utilizá-la com infringência das normas de proteção.	3 anos	8 anos	Instantânea	22/07/16
Art. 44	Cortar árvores em APP, sem permissão da autoridade competente.	Art. 39	Cortar árvores em floresta considerada de preservação permanente, sem permissão da autoridade competente.	3 anos	8 anos	Instantânea	22/07/16
Art. 48	Impedir ou dificultar a regeneração natural de florestas ou demais formas de vegetação nativa em APP ou RL.	Art. 48	Impedir ou dificultar a regeneração natural de florestas e demais formas de vegetação	1 ano	4 anos	Permanente	22/07/12
Art. 51	Destruir, desmatar, danificar ou explorar floresta ou qualquer tipo de vegetação nativa ou de espécies nativas plantadas, em área de RL ou servidão florestal, sem autorização prévia do órgão ambiental competente ou em desacordo com a concedida.				5 anos	Instantânea	22/07/13

A pretensão punitiva de infrações administrativas relativas ao artigo 51 do Decreto nº 6.514/2008, que não corresponde a crime ambiental, não autuadas se encontra prescrita, no mínimo, desde 22 de julho de 2013, decorridos 5 (cinco) anos da consumação. As relativas ao artigo 43 e ao artigo 44 do Decreto nº 6.514/2008, que correspondem a crimes ambientais com pena máxima de 3 (três) anos de detenção, desde, no mínimo, 22 de julho de 2016, decorridos 8 (oito) anos da consumação.

Situação distinta é a da pretensão punitiva de infrações administrativas relativas ao artigo 48 do Decreto nº 6.514/2008, que corresponde a crime ambiental com pena máxima de 1 (um) ano de detenção. Se consumadas até 22 de julho de 2008 e não autuadas, a pretensão punitiva está prescrita, no mínimo, desde 22 de julho de 2012. A prescrição dessa infração não pode ser atribuída à demora na análise do CAR e na implementação do PRA.

Além de acarretar a prescrição de infrações administrativas, a combinação da morosidade da Administração Pública e das sucessivas prorrogações do prazo para a implementação do PRA também favoreceu a prescrição de crimes ambientais previstos nos artigos 38, 39 e 48 da Lei nº 9.605/1998, que deixaram de ser notificados ao Ministério Público para a propositura de ação penal pública. Consumados em data anterior a 22 de julho de 2008 e não notificados, crimes previstos nos artigos 38 e 39 estão prescritos, no mínimo, desde 22 de julho de 2016; se relativos ao artigo 48, estão prescritos, no mínimo, desde 22 de julho de 2012 (data anterior à de entrada em vigor da Lei nº 12.651/2012).

A comentada extinção da punibilidade por prescrição tem consequências ambientais importantes. Antes da ocorrência de prescrição, a extinção da punibilidade das infrações administrativas era moeda de troca para a adesão de proprietários e posseiros de imóveis com passivos ambientais ao PRA e, como consequência, para a recomposição de parcelas de áreas irregularmente degradadas. Com a prescrição, impulsionada pela vedação de autuação associada a ineficiência dos Estados na validação do CAR e na implementação do PRA, infrações administrativas e crimes ambientais consumados em data anterior a 22 de julho ficaram impunes, sem a obtenção de contrapartidas em recomposição ambiental.

A extinção da punibilidade de infrações administrativas e de crimes ambientais é possível causa de baixa adesão de proprietários e posseiros de imóveis rurais ao PRA que se levanta no capítulo 6 deste trabalho.

É importante destacar que a infração administrativa prevista no artigo 48 do Decreto nº 6.514/2008, assim como o crime previsto no artigo 48 da Lei nº 9.605/1998, relativos ao impedimento ou dificuldade da regeneração natural de florestas e demais formas de vegetação, são de natureza permanente. Portanto, a consumação da infração administrativa e do crime correspondente se dá quando cessa o impedimento ou a dificuldade da regeneração da vegetação, momento em que se inicia a contagem do prazo prescricional. Dessa forma, proprietários ou posseiros de imóveis rurais que mantêm ocupações em APP sem, contudo, terem aderido ao PRA, inclusive aqueles que tiveram garantida a continuidade de atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo e de turismo rural exercidas em APP de áreas rurais consolidadas, até 22 de julho de 2008¹⁷¹, e aqueles que, tendo aderido ao PRA, descumprem o TC de recomposição ambiental firmado, permanecem na prática de infração administrativa e penal ambiental e não são alcançados pela anistia ou prescrição.

Ao final do prazo para adesão ao PRA, esses proprietários se sujeitarão à responsabilização civil, administrativa e penal pelos danos ambientais causados. Autuações

171 BRASIL, 2012a. Art. 61-A, §§ 1º a 7º, Lei nº 12.651/2012.

administrativas pelo impedimento ou dificuldade da regeneração natural de florestas e demais formas de vegetação poderão ser lavradas a partir da data limite para adesão ao PRA, atualmente prevista para o dia 31 de dezembro de 2022, ou a partir da data de verificação de descumprimento do TC subscrito.

