

**Os Efeitos Negativos dos Embargos Ambientais de Assentamentos Rurais:
Uma medida restritiva ao Direito de Propriedade e limitativa da Produtividade da
Agricultura Familiar**

***Los Efectos Negativos de los Embargos Ambientales de Asentamientos Rurales:
Una medida restrictiva del Derecho de Propiedad y limitativa de la Productividad de la
Agricultura Familiar***

Bruno Becker

Mestre em Direito Empresarial e Cidadania pela Unicuritiba
Mestrando em Direitos Sociais, Difusos e Coletivos pelo Centro Universitário
Salesiano de São Paulo, Unisal-Lorena.

Resumo

No presente ensaio analisa-se a (i)legalidade dos embargos totais de Assentamentos Rurais realizados pelo IBAMA contra o INCRA no Estado de Mato Grosso. Será adotado como método científico o estudo de casos, a pesquisa bibliográfica e a consulta à legislação vigente. Discute-se que desde a implantação do Assentamento Rural, seja para efeitos civis, penais ou administrativos, cada lote que compõe o assentamento passa a caracterizar-se como propriedade familiar autônoma, devendo o ocupante ou proprietário do lote responder pessoalmente pela prática da infração ambiental. Realizada a análise dos 19 (dezenove) Autos de Infração lavrados pelo IBAMA contra o INCRA no Estado de Mato Grosso, em que foi determinado o embargo total dos assentamentos rurais, não foi verificada qualquer infração que pudesse ser imputada diretamente ao Órgão Fundiário Federal, estando ausente quaisquer dos elementos que caracterizam a responsabilidade administrativa, qual seja, a prática de uma ação, dolosa ou culposa, e o nexos de causalidade entre a conduta e o resultado. Conclui-se que não deve prevalecer qualquer embargo aplicado contra ocupações consolidadas antes de 22 de julho de 2008, já que o Novo Código Florestal autoriza e protege a respectiva ocupação, não havendo passivo ambiental a ser restaurado. Contudo, caso caracterizada a mora do Poder Público na implantação do Programa de Regularização Ambiental, omissão que compromete a regularização ambiental mediante a adesão do assentado ao PRA, impõe-se a suspensão de todos os embargos ambientais. Por derradeiro, a penalidade dos embargos, como medida restritiva ao direito de propriedade, deve restringir-se ao local da prática da infração, não podendo obstar a exploração de outras áreas situadas em locais diversos da infração, sendo vedado, ainda, incidir sobre atividades de subsistência, preservando-se, assim, o princípio da função social da propriedade e a dignidade da pessoa humana. Considera-se, portanto, indevida a autuação do INCRA pela prática de infrações ambientais que não teve qualquer participação direta, mostrando-se ilegítimo o embargo total de assentamentos rurais.

Palavras-Chave: Assentamentos Rurais; Embargos Ambientais; Regularização ambiental.

Resumen

En el presente ensayo se analiza la (i)legalidad de los embargos totales de Asentamientos Rurales realizados por IBAMA contra el INCRA en el Estado de Mato Grosso. Se adoptó como el método científico el estudio de los casos, de la literatura y la consulta a la legislación vigente. Se discute que, desde la implantación del Asentamiento Rural, sea para efectos civiles, penales o administrativos, cada lote que compone el asentamiento pasa a ser caracterizado como propiedad familiar autónoma, debiendo el ocupante o propietario del lote responder personalmente por la práctica de la infracción ambiental. Realizado el análisis de los 19 (diecinueve) Actos de Infracción efectuados por IBAMA contra el INCRA en el Estado de Mato Grosso, en que fue determinado el embargo total de los asentamientos rurales, no fue verificada ninguna infracción que pudiera ser imputada directamente al Órgano Federal, estando ausente los elementos que caracterizan la responsabilidad administrativa, cual sea, la práctica de una acción, dolosa o culposa, y el nexo de causalidad entre la conducta y el resultado. Se concluye que no debe prevalecer ningún embargo aplicado contra ocupaciones consolidadas antes de 22 de julio de 2008, ya que el Novo Código Forestal autoriza y protege la respectiva ocupación, no habiendo pasivo ambiental a ser restaurado. Así, caso se caracterice la mora del Poder Público en la implantación del Programa de Regularización Ambiental, omisión que compromete la regularización ambiental mediante la adhesión del asentado al PRA, se impone la suspensión de todos los embargos ambientales. Como consecuencia, la penalidad de los embargos, como medida limitativa al derecho de propiedad, debe restringirse al local de la práctica de la infracción, no pudiendo eliminar la explotación de otras áreas situadas en locales diversos de la infracción, siendo prohibido, igualmente, incidir sobre actividades de subsistencia, preservándose, así, el principio de la función social de la propiedad y la dignidad de la persona humana. Considerase, por tanto, indebida la actuación del INCRA por la práctica de infracciones ambientales que no tuvieron ninguna participación directa, mostrándose ilegítimo el embargo total de asentamientos rurales.

Palabras-clave: Asentamientos Rurales; Embargos Ambientales; Regularización ambiental.

Sumário. Introdução. 1 Os embargos totais de Assentamentos Rurais no Estado de Mato Grosso. 2 A vedação dos embargos totais e a impossibilidade de aplicação da medida em atividades de subsistência, abrangendo locais não relacionados com a infração. 2.1 Da ilegitimidade das autuações ambientais lavradas contra o INCRA. 3 O Programa de Regularização Ambiental – PRA. 3.1 Das áreas consolidadas até 22/07/2008 e dos embargos restritivos ao uso e exploração da propriedade rural. Conclusão. Referências.

