



## MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

***EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.***

A **PROCURADORA-GERAL DA REPÚBLICA** em exercício<sup>1</sup>, com fundamento nos artigos 102, I, “a” e “p”, e 103, VI, da Constituição Federal, e nos dispositivos da Lei 9.868/99, vem ajuizar **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, com pedido de MEDIDA CAUTELAR**, para que esse e. Supremo Tribunal Federal declare a inconstitucionalidade de dispositivos normativos da Lei nº 12.651/2012 que contrariam o disposto nos artigos 5º, *caput*, 186, I e II, e 225, todos da Constituição Federal de 1988, conforme as razões de fato e de direito a seguir expostas.

### **I – DOS DISPOSITIVOS LEGAIS IMPUGNADOS.**

1. A presente ação direta de inconstitucionalidade tem por objetivo a declaração de inconstitucionalidade de dispositivos da Lei nº 12.651 de 25 de maio de 2012, bem como das alterações nela promovidas pela Lei nº 12.727 de 17 de outubro de 2012<sup>2</sup>.

---

1 Nos termos da Portaria PGR nº 430 de 15 de agosto de 2011.

2 A Lei 12.727/12 é resultante da conversão da Medida Provisória nº 571/2012.

2. A Lei nº 12.651/12 dispõe sobre a proteção da vegetação nativa e revogou, entre outros diplomas normativos, a Lei nº 4.771/65, que instituiu o Código Florestal Brasileiro.

3. Os dispositivos legais ora impugnados são os seguintes: § 3º do art. 7º; § 4º e § 5º do art. 59 e artigos 60, 61-A, 61-B, 61-C, 63, 67 e 78-A todos da Lei 12.651/12. Como será demonstrado, todos os dispositivos legais impugnados, ao diminuírem o padrão de proteção ambiental e até mesmo extinguírem espaços territoriais especialmente protegidos, ofendem mandamentos constitucionais explícitos, justificando-se, por esse motivo, a abertura da via do controle abstrato de constitucionalidade.

## **II - DOS FATOS.**

4. As raízes da legislação protetiva das florestas no Brasil são muito anteriores à eclosão do chamado ambientalismo, cujo marco inicial é considerado a realização da Conferência de Estocolmo, em 1972.

5. Portanto, ao contrário do que muitos supõem, a legislação ambiental brasileira não é fruto de adaptações de modelos aplicados em outros países, nem mesmo da influência de interesses internacionais, frequentemente classificados como escusos por aqueles que defendem a flexibilização das normas de proteção ambiental. A legislação ambiental brasileira, ao revés, é fruto da dinâmica sociopolítica nacional, da evolução do conhecimento científico sobre os ecossistemas que compõem o nosso território, tendo sido identificada e reivindicada pelos movimentos sociais que, no período recente, lutaram por justiça social e pela democratização do país<sup>3</sup>.

---

3 Historiadores como José Augusto Pádua, apontam que a preocupação com a conservação das florestas esteve no centro do pensamento político nacional emancipador desde o período colonial, a exemplo das obras de José Bonifácio, Joaquim Nabuco, Baltasar da Silva Lisboa e Francisco Freire Alemão.

6. **De fato, o Brasil dispõe de uma legislação protetora das florestas, de caráter nacional, desde 1934, quando foi editado o Decreto nº 23.793, conhecido como “primeiro Código Florestal brasileiro”. A Constituição Republicana de 1934 também foi a primeira a considerar a proteção da natureza como um princípio fundamental, tendo sido por ela atribuída à União e aos Estados, a competência para, de forma concorrente, “proteger belezas naturais e monumentos de valor histórico e artístico”<sup>4</sup>.**

7. O primeiro Código Florestal brasileiro estabeleceu os fundamentos para a proteção territorial dos principais ecossistemas florestais, e teve como objetivo principal regulamentar a exploração madeireira no país. Um de seus méritos foi, sem dúvida, definir categorias de áreas a serem especialmente protegidas, por meio da classificação das florestas em quatro tipologias: florestas protetoras, florestas remanescentes, florestas de rendimento e florestas modelo.

8. As florestas protetoras eram, segundo o art. 4º do referido diploma normativo, aquelas que, por sua localização, servissem conjunta ou separadamente para qualquer um dos seguintes fins: conservar o regime das águas, evitar a erosão das terras, fixar dunas, auxiliar a defesa das fronteiras, assegurar condições de salubridade pública, proteger sítios que por sua beleza merecessem ser conservados ou “asilar espécies raras de fauna indígena”. As florestas remanescentes, por outro lado, seriam aquelas destinadas, pelo Poder Público, à formação de Parques e as que fossem necessárias à conservação de espécies por motivos de interesse biológico ou estético. Florestas protetoras e remanescentes eram consideradas pela legislação, “de conservação perene” e, também, inalienáveis.

9. Já durante o regime autoritário, uma nova legislação foi debatida pelo Poder Legislativo e sancionada pela Presidência da República:

---

4 Merece registro o fato de que na década de 1930, além do Código Florestal, outros instrumentos relacionados à proteção ambiental foram criados, como o Código de Águas (Decreto 24.643/34), o Código de Caça e Pesca (Decreto 23.793/1934) e o Decreto de Proteção aos animais (Decreto 24.645/1934).

tratava-se da Lei nº 4.771 de 15/09/1965, que instituiu o “novo” Código Florestal. Tal lei extinguiu as tipologias definidas pelo Código de 1934, substituindo-as por quatro outras: parque nacional, floresta nacional, áreas de preservação permanente (APP) e reserva legal, estas duas últimas, criadas com o objetivo de conter a devastação florestal.

10. Dessa forma, quando a denominada “questão ambiental” eclodiu nos anos 1970 e foram configurados a problemática e os conflitos inerentes aos princípios do denominado “desenvolvimento sustentável”, a legislação brasileira já contava com uma norma de proteção às florestas.

11. Esse brevíssimo histórico demonstra, também, que a proteção ambiental das florestas no Brasil, desde sua gênese e nos mais diferentes contextos sociopolíticos, teve como principal estratégia a instituição de espaços territoriais especialmente protegidos públicos e privados.

12. Há de ser notada, todavia, uma evolução no alcance da proteção. Conforme aponta Carlos Frederico Marés Souza Filho, “*em 30 as florestas deveriam proteger alguma coisa; em 60 elas mesmas eram o bem protegido, em 80 a proteção é voltada para o ecossistema*”<sup>5</sup>.

13. E é a proteção do ecossistema a tônica da proteção ao meio ambiente na Constituição Federal de 1988, conforme se depreende do art. 225, que consagra o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e faz referências explícitas à necessidade de preservação e restauração dos processos ecológicos essenciais (art. 225, §1º, I), bem como à proteção da função ecológica da fauna e da flora (art. 225, VI).

14. Ao longo de sua vigência, a Lei nº 4.771/65 passou por significativas alterações. Algumas delas foram fruto da evolução, acima mencionada, do alcance da proteção ambiental. É o caso, por exemplo, das

5 SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés. Espaços Ambientais Protegidos e Unidades de Conservação, p. 20. Curitiba: Editora Universitária Champagnat, 1993.

alterações promovidas pela Lei nº 7.511/86, que aumentou as faixas de APPs situadas ao longo de cursos d'água e pela Lei nº 7.783/89, que instituiu novas tipologias de APPs e inseriu na lei a definição de reserva legal.