Por fim, destaca-se importante reflexo da ineficiência dos estados na validação do CAR e implementação do PRA na responsabilização civil por danos contra a flora. A autorização provisória para a continuidade de atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo e de turismo rural consolidadas até 22 de julho de 2008 tem sido prolongada pelas sucessivas prorrogações do prazo de adesão ao PRA, impedindo a responsabilização civil de proprietários e posseiros que ocupam irregularmente APP, RL e AUR.

Com a implementação do CAR e o fim do prazo para adesão ao PRA, atualmente previsto para o dia 31 de dezembro de 2022, cessa, para proprietários e posseiros de imóveis rurais que optarem pela não adesão ao PRA, a possibilidade de obtenção de benefícios das anistias concedidas pela Lei nº 12.651/2012, inclusive o da anistia da obrigação de reparação integral do dano. Portanto, na ausência de adesão ao PRA, proprietários e posseiros de imóveis rurais se sujeitam à responsabilização civil de recomposição integral da APP, RL e AUR degradada, nos limites originalmente previstos nos artigos 4º e 12 da Lei nº 12.651/2012, que é imprescritível, conforme decidido recente pelo STF, em 20 de abril de 2020, no Recurso Extraordinário nº 654.833, com repercussão geral¹⁷².

172 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 654.833 Acre. Relator Ministro Alexandre de Moraes. Julgado em 20/04/2020. Disponível em <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15343546770&ext=.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2022.

6 A PRESCRIÇÃO DE INFRAÇÕES ADMINISTRATIVAS E CRIMES AMBIENTAIS COMO CAUSA PARA A BAIXA ADESÃO DE PROPRIETÁRIOS E POSSEIROS DE IMÓVEIS RURAIS AO PRA

As inscrições de imóveis rurais no CAR superam as expectativas da Administração Pública, ultrapassando, em cerca de 25%, o número de estabelecimentos rurais levantados pelo IBGE no Censo Agropecuário 2017. No ato da inscrição no CAR, cerca de 47% dos proprietários e posseiros de imóveis rurais manifestam interesse na adesão ao PRA. Os cadastros validados até o ano de 2021 indicam que 56,2% dos imóveis rurais possuem passivos ambientais e, portanto, podem evoluir para a etapa de PRA.

No entanto, na atualidade, verifica-se uma baixa adesão efetiva de proprietários e posseiros de imóveis rurais ao PRA, com a subscrição de apenas 1.169 TC de recomposição ambiental, que representam 17,6% dos CAR validados relativos a imóveis com passivo ambiental e menos de 0,02% do total de cadastros inscritos.

Uma primeira possível causa para a baixa adesão ao PRA pode ser a ausência de representatividade da amostra, em decorrência do baixo número de CAR validados pelos Estados que implementaram o PRA. Os Estados do Acre, Mato Grosso, Pará e Rondônia validaram apenas 0,9%, 5,5%, 0,8% e 2,2% do total de imóveis rurais inscritos no CAR, respectivamente.

Outra possível causa é a indisponibilidade do Módulo de Regularização Ambiental no SICAR, de uso alternativo para os Estados que não possuem sistema próprio, desde 2019 até 20 de dezembro de 2021¹⁷³. A utilização das ferramentas desenvolvidas pelo SFB traz vantagens óbvias, tais como a economia de recursos escassos, a uniformização de procedimentos e o compartilhamento de conhecimentos, mas também cria, como efeito colateral adverso, uma dependência extrema dos Estados em relação ao SFB para rodar o sistema do PRA, fazendo com que qualquer decisão do governo federal relacionada ao SICAR os afete diretamente¹⁷⁴.

Outro ponto que afeta negativamente a adesão ao PRA é a dificuldade de comunicação de órgãos encarregados da análise dos cadastros com proprietários e posseiros de imóveis rurais¹⁷⁵, tanto daqueles com sucesso na validação quanto daqueles com pendências. Uma vez constatada pendência nas informações autodeclaradas ou validado o CAR, o órgão competente integrante do Sisnama deve convocar o proprietário ou possuidor

173 BRASIL. 2021b.

174 CHIVARI; LOPES; ARAÚJO, 2021, p. 62.

175 CHIVARI; LOPES; ARAÚJO, 2021, p. 47.

para assinar o TC, que constituirá título executivo extrajudicial¹⁷⁶. Não sendo possível, ou estando dificultada a comunicação, ou seja, a convocação, não há o avanço para a fase de subscrição de TC e de efetiva recomposição ambiental. Chiavari, Lopes e Araújo apontam que, em muitos casos, as inscrições foram feitas por consultores técnicos, que ficaram na posse da senha de acesso ao SICAR, e, agora, os órgãos não conseguem notificar, pelo próprio sistema, os proprietários ou posseiros dos imóveis. Apontam, também, dificuldades de comunicação relacionadas à falhas na infraestrutura de tecnologia da informação, como o ocorrido no, ano ano de 2021, no módulo de análise por equipe do SICAR, que fez com que respostas às notificações ficassem "perdidas" no sistema, impossibilitando o avanço da análise. Importante observar que a implementação do AnalisaCAR, que irá acelerar o processo de análise das informações autodeclaradas, não é solução para os problemas de comunicação entre órgãos estaduais e proprietários e posseiros de imóveis rurais.

