



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria-Geral da República

PARECER 115 /2020 – JEMT/PGR

**AG. REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 1.251.743
SP**

Relator : Ministro Celso de Mello
Agravante : Paulo Roberto Liborio Meirelles e outros(a/s)
Agravado : Ministério Público do Estado de São Paulo

**AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO
EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. DIREITO
AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. COMPENSAÇÃO
DA RESERVA LEGAL. ÁREA DE PRESERVAÇÃO
PERMANENTE. DISCUSSÃO SOBRE A
RETROATIVIDADE DO NOVO CÓDIGO FLORESTAL.
LEI 12.651/2012. *TEMPUS REGIT ACTUM*. MATÉRIA
INFRACONSTITUCIONAL. OFENSA REFLEXA.
REEXAME DE FATOS E PROVAS. SÚMULA 279/STF. LEI
DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO
BRASILEIRO - LINDB. RETROATIVIDADE DA LEI
MAIS BENÉFICA. OFENSA REFLEXA. PRECEDENTES.
PARECER PELO NÃO PROVIMENTO DO AGRAVO.**

Trata-se de agravo regimental (fls. 960/981) interposto por Paulo Roberto Libório e outros(a/s), com fundamento no art. 1.021 e parágrafos c/c art. 1.070, ambos do CPC, e art. 317, § 5º, do RISTF, em face de decisão monocrática do Presidente deste Supremo Tribunal Federal (fl. 958), que negou seguimento ao agravo em recurso extraordinário, nos termos do art. 13, inciso V, “c”, do mesmo Regimento, diante da existência de óbices jurídicos intransponíveis ao seu processamento, quais sejam: ausência de ofensa constitucional direta e incidência da Súmula 279/STF.

Na origem, foi ajuizada a ação civil pública nº 0002637-31.2015.8.26.0346 pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, em face dos ora agravantes, objetivando: i) o isolamento e a recomposição das áreas de preservação permanente, mediante aprovação de projeto pelo órgão ambiental competente; ii) a instituição, demarcação e recomposição da área de reserva legal, em conformidade com projeto aprovado pelo órgão ambiental competente, cuja área deve ser em percentual de 20% do imóvel, computando-se no percentual a área de preservação permanente; iii) a abstenção de intervenção nas Áreas de Preservação Permanente e de Reserva Legal, salvo nos casos permitidos pela lei, sob pena de multa de R\$ 2.000,00; e iv) o impedimento de que terceiros intervenham nas Áreas de Preservação Permanente e de Reserva Legal, salvo nos casos permitidos pela lei. O *Parquet* estadual requereu, também, a declaração de inconstitucionalidade, de forma incidental, de dispositivos da Lei nº 12.651/12 (arts. 12, parte final, 15 e 68) e da Lei Estadual nº 15.684/2015.

A ação foi julgada parcialmente procedente, ocasião em que autor e réus/agravantes interpuseram recurso de apelação. Na oportunidade, decidiu o Tribunal de Justiça negar provimento ao recurso do autor e dar provimento, em parte, ao recurso dos réus/agravantes (587/597; fls. 607/610), nos termos da ementa (fls. 588/589):

ACÇÃO AMBIENTAL. Presidente Venceslau. Fazenda São José (ou Fazenda Traituba). Recomposição das áreas de preservação permanente. Instituição, averbação e recomposição da área de reserva legal. – 1. LF nº 12.651/12. A 1ª Câmara Ambiental não tem entrevisto a inconstitucionalidade mencionada pelo Ministério Público e por isso tem mandado aplicar a LF nº 12.651/12. Poder-se-ia afastar a aplicação da lei nova no caso concreto, caso demonstrado o prejuízo aos processos ecológicos essenciais; mas não em uma impugnação à lei em tese, com pedido de inconstitucionalidade 'principaliter' e não incidental, enfocando diversos dispositivos da lei sem que se saiba de que modo cada um deles se amolda à propriedade rural objeto da lide. – 2. Reserva legal. Área de preservação permanente. Não há inconstitucionalidade no art. 15 da LF nº 12.651/12 nem se vê nele ofensa ao princípio do não retrocesso ambiental,