15. A partir da década de 1990, as alterações legislativas promovidas na Lei nº 4.771/65 foram decorrentes, principalmente, da sucessiva divulgação de dados obtidos por imagens de satélite, demonstrando o aumento exponencial do desmatamento no Brasil, notadamente na Amazônia.

16. A série de mudanças na legislação teve início com a promulgação da Medida Provisória nº 1.511/96 que introduziu no Código Florestal três alterações principais: ampliação da vedação de corte raso, limitação de novas conversões de florestas para pecuária e agricultura e imposição do manejo florestal sustentável de uso múltiplo. Com a publicação da mencionada MP, pretendia o Poder Executivo responder às críticas nacionais e internacionais voltadas à política ambiental brasileira, incapaz de conter a perda de biodiversidade. No ambiente político da época, o desejo do Brasil de assumir um papel de liderança internacional na questão ambiental contrastava com a incapacidade interna de enfrentar problemas ambientais como o desmatamento.

17. As iniciativas do Poder Executivo geraram imediata reação dos grandes proprietários rurais. O aumento do desmatamento correspondia, no plano econômico, ao avanço da fronteira agrícola, das monoculturas e da pecuária extensiva. Como resultado, os limites de proteção previstos no Código Florestal – que à época de sua edição pareciam distantes – passaram a ser contestados. Novas medidas provisórias foram editadas pelo Poder Executivo, desta vez, flexibilizando o conteúdo das medidas de proteção previstas<sup>6</sup>.

18. Por fim, em 2001, foi editada a MP 2.166, que modificou a definição de áreas de APPs e RLs; definiu as possibilidades de intervenção em

---

6 Para histórico das alterações na Lei nº 4.771/65 na década de 1990, cf. BENJAMIN, Antonio Herman V. A proteção das florestas brasileiras: ascensão e queda do código florestal. Revista de Direito Ambiental, São Paulo: Revista dos Tribunais, n.18, p. 22-23, abr./jun. 2000.

APPs por razões de utilidade pública e interesse social e regulamentou as possibilidades de compensação da reserva legal. Referida medida provisória, reeditada 67 vezes, permaneceu em vigor até 2012, quando foi revogada a Lei 4.771/65.

19. Todavia, as pressões para alteração do Código Florestal e flexibilização de seus principais instrumentos de proteção ganharam impulso novamente após a adoção de duas importantes medidas pelo Governo Federal: a edição da Resolução nº 3.545, pelo Banco Central, que passou a condicionar a liberação de crédito agropecuário à regularização ambiental das propriedades rurais e a publicação do Decreto 6.514/2008, que definiu multas e penalidades para propriedades que não tivessem sua reserva legal averbada no respectivo registro do imóvel.

20. Em 2009, a Câmara dos Deputados aprovou a criação de uma Comissão Especial para analisar os projetos de lei em trâmite naquela Casa Legislativa. A Comissão Especial apresentou seu relatório em 2010 e o mesmo foi aprovado pela Câmara dos Deputados em maio de 2011. O Senado aprovou o projeto, com diversas modificações, em 07/12/12 e, na Câmara dos Deputados, diversos aspectos da redação sugerida pela Comissão Especial foram retomados.

21. Ignorando a clara diretriz constitucional sobre o tema da proteção ambiental, bem como os explícitos mandamentos da Carta da República a respeito da garantia do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o processo legislativo foi dominado por propostas que tinham como pano de fundo um único objetivo: desonerar os proprietários rurais dos deveres referentes à proteção das florestas e, ainda, “anistiar” ilegalidades antes cometidas.

22. Por fim, encaminhada a proposta legislativa à sanção presidencial, a Lei 12.651/12 foi publicada com 12 vetos. Após, o Poder

Executivo editou uma Medida Provisória (já convertida em lei), fazendo 32 modificações no projeto aprovado pelo legislativo.

23. Como será demonstrado a seguir, a Lei aprovada padece de inúmeras inconstitucionalidades.

### III – DO DIREITO -

24. Assim como fez a Lei nº 4.771/65, a Lei 12.651/12 manteve no ordenamento jurídico nacional as áreas de preservação permanente como categoria de espaço territorial especialmente protegido, definindo-as como *“área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas”*.

25. Da mesma forma, a legislação reafirmou a exigência de que os proprietários rurais devem manter em suas propriedades, uma área de reserva florestal, denominada “Reserva Legal- RL”, observados os percentuais mínimos em relação à área do imóvel.

26. Com efeito, a legislação brasileira já preceituava, desde a publicação do Código Florestal de 1934, a necessidade de proteção de determinados espaços territoriais, com a finalidade de preservar o ciclo hidrológico, a biodiversidade, bem como o solo e a estabilidade geológica<sup>7</sup>. Tal instrumento normativo previa também, em seu art. 23 que “nenhum proprietário de terras cobertas de matas poderá abater mais de três quartas partes da vegetação existente, salvo o disposto nos artigos 24, 31 e 52”.

27. O Código Florestal de 1965, por sua vez, estabeleceu serem áreas de preservação permanente a faixa marginal de cursos d’água, o entorno de

---

<sup>7</sup> Como anteriormente exposto, no Código Florestal de 1934, a vegetação desses espaços foi classificada como “floresta protetora”.

lagos e lagoas naturais, dos reservatórios artificiais, das nascentes e olhos d'água, os topos de morro, montes, montanhas e serras, as encostas ou partes destas (com declividade superior a 45°), as restingas fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues, as bordas dos tabuleiros ou chapadas e as áreas em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros.

28. A reserva legal foi prevista no art. 44 da Lei 4.771/65, segundo o qual: “na região Norte e na parte Norte da região Centro-Oeste enquanto não for estabelecido o decreto de que trata o artigo 15, a exploração só é permissível desde que permaneça com cobertura arbórea, pelo menos 50% da propriedade”.

29. A estrutura normativa do Código Florestal influenciou fortemente a Constituição Federal de 1988. Além de fazer constar do próprio conceito de função social da propriedade a proteção do meio ambiente, o estabelecimento de espaços territoriais especialmente protegidos foi erigido à categoria de dever fundamental do poder público para garantia do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

30. Em tal contexto, é inegável que a Constituição Federal recepcionou a instituição das áreas preservação permanente e de reservas legais como forma de garantir a execução dos objetivos constitucionais de proteção do meio ambiente.

31. De fato, os próprios conceitos de reserva legal e de área de preservação permanente, deixam evidente o papel de tais instrumentos de proteção ambiental na efetivação dos desígnios constitucionais contidos no art. 225 da Carta da República.