Introdução

Serão abordados no presente estudo os limites subjetivos e objetivos para a aplicação de embargos a Assentamentos Rurais, partindo da premissa que os embargos ambientais

constituem medida restritiva ao direito de propriedade que compromete a produtividade da agricultura familiar e, em consequência, a sustentabilidade social, econômica e ambiental dos assentamentos rurais.

O método científico adotado será o estudo de casos, a pesquisa bibliográfica e a consulta à legislação vigente, primordialmente as disposições trazidas pela Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que instituiu o Novo Código Florestal.

As diretrizes traçadas para o equacionamento da questão partem das conclusões exaradas no parecer elaborado pela Procuradoria Federal Especializada do IBAMA, por meio da Orientação Jurídica Normativa nº 21/2010/PFE/IBAMA, que apontou as hipóteses em que o Estado pode ser autuado pela prática de danos ambientais, concluindo pela necessidade da comprovação da culpa, bem como do nexo de causalidade entre a ação e o resultado, impondo como prioridade a responsabilização direta do infrator, detentor do imóvel em que foi praticada a infração.

No primeiro capítulo, relaciona-se as autuações lavradas pelo IBAMA contra o INCRA no Estado de Mato Grosso, por infrações ambientais cometidas em alguns lotes da reforma agrária, gerando a restrição do exercício da atividade produtiva para as demais famílias que fazem parte do mesmo assentamento rural, muitas das quais não possuem qualquer relação jurídica, econômica ou de causa-efeito com a infração ambiental, ou seja, caracterizando-se como terceiros estranhos ao fato gerador da autuação.

Desde a implantação do Assentamento Rural, cada família de assentado da reforma agrária passa a ter responsabilidade civil, penal e administrativa própria com relação ao lote que ocupa, devendo cumprir com os ditames da lei, em especial a função social da propriedade e a preservação ambiental.

No segundo capítulo, aponta-se que, para a imposição da medida restritiva dos embargos, em atenção ao princípio da legalidade estrita, há necessidade de caracterização dos elementos da culpabilidade, em especial a prática de uma ação comissiva ou omissiva, bem como a relação de causalidade entre a conduta e o resultado, não podendo a medida incidir sobre atividades de subsistência, e em locais diversos da infração.

Por derradeiro, no terceiro capítulo, verificaremos que a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que instituiu o Novo Código Florestal, trouxe inovações no tocante aos instrumentos adequados para proceder-se a regularização ambiental dos imóveis rurais, através do Programa de Regularização Ambiental, prevendo mecanismos de incentivo para a restauração

do meio ambiente, bem como a concessão de moratória e anistia para certas infrações ambientais.

1 Os embargos totais de Assentamentos Rurais no Estado de Mato Grosso

Desde a concessão da imissão provisória na posse deferida no início do processo de desapropriação para fins de reforma agrária (art. 6º, inc. I, Lei Complementar nº 76/93), o INCRA fica autorizado a subdividir, demarcar e colonizar os lotes que compõem o Assentamento Rural, de forma que cada parcela que compõe o assentamento passa a ser explorada individualmente pelo beneficiário do programa de reforma agrária, possuindo responsabilidade própria para com o lote que lhe foi atribuído.

O conceito de imóvel rural vem tipificado no artigo 4º, inciso I, do Estatuto da Terra¹, extraindo-se do referido dispositivo, como elemento nuclear da definição, a *natureza contínua da exploração* (CHACPE, s.d, p. 7-8), ao passo que, dentro de um assentamento rural, mesmo existindo várias propriedades rurais conglomeradas, a exploração individualizada de cada lote, de forma autônoma e independente, redonda na constatação de que cada parcela constitui um imóvel rural autônomo, devendo o seu possuidor responder pessoalmente pela prática da infração ambiental, sem comprometer o livre exercício da atividade econômica pelos demais assentados da reforma agrária.

Conforme explica Miranda (2011, p. 2), os embargos em estudo constituem uma medida restritiva que compromete o desenvolvimento da agricultura familiar, prejudicando a sustentabilidade econômica, social, política e ambiental dos assentamentos rurais.

Na tabela abaixo, consta a relação dos 19 (dezenove) Autos de Infração lavrados pelo IBAMA contra o INCRA no Estado de Mato Grosso, abrangendo 13 Projetos de Assentamentos Rurais, em que foi determinado o embargo total dos assentamentos, cumprindo observar que nenhuma das infrações relacionadas teve origem em conduta que pode ser atribuída diretamente ao INCRA, como agente violador de normas ambientais. conforme segue:

¹ Lei nº 4.504/64: “Art. 4º Para os efeitos desta Lei, definem-se: I - Imóvel Rural, o prédio rústico, de área contínua qualquer que seja a sua localização que se destina à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agroindustrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através de iniciativa privada.”

