



## 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 12.651/12 que contrariam o disposto nos artigos 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>.

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.

---

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.

3. Os dispositivos legais ora impugnados são os seguintes: art. 12, § 4º, § 5º, § 6º, § 7º e § 8º; art. 13º, § 1º; art. 15; art. 48, § 2º; art. 66, § 3º, § 5º, II, III e IV e § 6º e 68, todos da Lei 12.651/12. Ademais, requer-se a interpretação conforme a constituição ao art. 28 da Lei 12.651/12, nos termos do pedido ao final formulado.

## 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>.

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>.

---

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.

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

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. Já durante o regime autoritário, uma nova legislação foi debatida pelo Poder Legislativo e sancionada pela Presidência da República: tratava-se da Lei nº 4.771 de 15/09/1965, que instituía 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.

9. 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.

10. 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.

11. 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>.

---

(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).

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

12. 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).

13. 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 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.

14. 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.

15. 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.

16. 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>.

17. Por fim, em 2001, foi editada a MP 2.166, que modificou a definição de áreas de preservação permanente e reserva legal; definiu as possibilidades de intervenção em 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.

18. 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.

19. 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.

---

<sup>6</sup> 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.

20. 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.

21. 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.

22. Como será demonstrado a seguir, a Lei aprovada, em diversos dispositivos, ao diminuir o padrão de proteção ambiental ou mesmo extinguir espaços territoriais especialmente protegidos, ofende mandamentos constitucionais explícitos, justificando-se, por esse motivo, a abertura da via do controle abstrato de constitucionalidade.

### **III – DO DIREITO -**

23. A Lei 12.651/12 manteve no ordenamento jurídico nacional as reservas florestais legais, espaços territoriais especialmente protegidos definidos como “áreas localizadas no interior de uma propriedade ou posse rural, com a função de assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa”.

24. Os percentuais destinados à reserva legal variam conforme a localização do imóvel, correspondendo, na Amazônia Legal a 80%, no imóvel localizado em área de floresta, 35% no situado em área de cerrado e 20% no situado em área de campos gerais. Em todas as demais regiões do país, o

percentual destinado à reserva florestal legal deve corresponder a 20% do imóvel.

25. A legislação brasileira já preceituava, desde a publicação do Código Florestal de 1934, 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”.

26. O Código Florestal de 1965 regulamentou a reserva legal inicialmente em seu art. 44, 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”.

27. 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.

28. A Constituição também atribuiu à coletividade o dever de defender o meio ambiente, estatuidando, ainda, na observância desse dever, a solidariedade entre as presentes e futuras gerações.

29. Em tal contexto, é inegável que a Constituição Federal recepcionou a instituição das áreas de reserva legal como forma de garantir a execução dos objetivos constitucionais de proteção do meio ambiente.

30. 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.

31. 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 incontestável, a importância das reservas legais para o cumprimento dos deveres fundamentais do poder público quanto à proteção ambiental (doc. 02). Segundo excertos do citado documento (fl.43):

“Há consenso entre os pesquisadores de que a garantia de manutenção das Áreas de Preservação Permanente (APP) ao longo das margens de rio e corpos d’água, de topos de morros e de encostas com declividade superior a 30 graus, bem como a conservação das áreas de Reserva Legal (RL) nos diferentes biomas são de fundamental importância para a conservação da biodiversidade brasileira.”

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

33. 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.**

34. 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>7</sup>

35. Quanto ao poder público, além do dever geral de não degradação ambiental, foram estabelecidos também deveres fundamentais específicos, explicitamente mencionados no § 1º do art. 225. Da análise dos deveres fundamentais atribuídos ao Estado para assegurar a efetividade do

---

7 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.

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.

36. 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>8</sup>.

37. 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.

38. O texto constitucional prevê ainda, vedações explícitas no que se refere aos espaços territoriais especialmente protegidos. De início, 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).

39. No mesmo dispositivo normativo, a Carta da República estabelece ser vedada qualquer utilização dos espaços territoriais especialmente protegidos que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem a sua proteção.

---

8 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.

40. O texto constitucional, 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 a proteção, ou seja, a sua função ecológica.

41. 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.

42. As inconstitucionalidades suscitadas na presente ação decorrem da afronta, consubstanciada em diversos dispositivos legais referentes às reservas legais, 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 proibição de práticas que coloquem em risco sua função ecológica.

43. 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.”**

44. 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>9</sup>.

