

## NOTA TÉCNICA

# COMENTÁRIOS À RESOLUÇÃO CONJUNTA SMA/SAA Nº 1/2016 SOBRE O PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO AMBIENTAL - PRA NO ESTADO DE SÃO PAULO



As Secretarias do Meio Ambiente e de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo editaram recentemente uma resolução conjunta sobre a regularização ambiental de propriedades e posses rurais no âmbito do Programa de Regularização Ambiental – PRA no Estado de São Paulo.

Com esta resolução, o Estado de São Paulo dá um importante passo em direção à regularização ambiental de propriedades e posses rurais. A resolução traz avanços procedimentais importantes. Entretanto, algumas questões não foram plenamente resolvidas e podem gerar insegurança jurídica.

Esta nota técnica faz uma análise das principais questões estabelecidas pela Resolução Conjunta SMA/SAA nº 1/2016, a fim de colaborar com o debate sobre a interpretação e implementação das regras do PRA no Estado de São Paulo.

---

## QUESTÕES QUE PODEM GERAR INSEGURANÇA JURÍDICA

---

### **Perda do direito de uso das áreas consolidadas em APP e Reserva Legal**

#### **(a) Art. 27, II da Resolução Conjunta SMA/SAA nº 1/2016**

“Art. 27 - Caso o proprietário ou possuidor rural esteja inadimplente em relação aos compromissos e obrigações definidos no Termo de Compromisso e uma vez esgotados os procedimentos e prazos previstos nos artigos 25 e 26 da presente Resolução, serão aplicadas as seguintes medidas de ordem administrativa:

(...)

II – cancelamento do Programa de Regularização Ambiental – PRA e de todos os benefícios decorrentes da adesão ao Programa, incluindo **a perda do direito de uso das**

**áreas consolidadas em Área de Preservação Permanente e Reserva Legal**, conforme artigos 61-A, 67 e 68 da Lei Federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012” (grifo nosso).

O inciso II do art. 27 da resolução estabelece a perda do direito de uso das áreas consolidadas em APP e Reserva Legal na hipótese do proprietário ou possuidor rural não cumprir com as obrigações estabelecidas no Termo de Compromisso.

O direito de usar as áreas consolidadas em APP e Reserva Legal antes de 22/07/2008 foi instituído pelo novo Código Florestal (Lei Federal nº 12.651/2012) nos artigos 61-A, 67 e 68. Entretanto, a lei não dispõe sobre a perda deste direito.

O Decreto Federal nº 8.235/2014 que regulamenta a Lei nº 12.651/2012 e estabelece as normas gerais sobre PRA dos estados dispõe no art. 5º, VI que os Termos de Compromisso devem conter “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 nele pactuadas”.

A Lei Estadual nº 15.684/2015 que dispõe sobre o PRA no âmbito do Estado de São Paulo estabelece que em caso de descumprimento das obrigações pactuadas no Termo de Compromisso, será ajuizada ação judicial com a finalidade de se ver cumprida a obrigação de fazer (art. 11, §4º combinado com art. 8, § 5º da Lei Estadual nº 15.684/2015).

Em nenhum momento a lei estadual dispõe sobre a perda do direito de usar as áreas consolidadas em APP e Reserva Legal. Assim, nos parece que a resolução conjunta extrapolou o poder regulamentar ao estabelecer a perda do direito de uso das áreas consolidadas em APP e Reserva Legal na hipótese do proprietário ou possuidor rural não cumprir com as obrigações estabelecidas no Termo de Compromisso.

#### **(b) Art. 28, §2º da Resolução Conjunta SMA/SAA nº 1/2016**

A Resolução Conjunta SMA/SAA nº 1/2016 também prevê no art. 28, §2º que “a descontinuidade da atividade realizada na área consolidada, com exceção da área de pouso, ensejará a obrigatoriedade de recompor e manter a totalidade da Área de Preservação Permanente”. Ou seja, é mais uma hipótese sobre a perda do direito de uso das áreas consolidadas em APP.