que não se refere à lei em tese, mas à sua aplicação no caso concreto. A área de preservação permanente, se florestada, pode ser incluída no cômputo da reserva legal. Previsão no Código Florestal revogado (art. 16, § 6º), mantida no novo Código (art. 17). Possibilidade reconhecida, mas sua efetivação e requisitos deverão ser analisados pelo órgão ambiental. – 3. Reserva legal. Averbação. Inscrição no CAR. O art. 29, § 3º da LF nº 12.651/12 prevê que a inscrição no CAR será obrigatória para todas as propriedades e posses rurais, devendo ser requerida no prazo de um ano contado da sua implantação, prorrogável, uma única vez, por igual período por ato do Chefe do Poder Executivo; a Instrução Normativa nº 2/2014 do Ministério do Meio Ambiente foi publicada em 6-5-2014, a partir de quando se considera definitivamente implantado o CAR. Corréus que demonstraram a inscrição do imóvel no CAR e a delimitação da área protegida, a dispensar a averbação da reserva legal no Cartório de Registro de Imóveis. – 4. Área consolidada. Dispensa da recomposição. O art. 68 da LF nº 12.651/12, claro retrocesso ambiental, não tem a aplicação singela proposta pela ré; exige a demonstração da época em que a vegetação foi suprimida e da legislação então vigente, que remonta ao tempo do Império ou da República. Análise de aplicação do dispositivo que ficará a cargo do órgão ambiental. Solução encontrada pelo juízo 'a quo' que se mostra apropriada e fica mantida. – 5. Recomposição. Apresentação de projeto de restauração das áreas de preservação permanente ao órgão ambiental anteriormente ao ajuizamento da ação. Sentença que impõe obrigações mais amplas, sobretudo no que concerne à recomposição da Reserva Legal. Necessidade de apresentação de novo projeto que abarque a obrigação de recomposição da reserva legal ou de complementação do projeto já submetido ao Órgão Ambiental, caso seja tecnicamente possível. Determinação que não se limita à apresentação do projeto, mas também à efetiva recuperação da área. – 6. LE nº 9.989/98. Revogação. A recomposição das APP e da reserva legal deverá obedecer ao projeto aprovado pelo órgão ambiental, no prazo estabelecido no novo Código Florestal ou outro justificado pelo órgão, de acordo com a lei vigente. – Procedência parcial. Recurso do Ministério Público e dos réus desprovidos. – 7. Multa. A multa arbitrada na sentença foge à periodicidade que a Câmara Ambiental tem usualmente estabelecido; fixo-a em R\$-1.000,00 por semana ou fração, podendo ser modificada para mais ou para menos conforme as circunstâncias exigirem. – Procedência parcial. Recurso do autor desprovido. Recurso dos réus parcialmente provido. (Proc. Nº 0002637-31.2015.8.26.0346, Rel. Torres de Carvalho, TJSP. Data do julgamento: 16/02/2017)(grifos originais)

Contra esse acórdão, o Ministério Público interpôs recurso especial (fls. 613/628) e recurso extraordinário (fls. 630/648), os quais não foram admitidos (fls. 680/682 e 682/683), ambos com fundamento no art. 1.030, inciso V, do Código de Processo Civil.

Em face de tais decisões, o *Parquet* estadual interpôs recursos de agravo (fls. 687/694 e fls. 696/702).

No âmbito do STJ, pela decisão de fls. 747/751, o Min. Mauro Campbell Marques, então Relator, conheceu do agravo para dar provimento ao recurso especial, por entender que o acórdão recorrido estaria em dissonância com o entendimento daquela Corte Superior, segundo o qual, em matéria ambiental, deve prevalecer o princípio *tempus regit actum*, de forma a não se admitir a aplicação das disposições do novo Código Florestal a fatos pretéritos, sob pena de retrocesso ambiental.

Irresignados, os réus interpuseram agravo interno às fls. 758/776, ao qual foi negado provimento (fls. 790/798), nos termos do voto do Min. Relator, *in verbis*:

DIREITO AMBIENTAL. ENUNCIADO ADMINISTRATIVO 3/STJ. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CÔMPUTO DA ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE NO CÁLCULO DA RESERVA LEGAL. APLICAÇÃO RETROATIVA DO NOVO CÓDIGO FLORESTAL. DESCABIMENTO.

1. O presente recurso especial decorre de ação civil pública proposta pelo MP/SP objetivando a averbação e a instituição de área de reserva legal na propriedade rural das particulares, ora agravantes. Decidiu o TJ/SP no sentido da possibilidade de cômputo da área de preservação permanente no cálculo da área de reserva legal, com aplicação do novo código florestal a fatos pretéritos, daí a insurgência do MP/SP. 2. É de ser mantida a decisão que reformou o acórdão recorrido, pois "*O novo Código Florestal não pode retroagir para atingir o ato jurídico perfeito, os direitos ambientais adquiridos e a coisa julgada, tampouco para reduzir de tal modo e sem as necessárias compensações ambientais o patamar de proteção de ecossistemas frágeis ou espécies ameaçadas de extinção, a ponto de transgredir o limite constitucional intocável e intransponível da 'incumbência' do*

Estado de garantir a preservação e a restauração dos processos ecológicos essenciais (art. 225, § 1º, I)" (AgRg no REsp 1.434.797/PR, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 07/06/2016). 3. Agravo interno não provido.