32. Os estudos técnicos anexados à presente ação, especialmente aquele produzido pelas duas maiores organizações científicas nacionais (a Academia Brasileira de Ciências e a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência) demonstram de forma inconteste a importância das áreas de



preservação permanente e das reservas legais para o cumprimento dos deveres fundamentais do poder público quanto à proteção ambiental (doc. 02). Segundo excertos do citado documento (fls. 11/13):

**“Entre os pesquisadores, há consenso de que as áreas marginais a corpos d’água – sejam elas várzeas ou florestas ripárias – e os topos de morro ocupados por campos de altitude ou rupestres são áreas insubstituíveis em razão da biodiversidade e de seu alto grau de especialização e endemismo, além dos serviços ecossistêmicos essenciais que desempenham – tais como a regularização hidrológica, a estabilização de encostas, a manutenção da população de polinizadores e de ictiofauna, o controle natural de pragas, das doenças e das espécies exóticas invasoras.**

Na zona ripária, além do abrigo da biodiversidade com seu provimento de serviços ambientais, os solos úmidos e sua vegetação nas zonas de influência de rios e lagos são ecossistemas de reconhecida importância na atenuação de cheias e vazantes, na redução da erosão superficial, no condicionamento da qualidade da água e na manutenção de canais pela proteção de margens e redução do assoreamento. Existe amplo consenso científico de que são ecossistemas que, para sua estabilidade e funcionalidade, precisam ser conservados ou restaurados, se historicamente degradados. Quando ecossistemas naturais maduros ladeiam os corpos d’água e cobrem os terrenos com solos hidromórficos associados, o carbono e os sedimentos são taxados, a água em excesso é contida, a energia erosiva de correntezas é dissipada e os fluxos de nutrientes nas águas de percolação passam por filtragem química e por processamento microbiológico, o que reduz sua turbidez e aumenta sua pureza.

(...)

A presença de vegetação em topos de morro e encostas tem papel importante no condicionamento do solo para o amortecimento das chuvas e a regularização hidrológica, diminuindo erosão, enxurradas, deslizamento e escorregamento de massa em ambientes urbanos e rurais.

(...)

**A Reserva Legal tem funções ambientais e características biológicas distintas das APPs em termos da composição e estrutura de sua biota.**

(...)

**Nos biomas com índices maiores de antropização, como o Cerrado, a Caatinga e algumas áreas altamente fragmentadas como a Mata Atlântica e partes da Amazônia, os remanescentes de vegetação nativa, mesmo que pequenos, têm importante papel na conservação da biodiversidade e na diminuição do isolamento dos poucos fragmentos da paisagem. Tais remanescentes funcionam como trampolins ecológicos no deslocamento e na dispersão das espécies pela paisagem”.**

33. A constitucionalização dos espaços territoriais especialmente protegidos trouxe consequências vinculantes ao sistema jurídico como um todo, inclusive com restrições explicitamente dirigidas ao legislador.

34. De início, a criação de espaços territoriais especialmente protegidos é prevista no texto constitucional como um dos deveres do poder público para assegurar a efetividade do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, articulando-se tal dever aos demais deveres fundamentais atribuídos ao Estado Brasileiro no art. 225, § 1º, *verbis*:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

**§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:**

**I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;**

**II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;**

**III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;**

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

**VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.**

35. Conforme conclusão compartilhada pela unanimidade da doutrina constitucional, a Constituição Federal de 1988 consagrou um “dever constitucional geral de não degradação”. Segundo explica o Ministro do Superior Tribunal de Justiça, Antônio Herman Benjamin,

“Trata-se de dever constitucional autossuficiente e com força vinculante plena, dispensando, na sua aplicação genérica, a atuação do legislador ordinário. É por outro lado, dever inafastável, tanto pela vontade dos sujeitos privados envolvidos, como a pretexto de exercício da discricionariedade administrativa. Vale dizer: é dever que, na estrutura do edifício jurídico, não se insere na esfera de livre opção dos indivíduos, públicos ou não.”<sup>8</sup>

36. Quanto ao poder público, além do dever geral de não degradação ambiental, há também deveres fundamentais específicos, explicitamente mencionados no § 1º do art. 225.

---

8 BENJAMIN, Antônio Herman V. Direito Constitucional Ambiental Brasileiro, p. 90. In: CANOTILHO, J.J Gomes e LEITE, José Rubens Morato (Org.). Direito Constitucional Ambiental Brasileiro. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

37. Da análise dos deveres fundamentais atribuídos ao Estado para assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, pode ser inferida a existência de um verdadeiro regime jurídico-constitucional dos espaços territoriais especialmente protegidos, contendo mandamentos explícitos e vinculantes ao poder público em todas as suas esferas.

38. Nesse sentido, tem-se que a criação de espaços territoriais especialmente protegidos decorre do dever de preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais, de forma que essa deve ser uma das finalidades da instituição desses espaços. Segundo explica Heline Silvini Ferreira,

“quando se referiu a processos ecológicos essenciais, quis o constituinte garantir a proteção dos processos vitais que tornam possíveis as inter-relações entre os seres vivos e o meio ambiente. (...) Nessa perspectiva, portanto, é dever do Poder Público preservar e restaurar as condições indispensáveis à existência, à sobrevivência digna e ao desenvolvimento dos seres vivos”<sup>9</sup>.

39. A criação dos espaços territoriais especialmente protegidos articula-se, por fim, com os deveres fundamentais de preservação da diversidade e integridade do patrimônio genético do País, bem como da proteção da fauna e da flora.

40. O texto constitucional prevê ainda, vedações explícitas no que se refere aos espaços territoriais especialmente protegidos. No próprio dispositivo normativo que prevê o dever fundamental de instituir tais espaços, a Constituição preceitua que sua alteração e supressão somente serão permitidas através de lei (art. 225, § 1º, III).

41. No mesmo dispositivo normativo, a Carta da República estabelece, ser vedada qualquer utilização dos espaços territoriais especialmente

---

9 FERREIRA, Heline Sivini. **Política Ambiental Constitucional**, p. 256. In: CANOTILHO, J.J Gomes e LEITE, José Rubens Morato (Org.). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

protegidos que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção.

42. O texto, uma vez mais, é de clareza solar: instituído um espaço territorial especialmente protegido, sua utilização não poderá comprometer a integridade dos atributos que justificaram sua proteção, ou seja, sua função ecológica.

43. Tal mandamento constitucional vincula o Poder Público em todas as esferas: o Poder Executivo deverá observá-lo em seus atos administrativos e, especificamente, no licenciamento ambiental; o Poder Judiciário não poderá chancelar a utilização predatória dos espaços protegidos, devendo zelar pelo cumprimento de sua função ambiental; e, ao Poder Legislativo, incumbirá observar o preceito na elaboração da legislação infraconstitucional.

44. As inconstitucionalidades suscitadas na presente ação decorrem da afronta, consubstanciada em diversos dispositivos legais referentes às áreas de preservação permanente e à reserva legal, ao regime constitucional dos espaços territoriais especialmente protegidos, notadamente, aos deveres fundamentais que impõem ao poder público: (i) a vedação de que espaços territoriais especialmente protegidos sejam utilizados de forma que comprometa os atributos que justificam sua proteção; (ii) o dever de preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais; (iii) o dever de proteger a diversidade e a integridade do patrimônio genético e (iv) o dever de proteger a fauna e a flora, com a vedação de práticas que coloquem em risco sua função ecológica.