Tabela 1 - Relação de Autuações lavradas contra o INCRA no Estado de MT

Município	Denominação do PA	Nº do AI	Data do embargo	Natureza da infração
Novo Mundo	PA Barra Norte	504870	02/03/2009	Construir, reformar, ampliar, instalar ou fazer funcionar estabelecimentos, obras ou serviços potencialmente poluidores ou utilizadores de recursos naturais, sem licença ou autorização dos órgãos ambientais competentes, em desacordo com a licença obtida ou contrariando as normas legais e regulamentos pertinentes.
Tapurah	PA Itanhanga	456666	17/10/2006	Desmatar florestas ou demais formas de vegetação, em desacordo com autorização fornecida pelo Ibama.
Tapurah	PA Itanhanga	456665	17/10/2006	Destruir ou danificar florestas ou demais formas de vegetação, nas áreas de especial preservação pelo Art. 225 da Constituição Federal/1988, (Região da Amazônia Legal) Art. 50 da Lei nº 9.605/98 e art. 37 do Decreto nº 3.179/99.
Nova Bandeirantes		456667	29/11/2006	Infração da Flora(Não Classificada Móvel)
Nova Bandeirantes		456669	29/11/2006	Destruir ou danificar florestas ou demais formas de vegetação, nas áreas de especial preservação pelo Art. 225 da Constituição Federal/1988, (Região da Amazônia Legal) Art. 50 da Lei nº 9.605/98 e art. 37 do Decreto nº 3.179/99.
Tabaporã	PA Mercedes Benz I e II	456670	01/12/2006	Destruir ou danificar florestas ou demais formas de vegetação, nas áreas de especial preservação pelo Art. 225 da Constituição Federal/1988, (Região da Amazônia Legal) Art. 50 da Lei nº 9.605/98 e art. 37 do Decreto nº 3.179/99.
Tabaporã	PA Mercedes Benz I e II	456671	04/12/2006	Infração da Flora(Não Classificada Móvel)
Querência	PA Pingo D'Água	456672	04/12/2006	Destruir ou danificar florestas ou demais formas de vegetação, nas áreas de especial preservação pelo Art. 225 da Constituição Federal/1988, (Região da Amazônia Legal) Art. 50 da Lei nº 9.605/98 e art. 37 do Decreto nº 3.179/99.
Querência	PA Pingo D'Água	456673	04/12/2006	Infração da Flora(Não Classificada Móvel)
Cuiabá	PA Confresa-Roncador	456674	19/01/2007	Infração da Flora(Não Classificada Móvel)
Cuiabá	PA Confresa-Roncador	456675	19/01/2007	Destruir ou danificar florestas ou demais formas de vegetação, nas áreas de especial preservação pelo Art. 225 da Constituição Federal/1988, (Região da Amazônia Legal) Art. 50 da Lei nº 9.605/98 e art. 37 do Decreto nº 3.179/99.
Cotriguaçu	PA Nova Cotriguaçu	456678	23/03/2007	Destruir ou danificar florestas ou demais formas de vegetação, nas áreas de especial preservação pelo Art. 225 da Constituição Federal/1988, (Região da Amazônia Legal) Art. 50 da Lei nº 9.605/98 e art. 37 do Decreto nº 3.179/99.
Bom Jesus do Araguaia	PA Macife I	545248	04/07/2007	Destruir ou danificar florestas ou demais formas de vegetação, nas áreas de especial preservação pelo Art. 225 da Constituição Federal/1988, (Região da Amazônia Legal) Art. 50 da Lei nº 9.605/98 e art. 37 do Decreto nº 3.179/99.
Nova Ubiratã	PA Boa Esperança	545259	30/10/2007	Infração da Flora(Não Classificada Móvel)
Nova Ubiratã	PA Boa Esperança	545260	30/10/2007	Exercer atividade potencialmente degradadora sem licença ambiental.
Nova Bandeirantes	PA Tescinco Japuraman	540058	11/04/2008	Infração da Flora(Não Classificada Móvel)
Novo Mundo	PA Gleba Arauna I	643346	25/08/2009	Destruir, desmatar, danificar florestas ou qualquer tipo de vegetação nativa ou de espécies nativas plantadas, objeto de especial preservação, em área de reserva legal ou servidão florestal, de domínio público ou privado não passíveis de autorização para exploração ou supressão ou sem autorização ou licença da autoridade ambiental competente ou em desacordo com a aprovação concedida, inclusive em planos de manejo florestal sustentável.
Vera	PA Jonas Pinheiro	504870	05/11/2009	Explorar ou danificar floresta ou qualquer tipo de vegetação nativa ou de espécies nativas plantadas, localizada fora de área de reserva legal averbada, de domínio público ou privado, sem aprovação prévia do órgão ambiental competente ou em desacordo com a concedida.
Ipiranga do norte	PA Wesley dos Santos (Mercedes 5)	246955	24/09/2009	Destruir, desmatar, danificar florestas ou qualquer tipo de vegetação nativa ou de espécies nativas plantadas, objeto de especial preservação, em área de reserva legal ou servidão florestal, de domínio público ou privado não

				passíveis de autorização para exploração ou supressão ou sem autorização ou licença da autoridade ambiental competente ou em desacordo com a aprovação concedida, inclusive em planos de manejo florestal sustentável.
--	--	--	--	--

Fonte: Extraído de IBAMA, Consulta Pública de Autuações Ambientais e Embargos.²

Além disso, pela data das autuações, verifica-se que a maior parte dos embargos teve como fundamento infrações cometidas antes de 22 de julho de 2008, mostrando-se descabida a manutenção da medida restritiva, já que o Novo Código Florestal autoriza e protege as situações consolidadas até esta data.

2 A vedação dos embargos totais e a impossibilidade de aplicação da medida em atividades de subsistência, abrangendo locais não relacionados com a infração

Os embargos, restrição administrativa ao direito de propriedade, podem originar-se de duas situações diferenciadas: (a) a primeira, oriunda do poder geral de cautela da administração pública, possui natureza de *medida cautelar administrativa*, e possui como objetivo impedir a continuidade da prática do dano ambiental; (b) a segunda, tipificada como penalidade (sanção), decorre prática de conduta definida como infração ambiental (VIEIRA, 2012, p. 7).