Em face da decisão supramencionada, foram opostos embargos de declaração pelos réus às fls. 802/808, os quais foram rejeitados pela decisão de fls. 831/835.

Ato contínuo, os réus/agravantes interpuseram recurso extraordinário (fls. 842/858), com fundamento no art. 102, inciso III, alínea "a", da Constituição Federal. Sustentaram que a repercussão geral reside nas seguintes constatações: i) o entendimento da 2ª turma do Superior Tribunal de Justiça teria criado duas categorias de proprietários rurais, a saber: *"os que tem área de APP e Reserva Legal de acordo com o novo Código Florestal x os que não sabem desde quando que serão obrigados a obedecer a comandos legais revogados – que é o caso dos réus/ recorrentes"* (fl. 844); ii) usurpação de competência do STF e violação do art. 102, inciso III "a", na medida em que a 2ª Turma do STJ não poderia conhecer do Resp do MPSP, com base em suposta ofensa ao art. 6º, § 2º da LINDB, que teria natureza constitucional (art. 5º, XXXVI da CF) e iii) violação ao art. 105, inciso III, da CF no que tange à ausência de prequestionamento da matéria atinente à retroatividade ou não do Novo Código Florestal, provocando supressão de instância e violação do duplo grau de jurisdição.

Alegaram não haver, nos autos, sequer evidência de prejuízo, tampouco um termo inicial que permita identificar a data dos fatos, não sendo possível a aplicação do princípio do não retrocesso. Alegam violação da isonomia (art. 5º da CF/88) e da competência legislativa em matéria ambiental (art. 24 e 225, ambos da CF/88). Defenderam, também, a aplicabilidade do Novo Código Florestal, por uma questão de segurança jurídica.

Ao final, requereram o provimento do recurso para o fim de anular o acórdão recorrido e manter a decisão de 2ª instância (fls. 680/681) que inadmitiu o recurso especial às fls. 680/681 ou manter o acórdão de fls. 586/597, que negou

provimento ao recurso do MP/SP e deu parcial provimento ao recurso dos réus/agravantes.

Entretanto, na decisão de fls. 911/915, o RE não foi admitido, *verbis*:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO AMBIENTAL. LEI FEDERAL Nº 12.651/2012 (CÓDIGO FLORESTAL). MATÉRIA INFRACONSTITUCIONAL. OFENSA REFLEXA À CONSTITUIÇÃO FEDERAL. RECURSO NÃO ADMITIDO.

Ato contínuo, os réus/agravantes interpuseram recurso de agravo (fls. 920/934), com fundamento no art. 1.042 do CPC, em face da decisão que negou seguimento ao RE interposto nos autos do agravo em recurso especial.

Na decisão de fls. 951, não houve retratação da decisão acima colacionada. Em seguida, os autos foram encaminhados ao Supremo Tribunal Federal, nos termos do art. 1.42, § 4º, do CPC.

Finalmente, já no âmbito desta Suprema Corte, o Presidente do Tribunal, na decisão de fl. 958, negou seguimento ao recurso extraordinário com agravo (fl. 958), contra a qual os réus/recorrentes interpuseram o presente agravo (fls. 960/981).

Sustentam os agravantes a ocorrência de inovação recursal pelo Ministério Público do Estado de São Paulo em sede de embargos de declaração, no tocante à retroatividade ou não do Novo Código Florestal; a ausência de prequestionamento da matéria e a supressão de instância. No mais, reiteram os argumentos já expostos em sede de recurso extraordinário.

O Presidente desta Corte, pelo despacho de fl. 985, determinou a distribuição do recurso na forma regimental.

II

O presente agravo não merece provimento.

Conforme delineado pelos agravantes (fl. 962), o objetivo primordial da presente peça recursal é demonstrar a ofensa direta ao artigo 105, inciso III, da Constituição Federal, tendo em vista que, no seu entender, houve inovação recursal por parte do Ministério Público do Estado de São Paulo em sede de embargos de declaração, no tocante à retroatividade ou não do Novo Código Florestal, bem como suposta ausência de prequestionamento da matéria e supressão de instância.