45. Os prejuízos ambientais decorrentes das modificações legislativas ora propostas e a importância de que fossem mantidos, ao menos, os padrões de proteção existentes foram comunicados ao Congresso Nacional pela comunidade científica. No já citado documento produzido pela Academia

Brasileira de Ciência e pela Sociedade Brasileira para o Progresso Científico, os parlamentares foram alertados de que (fl. 43):

**“Entre os impactos negativos da redução de APPs e de RL estão a extinção de espécies de muitos grupos de plantas e animais (vertebrados e invertebrados); o aumento de emissão de CO<sub>2</sub>; a redução de serviços ecossistêmicos, tais como o controle de pragas, a polinização de plantas cultivadas ou selvagens e a proteção de recursos hídricos; a propagação de doenças (hantavírus e outras transmitidas por animais silvestres, como no caso do carrapato associado à capivara); intensificação de outras perturbações (incêndios, caça, extrativismo predatório, impacto de cães e gatos domésticos e ferais, efeitos de agroquímicos); o assoreamento de rios, reservatórios e portos, com claras implicações no abastecimento de água, energia e escoamento de produção em todo o país.”**

46. E, ao fragilizar o regime de proteção das áreas de preservação permanente e das reservas legais, e em alguns casos, extingui-las, o legislador infraconstitucional violou integralmente os mandamentos constitucionais acima mencionados. Se, na lição de Konrad Hesse, “direitos fundamentais não podem existir sem deveres”, é forçoso reconhecer que o legislador infraconstitucional atingiu o núcleo fundamental do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, negando-lhe vigência e retirando sua força normativa<sup>10</sup>.

47. Além de afrontar os deveres fundamentais do poder público para garantia do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, as normas impugnadas violam o princípio da vedação de retrocesso social, pois, de forma geral, estabelecem um padrão de proteção ambiental manifestamente inferior ao anteriormente existente.

**48. Além da diminuição direta dos padrões de proteção, em virtude da fragilização dos espaços territoriais especialmente protegidos, merece especial atenção dessa Corte Constitucional a sem precedentes fragilização dos instrumentos de proteção ambiental e a autorização para**

---

<sup>10</sup> HESSE, Konrad. A força normativa da Constituição. Porto Alegre: Fabris, 1991, p. 21.

**consolidação dos danos ambientais já perpetrados, ainda que praticados com afronta à legislação anteriormente vigente.**

49. De fato, conforme será exposto, diversos dispositivos legais, em franca contrariedade ao dever geral de não degradação e ao dever de restaurar os processos ecológicos essenciais, admitem a consolidação de danos ambientais praticados até 22 de julho de 2008.

50. A previsão normativa é arbitrária e em tudo incompatível com a Constituição da República, pois premia aqueles que cometeram danos ambientais e desmataram ilegalmente suas propriedades.

51. A demonstrar tal arbitrariedade, não há qualquer justificativa para o estabelecimento de tal marco temporal: a data corresponde à entrada em vigor do Decreto nº 6.514, que dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelecendo o processo administrativo federal para apuração destas infrações. As disposições do mencionado Decreto não traduzem qualquer elemento capaz de justificar tratamento diferenciado aos danos ambientais perpetrados antes ou após sua entrada em vigor.

52. Em tal contexto, a definição “área rural consolidada” é utilizada pela Lei 12.651/12 em diversos dispositivos, objetivando, em síntese, isentar os causadores de danos ambientais da obrigação de reparar o dano, sem exigir qualquer circunstância razoável para a dispensa desta reparação.

53. As previsões normativas nesse sentido desconsideram, uma vez mais, que, nos termos da Constituição Federal, o meio ambiente ecologicamente equilibrado foi qualificado como bem de uso comum do povo, a indicar que pertence à coletividade e não integra o patrimônio disponível do Estado.

54. Outros dispositivos legais estabelecem uma verdadeira – e sem precedentes - “anistia” àqueles que praticaram crimes e infrações ambientais,

excluindo o dever de pagar multas e impedindo a aplicação das sanções penais eventualmente cabíveis, sem o correspondente dever de recuperar os danos ambientais.

55. A iniciativa contrária de forma explícita o § 3º do art. 225 da Constituição Federal segundo o qual “*as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas e jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados*”.

56. Se a própria Constituição estatui de forma explícita a responsabilização penal e administrativa, além da obrigação de reparar os danos, não se pode admitir que o legislador infraconstitucional exclua tal regra, sob pena de grave ofensa à Lei Maior.

57. Ademais, como será evidenciado na análise específica de cada dispositivo impugnado, a Lei 12.651/12 consagra patente inconstitucionalidade decorrente da proteção insuficiente do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

58. Em tal contexto, válido citar os ensinamentos de Ingo Sarlet e Tiago Fensterseifer, acerca do necessário controle judicial da legislação infraconstitucional, à luz dos deveres fundamentais estatuídos pela Constituição Federal quanto à proteção do meio ambiente:

“Diante da insuficiência manifesta da proteção, há violação do dever de tutela estatal, e portanto, está caracterizada a inconstitucionalidade da medida, tenha ela natureza omissiva ou comissiva, sendo possível seu controle judicial, de tal sorte que, nesse contexto, ganha destaque a própria vinculação do Poder Judiciário (no sentido de um poder-dever) aos deveres de proteção, de modo que se lhe impõe o dever de rechaço da legislação e dos atos administrativos inconstitucionais, ou, a depender das circunstâncias, o dever de correção de tais atos mediante uma interpretação conforme a Constituição e de acordo com as exigências dos deveres de proteção e



proporcionalidade. A vinculação do Poder Judiciário aos direitos fundamentais, e portanto, aos deveres de proteção, guarda importância singular para a garantia de proteção do retrocesso, posto que, também no que diz respeito a atos do poder público que tenham por escopo a supressão ou redução dos níveis de proteção social (cujo controle igualmente implica consideração dos critérios da proporcionalidade na sua dupla perspectiva) caberá aos órgãos jurisdicionais a tarefa de identificar a ocorrência de prática inconstitucional e, quando for o caso, afastá-la ou corrigi-la.”<sup>11</sup>

59. É precisamente isso que o Ministério Público espera com a presente ação direta de inconstitucionalidade: que esse e. Supremo Tribunal Federal afaste e corrija as inconstitucionalidades materiais presentes na Lei 12.651/12, as quais serão a seguir analisadas.

#### **- Das inconstitucionalidades materiais contidas na Lei 12.651/12.**

##### **a) Da inconstitucionalidade da permissão de novos desmatamentos sem que haja recuperação dos já realizados irregularmente (§ 3º do art. 7º).**

60. O art. 7º da Lei 12.651/12 trata da obrigação de manter a vegetação das áreas de preservação permanente e de promover sua recomposição caso tenha sido suprimida.

61. Inobstante, em seu § 3º, a norma permite que os responsáveis por desmatamento irregular, realizado até 22 de Julho de 2008, façam novos desmatamentos sem que tenham promovido a recomposição dos danos causados:

Art. 7º A vegetação situada em Área de Preservação Permanente deverá ser mantida pelo proprietário da área, possuidor ou ocupante a qualquer título, pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado.