É certo que o novo Código Florestal não aboliu as Áreas de Preservação Permanente dos imóveis rurais que as ocuparam irregularmente antes de 22/07/2008 para a prática de atividades agrossilvipastoris e de turismo. Estas áreas continuam sendo APP. A nova lei florestal apenas autoriza a continuidade destas práticas desde que sejam executadas com práticas conservacionistas do solo e da água. Ora, se não há mais a prática de atividades nas áreas consolidadas, elas deveriam voltar a cumprir sua função principal que é de preservação permanente. Entretanto, tanto a lei federal quanto a estadual não estabelecem claramente a perda do direito de usar as áreas consolidadas em APP na hipótese de

descontinuidade da atividade realizada. Assim, parece que neste caso a resolução também extrapolou o poder regulamentar.

Um decreto, um regulamento ou um ato normativo de segundo grau (tais como resoluções, instruções e portarias) devem apenas complementar a lei, não podem alterá-la criando direitos e obrigações não previstos na lei. Tampouco podem restringir ou anular direitos conferidos pela lei. Se assim o fizerem estarão sujeitos ao controle de legalidade pelo Poder Judiciário.

Para conferir maior segurança jurídica, estas hipóteses de perda do direito de uso das áreas consolidadas em APP e Reserva Legal deveriam estar previstas em lei.

### **Impossibilidade da plena implementação do PRA-SP pela ausência de outros atos normativos**

A Resolução Conjunta SMA/SAA nº 1/2016, em diversas situações, remete à necessidade de edição de ato normativo complementar. Assim, enquanto estas normas complementares não forem editadas o PRA-SP não poderá ser plenamente efetivado.

Podemos citar como exemplos:

Art. 3º, caput: "(...) a opção de aderir ao PRA-SP e cadastrar o Projeto de Recomposição de Áreas Degradadas e Alteradas (PRADA) no SICAR-SP depende da disponibilização do sistema eletrônico a ser formalizada em resolução específica da Secretaria do Meio Ambiente".

Art. 15, parágrafo único: "(...) a determinação do órgão responsável pela análise do CAR e homologação do PRADA para os imóveis rurais que tenham sido objeto de processos de solicitação de autorização ou licença que não se enquadrem na situação prevista no inciso I [do artigo 15], será definida em procedimento específico a ser estabelecido em resolução da Secretaria do Meio Ambiente a partir de proposta conjunta a ser apresentada pela Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (CETESB) e pela Coordenadoria de Biodiversidade e Recursos Naturais (CBRN)".

Art. 19, II: "(...) a compensação de Reserva Legal, proposta fora do Estado de São Paulo (...) poderá ser aceita, desde que (...) a área esteja abrangida em bacias hidrográficas de interesse nacional compartilhadas com o Estado de São Paulo a serem discriminadas e delimitadas em resolução da Secretaria de Meio Ambiente".

Art. 1º, parágrafo único, 1: "Para fins de inscrição no Sistema de Cadastro Ambiental Rural do Estado de São Paulo – SICAR-SP, entende-se por vegetação nativa: 1. Todos os remanescentes de vegetação nativa primários ou secundários em estágio avançado de regeneração, conforme disposto no Decreto federal nº 7.830, de 17 de outubro de 2012". O decreto federal não estabelece os critérios para definir os estágios primários ou secundários em estágio avançado de regeneração, portanto, há necessidade de ato normativo complementar para aplicar esta regra.

## Matéria que não foi objeto de normatização

O art. 11 da resolução dispõe sobre os parâmetros de recomposição das APP no âmbito do PRA. De acordo com este artigo as APP deverão ser restauradas na forma do art. 61-A da Lei Federal nº 12.651/2012 e do artigo 14 da Lei Estadual nº 15.684/2015. O problema é que estes artigos tratam somente de APP ao longo de cursos d'água, entorno de nascentes e olhos d'água, entorno de lagos e lagoas naturais e veredas. Estes artigos não abordam as APP em encosta com declividade superior a 45°, bordas de tabuleiro ou chapada, topo de morro, montes e montanhas e altitude superior a 1.800 metros.