Ao contrário do CAR, de inscrição obrigatória, o PRA é de adesão voluntária. Assim, outra possível causa para a baixa adesão é a ausência de interesse de proprietários e posseiros de imóveis rurais em efetivamente aderirem ao PRA. Chiavari, Lopes e Araújo¹⁷⁷ citam como desmotivadores da adesão ao PRA o custo elevado de medidas necessárias à recomposição ambiental, tal como a construção de cercas para o isolamento da área em processo de recomposição, e a ausência de condições facilitadas de financiamento e de ampliação de limites créditos para a regularização ambiental do imóvel.

A ausência de interesse na adesão ao PRA também é impulsionada pelo sentimento de impunidade de proprietários e posseiros de imóveis rurais em face dos danos ambientais praticados. Pena (2020)¹⁷⁸, analisando o efeito das anistias concedidas pela Lei nº 12.651/2012 no comportamento de pequenos proprietários rurais, verificou que aqueles anistiados desmataram mais a RL a partir do ano de 2012 do que os não anistiados, associando a mudança de comportamento dos proprietários rurais a um possível sentimento de isenção do cumprimento da lei florestal, gerado pelas anistias concedidas¹⁷⁹.

176 BRASIL, 2012a. Art. 59, §3º, Lei nº 12.651/2012.

177 CHIAVARI; LOPES; ARAÚJO, 2021. p. 67.

178 PENA, Marina Garcia. Análise da Influência da anistia às pequenas propriedades no comportamento do proprietário rural ao desmatar. Dissertação (mestrado em Economia), Fundação Getúlio Vargas. São Paulo: FGV, 2020. 66 p. Disponível em <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/29763/Disserta%c3%a7%c3%a3o_marina_pena_v4.pdf?sequence=7&isAllowed=y>. Acesso em: 02 mar. 2022.

179 O histórico de dados de desmatamento da Amazônia Legal disponibilizado pelo INPE (BRASIL, 2021) reforça a tese que alterações promovidas pela Lei 12.651/2012, ao sinalizarem que infrações administrativas ambientais, crimes ambientais, obrigação de reparação integral do dano podem ser anistiadas, serviram de incentivo ao desmatamento. As taxas anuais de desmatamento na Amazônia Legal, que decresceram desde o ano 2004 até o ano 2012, quando apresentou o seu menor valor histórico, voltaram a crescer a partir do ano 2013, atingindo, em 2021, valor semelhante ao observado para o ano 2006.

Outra possível causa que se levanta neste trabalho, que desmotiva proprietários e posseiros de imóveis rurais a aderirem ao PRA é a redução, pela prescrição de infrações administrativas e de crimes ambientais, de incentivos oferecidos na Lei nº 12.651/2012, como contrapartida à recomposição ambiental.

A regularização ambiental do imóvel no âmbito do PRA possibilita a conversão de multas administrativas ambientais em serviços ambientais e a extinção da punibilidade de crimes ambientais praticados em data anterior a 22 de julho de 2008. A autodeclaração de informações ambientais no CAR, inclusive de passivos ambientais, municia os Estados de informações relativas a infrações administrativas ambientais e a crimes ambientais praticados, mesmo daqueles não autuados ou denunciados. Não por acaso, a Lei nº 12.651/2012 veda a autuação de infrações administrativas ambientais, desde a data de sua publicação até a data de implantação do PRA em cada Estado¹⁸⁰.

Devido à ineficiência dos órgãos competentes para a análise e validação do CAR e implementação do PRA em prazo hábil para possibilitar a aplicação de sanções, as infrações administrativas ambientais consumadas em data anterior a 22 de julho de 2008 e não autuadas se encontram todas prescritas.

Com isso, as anistias, condicionadas à reparação parcial do dano ambiental, de infrações administrativas e penais praticadas antes de 22 de julho de 2008, reconhecidas como incentivos à adesão ao PRA no parecer apresentado pelo Advogado-Geral da União e no voto do Ministro Dias Toffoli no julgamento das ADI nº 4.901, 4.902, 4.903, 4.937 e da ADC nº 42, não são mais atrativos para a regularização ambiental de imóveis rurais.

Mas, como causa de fundo, prevalece a ausência de preparação e estruturação dos órgãos ambientais estaduais para o enfrentamento de demandas relacionadas ao CAR. A falta de estrutura dos órgãos ambientais, limitando as ações ao campo do comando e controle, já era apontada no parecer do deputado Aldo Rabelo, relator do Projeto de Lei nº 1876/1999 que deu origem à Lei nº 12.651/2012¹⁸¹.