45. Além de afrontar os deveres fundamentais, 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.

46. Além da diminuição direta dos padrões de proteção, decorrente da diminuição dos espaços efetivamente protegidos e dos prejuízos às funções ecológicas das reservas legais, merece especial atenção dessa Corte Constitucional a sem precedentes fragilização dos instrumentos de proteção ambiental e a autorização para consolidação dos danos ambientais já perpetrados, ainda que praticados com afronta à legislação anteriormente vigente.

---

<sup>9</sup> HESSE, Konrad. A força normativa da Constituição. Porto Alegre: Fabris, 1991, p. 21.

47. 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<sup>10</sup>. 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.

48. 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.

49. As normas que desoneram aqueles que degradaram o meio ambiente de promover a devida recuperação ambiental contrariam 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*”.

50. 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 princípio, sob pena de grave ofensa à Lei Maior.

51. Ademais, como será evidenciado na análise específica de cada dispositivo impugnado, a Lei 12.651/12 consagra patente inconstitucionalidade

---

10 É absolutamente desprovida de fundamento a adoção de tal marco temporal como referência, pois corresponde à data na qual entrou em vigor o 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.

decorrente da proteção insuficiente do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

52. 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>

53. 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 elencadas à luz do que até aqui exposto.

#### **- Das inconstitucionalidades materiais da Lei 12.651/12.**

---

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

**a) Inconstitucionalidade da redução da reserva legal em virtude da existência de terras indígenas e unidades de conservação no território municipal (art. 12, §§ 4º e 5º).**

54. O art. 12 da Lei 12.651/12, em seus §§ 4º e 5º, prevê uma possibilidade de diminuição da área de reserva legal, na nos seguintes termos:

Art. 12. Todo imóvel rural deve manter área com cobertura de vegetação nativa, a título de Reserva Legal, sem prejuízo da aplicação das normas sobre as Áreas de Preservação Permanente, observados os seguintes percentuais mínimos em relação à área do imóvel, excetuados os casos previstos no art. 68 desta Lei:

I - localizado na Amazônia Legal:

a) 80% (oitenta por cento), no imóvel situado em área de florestas

§ 4º Nos casos da alínea *a* do inciso I, o poder público poderá reduzir a Reserva Legal para até 50% (cinquenta por cento), para fins de recomposição, quando o Município tiver mais de 50% (cinquenta por cento) da área ocupada por unidades de conservação da natureza de domínio público e por terras indígenas homologadas.

§ 5º Nos casos da alínea *a* do inciso I, o poder público estadual, ouvido o Conselho Estadual de Meio Ambiente, poderá reduzir a Reserva Legal para até 50% (cinquenta por cento), quando o Estado tiver Zoneamento Ecológico Econômico aprovado e mais de 65% (sessenta e cinco por cento) do seu território ocupado por unidades de conservação da natureza de domínio público, devidamente regularizadas, e por terras indígenas homologadas.

55. A redução das áreas de reserva legal, prevista no dispositivo normativo acima transcrito, constitui retrocesso ambiental. Isso porque, as finalidades ecológicas das unidades de conservação e das áreas de reserva legal são substancialmente distintas, de forma que tais instrumentos de proteção ambiental não podem ser equiparados e nem substituídos.

56. Quanto às terras indígenas, embora a realidade demonstre que normalmente são mais preservadas do que áreas em seu entorno, a finalidade de sua instituição não é, ao menos de forma primária, a proteção ambiental, mas sim, o reconhecimento de direitos territoriais dos povos indígenas.

57. A modificação legislativa ora impugnada afronta o dever geral de não degradação e, ainda, o dever fundamental do Poder Público de promover a restauração dos ecossistemas e dos serviços ecológicos essenciais. Por essa razão devem ser declarados inconstitucionais os §§ 4º e 5º do art. 12 da Lei 12.651/12.

**b) Inconstitucionalidade da dispensa de constituição de reserva legal por empreendimentos de abastecimento público de água e tratamento de esgoto, bem como por detentores de concessão, permissão ou autorização para explorar energia elétrica e nas áreas adquiridas ou desapropriadas para implantação e ampliação da capacidade de ferrovias e rodovias (art. 12, § 6º, § 7º e § 8º).**

58. O art. 12 da Lei 12.651/12 traz, em seus § 6º, § 7º e § 8º hipóteses de dispensa de constituição de reserva legal, nos seguintes termos:

art. 12. Todo imóvel rural deve manter área com cobertura de vegetação nativa, a título de Reserva Legal, sem prejuízo da aplicação das normas sobre as Áreas de Preservação Permanente, observados os seguintes percentuais mínimos em relação à área do imóvel, excetuados os casos previstos no art. 68 desta Lei:

§ 6º Os empreendimentos de abastecimento público de água e tratamento de esgoto não estão sujeitos à constituição de Reserva Legal.