Embora não seja obrigatório recompor vegetação nas APP que não foram mencionadas na resolução, a manutenção de atividades agrossilvipastoris nestes locais depende de certas condições, tais como o cultivo de culturas de espécies lenhosas, perenes ou de ciclo longo, além da adoção de práticas conservacionistas do solo e da água. Por serem condições obrigatórias, deveriam estar expressamente previstas na resolução.

---

## QUESTÕES RELACIONADAS À RESERVA LEGAL

---

### Compensação de Reserva Legal

#### (a) Novo requisito (subjetivo) para compensação de Reserva Legal

De acordo com o art. 18, II, a compensação de Reserva Legal está condicionada ao requisito: "não haja área desprovida de vegetação nativa e sem uso rural consolidado que possa ser recomposta para atender as funções de Reserva Legal".

Isto quer dizer que, para compensar a Reserva Legal, não basta que o imóvel seja desprovido de vegetação nativa, mas também que estas áreas estejam servindo para uso rural consolidado. Caso as áreas estejam sem uso rural consolidado e possam ser recompostas para atender as funções de Reserva Legal, então não poderá haver compensação.

O problema é que não está claro o que é uma *área sem uso rural consolidado que possa ser recomposta para atender as funções de Reserva Legal*. Seria uma área abandonada, nos termos da Lei Federal nº 12.651/2012? Quais parâmetros vão ser usados pelo órgão ambiental para negar a compensação de Reserva Legal com fundamento neste requisito? Estas questões precisam ser esclarecidas para conferir maior segurança jurídica à regularização da Reserva Legal.

### **(b) Limitação da compensação de Reserva Legal fora do estado**

A resolução estabelece, no art. 19, os requisitos para a compensação de Reserva Legal fora do estado, referente somente às modalidades de compensação por meio de (i) arrendamento de servidão ambiental e (ii) cadastramento de outra área equivalente e excedente à Reserva Legal, em imóvel de mesma titularidade ou adquirida de terceiro.

A resolução não faz qualquer menção à possibilidade de compensação de Reserva Legal fora do estado por meio de aquisição de Cota de Reserva Ambiental – CRA e de doação de área pendente de regularização fundiária em Unidade de Conservação de domínio público. Não se sabe se a intenção do legislador é limitar as modalidades de compensação de Reserva Legal fora do estado àquelas definidas pela resolução, ou se a compensação por meio de CRA e regularização fundiária de Unidade de Conservação serão regulamentadas em outro ato legal.

### **(c) Requisitos que parecem dificultar a compensação do bioma Cerrado**

Dentre os requisitos impostos pelo art. 19 da resolução para a compensação de Reserva Legal fora do estado, é importante mencionar o inciso II, o qual dispõe que: “a área esteja abrangida em bacias hidrográficas de interesse nacional compartilhadas com o Estado de São Paulo (...)”.

De acordo com o estudo feito pelo Ministério do Meio Ambiente - MMA em parceria com o IBAMA sobre o monitoramento do desmatamento do bioma Cerrado,<sup>1</sup> há poucas áreas preservadas de Cerrado que podem cumprir o requisito imposto pelo art. 19, II da Resolução Conjunta SMA/SAA nº 1/2016.

Assim, se não forem editadas novas regras permitindo a compensação de Reserva Legal de Cerrado fora do estado por meio de CRA ou doação de área pendente de regularização fundiária em Unidade de Conservação, provavelmente haverá a necessidade de recompor a Reserva Legal dentro do imóvel rural, visto que não há muita oferta de áreas preservadas de Cerrado dentro do Estado de São Paulo que possam ser usadas para a compensação de Reserva Legal de imóveis com passivos.