Decorridos 10 anos da aprovação da nova lei florestal, os Estados ainda não se mostram aptos para a realização, em tempo hábil, de análises das informações autodeclaradas em mais de 6.300.000 CAR. A maior parte dos Estados nem sequer iniciou a análise ativa dos CAR, realizando apenas análises passivas, para atendimento de interesses diversos da validação do CAR propriamente dita. Também não demonstram eficiência no

180 BRASIL, 2012a. Art. 59, § 4º, Lei nº 12.651.

181 BRASIL. Câmara dos Deputados. Parecer do relator deputado federal Aldo Rebelo (PCdoB - SP) ao Projeto de Lei nº 1876/99 e apensados. 2010. Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=777725&filename=Tramitacao-PL+1876/1999>. Acesso em: 9 abr. 2022.

desenvolvimento de sistemas informatizados de análise, ficando na dependência daqueles desenvolvidos pela União. Não há canais eficientes de comunicação com proprietários e posseiros de imóveis rurais, dificultando a convocação para a retificação de informações, apresentação de documentos ou subscrição de TC. E, sobretudo, os Estados não dispõem de equipe técnica exclusiva e adequadamente dimensionada para o atendimento de demandas do CAR. Chiavari, Lopes e Araújo¹⁸² indicam que os Estados de Mato Grosso e Pará, que apresentam o maior número de CAR validados e de TC subscritos, somente conseguiram esse progresso com o incremento no número de analistas dedicados ao CAR.

Em função dessa ineficiência, os Estados perderam importante ponto de negociação para adesão ao PRA, a anistia de infrações administrativas ambientais e de crimes ambientais relativos à supressão irregular de vegetação em APP, em RL e em AUR praticada antes de 22 de julho de 2008, muitos dos quais tiveram a punibilidade extinta por prescrição.

O AnalisaCAR, ferramenta de análise automatizada do CAR lançada pelo MAPA em julho de 2021, pode agilizar a validação das informações ambientais autodeclaradas inseridas nos cadastros e, com isso, possibilitar a efetiva implementação do PRA, interrompendo a série de prorrogações da data limite para adesão de proprietários e possuidores de imóveis a esse programa.

Caso o AnalisaCar propicie a validação de números expressivos de CAR, a evolução para a fase de PRA finalmente poderá ser alcançada. Mas mesmo com solução automatizada para a análise e validação de cadastros, os problemas na comunicação com proprietários e posseiros rurais precisarão ser equacionados, de forma a fazer com que as notificações de pendências e convocações para adesão ao PRA cheguem aos destinatários.

A partir da validação dos cadastros e solução de problemas de comunicação entre a Administração Pública e proprietários e posseiros de imóveis rurais, a adesão ao PRA poderá ser melhor avaliada, inclusive os efeitos da perda de incentivos de anistias de infrações administrativas e penais ambientais.

Com a implementação do PRA, cessa, para proprietários e posseiros rurais que não aderirem ao programa, a vedação de autuações por infrações administrativas ambientais ainda não prescritas e a permissão para a continuidade do exercício de atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo e de turismo rural em APP em áreas de uso consolidado até 22 de julho de 2008.

Resta saber se, após a implementação do PRA, os Estados serão eficientes para a responsabilização civil, administrativa e penal decorrente de infrações administrativas e

182 CHIAVARI; LOPES; ARAÚJO, 2021, p. 56.

crimes ambientais, de natureza permanente, tipificados no artigo 48 do Decreto nº 6.514/2008 e no artigo 48 da Lei nº 9.605/1998, relativos ao impedimento ou dificuldade da regeneração natural de florestas e demais formas de vegetação, não prescritos nem objeto de regularização no âmbito do PRA. E, ainda, se, ao término do prazo para adesão ao PRA, serão eficientes para a responsabilização civil de danos ambientais em APP, RL e AUR, mesmo daqueles consumados em data anterior a 22 de julho de 2008 e não regularizados em PRA, que não se encontra sujeita à prescrição¹⁸³.

183 BRASIL, 2020.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com a Lei nº 12.651/2012 e a sua regulamentação, instituiu-se no Brasil um novo modelo de gestão ambiental, fundado no CAR, que integra informações ambientais georreferenciadas de todos os imóveis rurais em uma base de dados nacional única, e no PRA, destinado à promoção da regularização ambiental dos imóveis rurais que apresentam passivos ambientais.

Para o bom funcionamento desse modelo, são impostas obrigações aos proprietários e posseiros de imóveis rurais e, também, aos Estados da Federação.

Proprietários e posseiros devem inscrever seus imóveis no CAR, prestando informações ambientais georreferenciadas relativas ao perímetro do imóvel e à localização dos remanescentes de vegetação nativa, das APP, RL, AUR e das áreas de uso consolidado. E podem, voluntariamente, aderir ao PRA e subscrever um TC de recomposição ambiental.

Aos Estados, são atribuídas diversas ações essenciais ao sucesso do novo modelo de gestão e à garantia da proteção do ambiente ecologicamente equilibrado, incluindo a análise e validação do CAR e a implementação de PRA.

Para tornar o PRA atrativo, são oferecidas vantagens aos proprietários e posseiros de imóveis rurais, incluindo a possibilidade de manutenção de ocupações consolidadas em APP, RL e AUR, o cômputo de APP como área de RL, anistias de infrações administrativas e penais ambientais, a anistia de obrigação de reparação integral de danos ambientais em APP e RL consumados em data anterior a 22 de julho de 2008, todas condicionadas à reparação de parcela da área degradada.