Independente da natureza dos embargos, em atenção ao princípio da legalidade estrita, a imposição da reprimenda deve observar os ditames estabelecidos em lei, pressupondo a prática de uma conduta (comissiva ou omissiva) tipificada em lei, bem como a demonstração da relação de causalidade entre a conduta e o resultado, devendo ainda ser observada a dosimetria da pena estabelecida em lei.

O embargo, como *sanção administrativa*, está previsto no artigo 72, inciso VII, da Lei nº 9.605/98³. Já a sua tipificação como *medida cautelar administrativa* encontra-se prevista no art. 45 da Lei nº 9.784/99, c/c o art. 15-A, art. 16, art. 17, art. 18, art. 101, inc. II e §4º, e art. 108, todos do Decreto nº 6.514/2008⁴, dispositivos que vedam a imposição da

² Informação disponível em:

<<https://servicos.ibama.gov.br/ctf/publico/areasembargadas/ConsultaPublicaAreasEmbargadas.php>>. Acesso em 25 nov. 2015.

³ Art. 72. As infrações administrativas são punidas com as seguintes sanções, observado o disposto no art. 6º: [...] VII - embargo de obra ou atividade;

⁴ Lei nº 9.784/99: Art. 45. Em caso de risco iminente, a Administração Pública poderá motivadamente adotar providências acauteladoras sem a prévia manifestação do interessado.

- **Decreto nº 6.514/2008: Art. 15-A. O embargo de obra ou atividade restringe-se aos locais onde efetivamente caracterizou-se a infração ambiental, não alcançando as demais atividades realizadas em**

reprimenda em locais diversos da infração, bem como a sua incidência sobre atividades de subsistência.

O Novo Código Florestal, na mesma linha, determina que os embargos devem restringir-se aos locais onde efetivamente ocorreu o desmatamento ilegal, não alcançando as atividades de subsistência ou as demais atividades realizadas no imóvel não relacionadas com a infração, na forma do §1º do art. 51 da Lei nº 12.651/12⁵.

Doutra banda, estabelece o § 1º do art. 50-A da Lei nº 9.605/98 que não é crime a conduta de desmatar, explorar economicamente ou degradar floresta, plantada ou nativa, em terras de domínio público ou devolutas, sem autorização do órgão competente, quando necessária à subsistência imediata pessoal do agente ou de sua família⁶.

Dessa forma, cumpre reconhecer que os embargos, como medida restritiva ao direito de propriedade, devem restringir-se aos locais onde foi praticada a infração ambiental, não podendo abranger áreas estranhas ao fato delituoso, bem como atividades de subsistência, na forma do art. 15-A, art. 16, art. 101, §4º, e art. 108, todos do Decreto nº 6.514/2008, dispositivos que guardam consonância com o §1º do art. 51 da Lei nº 12.651/12 (Novo Código Florestal).

áreas não embargadas da propriedade ou posse ou não correlacionadas com a infração. (Incluído pelo Decreto nº 6.686, de 2008). **Art. 16.** No caso de áreas irregularmente desmatadas ou queimadas, o agente autuante embargará quaisquer obras ou atividades nelas localizadas ou desenvolvidas, **excetuando as atividades de subsistência. (Redação dada pelo Decreto nº 6.686, de 2008).** **Art. 18. ... § 1º** O órgão ou entidade ambiental promoverá a divulgação dos dados do imóvel rural, da área ou local embargado e do respectivo titular em lista oficial, resguardados os dados protegidos por legislação específica para efeitos do disposto no inciso III do art. 4º da Lei nº 10.650, de 16 de abril de 2003, **especificando o exato local da área embargada e informando que o auto de infração encontra-se julgado ou pendente de julgamento.** (Incluído pelo Decreto nº 6.686, de 2008). **Art. 101.** Constatada a infração ambiental, o agente autuante, no uso do seu poder de polícia, poderá adotar as seguintes medidas administrativas: (...) **II - embargo de obra ou atividade e suas respectivas áreas; § 1º** As medidas de que trata este artigo têm como objetivo prevenir a ocorrência de novas infrações, resguardar a recuperação ambiental e garantir o resultado prático do processo administrativo. (...) **§ 4º O embargo de obra ou atividade restringe-se aos locais onde efetivamente caracterizou-se a infração ambiental, não alcançando as demais atividades realizadas em áreas não embargadas da propriedade ou posse ou não correlacionadas com a infração.** (Incluído pelo Decreto nº 6.686, de 2008). **Art. 108.** O embargo de obra ou atividade e suas respectivas áreas tem por objetivo impedir a continuidade do dano ambiental, propiciar a regeneração do meio ambiente e dar viabilidade à recuperação da área degradada, **devendo restringir-se exclusivamente ao local onde verificou-se a prática do ilícito.** (Redação dada pelo Decreto nº 6.686, de 2008).” (Grifo nosso)

⁵ Lei nº 12.651/2012: “Art. 51. O órgão ambiental competente, ao tomar conhecimento do desmatamento em desacordo com o disposto nesta Lei, deverá embargar a obra ou atividade que deu causa ao uso alternativo do solo, como medida administrativa voltada a impedir a continuidade do dano ambiental, propiciar a regeneração do meio ambiente e dar viabilidade à recuperação da área degradada. **§ 1º O embargo restringe-se aos locais onde efetivamente ocorreu o desmatamento ilegal, não alcançando as atividades de subsistência ou as demais atividades realizadas no imóvel não relacionadas com a infração.**” (Grifo nosso)

A vedação de imposição dos embargos sobre áreas em que são exercidas *atividades de subsistência* decorre da necessidade de preservar-se a dignidade da pessoa humana, de forma que a aplicação da medida restritiva não comprometa as condições mínimas de sobrevivência do agricultor familiar, promovendo-se, assim, o princípio da função social da propriedade (VIEIRA, 2012, p. 8).