### **(d) Limitação do número de vezes que o proprietário ou possuidor rural pode apresentar proposta de compensação de Reserva Legal**

Outra questão controversa a respeito da compensação de Reserva Legal é a limitação do número de vezes que o proprietário ou possuidor rural pode apresentar proposta de compensação. De acordo com o art. 20, parágrafo único da resolução, no caso de indeferimento da proposta de compensação de Reserva Legal pela segunda vez em decorrência do não atendimento das exigências e adequação solicitadas pelo órgão que realizou a análise, o

---

<sup>1</sup> Monitoramento do Desmatamento nos Biomas Brasileiros por Satélite Acordo de Cooperação Técnica MMA/IBAMA - Monitoramento do Bioma Cerrado 2009-2010.

proprietário ou possuidor rural será obrigado a apresentar proposta de instituição de Reserva Legal no meio de restauração de áreas no próprio imóvel.

É questionável se esta limitação do direito de compensar a Reserva Legal pode ser instituída por meio de resolução. É certo que o interessado não pode, a fim de postergar o cumprimento da obrigação de regularização de Reserva Legal, apresentar sem limites proposta de compensação. Entretanto, esta limitação deveria estar prevista em lei para conferir uma maior segurança jurídica.

Por outro lado, é necessário que as regras sobre o pedido de compensação de Reserva Legal sejam claras o suficiente para garantir que o interessado possa cumpri-las. Não nos parece que esta resolução cumpra este papel. Como visto acima, os requisitos impostos pela resolução para a compensação de Reserva Legal não são suficientemente claros e precisos, o que pode gerar a judicialização dos pedidos de compensação de Reserva Legal.

## **Dispensa de Reserva Legal (questão da aplicação da lei do tempo)**

### **(a) Interpretações divergentes sobre exigência de Reserva Legal no Cerrado**

A resolução dispõe no art. 30 que os proprietários e possuidores de imóveis rurais que realizaram supressão de vegetação nativa respeitando os limites impostos pela legislação em vigor à época em que ocorreu a supressão são dispensados de promover a recomposição, compensação ou regeneração para os percentuais de Reserva Legal exigidos pela Lei Federal nº 12.651/2012.

Para a aplicação desta regra, é necessário compreender qual é o objeto de proteção da legislação florestal. Alguns operadores do direito defendem que determinadas fisionomias vegetais (tipos de vegetação), como o Cerrado, só passaram a ser protegidas como Reserva Legal a partir do momento em que a lei foi explícita àquela fisionomia.<sup>2</sup> No caso do Cerrado, sustentam que somente a partir da Lei Federal nº 7.803/1989 é que os imóveis rurais passaram a ter a obrigatoriedade de instituir a Reserva Legal sobre o Cerrado, visto que a lei dispunha: “Aplica-se às áreas de Cerrado a Reserva Legal de 20% para todos os efeitos de lei”.<sup>3</sup>

Entretanto, vários juristas, inclusive decisões judiciais do Superior Tribunal de Justiça,<sup>4</sup> entendem que o termo floresta foi e é utilizado na legislação florestal em sentido amplo, isto é, no sentido de “flora” ou “vegetação nativa”.<sup>5</sup> Esta interpretação decorre da própria lei. O Código Florestal de 1934 dispunha no art. 2º: “Aplicam-se os dispositivos deste código assim às florestas como às

2 COSTA, Jose Maria: “Acabou a exigência de Reserva Legal?”. In AgroANALYSIS – A Revista de Agronegócios da FGV.

3 Art. 1º, II da Lei nº 7.803, de 18 de julho de 1989.

4 STJ, REsp.948.921/SP, Relator Min. Antonio Herman Benjamin, DJe 11/11/2009.

5 LOUBET, op. cit. p.244-247; e BENJAMIN, Antonio Herman V.: “Hermenêutica do Novo Código Florestal”. In Superior Tribunal de Justiça: doutrina: edição comemorativa, 25 anos. Brasília: STJ, 2014, p. 166-167.