As autuações de infrações administrativas ambientais relativas à supressão irregular de vegetação em APP, RL e AUR praticadas em data anterior a 22 de julho de 2008 são vedadas pela Lei nº 12.651/2012, desde a publicação dessa lei até a implementação do PRA. Porém, a lei não interrompe o transcurso do prazo prescricional das infrações administrativas durante o período em que são vedadas as autuações.

Ao julgar a constitucionalidade dos §§ 4º e 5º do artigo 59 e do artigo 60 da Lei nº 12.651/2012, na ADI nº 4.902, o STF entendeu pela necessidade de resguardar a interrupção da prescrição punitiva de infrações administrativas e crimes ambientais somente durante a fase de execução do PRA, ou seja, a interrupção da prescrição se dá somente após a subscrição de TC de recomposição ambiental. Para o STF, a mora de entes federados na regulamentação dos PRA, que pode levar à prescrição de infrações administrativas ambientais, deve ser combatida pelas vias próprias.

Os Estados não demonstraram capacidade para analisar e validar, em tempo razoável, as informações autodeclaradas relativas aos mais de 6.300.000 imóveis inscritos no CAR. O número de cadastros analisados em todo o país até o ano de 2021 é inferior a 5% e o número de cadastros validados não atinge 1,5% do total de imóveis inscritos no CAR.

Os cadastros validados (91.478) representam 31% do total de cadastros analisados, revelando que as informações autodeclaradas são de baixa qualidade e confiabilidade, e não garantem o alcance de um dos objetivos almejados para o CAR, que é a integração de informações ambientais georreferenciadas das propriedades e posses rurais que permitam o controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento.

Apenas 1.169 TC de recomposição ambiental foram subscritos até o ano de 2021, correspondendo a menos de 0,02% do total de imóveis inscritos, demonstrando que o objetivo do PRA dos imóveis rurais também não foi atingido.

A incapacidade dos Estados para a execução eficiente de ações relacionadas ao CAR levou a sucessivas prorrogações do prazo para implantação do PRA. Isso fez com que a vedação de autuações por infrações administrativas relativas à supressão irregular de vegetação em APP, RL e AUR consumadas em data anterior a 22 de julho de 2008 persistisse durante todo o transcurso do prazo de prescrição dessas infrações, com consequências no campo da responsabilização por infrações administrativas ambientais e por crimes ambientais.

A pretensão punitiva de infrações administrativas relativas ao artigo 51 do Decreto nº 6.514/2008 não autuadas se encontra prescrita, no máximo, desde 22 de julho de 2013, decorridos 5 (cinco) anos da consumação, e as relativas ao artigo 43 e ao artigo 44 do Decreto nº 6.514/2008 desde, no máximo, 22 de julho de 2016, decorridos 8 (oito) anos da consumação.

As sucessivas prorrogações do prazo para a implementação do PRA também favoreceu a prescrição de crimes ambientais previstos nos artigos 38, 39 e 48 da Lei nº 9.605/1998, que deixaram de ser notificados ao Ministério Público para a investigação e propositura de ação penal pública.

Com a extinção da punibilidade das infrações administrativas e de crimes ambientais, as anistias oferecidas na Lei nº 12.651/2012 não são mais atrativas para a adesão de proprietários e posseiros de imóveis ao PRA. Com isso, os Estados perderam importante moeda de troca para a solução de passivos ambientais, via recomposição de parcelas de áreas ilegalmente degradadas.

Apesar da prescrição de infrações administrativas e crimes ambientais, o progresso na análise e validação do CAR e o avanço para a fase de implementação do PRA ainda são

essenciais para a implementação do novo modelo de gestão ambiental e para a recomposição de áreas degradadas.

Do progresso na análise e validação depende a formação de banco de dados informatizado e integrado de informações ambientais georreferenciadas confiáveis sobre as propriedades e posses rurais de todo o país, essencial ao novo modelo de gestão ambiental.

A implementação do PRA é necessária para fazer cessar a vedação de autuações por infrações administrativas relativas à APP, RL e AUR iniciadas em data anterior a 22 de julho de 2008 e ainda não prescritas. A partir daí, será possível a responsabilização administrativa e penal de proprietários e posseiros de imóveis rurais que mantiverem ocupações em APP, RL ou AUR sem terem aderido ao PRA, que se encontrarão na prática continuada da infração administrativa ambiental prevista no artigo 48 do Decreto nº 6.514/2008 e do crime previsto no artigo 48 da Lei nº 9.605/1998 (impedimento ou dificuldade da regeneração natural de florestas e demais formas de vegetação).

A implementação do CAR também fará cessar, para aqueles que não aderirem ao PRA, a permissão para o exercício de atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo e de turismo rural consolidadas em áreas em APP até 22 de julho de 2008. Com isso, proprietários e posseiros que não aderirem a esse programa se sujeitarão à recomposição da APP e da RL em sua integralidade, nos limites da regra geral prevista nos artigos 4º e 12 da Lei nº 12.651/2012, uma vez que a responsabilidade civil por danos ambientais é imprescritível.