Sobre o tema, o acórdão de fls. 833/834, emanado do Superior Tribunal de Justiça, assim consignou:

No particular, o acórdão embargado posicionou-se de forma clara, adequada e suficiente no sentido de que não se sustentam as preliminares apresentadas pelos ora agravantes (falta de prequestionamento e supressão de instância), pois desde a petição inicial o MP/SP vem defendendo a aplicação do princípio do não retrocesso ambiental - tese não acatada nas instâncias ordinárias e que não depende da declaração de inconstitucionalidade da norma acima referida -, mas acolhida na decisão agravada, pois amparada na jurisprudência desta Corte.

No mais, assentou-se que, afastada a aplicação do novo Código Florestal aos fatos pretéritos, desnecessária a análise de argumentos na linha da necessidade de demonstração de efetivo prejuízo, pois o Código Florestal anterior será aplicado ao caso concreto no que importa ao cômputo da APP na área de reserva legal, e o art. 68 do novo Código está com sua aplicação afastada relativamente aos fatos que deram causa à propositura da ação civil pública.(g.n.)

De fato, desde a inicial, o Ministério Público do Estado de São Paulo vem defendendo a não aplicação do Novo Código Florestal ao caso em questão, sustentando a aplicação, *in casu*, do princípio do não retrocesso ambiental. Contudo, o Tribunal de Justiça do Estado de SP entendeu no sentido da possibilidade de cômputo da área de preservação permanente no cálculo da área de reserva legal, aplicando, portanto, o Novo Código Florestal a fatos pretéritos.

Sem ingressar no mérito dessa questão, verifica-se portanto, que a matéria vem sendo abordada desde o Tribunal de origem, afastando-se, assim, a tese de que houve inovação recursal e ausência de prequestionamento. Desse modo, não houve violação ao art. 105, III, da CF.

Ademais, a título de argumentação, a aplicação retroativa do Novo Código Florestal perpassa pelo exame da Lei Federal 12.651/2012; portanto, a discussão tem natureza infraconstitucional. A afronta ao texto constitucional, caso ocorresse, seria reflexa ou indireta, o que não enseja a abertura da via extraordinária e o seu consequente exame por esta Suprema Corte.

Vejamos os seguintes julgados neste sentido:

EMENTA Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. Direito Ambiental. Novo Código Florestal. Aplicação retroativa. Legislação infraconstitucional. Ofensa reflexa. Precedentes. 1. **A controvérsia relativa à aplicação retroativa do Novo Código Florestal tem natureza infraconstitucional. A afronta ao texto constitucional, caso ocorresse, seria reflexa ou indireta, o que não enseja a abertura da via extraordinária.** 2. Agravo regimental não provido, com imposição de multa de 1% (um por cento) do valor atualizado da causa (art. 1.021, § 4º, do CPC). 3. Havendo prévia fixação de honorários advocatícios pelas instâncias de origem, seu valor monetário será majorado em 10% (dez por cento) em desfavor da parte recorrente, nos termos do art. 85, § 11, do Código de Processo Civil, observados os limites dos §§ 2º e 3º do referido artigo e a eventual concessão de justiça gratuita. (ARE 1244521 AgR-segundo, Relator(a): DIAS TOFFOLI (Presidente), Tribunal Pleno, julgado em 29/05/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-151 DIVULG 17-06-2020 PUBLIC 18-06-2020)(g.n.)

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. INTERPOSIÇÃO EM 06.12.2018. DIREITO AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. COMPENSAÇÃO DA RESERVA LEGAL. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. DISCUSSÃO SOBRE A RETROATIVIDADE DO ART. 15 DO NOVO CÓDIGO FLORESTAL. LEI 12.651/2012. TEMPUS REGIT ACTUM. MATÉRIA INFRACONSTITUCIONAL. OFENSA REFLEXA. PRECEDENTES. 1. **Eventual divergência ao entendimento adotado pelo acórdão recorrido que afastou, no caso dos autos, a aplicação do novo Código Florestal a fatos**

pretéritos, demandaria a análise de legislação infraconstitucional, o que inviabiliza o trânsito do apelo extremo, por ser reflexa a alegada afronta à Constituição Federal. 2. Agravo regimental a que se nega provimento, com previsão de aplicação da multa do art. 1.021, § 4º, do CPC. Inaplicável a norma do art. 85, § 11, do CPC, por ser tratar de recurso oriundo de ação civil pública.

(RE 1170071 AgR, Relator(a): EDSON FACHIN, Segunda Turma, julgado em 05/11/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-261 DIVULG 28-11-2019 PUBLIC 29-11-2019)(g.n.)