demais formas de vegetação, reconhecidas de utilidade às terras que revestem”. Em seguida, o Código Florestal de 1965 estabelecia já no Art.1º: “As florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação, reconhecidas de utilidade às terras que revestem, são bens de interesse comum a todos os habitantes do País, exercendo-se os direitos de propriedade, com as limitações que a legislação em geral e especialmente esta Lei estabelecem”. Além disso, o Código de 1965 estabelecia no art. 16 norma expressa sobre a Reserva Legal dispondo que nas regiões Leste Meridional, Sul e Centro-Oeste (na parte sul) era necessário preservar 20% da área de cada propriedade.<sup>6</sup> Ora, o Leste Meridional, bem como o Centro-Oeste na parte sul são formados majoritariamente por Cerrado, do que se conclui que este bioma sempre fez parte do instituto da Reserva Legal.

Vale mencionar que no caso específico do Estado de São Paulo, o Decreto Estadual nº 2.223/1927 já previa a necessidade de se preservar 10% da área da propriedade como Reserva Florestal.<sup>7</sup> Posteriormente foi editado o Decreto Estadual nº 49.141/1967, que tratava exclusivamente sobre o Cerrado. Este decreto dispunha, em seu art. 7º, sobre a necessidade de se preservar no mínimo 20% da área da propriedade com cobertura arbórea.<sup>8</sup> Entendemos que, com relação ao Estado de São Paulo, as normas sobre a exigência de Reserva Legal no bioma Cerrado se aplicam ao menos desde 1927.

#### **(b) Falta procedimento para emissão de atestado de dispensa de Reserva Legal**

De acordo com o art. 30 da resolução, a Secretaria de Agricultura e Abastecimento (SAA) é o órgão responsável pela emissão de atestado de dispensa de Reserva Legal. Entretanto, a resolução não estabelece o momento nem o procedimento para a emissão do atestado pela SAA.

---

## **AVANÇOS DA RESOLUÇÃO CONJUNTA SMA/SAA Nº 1/2016**

---

#### **Processo administrativo eletrônico e certidão de adimplência ou inadimplência**

A previsão de que o processo de adesão e monitoramento do PRA ocorrerá através de um sistema eletrônico é uma garantia de transparência e celeridade.<sup>9</sup> Na plataforma eletrônica do SICAR-SP será feito o cadastramento do PRADA, o registro do Termo de Compromisso e a entrega de relatórios de acompanhamento da regularização.

Como todas as informações estarão reunidas e vinculadas a um sistema eletrônico, será possível obter extratos do andamento do processo no SICAR-SP e certidões de adimplência

<sup>6</sup> Art.16 da Lei Federal nº 4.771, de 15 de setembro de 1965.

<sup>7</sup> Art. 5º e 6º da Lei Estadual SP nº 2.223, de 14 de dezembro de 1927.

<sup>8</sup> Art. 7º, p.u. do Decreto Estadual SP nº 49.141, de 28 de dezembro de 1967.

<sup>9</sup> Art. 4º da Resolução Conjunta SMA/SAA nº 1/2016.

ou inadimplência em relação ao PRA.<sup>10</sup> É importante lembrar que estas certidões podem ser essenciais para comprovar a regularidade ambiental perante órgãos públicos e instituições financeiras.

## **PRADA eletrônico**

Embora a resolução não deixe claro, o PRADA também será totalmente eletrônico. Em apresentação sobre o SICAR-SP,<sup>11</sup> a Secretaria de Meio Ambiente informou que se o proprietário ou possuidor solicitar a adesão ao PRA, o sistema automaticamente o encaminhará para o Sistema Informatizado de Apoio à Restauração Ecológica (SARE). Com base nas informações prestadas no SICAR, o SARE propõe as modalidades e técnicas de restauro possíveis para a recomposição do passivo ambiental do imóvel rural. O proprietário ou possuidor deve assinalar no sistema as opções desejadas, informar o cronograma de ações previstas e os métodos de monitoramento. Após todas as informações serem inseridas no sistema, o PRADA será concluído e deve ser cadastrado no SICAR.