Os órgãos de controle deverão estar especialmente atentos para o monitoramento do cumprimento de obrigações estabelecidas nos TC de recomposição ambiental. O descumprimento de TC possibilitará a sua execução judicial, a imposição de sanções nele previstas e a responsabilização de proprietários e posseiros de imóveis rurais pela prática de infrações administrativas e de crimes ambientais.

Em um futuro próximo, é importante que órgãos de controle acompanhem a adoção do AnalisaCAR, lançado em 2021 SFB, pelos Estados e avaliem se, de fato, essa ferramenta de análise automatizada é capaz de imprimir celeridade à validação do CAR e de propiciar maior adesão de proprietários e posseiros de imóveis rurais com passivos ambientais ao PRA.

Para o avanço nas etapas de regularização, além de rapidez na análise, é necessário que os Estados solucionem, com urgência, as dificuldades de comunicação com proprietários e posseiros de imóveis rurais, de forma a possibilitar a pronta notificação de pendências no CAR e, após a validação dos cadastros, de chamados para adesão voluntária ao PRA, em caso de verificação de passivos ambientais no imóvel rural avaliado.

Numa visão simplista e retrógrada, a demora dos Estados na análise e validação do CAR e na implementação do PRA é benéfica para o setor produtivo num primeiro momento, possibilitando a continuidade do desenvolvimento de atividades agrossilvipastoris em áreas que deveriam ter sido revertidas para a conservação ambiental. No entanto, ela apresenta graves consequências ambientais, retardando a recomposição de áreas protegidas ilegalmente degradadas e, dessa forma, privando a todos de diversos serviços ambientais relevantes.

Nesse contexto, não havendo rápida reversão da mora na regularização do passivo ambiental de imóveis rurais, a Ação Civil Pública, com pedido de condenação dos Estados em obrigação de fazer, consistente na análise e validação do CAR e implementação do PRA, é via apropriada para a busca da efetiva implementação da Lei nº 12.651/2012.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, Luciane Martins de. Constituição verde, e agora? **Fragmentos de Cultura**, Goiânia, v. 23, n. 2. 2013. p. 135-144. Disponível em: <<http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/14309/material/CONSTITUI%C3%87AO%20VERDE%20E%20AGORA%20PUBLICADA.pdf>>. Acesso em 12 jul. 2022.

BETIOL, Luciana Stocco. **Responsabilidade civil e proteção ao meio ambiente** [E-book]. Coleção prof. Agostinho Alvim. São Paulo: Saraiva, 2010.

BRANDÃO, Aline de Melo; BACCAS, Daniela; AREAL, Gabriel Rebello Esteves; MARTINS, Marcelo Ribeiro de Sá; LIMA, Mariana Guimarães; BRITO, Rodrigo Souza Pinto de; FERREIRA, Thássio Gonçalves. Principais aspectos da nova regulamentação do Cadastro Ambiental Rural (CAR). **Revista do BNDES**, 45, junho 2016. p. 197-241. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/9653/3/6%20-%20Principais%20aspectos%20da%20nova%20regulamenta%C3%A7%C3%A3o%20do%20Cadastro%20Ambiental%20Rural%20%28CAR%29._P.pdf>. Acesso em: 18 mai. 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. 1940. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm>. Acesso em: 8 mar. 2022.

_____. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. 1981. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm>. Acesso em: 10 jul. 2022.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em: 11 mai. 2022.

_____. **Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. 1998. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9605.htm>. Acesso em: 15 abr. 2022.

_____. **Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999**. Estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta, e dá outras providências. 1999. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9873.htm>. Acesso em: 10 ago. 2022.

_____. **Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008**. Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências. 2008. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6514.htm>. Acesso em: 12 mar. 2022.

_____. **Decreto nº 7.029, de 10 de dezembro de 2009**. Institui o Programa Federal de Apoio à Regularização Ambiental de Imóveis Rurais, denominado “Programa Mais Ambiente”, e dá outras providências. 2009. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Decreto/D7029.htm>. Acesso em: 30 jun. 2022.

_____. Câmara dos Deputados. **Parecer do relator deputado federal Aldo Rebelo (PcdoB-SP) ao Projeto de Lei nº 1876/99 e apensados**. 8 de junho de 2010. 2010. Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=777725&filename=Tramitacao-PL+1876/1999>. Acesso em: 9 abr. 2022.

_____. Conselho Nacional De Meio Ambiente – Conama. **Resolução nº 429, de 28 de fevereiro de 2011**. Dispõe sobre a metodologia de recuperação das Áreas de Preservação Permanente – APPs. 2011a. Disponível em: <http://conama.mma.gov.br/?option=com_sisconama&task=arquivo.download&id=625>. Acesso em: 12 mai. 2022.

_____. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama. **Instrução Normativa nº 4, de 13 de abril de 2011**. Estabelece procedimentos para elaboração de Projeto de Recuperação de Área Degradada - PRAD ou Área Alterada, para fins de cumprimento da legislação ambiental, bem como dos Termos de Referência constantes dos Anexos I e II desta Instrução Normativa. 2011b. Disponível em: <<https://www.ibama.gov.br/component/legislacao/?view=legislacao&legislacao=118064>>. Acesso em: 12 mai. 2022.