Nesse quadro, o §1º do art. 29 da Instrução Normativa nº 14/2009 do IBAMA define como *atividades de subsistência familiar* aquelas realizadas na pequena propriedade ou posse rural familiar, explorada mediante o trabalho pessoal do proprietário ou posseiro e de sua família, admitida a ajuda eventual de terceiro, cuja renda bruta seja proveniente de atividades ou usos agrícolas pecuários ou silviculturais ou de extrativismo rural em no mínimo 80%.

Observe-se, portanto, que as atividades desenvolvidas dentro dos assentamentos rurais, cuja exploração é limitada a 2 (dois) módulos fiscais (Lei nº 8.629/93, art. 18-A), mediante o emprego de trabalho pessoal do assentado e de sua família, ainda que com o auxílio eventual de terceiros, enquadram-se na categoria de *atividades de subsistência*, sobre as quais, portanto, não podem incidir os embargos ambientais, sob pena de comprometimento da própria subsistência do pequeno produtor rural e sua família.

Por derradeiro, a manutenção dos embargos totais de assentamentos rurais, atingindo assentados não partícipes da infração ambiental, acarreta violação ao *princípio da intrascendência da pena*, conforme prevê o art. 5º, inc. XLV, da CF/88, ao prescrever que “nenhuma pena passará da pessoa do condenado”.

2.1 Da ilegitimidade das autuações ambientais lavradas contra o INCRA

Descabida se mostra a autuação do INCRA pela prática de infrações ambientais que não teve participação direta, mostrando-se ilegítimo o embargo total de assentamentos rurais (como se fosse um imóvel rural único), já que os embargos devem restringir-se ao local em que foi praticada a infração, impondo-se a responsabilização direta do detentor do lote em que praticada a infração, conforme estabelece o art. 15-A, §1º do art. 18, §4º do art. 101, e art. 108, todos do Decreto nº 6.514/2008, c/c o §1º do art. 51 da Lei nº 12.651/12 (Novo Código Florestal).

Penalizar-se de forma genérica todos os assentados da reforma agrária, mediante a imposição de embargos totais de assentamentos rurais, pela prática de infrações cometidas em

lotes certos e determinados, viola o princípio da intranscendência da pena, conforme prevê o art. 5º, inc. XLV, da CF/88.

Analisando as autuações lavradas contra o INCRA por infrações ambientais, a Procuradoria Federal Especializada do IBAMA, por meio da Orientação Jurídica Normativa nº 21/2010/PFE/IBAMA, concluiu pela necessidade de comprovação da “concorrência da Autarquia agrária para ocorrência do dano”, bem como a demonstração do “nexo de causalidade entre o dano ocorrido e à ação ou omissão imputadas ao INCRA” (PFE-IBAMA, 2010, p. 17).

Portanto, reconhece a Procuradoria Especializada do IBAMA a natureza subjetiva da responsabilidade ambiental administrativa, impondo a necessidade de comprovação do nexo de causalidade entre a conduta e o resultado, como condição para a imposição da responsabilidade do INCRA.

Dessa forma, conclui-se que, salvo na hipótese de enquadramento do INCRA como agente-degradador direto (v.g. instalação de assentamento rural sem licença do órgão ambiental competente), não pode o INCRA ser autuado pela prática de dano ambiental que não deu causa, pela ausência da relação de causalidade entre a conduta e o dano ambiental cometido, de forma que resta descaracterizado o elemento culpa na conduta imputada ao INCRA, elemento nuclear para a definição da responsabilidade administrativa.

Nesse mesmo sentido é o posicionamento da Procuradoria-Federal Especializada do INCRA (2013, p. 26), conforme exposto na Nota Técnica nº 01/2013/PFE/INCRA/PGF/AGU.⁷

Como bem refere Heraldo Garcia Vitta (*apud* PAULA, 2013-b, p. 5), “todo ilícito, administrativo ou penal, exige, no regime democrático de direito, o elemento subjetivo do suposto infrator”.

Nesse mesmo sentido, apontando natureza subjetiva da responsabilidade administrativa ambiental, já se manifestou o Superior Tribunal de Justiça (STJ, Primeira Turma, AgRg no Agravo em Recurso Especial nº 62.584 – RJ, Relatora Ministra Regina Helena Costa, julgado em 18/06/2015).

⁷ “Alerte-se, por fim, que quando for detectado desmate ilegal no projeto de assentamento e o órgão ambiental determinar o embargo de todo o projeto como medida administrativa que visa impedir a continuidade do dano ambiental, de modo a propiciar a regeneração e a recuperação da área degradada, o Incra deve questionar o embargo de todo o projeto, alegando que o mesmo deverá se restringir aos locais onde efetivamente ocorreu o desmatamento ilegal, não alcançando as demais atividades do projeto de assentamento, muito menos as atividades de subsistência, a teor do previsto no artigo 51, §1º da Lei n. 12.651/2012”.