É importante ressaltar que, embora não seja necessário que um responsável técnico auxilie o proprietário ou possuidor rural na elaboração de seu PRADA eletrônico, as decisões tomadas sobre a modalidade, técnicas e prazos para a restauração da vegetação vinculam o proprietário ou o possuidor ao cumprimento integral das obrigações pactuadas.

Além disso, caso o órgão competente pela homologação do PRADA considere o projeto tecnicamente inadequado, o interessado será notificado a complementar seu PRADA.<sup>12</sup> Se o interessado não cumprir a notificação, o PRADA será indeferido e seu pedido de adesão da propriedade ou posse rural ao PRA será negado.<sup>13</sup> Consequentemente, o proprietário ou possuidor não poderá fazer jus aos benefícios concedidos pela Lei Federal nº 12.651/2012 às áreas consolidadas e deverá regularizar o imóvel rural de acordo com os parâmetros mais rígidos estabelecidos no regime jurídico geral de APP previsto no Código Florestal.<sup>14</sup> Na hipótese do proprietário ou possuidor não ser capaz de elaborar o PRADA por conta própria, é fundamental que seja auxiliado por técnicos para que não tenha problemas com a homologação do mesmo.

---

10 Art. 5º da Resolução Conjunta SMA/SAA nº 1/2016.

11 A Secretaria de Meio Ambiente promoveu uma reunião sobre o PRA - Programa de Regularização Ambiental, em São Paulo, no dia 18/02/2016, com a participação de representantes de organizações ambientalistas, do setor produtivo e da academia.

12 Art. 16, §§2º e 3º da Resolução Conjunta SMA/SAA nº 1/2016.

13 Art. 16, §§4º e 5º da Resolução Conjunta SMA/SAA nº 1/2016.

14 Art. 32 da Resolução Conjunta SMA/SAA nº 1/2016.

## **Procedimento de adesão ao PRA e repartição de competência**

A resolução estabelece de forma clara todas as etapas do procedimento de regularização ambiental no âmbito do PRA no Estado de São Paulo e também a competência dos órgãos responsáveis pela análise e aprovação do CAR e homologação do PRADA.

Primeiramente, é importante destacar a previsão de análise e aprovação do CAR concomitantemente à análise e homologação do PRADA.<sup>15</sup> Isto permite uma enorme economia de tempo, visto que as informações entre o CAR e o PRADA são interdependentes. Logo, havendo qualquer divergência ou omissão de informações, as mesmas podem ser corrigidas em uma só instância.

Em segundo lugar, a repartição de competência entre diferentes órgãos permite acelerar o processo de validação do CAR e do PRADA, além de gerar uma economia procedimental.<sup>16</sup> Por exemplo, a CETESB, órgão responsável pelo licenciamento ambiental de atividades agropecuárias, será responsável pela análise e aprovação do CAR e do PRADA dos imóveis rurais que tenham pedido renovação de licença de operação ou que iniciem o licenciamento ambiental de alguma atividade.

Embora a resolução tenha determinado a competência de cada um dos órgãos, ela deixa para ser definida posteriormente, por meio de procedimento específico, a competência para analisar o CAR e o PRADA de imóveis rurais que não se enquadrem nas situações previstas na resolução.<sup>17</sup>

Ressalta-se a importância de um entendimento comum entre todos os órgãos envolvidos sobre a interpretação e aplicação das regras do PRA de São Paulo para que não haja decisões divergentes sobre uma mesma matéria.

## **Regras aplicáveis aos imóveis rurais que aderirem ou não ao PRA-SP**

Um grande mérito da resolução é a definição de regras claras aplicáveis aos imóveis rurais que aderirem ou não ao PRA-SP.