_____. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. 2012a. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/L12651compilado.htm>. Acesso em: 02 mar. 2022.

_____. **Decreto nº 7.830, de 17 de outubro de 2012**. Dispõe sobre o Sistema de Cadastro Ambiental Rural, o Cadastro Ambiental Rural, estabelece normas de caráter geral aos Programas de Regularização Ambiental, de que trata a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, e dá outras providências. 2012b. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7830.htm>. Acesso em: 10 mar. 2022.

_____. **Decreto nº 8.235, de 5 de maio de 2014**. Estabelece normas gerais complementares aos Programas de Regularização Ambiental dos Estados e do Distrito Federal, de que trata o Decreto nº 7.830, de 17 de outubro de 2012, institui o Programa Mais Ambiente Brasil, e dá outras providências. 2014a. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8235.htm>. Acesso em: 10 mar. 2022.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Instrução Normativa nº 2/MMA, de 6 de maio de 2014**. Dispõe sobre os procedimentos para a integração, execução e compatibilização do Sistema de Cadastro Ambiental Rural – SICAR e define os procedimentos gerais do Cadastro Ambiental Rural – CAR. 2014b. Disponível em <https://www.car.gov.br/leis/IN_CAR.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2022.

_____. Serviço Florestal Brasileiro. **CAR – Cadastro Ambiental Rural. Módulo de cadastro, manual do usuário**. Ministério do Meio Ambiente. Brasília. 2016a. 142 p. Disponível em <<https://florestal.gov.br/documentos/car/3-manual-car-modulo-de-cadastro/file>>. Acesso em: 21 mar. 2022.

_____. Serviço Florestal Brasileiro – SFB. **CAR – Cadastro Ambiental Rural. Orientações básicas**. Ministério do Meio Ambiente. Brasília. 2016b. Disponível em

<<https://florestal.gov.br/documentos/publicacoes/1678-cadastro-ambiental-rural-car-orientacoes-basicas/file>>. Acesso em: 05 mar. 2022. 24 p.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. **Censo Agropecuário 2017, resultados definitivos**. 2017. Disponível em <https://censoagro2017.ibge.gov.br/templates/censo_agro/resultadosagro/index.html>. Acesso em: 12 abr. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.901 Distrito Federal**. Relator Ministro Luiz Fux. Julgado em 28/02/2018. 2018a. Disponível em <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15340792363&ext=.pdf>>. Acesso em: 19 fev. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.902 Distrito Federal**. Relator Ministro Luiz Fux. Julgado em 28/02/2018. 2018b. Disponível em <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15340792405&ext=.pdf>>. Acesso em: 19 fev. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.903 Distrito Federal**. Relator Ministro Luiz Fux. Julgado em 28/02/2018. 2018c. Disponível em <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15340792260&ext=.pdf>>. Acesso em: 19 fev. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.937 Distrito Federal**. Relator Ministro Luiz Fux. Julgado em 28/02/2018. 2018d. Disponível em <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15340791719&ext=.pdf>>. Acesso em: 19 fev. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Constitucionalidade nº 42 Distrito Federal**. Relator Ministro Luiz Fux. Julgado em 28/02/2018. 2018e. Disponível em <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15340792543&ext=.pdf>>. Acesso em: 19 fev. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 654.833 Acre**. Relator Ministro Alexandre de Moraes. Julgado em 20/04/2020. 2020. Disponível em <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15343546770&ext=.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2022.

_____. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Portaria MAPA nº 121, de 12 de maio de 2021**. Estabelece, no âmbito do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, procedimentos gerais complementares para a análise dos dados do Cadastro Ambiental Rural – CAR e para integração dos resultados da análise ao Sistema de Cadastro Ambiental Rural – SICAR e dá outras providências. 2021a. Disponível em <<https://in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mapa-n-121-de-12-de-maio-de-2021-319796627>>. Acesso em: 10 jun. 2022.

_____. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Ferramenta de análise dinamizada vai agilizar a verificação dos dados do CAR pelos estados**. Publicado em 10/07/2021. 2021b. Disponível em <<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/ferramenta-de-analise-dinamizada-vai-agilizar-a-verificacao-dos-dados-do-car-pelos-estados>>. Acesso em: 17 abr. 2021.

_____. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Mapa lança ferramenta para facilitar a regularização ambiental de propriedades rurais**. Publicado em 20 de dezembro

2021. 2021d. Disponível em <<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/mapa-lanca-ferramenta-para-facilitar-a-regularizacao-ambiental-de-propriedades-rurais>>. Acesso em: 17 abr. 2022.

_____. Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE. **Estimativa de desmatamento por corte raso na Amazônia Legal para 2021 é de 13.235 km²**. 2021e. Disponível em <<https://www.gov.br/inpe/pt-br/assuntos/ultimas-noticias/divulgacao-de-dados-prodes.pdf>>. Acesso em: 25 mar. 2022.