Ou seja, todos os argumentos apontados pelos réus/agravantes, nada mais são do que uma tentativa de fazer esta Corte Suprema adentrar em temas que demandariam a análise da legislação infraconstitucional, ocasionando mera ofensa indireta ou reflexa à Constituição Federal.

Os réus/agravantes defendem, ainda, que, mesmo que se pretenda analisar a questão da aplicação ou não do Novo Código Florestal sob a ótica do “não retrocesso”, não haveria, nos autos, evidências de prejuízos, tampouco um termo inicial que permita identificar a data dos fatos (fl. 973). Ora, tal análise demandaria o reexame de fatos e provas, encontrando óbice no Enunciado 279 desta Corte.

Ademais, tendo em vista a reiteração de argumentos aduzidos no agravo em Recurso Extraordinário, registra-se que, em relação à suposta violação, pelo STJ, ao art. 5º, XXXVI, da CF (em razão de ter conhecido o Resp e se manifestado sobre o teor do dispositivo contido no art. 6º da LINDB, que teria natureza constitucional), tal discussão implicaria em ofensa tão somente indireta à Lei Maior, inviabilizando, também por este motivo, a análise do recurso extraordinário por este Supremo Tribunal Federal, *verbis*:

Ementa: AGRADO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRADO. DIREITO ELEITORAL. PESSOA JURÍDICA. MULTA APLICADA EM DECORRÊNCIA DE DOAÇÃO ACIMA DOS LIMITES LEGAIS. ART. 81, §2º, DA LEI 9.504/1997 REVOGADO. **RETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA. OFENSA REFLEXA. VALOR DA SANÇÃO. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE E AO ART. 14, § 9º, CF. INTER-**

PRETAÇÃO DE LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL E REEXAME DE FATOS E PROVAS INCIDÊNCIA DA SÚMULA 279 DO STF. DESPROVIMENTO. 1. **As regras para aplicação da lei no tempo e retroatividade da norma mais benéfica estão previstas na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Hipótese em que a violação ao Texto Constitucional, se houvesse, seria reflexa ou indireta.** 2. Para se chegar a conclusão diversa daquela a que chegou o TSE, quanto ao valor da multa aplicada, seria necessário o reexame da legislação aplicável à espécie, bem como de fatos e provas (Súmula 279 do STF), providência inviável em sede de apelo extremo. Precedentes. 3. Agravo regimental a que se nega provimento, com previsão de aplicação da multa prevista no art. 1.021, § 4º, do CPC. (ARE 1212133 AgR, Relator(a): EDSON FACHIN, Segunda Turma, julgado em 20/12/2019, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-022 DIVULG 04-02-2020 PUBLIC 05-02-2020)(g.n.)

AGRAVO INTERNO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. **AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL. INSTITUIÇÃO DE RESERVA FLORESTAL LEGAL. MÍNIMO. 20%. ÁREA TOTAL. IMÓVEL RURAL. ARTIGOS 5º, CAPUT, XXII, XXIII e XXIV, 6º, CAPUT, 37, CAPUT, 192, § 1º, e 225, CAPUT, § 1º, III, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. INCIDÊNCIA DAS SÚMULAS 282 E 356 DO STF. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. INOCORRÊNCIA. ALEGAÇÃO DE OFENSA AO ARTIGO 5º, XXXVI, DA CONSTITUIÇÃO. VERIFICAÇÃO NO CASO CONCRETO. OFENSA REFLEXA. VIOLAÇÃO AO ARTIGO 93, IX, DA CONSTITUIÇÃO. INEXISTÊNCIA. REJEIÇÃO DOS ARGUMENTOS EXPENDIDOS PELA PARTE NAS SEDES RECURSAIS ANTERIORES. MANIFESTO INTUITO PROTRELATÓRIO. AGRAVO INTERPOSTO SOB A ÉGIDE DO NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. AUSÊNCIA DE CONDENAÇÃO EM HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS NO JUÍZO RECORRIDO. IMPOSSIBILIDADE DE MAJORAÇÃO NESTA SEDE RECURSAL. ARTIGO 85, § 11, DO CPC/2015. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.** (ARE 1032053 AgR, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 20/02/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-063 DIVULG 03-04-2018 PUBLIC 04-04-2018)(g.n.)

A decisão agravada, portanto, merece ser mantida por seus próprios fundamentos.

III

Ante o exposto, opina o Ministério Público Federal para que seja **negado provimento** ao agravo regimental.

Brasília (DF), 27 de julho de 2020.

JOSÉ ELAERES MARQUES TEIXEIRA
Subprocurador-Geral da República

lg