A partir da leitura sistemática do Código Florestal, conclui-se que os benefícios concedidos pela lei às áreas rurais consolidadas em APP (tais como a continuidade das atividades agrossilvipastoris e a recuperação de vegetação de acordo com parâmetros mais flexíveis), somente podem ser usufruídos se o proprietário ou possuidor rural aderir ao PRA. Em sentido contrário, se o proprietário ou possuidor rural decidir não aderir ao PRA, a regularização ambiental de seu imóvel rural seguirá as regras gerais, mais rigorosas, estabelecidas no Código

---

15 Art. 15, caput da Resolução Conjunta SMA/SAA nº 1/2016.

16 Art. 15, I a IV da Resolução Conjunta SMA/SAA nº 1/2016.

17 Art. 15, parágrafo único da Resolução Conjunta SMA/SAA nº 1/2016.

Florestal (que não permite qualquer atividade econômica em APP e cuja vegetação deve ser mantida de acordo com parâmetros mais rígidos).

Entretanto, isto não está manifestamente escrito no Código Florestal, o que, em teoria, permitiria uma interpretação divergente. Assim, com o propósito de explicitar o entendimento acima, a resolução estabelece que a adesão ao PRA (com a homologação do PRADA e assinatura do Termo de Compromisso) regulariza a continuidade das atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo e turismo rural nas áreas consolidadas em APP.<sup>18</sup> Ou seja, sem a adesão ao PRA, o proprietário ou possuidor rural não pode manter estas atividades nas áreas consolidadas em APP.

Por outro lado, a resolução estabelece que aqueles que não aderirem ao PRA devem regularizar seus imóveis rurais de acordo com o regime jurídico geral de APP previsto no Código Florestal.<sup>19</sup>

Note-se que a resolução permite que a Reserva Legal seja regularizada independentemente da adesão ao PRA, conforme estabelece o Código Florestal.

### **Relação de autos de infração, Termos de Compromisso e decisões judiciais**

A fim de facilitar o acompanhamento da suspensão e conversão das multas por supressão irregular em APP e Reserva Legal antes de 22/07/2008 (previsto no art. 59 da Lei Federal nº 12.651/2012) e também a revisão de Termos de Compromisso relacionados à recuperação e regularização ambiental, a resolução prevê que proprietários e possuidores devem informar, após o registro do imóvel rural no SICAR-SP, a existência de: (i) autos de infração ambiental; (ii) Termos de Compromisso e (iii) decisão judicial transitada em julgado que contemple obrigações referentes à regularização ambiental (art. 2º da resolução).

A resolução não indica, mas é necessário que os processos administrativos referentes aos autos de infração também sejam informados, pois os mesmos também serão suspensos em decorrência da adesão ao PRA. Embora a informação destes documentos seja fundamental, a resolução não estabelece o prazo nem a forma de prestação destas informações. De acordo com os técnicos da Secretaria de Meio Ambiente,<sup>20</sup> todas estas informações devem ser prestadas no próprio sistema, na aba de adequação ambiental, logo após o registro do imóvel rural no SICAR-SP.

---

18 Art. 28 da Resolução Conjunta SMA/SAA nº 1/2016.

19 Art. 32,II da Resolução Conjunta SMA/SAA nº 1/2016.

20 Informação fornecida por técnicos da Secretaria de Meio Ambiente em reunião sobre o PRA, em São Paulo, no dia 18/02/2016 (ver nota 11).

---

## **PRA NO ESTADO DE SÃO PAULO – REGULARIZAÇÃO DE PASSIVOS EM APP E RESERVA LEGAL ANTES DE DEPOIS DE 22/07/2008**

---

Uma questão fundamental sobre os programas estaduais de regularização ambiental é a definição de seu escopo, isto é, definir o objetivo do programa, quais passivos serão abrangidos pelo programa, quais pessoas podem aderir, entre outras questões.

O conjunto de normas que trata do PRA no Estado de São Paulo (a Lei Estadual nº 15.684/2015, o Decreto Estadual nº 61.792/2016 e a Resolução Conjunta SMA/SAA nº 1/2016) não estabelece de forma clara qual é o escopo do PRA-SP.