§ 7º Não será exigido Reserva Legal relativa às áreas adquiridas ou desapropriadas por detentor de concessão, permissão ou autorização para exploração de potencial de energia hidráulica, nas quais funcionem empreendimentos de geração de energia elétrica, subestações ou sejam instaladas linhas de transmissão e de distribuição de energia elétrica.

§ 8º Não será exigido Reserva Legal relativa às áreas adquiridas ou desapropriadas com o objetivo de implantação e ampliação de capacidade de rodovias e ferrovias.



59. A dispensa de constituição de reserva legal na forma prevista nos dispositivos normativos acima transcritos constitui redução indevida e injustificada do padrão de proteção ambiental. Isso porque o que justifica a existência da reserva legal é a localização do imóvel em zona rural, independentemente da atividade a ser exercida.

60. Ademais, se a eventual implantação dos empreendimentos de que trata a norma provoca redução das áreas com vegetação nativa que seriam mantidas como reserva legal, deve ser exigida, no processo de licenciamento ambiental, a devida compensação, mediante a preservação de área equivalente, ainda que isso demande a aquisição de outras áreas. A dispensa trazida pelo art. 12, §§ 6º, § 7º e §8º diminuirá as funções ecossistêmicas das propriedades afetadas e prejudicará a conservação de biomas em extensas áreas.

61. A previsão de dispensa de constituição de reserva legal viola, portanto, 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, além do princípio da vedação do retrocesso em matéria socioambiental.

62. Por essa razão devem ser declarados inconstitucionais o § 6º, o § 7º e § 8º do art. 12 da Lei 12.651/12.

**c) Inconstitucionalidade da permissão de instituição de servidão ambiental, na forma prevista no art. 13, § 1º da Lei nº 12.651/12.**

63. O art. 13, § 1º da Lei 12.651/12 permite que seja instituída servidão ambiental e cota de reserva ambiental sobre a área excedente decorrente da redução prevista no inciso I do mesmo dispositivo legal, nos seguintes termos:

Art. 13. Quando indicado pelo Zoneamento Ecológico-Econômico - ZEE estadual, realizado segundo metodologia unificada, o poder público federal poderá:

I - reduzir, exclusivamente para fins de regularização, mediante recomposição, regeneração ou compensação da Reserva Legal de imóveis com área rural consolidada, situados em área de floresta localizada na Amazônia Legal, para até 50% (cinquenta por cento) da propriedade, excluídas as áreas prioritárias para conservação da biodiversidade e dos recursos hídricos e os corredores ecológicos;

§ 1º No caso previsto no inciso I do caput, o proprietário ou possuidor de imóvel rural que mantiver Reserva Legal conservada e averbada em área superior aos percentuais exigidos no referido inciso poderá instituir servidão ambiental sobre a área excedente, nos termos da [Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981](#), e Cota de Reserva Ambiental

64. Ocorre que a previsão contida no art. 13, I, abrange apenas a redução para fins de recomposição, de forma que não há fundamento para a instituição de servidão ambiental e cota de Reserva Ambiental sobre área mantida com vegetação nativa a título de reserva legal. Isso porque, fatalmente, tal área será utilizada como compensação da reserva legal de outra propriedade, que deixará de cumprir o percentual de reserva legal. Em tal contexto, haverá, de forma inequívoca, uma redução das áreas de reserva legal.

65. Assim, deve ser declarada a inconstitucionalidade do art. 13, § 1º, da Lei 12.651/2012, ante a violação da 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, além do princípio da vedação do retrocesso em matéria socioambiental.

**d) Inconstitucionalidade da autorização para cômputo de áreas de preservação permanente no percentual de reserva legal (art. 15 da Lei 12.651/12).**

66. O art. 15 da Lei 12.651/12 prevê hipótese de autorização para o cômputo de áreas de preservação permanente no percentual de reserva legal, nos seguintes termos:

Art. 15. Será admitido o cômputo das Áreas de Preservação Permanente no cálculo do percentual da Reserva Legal do imóvel, desde que:

I - o benefício previsto neste artigo não implique a conversão de novas áreas para o uso alternativo do solo;

II - a área a ser computada esteja conservada ou em processo de recuperação, conforme comprovação do proprietário ao órgão estadual integrante do Sisnama; e

III - o proprietário ou possuidor tenha requerido inclusão do imóvel no Cadastro Ambiental Rural - CAR, nos termos desta Lei.