Dessa forma, sem a caracterização do dolo ou da culpa, não há como se imputar ao INCRA a responsabilidade administrativa pela prática do dano ambiental, posto que a *omissão na fiscalização* que lhe é imputada não consubstancia relação de causa-efeito para com a infração ambiental cometida.

3 O Programa de Regularização Ambiental – PRA

A Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que instituiu o Novo Código Florestal, trouxe inovações no tocante aos instrumentos adequados para proceder-se a regularização ambiental dos imóveis rurais, prevendo mecanismos de incentivo para a restauração do meio ambiente, bem como a moratória e a anistia para certas infrações.

Prevê o artigo 59 do Novo Código Florestal (Lei nº 12.651/2012) que a União, os Estados e o Distrito Federal deverão, no prazo de 1 (um) ano, contado a partir da data da publicação desta Lei, prorrogável por uma única vez, por igual período, implantar Programas de Regularização Ambiental - PRAs de posses e propriedades rurais, cabendo à União estabelecer as normas gerais, incumbindo aos Estados e ao Distrito Federal a edição de normas especiais e complementares, atendendo as peculiaridades locais.

Dentre os incentivos para a regularização ambiental, prescreve o § 4º do art. 59 da Lei nº 12.651/2012 a suspensão da autuação de todas as infrações ambientais cometidas antes de 22 de julho de 2008, no período entre a publicação desta Lei e a implantação do PRA em cada Estado e no Distrito Federal, bem como após a adesão do interessado ao PRA e enquanto estiver sendo cumprido o termo de compromisso.

Dessa forma, por analogia ao disposto no § 4º do art. 59 do Novo Código Florestal, que prevê a suspensão das autuações por quaisquer infrações cometidas antes de 22 de julho de 2008, enquanto não implantado o PRA nos Estados, há que se atribuir o efeito suspensivo também para as autuações lavradas antes da edição da Lei nº 12.651/2012, relativamente a fatos ocorridos antes de 22/07/2008.

Essa é a opinião de Frederico Amado (2012, p. 371), nos termos que segue:

Apenas com a aprovação do PRA pelos Estados e pelo Distrito Federal, caso não haja adesão pelo interessado no prazo de um ano, contado a partir da sua implantação, prorrogável por uma única vez, por igual período, por ato do Chefe do Poder Executivo, poderão os órgãos ambientais aplicar as penalidades administrativas aos antigos infratores nessas áreas protegidas.

Na mesma linha, prevê o § 5º do art. 59 da Lei nº 12.651/2012 que, a partir da assinatura do termo de compromisso, serão suspensas as sanções decorrentes das infrações mencionadas no § 4º deste artigo.

Por sua vez, o art. 60, caput e § 1º, da Lei nº 12.651/2012, prevê ainda a suspensão da punibilidade dos crimes previstos nos arts. 38, 39 e 48 da Lei nº 9.605/98, enquanto o termo estiver sendo cumprido, extinguindo-se a punibilidade com a efetiva regularização prevista em lei.

Dessa forma, desde a edição do Novo Código Florestal, até a implantação do PRA pelos Estados, ficarão suspensas quaisquer autuações relativas a infrações cometidas antes de 22 de julho de 2008. Ficarão ainda suspensas quaisquer sanções impostas pela prática de infrações ambientais, após a adesão do interessado ao PRA, enquanto estiver sendo cumprido o termo de compromisso assinado pelo interessado, devendo tal suspensão ser aplicada de imediato a todos os assentados da reforma agrária, caso configurada a mora do Poder Público Estadual na implantação do Programa de Regularização Ambiental.

3.1 Das áreas consolidadas até 22/07/2008 e dos embargos restritivos ao uso e exploração da propriedade rural

Após a edição do Novo Código Florestal, Lei nº 12.651/2012, a obrigação ambiental deverá ser estabelecida analisando a data do desmatamento havido em cada lote, já que a legislação atual preserva as situações consolidadas até 22 de junho de 2008.

No tocante às *áreas consolidadas em Reserva Legal*, prevê o art. 67 do Novo Código Florestal que, para os imóveis rurais que detinham, **em 22 de julho de 2008**, área de **até 4 (quatro) módulos fiscais** e que possuam remanescente de vegetação nativa em percentuais inferiores ao previsto no art. 12, a Reserva Legal será constituída com a área ocupada com a vegetação nativa existente em 22 de julho de 2008, vedadas novas conversões para uso alternativo do solo.

O percentual de supressão de vegetação nativa autorizado por lei, da mesma forma, deve considerar a lei vigente na data da supressão, ficando o proprietário ou possuidor do imóvel, individualmente considerado, dispensado de promover a recomposição, compensação ou regeneração para os percentuais exigidos no Novo Código Florestal, nos termos do art. 68 do Novo Código Florestal.

Com relação às *Áreas de Preservação Permanente*, o art. 61-A do Novo Código Florestal autoriza a continuidade das atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo e de turismo rural, em áreas rurais consolidadas até 22 de julho de 2008, mostrando-se descabida a manutenção de qualquer embargo promovido pelo órgão ambiental abrangendo as referidas ocupações.