§ 1º Tendo ocorrido supressão de vegetação situada em Área de Preservação Permanente, o proprietário da área, possuidor ou ocupante a qualquer título é obrigado a promover a recomposição da vegetação, ressalvados os usos autorizados previstos nesta Lei.

---

11 SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, T. Direito Constitucional Ambiental. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p. 190/191.

§ 2º A obrigação prevista no § 1º tem natureza real e é transmitida ao sucessor no caso de transferência de domínio ou posse do imóvel rural.

**§ 3º No caso de supressão não autorizada de vegetação realizada após 22 de julho de 2008, é vedada a concessão de novas autorizações de supressão de vegetação enquanto não cumpridas as obrigações previstas no § 1º.**

62. Tal previsão normativa, ao isentar os causadores de danos ambientais da obrigação de reparar o dano, sem que seja exigida a demonstração de qualquer circunstância que signifique impedimento para o cumprimento de tal dever, caracteriza patente violação do art. 225, parágrafos 1º, 3º e 4º, e do art. 186 da Constituição da República, bem como ao princípio da isonomia. Assim, o impedimento de obter novas autorizações para supressão de vegetação deve atingir, sem exceção, todos aqueles que praticaram danos ambientais e mantiveram-se inertes quanto ao dever de recuperação do meio ambiente.

63. **Desta forma, deve ser declarada inconstitucional a expressão “realizada após 22 de Julho de 2008”, contida no art. 7º, § 3º da Lei 12.651/12.**

**b) Da inconstitucionalidade do § 7º do art. 17.**

64. O § 3º do art. 17 da Lei 12.651/12 determina a suspensão imediata das atividades realizadas em área de Reserva Legal desmatada irregularmente. Todavia, o mesmo dispositivo legal isenta os desmatamentos irregulares, ocorridos antes de 22 de julho de 2008, desta obrigação:

Art. 17. A Reserva Legal deve ser conservada com cobertura de vegetação nativa pelo proprietário do imóvel rural, possuidor ou ocupante a qualquer título, pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado.

(...)

§ 3º É obrigatória a suspensão imediata das atividades em Área de Reserva Legal desmatada irregularmente após 22 de julho de 2008.

65. Com isso, o aludido §3º permite a continuidade de exploração econômica de atividade instalada ilicitamente e exime, injustificadamente, o degradador do dever de reparação do dano ambiental. Estar-se-á permitindo a geração de direitos pela prática de ato ilícito. Na prática, tal isenção pode levar ao esvaziamento das funções ecológicas da reserva legal impactada antes de 22 de julho de 2008, em prejuízo dos atributos que justificam sua proteção.

66. Tal isenção também viola o dever geral de proteção ambiental previsto no art. 225 da Constituição da República, as exigências constitucionais de reparação dos danos ambientais causados (art. 225, §3º) e de restauração de processos ecológicos essenciais (art. 225, §1º, I), a vedação de utilização de espaço especialmente protegido de modo a comprometer os atributos que justificam sua proteção (art. 225, §1º, III), o mandamento constitucional de que a propriedade atenda a sua função social, bem como o princípio da vedação do retrocesso em matéria socioambiental.

67. Por conseguinte, deve ser declarada inconstitucional a expressão "após 22/7/2008" no § 3º do art. 17 da Lei 12.651/12.

**c) Da inconstitucionalidade do estabelecimento de imunidade à fiscalização e anistia de multas (art. 59, §§ 4º e 5º).**

68. No capítulo dedicado às disposições transitórias, a Lei 12.651/12, estabelece que a União, os Estados e o Distrito Federal deverão, no prazo de um ano, prorrogável uma única vez por igual período, implantar “Programas de Regularização Ambiental – PRAs” de posses e propriedades

rurais, com o objetivo de adequá-las à nova legislação. O tema é disciplinado no art. 59 da lei impugnada, *verbis*:

Art. 59. 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, por ato do Chefe do Poder Executivo, implantar Programas de Regularização Ambiental - PRAs de posses e propriedades rurais, com o objetivo de adequá-las aos termos deste Capítulo.

§ 1º Na regulamentação dos PRAs, a União estabelecerá, em até 180 (cento e oitenta) dias a partir da data da publicação desta Lei, sem prejuízo do prazo definido no caput, normas de caráter geral, incumbindo-se aos Estados e ao Distrito Federal o detalhamento por meio da edição de normas de caráter específico, em razão de suas peculiaridades territoriais, climáticas, históricas, culturais, econômicas e sociais, conforme preceitua o art. 24 da Constituição Federal.

§ 2º A inscrição do imóvel rural no CAR é condição obrigatória para a adesão ao PRA, devendo esta adesão ser requerida pelo interessado no prazo de 1 (um) ano, contado a partir da implantação a que se refere o caput, prorrogável por uma única vez, por igual período, por ato do Chefe do Poder Executivo.

§ 3º Com base no requerimento de adesão ao PRA, o órgão competente integrante do Sisnama convocará o proprietário ou possuidor para assinar o termo de compromisso, que constituirá título executivo extrajudicial.

**§ 4º 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, o proprietário ou possuidor não poderá ser autuado por infrações cometidas antes de 22 de julho de 2008, relativas à supressão irregular de vegetação em Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito.**

**§ 5º A partir da assinatura do termo de compromisso, serão suspensas as sanções decorrentes das infrações mencionadas no § 4º deste artigo e, cumpridas as obrigações estabelecidas no PRA ou no termo de compromisso para a regularização ambiental das exigências desta Lei, nos prazos e condições neles estabelecidos, as multas referidas neste artigo serão consideradas como convertidas em serviços de**

**preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente, regularizando o uso de áreas rurais consolidadas conforme definido no PRA.**

69. Embora seja conveniente e louvável a iniciativa de criação, em nível nacional, de um amplo programa de recuperação dos passivos ambientais, a norma impugnada não se coaduna com o dever constitucional de preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais, ante o conteúdo normativo dos §§ 4º e 5º, acima transcritos.

70. Acerca da inexistência de elementos constitutivos mínimos que assegurem a eficácia dos programas de regularização ambiental, vale conferir as observações contidas no Parecer Técnico 138/2011, elaborado pelos analistas periciais da 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal (doc. 3):

“O Projeto de Lei transfere para o Poder Público a iniciativa da reparação de danos ambientais, retirando essa obrigação de quem efetivamente causou a degradação. Em resumo, como é verificado nos diversos parágrafos e incisos dos artigos relacionados à regularização ambiental, nada será feito até que a União, estados e Distrito Federal elaborem os Programas de Regularização Ambiental.

Enquanto isso, ficam asseguradas as atividades produtivas nos espaços especialmente protegidos, suspensas as multas já aplicadas, impedida a aplicação de novas multas bem como suspensa a punibilidade de crimes ambientais.

**O Projeto de Lei não estabelece um escopo mínimo para os programas de regularização ambiental, limitando-se a estabelecer como objetivo a adequação das áreas rurais consolidadas aos termos da Lei.** As condições dos programas não são ainda conhecidas e deverão ser definidas em regulamento. De tal sorte, a anistia às multas e a legitimação da ocupação de áreas de proteção estão sendo oferecidas em permuta por algo ainda não conhecido.”