§ 1º O regime de proteção da Área de Preservação Permanente não se altera na hipótese prevista neste artigo.

§ 2º O proprietário ou possuidor de imóvel com Reserva Legal conservada e inscrita no Cadastro Ambiental Rural - CAR de que trata o art. 29, cuja área ultrapasse o mínimo exigido por esta Lei, poderá utilizar a área excedente para fins de constituição de servidão ambiental, Cota de Reserva Ambiental e outros instrumentos congêneres previstos nesta Lei.

§ 3º O cômputo de que trata o caput aplica-se a todas as modalidades de cumprimento da Reserva Legal, abrangendo a regeneração, a recomposição e a compensação.

§ 4º É dispensada a aplicação do inciso I do caput deste artigo, quando as Áreas de Preservação Permanente conservadas ou em processo de recuperação, somadas às demais florestas e outras formas de vegetação nativa existentes em imóvel, ultrapassarem:

I - 80% (oitenta por cento) do imóvel rural localizado em áreas de floresta na Amazônia Legal; e

67. A previsão normativa, portanto, admite o cômputo das Áreas de Preservação Permanente no cálculo do percentual de Reserva Legal, em imóveis de qualquer tamanho, reduzindo o número de áreas protegidas. Como cediço, Áreas de Preservação Permanente e Áreas de Reserva Legal desempenham funções ecossistêmicas diversas, porém complementares. Juntas, compõem o mosaico de áreas protegidas mínimas para conferir sustentabilidade às propriedades rurais.

68. O tema dos efeitos prejudiciais do mecanismo foi objeto de análise da comunidade científica e assim analisado no estudo publicado pela Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência e pela Academia Brasileira de Ciências anexado à presente ação (doc. 02):

Uma das atuais propostas de alteração do Código Florestal expande as possibilidades de incorporar a APP no cômputo da RL de todas as propriedades. O maior objetivo dessa alteração é a redução do passivo ambiental, uma vez que esse mecanismo não deverá ser autorizado caso implique na supressão de novas áreas de vegetação nativa. **Com essa alteração, uma propriedade (com mais de quatro módulos fiscais) que incluir 10% de APP só precisará manter mais 10% adicionais como RL; aquela que tiver mais de 20% de APP não terá de manter qualquer RL. Haveria assim uma substituição de RL por APP.**

Esse cálculo combinado não faz sentido em termos biológicos. Áreas de APP e RL possuem funções e características distintas, conservando diferentes espécies e serviços ecossistêmicos. Áreas de APP ripárias diferem das áreas entre rios mantidas como RL; analogamente, APPs em encostas íngremes não equivalem a áreas próximas em solos planos que ainda mantêm vegetação nativa, conservadas como RL.

As APPs protegem áreas mais frágeis ou estratégicas, como aquelas com maior risco de erosão de solo ou que servem para recarga de aquífero, seja qual for a vegetação que as recobre, além de terem papel importante de conservação da biodiversidade. Por se localizarem fora das áreas frágeis que caracterizam as APPs, as RLs são um instrumento adicional que amplia o leque de ecossistemas e espécies nativas conservadas. São áreas complementares que devem coexistir nas paisagens para assegurar sua sustentabilidade biológica e ecológica em longo prazo.

Cabe destacar ainda que, ao contrário das APPs, as RLs podem ser manejadas pelos proprietários que delas podem extrair madeiras, essências, "ores, frutos e mel. Portanto, as RLs são fonte de trabalho e renda para o proprietário, desde que as atividades exercidas não comprometam a sobrevivência das espécies nativas que abrigam. Entre outras causas, o descumprimento do Código Florestal vigente no que tange às APPs e RLs é um dos principais fatores responsáveis pelo contínuo aumento no número de

espécies brasileiras vulneráveis e ameaçadas de extinção nas listas atualizadas periodicamente pelas sociedades científicas e adotadas pelos órgãos e instituições da área ambiental.