A respeito do tema, a Procuradoria-Federal Especializada do INCRA (2013, p. 28-30), por meio da Nota Técnica nº 01/2013/PFE/INCRA/PGF/AGU, orienta:

O art. 67 dispensou da obrigação de recuperar os imóveis de até 4 módulos fiscais que já possuíam desde antes de 22/7/2008 percentuais de reserva legal inferiores ao previsto no art. 12 do Código Florestal. Isso significa que não só os imóveis que se caracterizam como pequena propriedade ou posse rural familiar estão desonerados da obrigação de recompor o passivo de reserva legal, como também todos os imóveis com até 4 módulos fiscais estão, independentemente de sua atividade agrária ou não. Portanto, estão desobrigados de recuperar passivo ambiental, vedadas novas conversões para uso alternativo do solo. **Se imóveis de qualquer espécie até 4 MF estão dispensados da obrigação de recuperar, com mais razão os projetos de assentamento de reforma agrária estarão.** (Grifo nosso)

Dispondo sobre os Assentamentos Rurais, prescreve o art. 54, inc. I, da Instrução Normativa nº 2/MMA, de 06 de maio de 2014, que “para os assentamentos criados até 22 de julho de 2008, a Reserva Legal será constituída com a área ocupada com a vegetação nativa existente em 22 de julho de 2008”,

Dessa forma, não há como prevalecer qualquer embargo ambiental aplicado contra desmatamentos realizados antes de 22 de julho de 2008, já que o Novo Código Florestal autoriza e protege a respectiva ocupação, ao passo que, com relação às infrações realizadas após esta data, os embargos devem ser aplicados diretamente contra o infrator, restringindo-se aos locais em que foi praticada a infração ambiental.

Conclusão

Desde a implantação do Assentamento Rural, deve o possuidor ou proprietário responder pessoalmente pela prática da infração ambiental, sem comprometer o livre exercício da atividade econômica por parte dos demais assentados da reforma agrária, que não tiveram qualquer relação com a prática do dano ambiental.

A efetiva implantação da reforma agrária, mediante a estruturação dos assentamentos rurais, é condição para atribuir-se independência socioeconômica aos assentados, mostrando-

se necessária a construção de uma infraestrutura jurídica, social e econômica adequada para viabilizar a exploração socioambiental das propriedades rurais, sendo este o elemento norteador da emancipação dos pequenos produtores rurais.

Nesse quadro, os embargos ambientais, como medida restritiva ao direito de propriedade, devem restringir-se aos locais onde efetivamente ocorreu a infração, não alcançando as demais atividades realizadas em áreas não embargadas, ou não correlacionadas com a infração, sendo vedado que a reprimenda incida sobre atividades de subsistência, na forma do art. 15-A, art. 16, art. 101, §4º, e art. 108, todos do Decreto nº 6.514/2008, dispositivos que guardam consonância com o §1º do art. 51 da Lei nº 12.651/12 (Novo Código Florestal).

A manutenção dos embargos totais de assentamentos rurais, atingindo assentados não partícipes da infração ambiental, consubstancia violação ao princípio da intranscendência da pena, conforme prevê o art. 5º, inc. XLV, da CF/88, dispondo que nenhuma pena passará da pessoa do condenado.

Ademais, descabida a autuação do INCRA pela prática de infrações ambientais que não teve qualquer participação direta, mostrando-se ilegítimo o embargo total de assentamentos rurais (como se fosse um único imóvel rural), já que os embargos devem restringir-se ao local em que foi praticada a infração.

Estando caracterizada a mora do Poder Público Estadual na instituição do PRA, inviabilizando a adesão do assentado ao Programa de Regularização Ambiental, impõe-se a suspensão de todos os embargos ambientais determinados em assentamentos rurais, anteriores e posteriores a 22 de julho de 2008, já que o assentado da reforma agrária, por inviabilidade técnica e pessoal da Administração Pública, encontra-se impossibilitado de realizar a regularização ambiental de sua propriedade rural, em conformidade com o art. 59, § 4º e § 5º, da Lei nº 12.651/2012.

Por derradeiro, após a edição do Novo Código Florestal, a obrigação ambiental deverá ser estabelecida analisando a data do desmatamento havido em cada lote, já que a legislação ambiental preserva as situações consolidadas até 22 de junho de 2008, não havendo, dessa forma, justificativa para manter-se a medida restritiva dos embargos sobre o assentamento rural como um todo, abrangendo lotes em que não houve a prática da infração ambiental, ou naqueles casos em que o desmatamento é anterior a 22 de junho de 2008, já que, nestes casos, não se verifica a existência de obrigação ambiental.

Referências

AMADO, Frederico. **Direito Ambiental**. Série Estudo Esquematizado. 3. ed. São Paulo: Método, 2012.

BARROSO, Lucas Abreu; ALENCAR, Guilherme Viana de. **O Cadastro Ambiental Rural (CAR) como instrumento de regularização ambiental em assentamentos de reforma agrária**. Rev. Bras. Gest. Amb. Sustent. (online). 2014, vol. 1, n. 1, p. 5-13. Disponível em <<http://revista.ecogestaobrasil.net/v1n1/3543-4377-01-02.html>>. Acesso em 30 nov. 2015.

BRASIL. **Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964**. Brasília, 30 de novembro de 1964; 143º da Independência e 76º da República. Publicado no DOU de 30.11.1964, retificado em 17.12.1964 e retificado em 6.4.1965. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4504.htm>. Acesso em 05 fev. 2016.

_____. **Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993**. Brasília, 25 de fevereiro de 1993, 172º da Independência e 105º da República. Publicado no DOU de 26.2.1993. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8629.htm>. Acesso em 05 fev. 2016.