CHIAVARI, Joana; LOPES, Cristina Leme; ARAÚJO, Júlia Nardi de. **Onde estamos na implementação do Código Florestal? Radiografia do CAR e do PRA nos estados brasileiros. Edição 2021**. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative. 2021. 84 p. Disponível em: <<https://www.climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2021/12/Onde-Estamos-2021.pdf>>. Acesso em: 23 jul. 2022.

DINO, Flávio; DINO NETO, Nicolao. Da infração administrativa. *In*: DINO NETO, Nicolao; BELLO FILHO, Ney; DINO, Flávio (Orgs.). **Crimes e infrações administrativas ambientais**. 3ª edição rev. E atual. Belo Horizonte: Del Rey. 2011. p. 395-443.

GUIDOTTI, Vinicius; FREITAS, Flavio L. M.; SPAROVEK, Gerd; PINTO, Luís Fernando Guedes; HAMAMURA, Caio; CARVALHO, Tomás; CERIGNONI, Felipe. Números detalhados do novo código florestal e suas implicações para os PRAs. **Sustentabilidade em Debate** n° 5. 2017. Disponível em: <https://site-antigo.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/nsa/arquivos/codigo_florestal_imaflora.pdf>. Acesso em: 13 mai. 2022.

LEITE, José Rubens Morato. **Manual de Direito Ambiental** [E-book]. São Paulo: SARAIVA, 2015.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental brasileiro**. 21ª edição, revista, ampliada e atualizada, de acordo com as leis 12.651, de 25.5.2012 e 12.727, de 17.10.2012 e com o decreto 7.830, de 17.10.2012. 21 ed. - São Paulo: Malheiros Editores. 2013.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente** [livro eletrônico]. 5. ed. - São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. Particularidades da prescrição em matéria de crimes ambientais. **Consultor Jurídico**. 2019. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2019-ago-24/particularidades-prescricao-materia-crimes-ambientais>>. Acesso em: 15 mar. 2022.

MUNDIN, Cristiano Pacheco de Deus. Cadastro Ambiental Rural – originalidade, inovação ou mera burocracia. **Revista de Direito Agrário e Agroambiental**. Brasília, v. 2, n. 1. 2016. p. 152-167. Disponível em: <<https://www.locus.ufv.br/bitstream/123456789/17747/1/artigo.pdf#:~:text=%C3%89%20criado%20o%20Cadastro%20Ambiental%20Rural%20%E2%80%93%20CAR%20C,planejamento%20ambiental%20e%20econ%C3%B4mico%20e%20combate%20ao%20desmatamento>>. Acesso em: 10 jul. 2022.

NUNES, Danilo Henrique; LEHFELD, Lucas Souza. O Programa de Regularização Ambiental (PRA) como novo modelo de recuperação do passivo ambiental: falência do “punir para conscientizar”. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 15, n. 33. 2018. p.377-398. Disponível em: <<http://revista.domhelder.edu.br/index.php/veredas/article/view/1316>>. Acesso em: 22 mar. 2022.

OLIVEIRA, Fabiano Melo Gonçalves de. **Direito Ambiental**. 2. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2017.

PENA, Marina Garcia. **Análise da Influência da anistia às pequenas propriedades no comportamento do proprietário rural ao desmatar**. Dissertação (mestrado em Economia), Fundação Getúlio Vargas. São Paulo: FGV, 2020. 66 p. Disponível em <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/29763/Disserta%C3%A7%C3%A3o_marina_pena_v4.pdf?sequence=7&isAllowed=y>. Acesso em: 02 mar. 2022.

SÃO PAULO. Secretaria de Agricultura e Abastecimento. **Programa Agro Legal – a análise dinamizada do Cadastro Ambiental Rural – CAR**. 2020. Disponível em <<https://www.cati.sp.gov.br/portal/themes/unify/arquivos/produtos-e-servicos/NotaTecnicaAnaliseDinamizada.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2022.

SARLET, Ingo Wolfgang, FENSTERSEIFER, Tiago. Notas sobre a proibição de retrocesso em matéria (socio) ambiental. *In*: Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle Do Senado Federal (Org.). **O princípio da proibição de retrocesso ambiental**. Brasília: Senado Federal. 2012. p. 121-206. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/242559>>. Acesso em: 5 mai. 2022.

SARLET, Ingo Wolfgang, FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito ambiental: introdução, fundamentos e teoria geral**. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 240-241.

SILVA, Gilma Alves da; LANDAU, Elena Charlotte. Cadastro ambiental e indicadores cadastrais rurais. *In*: LANDAU, Elena Charlotte; SILVA, Gilma Alves da; MOURA, Larissa; HIRSCH, André; GUIMARÃES, Daniel Pereira (Orgs.). **Dinâmica da produção agropecuária e da paisagem natural no Brasil nas últimas décadas: sistemas agrícolas, paisagem natural e análise integrada do espaço rural**. Brasília: Embrapa, 2020. v. 4, cap. 54, p. 1969-2019. Disponível em: <<https://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/item/214962/1/Cap54-CAReIndicadoresCadRurais.pdf>>. Acesso em: 18 abr 2022.