**Na região amazônica, a redução das RLs diminuiria o patamar de cobertura florestal a níveis que comprometeriam a continuidade física da floresta, aumentando significativamente o risco de extinção de espécies, comprometendo sua efetividade como ecossistemas funcionais e seus serviços ecossistêmicos.**  
(p. 48)

69. Portanto, o mecanismo previsto no art. 15 acaba por descaracterizar o regime de proteção das reservas legais e, assim, 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) e o comando constitucional de que a propriedade atenda sua função social (art. 186). Por conseguinte, deve ser declarado inconstitucional o art. 15 da Lei 12.651/12.

**d) Necessidade de conferir interpretação conforme a Constituição ao art. 28 da Lei 12.651/12.**

70. Segundo o art. 28 da Lei 12.651/12 “Não é permitida a conversão de vegetação nativa para uso alternativo do solo no imóvel rural que possuir área abandonada”.

71. Disposição semelhante já era prevista no art. 37-A da Lei nº 4.771/65, que proibia a conversão de floresta para uso alternativo na propriedade rural que possuísse área desmatada, quando fosse verificado que esta encontrava-se abandonada, subutilizada ou utilizada de forma inadequada. A regra enunciada em tal dispositivo normativo da legislação revogada tinha grande importância, pois visava coibir o desmatamento realizado com objetivo de utilização do

material lenhoso para produção de carvão, sem destinação adequada do solo para aproveitamento futuro.

72. Na legislação em vigor, o art. 28 substituiu a regulamentação acima descrita pela proibição de conversão de vegetação nativa para uso alternativo do solo que possuir “área abandonada”. Ocorre que, na tramitação da Medida Provisória nº 571/2012, a definição de “área abandonada” foi suprimida do texto, de forma que foi retirada a previsão explícita de vedação de desmatamentos em áreas subutilizadas ou utilizadas de forma inadequada.

73. Tal omissão viola dever geral de proteção ambiental previsto no art. 225 da Constituição da República, a exigência constitucional de que a propriedade atenda sua função social, além do princípio da vedação do retrocesso em matéria socioambiental.

74. Por conseguinte, deve ser dada interpretação conforme a Constituição ao art. 28 da Lei 12.651/12, para que seja interpretado para abranger todas as formas de subutilização ou má utilização da propriedade, ou seja, área abandonada, subutilizada ou utilizada de forma inadequada, nos termos dos §§ 3º e 4º da Lei nº 8.629/1993.

### **Das inconstitucionalidades nos dispositivos que versam sobre regularização da Reserva Florestal.**

#### **- Inconstitucionalidade da permissão do plantio de espécies exóticas para recomposição da reserva legal (art. 66, § 3º)**

75. O art. 66, § 3º da Lei 12.651/12, ao contrário da revogada Lei 4.771/65 (art. 44, inciso I do *caput*), permite o plantio intercalado de espécies nativas e exóticas (§ 3º) de forma permanente, com o intuito de permitir a exploração econômica da reserva legal (§ 4º):

Art. 66. O proprietário ou possuidor de imóvel rural que detinha, em 22 de julho de 2008, área de Reserva Legal em extensão inferior ao estabelecido no art. 12, poderá regularizar sua situação, independentemente da adesão ao PRA, adotando as seguintes alternativas, isolada ou conjuntamente:

(...)

§ 3º A recomposição de que trata o inciso I do caput poderá ser realizada mediante o plantio intercalado de espécies nativas e exóticas, em sistema agroflorestal, observados os seguintes parâmetros:

I - o plantio de espécies exóticas deverá ser combinado com as espécies nativas de ocorrência regional;

II - a área recomposta com espécies exóticas não poderá exceder a 50% (cinquenta por cento) da área total a ser recuperada.

76. A autorização para recomposição da reserva florestal com espécies exóticas contraria o dever de vedar a utilização de espaços territoriais especialmente protegidos de forma que comprometa os atributos que justificam a sua proteção (art. 225, § 1º, III da Constituição Federal). Isso porque a principal finalidade da reserva legal é justamente a de possibilitar a conservação e reabilitação dos biomas e da vegetação característica de cada ecossistema, protegendo a flora e a fauna nativas.

77. Os prejuízos decorrentes da autorização para recomposição da reserva legal por espécies exóticas foram apontados pela comunidade científica, no estudo já citado. Válido transcrever o seguinte excerto de tal documento:

**A restauração das áreas de RL, viável graças ao avanço do conhecimento científico e tecnológico, deve ser feita preferencialmente com espécies nativas, pois o uso de espécies exóticas compromete sua função de conservação da biodiversidade e não assegura a restauração de suas funções ecológicas e dos serviços ecossistêmicos. O uso de espécies exóticas pode ser admitido, mas na condição de pioneiras, conforme a legislação vigente.** (p. 13)

78. O plantio de espécies exóticas na recomposição/manutenção da RL era permitido pela Lei 4.771/65 (art. 16, § 3º), mas para pequenas

propriedades ou posses familiares, e desde que fossem árvores frutíferas ornamentais ou industriais. Era, portanto uma exceção pontual e socialmente relevante, não uma regra para desnaturação do instituto.