_____. **Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993**. Brasília, 6 de julho de 1993, 172º da Independência e 105º da República. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp76.htm>. Acesso em 13 dez. 2015.

_____. **Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998**. Brasília, 12 de fevereiro de 1998; 177º da Independência e 110º da República. Publicado no DOU de 13.2.1998 e retificado em 17.2.1998. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9605.htm>. Acesso em 02 dez. 2015.

_____. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Brasília 29 de janeiro de 1999; 178º da Independência e 111º da República. Publicado no DOU de 1.2.1999 e retificado em 11.3.1999. Disponível <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm>. Acesso em 13 dez. 2015.

_____. **Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008**. Brasília, 22 de julho de 2008; 187º da Independência e 120º da República. Publicado no DOU de 23.7.2008. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6514.htm>. Acesso em 02 dez. 2015.

_____. **Instrução Normativa IBAMA nº 14, de 15 de maio de 2009**. Disponível em <<http://www.ibama.gov.br/category/1?download=58%3A14-2009-p-27-2009&start=40.>>>. Acesso em 13 dez. 2015.

_____. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012**. Brasília, 25 de maio de 2012; 191º da Independência e 124º da República. Publicado no DOU de 28.5.2012. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/12651.htm>. Acesso em 20 dez. 2015.

CHACPE, Juliana Fernandes. **Do conceito de imóvel rural como unidade de exploração econômica**: consequência quanto à forma de elaboração de laudo agrônomo de fiscalização e a classificação fundiária do imóvel para fins de desapropriação para reforma agrária. S.d. Disponível em <<http://www.agu.gov.br/page/download/index/id/7134726>>. Acesso em 04 dez. 2015.

FATORELLI, Leandra; MERTENS, Frédéric. **Integração de Políticas e Governança Ambiental: o caso do licenciamento rural no Brasil**. Ambiente & Sociedade, Campinas vº XIII, nº 2, p. 401-415, jul.-dez. 2010. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/asoc/v13n2/v13n2a12.pdf>>. Acesso em 30 nov. 2015.

IBAMA. **Consulta Pública de Autuações Ambientais e Embargos**. Home Page. Disponível em <<https://servicos.ibama.gov.br/ctf/publico/areasembargadas/ConsultaPublicaAreasEmbargadas.php>>. Acesso em 25 nov. 2015.

MIRANDA, Roberto de Sousa. **Os desafios da organização em assentamentos rurais**. Revista Verde, Mossoró – RN, v. 6, nº 2, p. 41-48, abril-junho de 2011. Disponível em <http://www.gvaa.com.br/revista/index.php/RVADS/article/download/691/pdf_180>. Acesso em 28 nov. 2015.

NEIVA, Micheline Mendonça. **Imposição de embargo, como medida acautelatória, em áreas ilegalmente desmatadas: ato vinculado**. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 16, nº 2906, 16 jun. 2011. Disponível em: <<http://jus.com.br/pareceres/19362>>. Acesso em: 2 dez. 2015.

PAULA, Ligia Macedo de. **Análise da possibilidade de aplicação da responsabilidade objetiva na imputação de sanções administrativas por infrações ambientais**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Ouro Preto. 2013-a. 58f. Disponível em <http://www.repositorio.ufop.br/bitstream/123456789/3421/1/DISSERTA%C3%87%C3%83O_An%C3%A1lisePossibilidadeAplicada.pdf>. Acesso em 02 dez. 2015.

_____. **Aplicação de sanções administrativas por infrações ambientais sob o enfoque da responsabilidade subjetiva**. Âmbito Jurídico, Rio Grande, XVI, nº 115, 2013-b. Disponível em: <http://ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13506&revista_caderno=5>. Acesso em dez 2015.

PINTO JÚNIOR, Joaquim Modesto; FARIAS, Valdez Adriani. **Função social da propriedade: dimensões ambiental e trabalhista**. Brasília: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2005. Disponível em <http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/pageflip-4204232-74145-lt_Funo_Social_da_Propri-985138.pdf>. Acesso em 10 dez. 2015.

PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA DO IBAMA. **Orientação Jurídica Normativa nº 21/2010/PFE/IBAMA**. Infrações Ambientais / INCRA / Infrações Ambientais / responsabilidade / consulta. Parecer nº 231/2010/CONEP, expedido no processo

02001.003632/2009-97, de lavra da Procuradora Federal Marcela Albuquerque Maciel e aprovado pelo Despacho nº 274/2010-PFE/GABIN, do Sr. Procurador Chefe Dr. Vinícios de Carvalho. 2010. Disponível em <<http://www.agu.gov.br/page/download/index/id/2184540>>. Acesso em 04 dez. 2015.

PROCURADORIA-FEDERAL ESPECIALIZADA DO INCRA. **Nota Técnica nº 01/2013/PFE/INCRA/PGF/AGU**. Novo Código Florestal – Lei nº 12.651/2012. Implicações sobre atuação do INCRA. Análise jurídica. Orientações gerais. Disponível em <<http://www.agu.gov.br/page/download/index/id/16515838>>. Acesso em 29 nov. 2015.

VIEIRA, Paulo de Tarso Souza de Gouvêa. **O embargo cautelar ambiental e sua não incidência sobre atividades de subsistência**. Âmbito Jurídico, Rio Grande, XV, n. 100, maio 2012. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11550>. Acesso em 02 dez. 2015.

VITTA, Heraldo Garcia. **Responsabilidade Civil e Administrativa por Dano Ambiental**. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2008.