71. Assim, de forma deliberadamente contrária aos mandamentos constitucionais inscritos nos artigos 225, § 1º, I e § 3º, da Constituição da República, tais dispositivos legais inserem uma absurda suspensão das

atividades fiscalizatórias do Estado, bem como das medidas legais e administrativas de que o poder público dispõe para exigir dos particulares o cumprimento do dever de preservar o meio ambiente e recuperar os danos causados.

72. A situação é agravada pelo fato de que não há previsão de consequências jurídicas para eventual inobservância do prazo para implementação dos programas de regularização ambiental pelo Poder Público, o que pode fazer com que o mencionado prazo – a princípio, de 02 anos, no máximo - se estenda de forma indefinida, agravando a fragilidade das políticas de fiscalização ambiental.

73. Em contrapartida, já a partir da publicação da lei, estará impedida a atuação fiscalizatória do Estado sobre passivos ambientais decorrentes de infrações cometidas antes de 22 de julho de 2008: o § 4º do art. 59 suspende indefinidamente a aplicação dos instrumentos de controle ambiental (multas, embargos e outras sanções) por desmatamento ilegal ocorrido até a data mencionada.

74. Ademais, consideradas as dificuldades em se precisar as datas de eventuais degradações ambientais, a previsão constante do § 4º, segundo a qual não deverão ser realizadas autuações por supressão ilegal de vegetação em áreas de preservação permanente e reservas legais ocorridas antes de 22 de julho de 2008, pode dar insegurança jurídica à atuação fiscalizatória do Estado sobre todos os passivos ambientais.

75. Por fim, o § 5º do art. 59 perdoa as multas já cominadas àqueles que cumprirem as cláusulas do termo de adesão ao programa. Como bem destacado no já citado Parecer Técnico nº 138/2011, há uma supressão da punição administrativa, *“sem condicionar essa supressão à reparação integral do dano. A medida proposta reduz a proteção ambiental e premia aqueles que descumpriram a legislação ambiental, permitindo-lhes a manutenção de*

*ocupações de áreas protegidas, dispensando-os da obrigação à recuperação integral dos danos ambientais e da obrigação ao pagamento de multas”.*

76. O cenário de anunciada impunidade é complementado pelo art. 60 da Lei 12.651/12, que prevê a suspensão da punibilidade e a extinção da punibilidade dos crimes previstos nos artigos 38, 39 e 48 da Lei 9.605/98, nos seguintes termos:

Art. 60. A assinatura de termo de compromisso para regularização de imóvel ou posse rural perante o órgão ambiental competente, mencionado no art. 59, suspenderá a punibilidade dos crimes previstos nos [arts. 38, 39 e 48 da Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998](#), enquanto o termo estiver sendo cumprido.

§ 1º A prescrição ficará interrompida durante o período de suspensão da pretensão punitiva.

§ 2º Extingue-se a punibilidade com a efetiva regularização prevista nesta Lei.

77. Novamente, não resta dúvida de que a anistia proposta beneficiará aqueles que desmataram ilegalmente em épocas recentes, afrontando a Lei e as Instituições da República.

78. Deve ser destacado que os artigos 38 e 39 da Lei 9.605/98 dizem respeito a delitos ambientais da maior gravidade: causar dano a áreas de preservação permanente e praticar o corte raso de vegetação. Além disso, a intenção de beneficiar infratores que praticaram a conduta em épocas recentes e de forma dolosa é evidenciada pelo fato de que, por não se tratar de crimes permanentes, as condutas há muito tempo praticadas por desconhecimento ou ignorância certamente já tiveram a punibilidade extinta pela prescrição.

79. Os dispositivos normativos impugnados, além de tornarem caótico o sistema de controle ambiental no Brasil, afrontam de forma severa o art. 225, § 3º, da Constituição Federal, o qual determina que *“as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores,*

*peças físicas e jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados”.*

80. Portanto, o § 4º e o § 5º do art. 59 e o art. 60 da Lei 12.651/12 violam a exigência constitucional de reparação dos danos causados, o dever geral de proteção ambiental previsto no art. 225 da Constituição da República, a exigência constitucional de que a propriedade atenda sua função social, bem como os princípios da vedação do retrocesso em matéria socioambiental.

81. Assim, devem ser declarados inconstitucionais os §§ 4º e 5º do art. 59 e o art. 60 da Lei 12.651/12.

**c) Da inconstitucionalidade dos dispositivos que permitem a consolidação de danos ambientais decorrentes de infrações à legislação de proteção às áreas de preservação permanentes, praticados até 22 de julho de 2008 (art. 61-A, 61-B, 61-C e 63).**

82. A Lei nº 12.651/12 permitiu a consolidação de danos ambientais ocasionados às áreas de preservação permanente decorrentes de infrações à legislação ambiental, desde que praticados até 22 de julho de 2008. Vale dizer: os proprietários rurais, mesmo que tenham descumprido a legislação anteriormente vigente, não serão obrigados a recuperar integralmente os danos ambientais.

83. É o que dispõem os artigos 61-A, 61-B, 61-C e 63, *verbis*:

Art. 61-A - Nas Áreas de Preservação Permanente, é autorizada, exclusivamente, a continuidade das atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo e de turismo rural em áreas rurais consolidadas até 22 de julho de 2008.

§ 1º Para os imóveis rurais com área de até 1 (um) módulo fiscal que possuam áreas consolidadas em Áreas de Preservação Permanente ao longo de cursos d'água naturais, será obrigatória a recomposição das respectivas faixas



marginais em 5 (cinco) metros, contados da borda da calha do leito regular, independentemente da largura do curso d'água.

§ 2º Para os imóveis rurais com área superior a 1 (um) módulo fiscal e de até 2 (dois) módulos fiscais que possuam áreas consolidadas em Áreas de Preservação Permanente ao longo de cursos d'água naturais, será obrigatória a recomposição das respectivas faixas marginais em 8 (oito) metros, contados da borda da calha do leito regular, independentemente da largura do curso d'água.

§ 3º Para os imóveis rurais com área superior a 2 (dois) módulos fiscais e de até 4 (quatro) módulos fiscais que possuam áreas consolidadas em Áreas de Preservação Permanente ao longo de cursos d'água naturais, será obrigatória a recomposição das respectivas faixas marginais em 15 (quinze) metros, contados da borda da calha do leito regular, independentemente da largura do curso d'água.

§ 4º Para os imóveis rurais com área superior a 4 (quatro) módulos fiscais que possuam áreas consolidadas em Áreas de Preservação Permanente ao longo de cursos d'água naturais, será obrigatória a recomposição das respectivas faixas marginais:

(...)

II - nos demais casos, conforme determinação do PRA, observado o mínimo de 20 (vinte) e o máximo de 100 (cem) metros, contados da borda da calha do leito regular.

(...)

§ 5º Nos casos de áreas rurais consolidadas em Áreas de Preservação Permanente no entorno de nascentes e olhos d'água perenes, será admitida a manutenção de atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo ou de turismo rural, sendo obrigatória a recomposição do raio mínimo de 15 (quinze) metros.