A Lei Estadual nº 15.684/2015 estabelece no art. 4º que o PRA no Estado de São Paulo tem o objetivo de adequar e promover a regularização ambiental nos termos do Capítulo XIII da Lei Federal nº 12.651/2012. O Capítulo XIII da Lei Federal nº 12.651/2012, por sua vez, trata exclusivamente das áreas consolidadas em APP e Reserva Legal até 22/07/2008.

A Lei Estadual nº 15.684/2015 somente estabelece os parâmetros de regularização de APP e Reserva Legal que se encaixam no conceito de áreas rurais consolidadas. Em nenhum momento a lei estadual trata dos passivos em APP e Reserva Legal que foram constituídos após 22/07/2008. Desta forma, o conjunto normativo paulista dá a entender que o PRA no Estado de São Paulo será apenas para a regularização ambiental de imóveis rurais com passivos anteriores a 22/07/2008.

Porém, na prática, todos os proprietários e possuidores rurais poderão aderir ao PRA no Estado de São Paulo de acordo com informações da Secretaria de Meio Ambiente.<sup>21</sup> Ao informar no SICAR-SP a existência ou não de áreas consolidadas em APP, Reserva Legal e Área de Uso Restrito (até 22/07/2008), o sistema automaticamente identificará se o sujeito faz jus aos benefícios concedidos pela legislação florestal para estas áreas. Posteriormente, na homologação do PRADA, os técnicos devem avaliar se o uso consolidado declarado realmente é anterior a 22/07/2008.

Quem tiver passivos após 22/07/2008 poderá aderir ou não ao PRA. Independentemente da adesão ao PRA, a adequação ambiental de passivos posteriores a 22/07/2008 seguirá os parâmetros e modalidades estabelecidos na parte geral do Código Florestal. Nesta situação (passivos posteriores a 22/07/2008), a vantagem da adesão ao PRA parece estar no procedimento eletrônico de elaboração do PRADA e monitoramento da regularização. Como o sistema ainda não está em funcionamento, ainda não está claro qual será o procedimento de quem não aderir ao PRA.

---

<sup>21</sup> Informação fornecida por técnicos da Secretaria de Meio Ambiente em reunião sobre o PRA, em São Paulo, no dia 18/02/2016 (ver nota 11).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar de algumas questões suscitarem incertezas quanto à sua aplicação e legalidade, a resolução traz avanços procedimentais importantes que ajudarão proprietários e possuidores rurais no processo de regularização ambiental de imóveis rurais.

É importante que as questões controversas sejam resolvidas o quanto antes para diminuir a insegurança jurídica e evitar uma judicialização excessiva. Quanto mais exequível for o PRA do Estado de São Paulo, maior a chance dos possuidores e proprietários rurais se conformarem às exigências do Código Florestal e de que a regulamentação paulista sirva de exemplo para outros estados do Brasil.

## AUTORAS

### Joana Chiavari

Climate Policy Initiative (CPI) & Núcleo de Avaliação de Políticas Climáticas da PUC-Rio (NAPC/PUC-Rio)  
joana.chiavari@cpirio.org

### Cristina Leme Lopes

Climate Policy Initiative (CPI) & Núcleo de Avaliação de Políticas Climáticas da PUC-Rio (NAPC/ PUC-Rio)  
cristina.leme@cpirio.org

### Comunicação

Mariana Campos  
mariana.campos@cpirio.org

[www.inputbrasil.org](http://www.inputbrasil.org)

Março/ 2016

*O projeto **Iniciativa para o Uso da Terra (INPUT)** é composto por uma equipe de especialistas que trazem ideias inovadoras para conciliar a produção de alimentos com a proteção ambiental. O INPUT visa avaliar e influenciar a criação de uma nova geração de políticas voltadas para uma economia de baixo carbono no Brasil. O trabalho produzido pelo INPUT é financiado pela Children's Investment Fund Foundation (CIFF), através do Climate Policy Initiative. [www.inputbrasil.org](http://www.inputbrasil.org)*