§ 6º Para os imóveis rurais que possuam áreas consolidadas em Áreas de Preservação Permanente no entorno de lagos e lagoas naturais, será admitida a manutenção de atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo ou de turismo rural, sendo obrigatória a recomposição de faixa marginal com largura mínima de:

I - 5 (cinco) metros, para imóveis rurais com área de até 1 (um) módulo fiscal;

II - 8 (oito) metros, para imóveis rurais com área superior a 1 (um) módulo fiscal e de até 2 (dois) módulos fiscais;

III - 15 (quinze) metros, para imóveis rurais com área superior a 2 (dois) módulos fiscais e de até 4 (quatro) módulos fiscais;

e

IV - 30 (trinta) metros, para imóveis rurais com área superior a 4 (quatro) módulos fiscais.

§ 7º Nos casos de áreas rurais consolidadas em veredas, será obrigatória a recomposição das faixas marginais, em projeção horizontal, delimitadas a partir do espaço brejoso e encharcado, de largura mínima de:

I - 30 (trinta) metros, para imóveis rurais com área de até 4 (quatro) módulos fiscais; e

II - 50 (cinquenta) metros, para imóveis rurais com área superior a 4 (quatro) módulos fiscais.

§ 8º Será considerada, para os fins do disposto no caput e nos §§ 1º a 7º, a área detida pelo imóvel rural em 22 de julho de 2008.

§ 9º A existência das situações previstas no caput deverá ser informada no CAR para fins de monitoramento, sendo exigida, nesses casos, a adoção de técnicas de conservação do solo e da água que visem à mitigação dos eventuais impactos.

§ 10 Antes mesmo da disponibilização do CAR, no caso das intervenções já existentes, é o proprietário ou possuidor rural responsável pela conservação do solo e da água, por meio de adoção de boas práticas agronômicas.

§ 11 A realização das atividades previstas no *caput* observará critérios técnicos de conservação do solo e da água indicados no PRA previsto nesta Lei, sendo vedada a conversão de novas áreas para uso alternativo do solo nesses locais.

§ 12 Será admitida a manutenção de residências e da infraestrutura associada às atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo e de turismo rural, inclusive o acesso a essas atividades, independentemente das determinações contidas no caput e nos §§ 1º a 7º, desde que não estejam em área que ofereça risco à vida ou à integridade física das pessoas

§ 13. A recomposição de que trata este artigo poderá ser feita, isolada ou conjuntamente, pelos seguintes métodos:

I - condução de regeneração natural de espécies nativas;

II - plantio de espécies nativas

III - plantio de espécies nativas conjugado com a condução da regeneração natural de espécies nativas;

IV - plantio intercalado de espécies lenhosas, perenes ou de ciclo longo, exóticas com nativas de ocorrência regional, em até 50% (cinquenta por cento) da área total a ser recomposta, no caso dos imóveis a que se refere o inciso V do caput do art. 3º;

§ 14. Em todos os casos previstos neste artigo, o poder público, verificada a existência de risco de agravamento de processos erosivos ou de inundações, determinará a adoção de medidas mitigadoras que garantam a estabilidade das margens e a qualidade da água, após deliberação do Conselho Estadual de Meio Ambiente ou de órgão colegiado estadual equivalente

§ 15. A partir da data da publicação desta Lei e até o término do prazo de adesão ao PRA de que trata o § 2º do art. 59, é autorizada a continuidade das atividades desenvolvidas nas áreas de que trata o caput, as quais deverão ser informadas no CAR para fins de monitoramento, sendo exigida a adoção de medidas de conservação do solo e da água.

§ 16. As Áreas de Preservação Permanente localizadas em imóveis inseridos nos limites de Unidades de Conservação de Proteção Integral criadas por ato do poder público até a data de publicação desta Lei não são passíveis de ter quaisquer atividades consideradas como consolidadas nos termos do caput e dos §§ 1º a 15, ressalvado o que dispuser o Plano de Manejo elaborado e aprovado de acordo com as orientações emitidas pelo órgão competente do Sisnama, nos termos do que dispuser regulamento do Chefe do Poder Executivo, devendo o proprietário, possuidor rural ou ocupante a qualquer título adotar todas as medidas indicadas.

§ 17. Em bacias hidrográficas consideradas críticas, conforme previsto em legislação específica, o Chefe do Poder Executivo poderá, em ato próprio, estabelecer metas e diretrizes de recuperação ou conservação da vegetação nativa superiores às definidas no caput e nos §§ 1º a 7º, como projeto prioritário, ouvidos o Comitê de Bacia Hidrográfica e o Conselho Estadual de Meio Ambiente.

Art. 61-B Aos proprietários e possuidores dos imóveis rurais que, em 22 de julho de 2008, detinham até 10 (dez) módulos

fiscais e desenvolviam atividades agrossilvipastoris nas áreas consolidadas em Áreas de Preservação Permanente é garantido que a exigência de recomposição, nos termos desta Lei, somadas todas as Áreas de Preservação Permanente do imóvel, não ultrapassará:

I - 10% (dez por cento) da área total do imóvel, para imóveis rurais com área de até 2 (dois) módulos fiscais;

II - 20% (vinte por cento) da área total do imóvel, para imóveis rurais com área superior a 2 (dois) e de até 4 (quatro) módulos fiscais;

Art. 61-C Para os assentamentos do Programa de Reforma Agrária, a recomposição de áreas consolidadas em Áreas de Preservação Permanente ao longo ou no entorno de cursos d'água, lagos e lagoas naturais observará as exigências estabelecidas no art. 61-A, observados os limites de cada área demarcada individualmente, objeto de contrato de concessão de uso, até a titulação por parte do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra.

Art. 63. Nas áreas rurais consolidadas nos locais de que tratam os incisos V, VIII, IX e X do art. 4º, será admitida a manutenção de atividades florestais, culturas de espécies lenhosas, perenes ou de ciclo longo, bem como da infraestrutura física associada ao desenvolvimento de atividades agrossilvipastoris, vedada a conversão de novas áreas para uso alternativo do solo.

§ 1º O pastoreio extensivo nos locais referidos no caput deverá ficar restrito às áreas de vegetação campestre natural ou já convertidas para vegetação campestre, admitindo-se o consórcio com vegetação lenhosa perene ou de ciclo longo.

§ 2º A manutenção das culturas e da infraestrutura de que trata o caput é condicionada à adoção de práticas conservacionistas do solo e da água indicadas pelos órgãos de assistência técnica rural.

§ 3º Admite-se, nas Áreas de Preservação Permanente, previstas no inciso VIII do art. 4º, dos imóveis rurais de até 4 (quatro) módulos fiscais, no âmbito do PRA, a partir de boas práticas agronômicas e de conservação do solo e da água, mediante deliberação dos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente ou órgãos colegiados estaduais equivalentes, a consolidação de outras atividades agrossilvipastoris, ressalvadas as situações de risco de vida.

84. Como se depreende dos dispositivos legais acima transcritos, os critérios para estabelecer quais áreas de preservação permanente devem ser ou não recuperadas para adequarem-se à nova disciplina legal varia unicamente em razão do tamanho das propriedades, sem qualquer vinculação com a importância ambiental do local ou a necessidade de restaurar os processos ecológicos essenciais.

85. Ocorre que não há relação técnica ou científica entre o tamanho da propriedade e a necessidade de proteção de áreas ambientalmente sensíveis. Esse sistema atécnico de recuperação de áreas levará a situações absurdas, como imóveis vizinhos, cortados pelo mesmo curso d'água, com áreas de preservação substancialmente diferentes. Isso sem mencionar a possibilidade de desmembramentos de propriedades ou de alterações da metragem do módulo fiscal para diminuir a necessidade de recuperação, levando a uma situação de perpétua insegurança jurídica.

86. A redução proposta afeta sensivelmente a função ecológica das áreas de preservação permanente, afetando a integridade dos atributos que justificam sua proteção.

87. As previsões normativas chegam ao absurdo de, mesmo quanto ao pouco que é exigido de recuperação, admitir o plantio de até 50% de espécies exóticas em áreas de preservação permanente, como previsto no art. 61-A, § 13, IV da Lei 12.651/12. Tal previsão descaracteriza completamente as funções da área de preservação permanente, no que diz respeito à proteção da flora e da fauna nativas.

88. Igualmente inconstitucional é o art. 61-B, acima transcrito, que prevê um percentual máximo a ser recuperado, sem qualquer cuidado quanto às áreas ambientalmente sensíveis que ficarão desprotegidas.

89. No caso do art. 63, a situação é ainda mais grave, pois todos os danos ambientais em encostas, topos de morro e bordas de tabuleiros serão considerados regulares, independentemente do tamanho da propriedade e da data em que ocorreram, sendo que o § 1º do referido dispositivo legal permite até mesmo a manutenção de atividades pecuárias. No caso de propriedades com até quatro módulos fiscais, poderão ser consideradas regulares quaisquer atividades agrossilvipastoris.

90. Portanto, os artigos 61-A, 61-B, 61-C e o art. 63 da Lei 12.651/2012 devem ser declarados inconstitucionais, pois violam o dever geral de proteção ambiental previsto no art. 225, *caput*, da Constituição da República; as exigências constitucionais de reparação dos danos ambientais causados (art. 225, § 3º) e de restauração de processos ecológicos essenciais (art. 225, §1º, I); a vedação de utilização de espaço especialmente protegido de modo a comprometer os atributos que justificam sua proteção (art. 225, §1º, III); a exigência constitucional de que a propriedade atenda sua função social; bem como o princípio da vedação do retrocesso em matéria socioambiental.

**d) Da inconstitucionalidade do art. 67 da Lei 12.651/12.**

91. O artigo 67 da Lei 12.651/12 estabelece mais uma possibilidade de consolidação de danos ambientais, ao dispor que:

Art. 67 - Nos 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.

92. A previsão normativa ora impugnada concede uma completa desoneração do dever de restaurar as áreas de reserva legal, premiando injustificadamente aqueles que realizaram desmatamentos ilegais.

93. Sobre os impactos deste dispositivo legal, cabe citar o estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, anexado à presente ação, que estima que deixarão de ser recuperados cerca de 3,9 milhões de hectares, o que demonstra de forma irrefutável os prejuízos ambientais decorrentes da norma impugnada (doc.07).

94. Portanto, deve ser declarado inconstitucional o art. 67 da Lei 12.651/12, ante a violação do dever geral de proteção ambiental previsto no art. 225, *caput*, da Constituição da República; das exigências constitucionais de reparação dos danos ambientais causados (art. 225, § 3º) e de restauração de processos ecológicos essenciais (art. 225, §1º, I); a vedação de utilização de espaço especialmente protegido de modo a comprometer os atributos que justificam sua proteção (art. 225, §1º, III); a exigência constitucional de que a propriedade atenda sua função social; bem como o princípio da vedação do retrocesso em matéria socioambiental.

**e) Da inconstitucionalidade do art. 78 – A da Lei 12.651/12.**

95. Segundo o art. 78-A da Lei 12.651/12, “após 5 (cinco) anos da data da publicação desta Lei, as instituições financeiras só concederão crédito agrícola, em qualquer de suas modalidades, para proprietários de imóveis rurais que estejam inscritos no CAR”.

96. Em sua redação original, tal dispositivo legal continha ao final a expressão “e que comprovem sua regularidade nos termos desta Lei”. Durante a tramitação da MP 571/2012, essa expressão foi excluída.

97. Se a redação anterior já era inconstitucional, por permitir a concessão de crédito agrícola durante cinco anos independentemente da efetiva regularidade ambiental, o dispositivo em vigor, ao prever que, mesmo após a injustificada moratória de 05 (cinco) anos, bastará estar inscrito no Cadastro Ambiental Rural para ter livre acesso ao crédito agrícola, é ainda mais

flagrantemente inconstitucional, por violar a exigência constitucional de reparação dos danos causados, o dever geral de proteção ambiental previsto no art. 225 da Constituição da República e a exigência constitucional de que a propriedade atenda sua função social.

98. Assim, deve ser declarado inconstitucional o art.78-A da Lei 12.651/12.

### III – DO PEDIDO CAUTELAR

99. Estão presentes os pressupostos para concessão de medida cautelar.

100. O *fumus boni iuris* está caracterizado por todos os argumentos acima expostos. Já o *periculum in mora* decorre do caráter irreparável ou de difícil reparação dos efeitos que a Lei impugnada tende a gerar. As suas estipulações atingem o meio ambiente, e as lesões ambientais são, com grande frequência, de caráter irreparável<sup>12</sup>.

101. Requer-se, portanto, a concessão de medida cautelar, para o efeito de se obter, até o julgamento final dessa ação, a suspensão da eficácia dos dispositivos da Lei 12.651/12 acima impugnados.

### V – DO PEDIDO -

Por todo o exposto, requer:

- a) A aplicação do rito abreviado previsto no art. 12 da Lei 9.868/99, face à relevância da matéria e ao seu especial significado para a ordem social e a segurança jurídica;

---

12 Por ocasião do julgamento da ADI 73, o Relator, Ministro Moreira Alves, deferiu a liminar, sob o argumento de que “a possibilidade de danos ecológicos é de difícil reparação, e, por vezes, de reparação impossível”. A decisão foi unânime.



- b) Sejam colhidas as informações da Presidência da República e do Congresso Nacional, no prazo de 10 (dez) dias, nos termos do art. 12 da Lei 9.868/99;
- c) Em seguida, seja colhida a manifestação do Advogado-Geral da União, no prazo de 05 (cinco) dias, nos termos do art. 12 da Lei 9.868/99;
- d) A concessão de medida cautelar, nos termos do art. 10 da Lei 9.868/99, para suspensão da eficácia dos dispositivo ora impugnados, conforme especificado nos pedidos formulados;
- e) A realização de diligências instrutórias, nos termos do art. 9º, § 1º e § 2º da Lei 9.868/99 e, por fim,
- f) Seja declarada a inconstitucionalidade do § 3º do art. 7º, § 4º e § 5º do art. 59, dos artigos 60, 61-A, 61-B, 61-C, 63, 67 e 78-A todos da Lei 12.651/12.

**Brasília, 18 de janeiro de 2013.**

**SANDRA CUREAU**  
**Procuradora-Geral da República em exercício**