79. Além disso, era autorizada a plantação de espécies exóticas como pioneiras para a recomposição da RL, ou seja, de forma transitória (art. 44, § 2º).

80. O Parecer Técnico 138/2011, produzido por analistas periciais do Ministério Público Federal, com muita propriedade destaca que o regime de utilização previsto na Lei 12.651/2012 acaba por descaracterizar a função das áreas de RL:

“considerando que o Projeto de Lei também admite a exploração econômica da Reserva Legal recomposta, sem contudo especificar que essa deve ocorrer de modo sustentado (Art. 38, § 4º) e equipara a silvicultura praticada em áreas aptas ao uso alternativo do solo à atividade agrícola (Art. 66), **as Reservas Legais recompostas com o uso de espécies exóticas serão, na realidade, áreas agrícolas**”.

81. O § 3º do art. 66 da Lei 12.651/12 deve ser declarado inconstitucional pois viola 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.

**- Da Inconstitucionalidade da compensação da reserva legal sem que haja identidade ecológica entre as áreas, e da compensação por arrendamento ou pela doação de área localizada no interior de unidade de conservação a órgão do poder público (art. 48, § 2º e art. 66, § 5º, II, III e IV e § 6º).**



82. Uma das alternativas oferecidas pela legislação àquele que suprimiu ilegalmente a reserva legal é utilizar o mecanismo da compensação, o qual permite que o proprietário rural, mantenha área de reserva legal em imóvel distinto daquele ilegalmente degradado.

83. Não há dúvidas de que essa hipótese de regularização ambiental deve ser vista com reservas e utilizada apenas quando restar claro o benefício ambiental comparado àquele obtido com a recomposição ou restauração da reserva legal.

84. Por outro lado, alguns dos mecanismos de compensação previstos na Lei 12.651/12 são claramente inconstitucionais. Mais especificamente, trata-se dos mecanismos previstos no art. 48, § 2º e no art. 66, § 5º e § 6º, segundos os quais:

Art. 48. A CRA pode ser transferida, onerosa ou gratuitamente, a pessoa física ou a pessoa jurídica de direito público ou privado, mediante termo assinado pelo titular da CRA e pelo adquirente.

(...)

**§ 2º A CRA só pode ser utilizada para compensar Reserva Legal de imóvel rural situado no mesmo bioma da área à qual o título está vinculado.**

Art. 66. O proprietário ou possuidor de imóvel rural que detinha, em 22 de julho de 2008, área de Reserva Legal em extensão inferior ao estabelecido no art. 12, poderá regularizar sua situação, independentemente da adesão ao PRA, adotando as seguintes alternativas, isolada ou conjuntamente:

(...)

III - compensar a Reserva Legal

(...)

§ 5º A compensação de que trata o inciso III do caput deverá ser precedida pela inscrição da propriedade no CAR e poderá ser feita mediante:

I - aquisição de Cota de Reserva Ambiental - CRA;

**II - arrendamento de área sob regime de servidão ambiental ou Reserva Legal;**

**III - doação ao poder público de área localizada no interior de Unidade de Conservação de domínio público pendente de regularização fundiária;**

**IV - cadastramento de outra área equivalente e excedente à Reserva Legal, em imóvel de mesma titularidade ou adquirida em imóvel de terceiro, com vegetação nativa estabelecida, em regeneração ou recomposição, desde que localizada no mesmo bioma.**

§ 6º As áreas a serem utilizadas para compensação na forma do § 5º deverão:

I - ser equivalentes em extensão à área da Reserva Legal a ser compensada;

**II - estar localizadas no mesmo bioma da área de Reserva Legal a ser compensada;**

III - se fora do Estado, estar localizadas em áreas identificadas como prioritárias pela União ou pelos Estados.

85. A impropriedade técnica desses dispositivos e os prejuízos ambientais deles decorrentes foram salientados pela comunidade científica, conforme estudo da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência e da Academia Brasileira de Ciências, anexado aos autos (doc. 02). Válido transcrever, por elucidativo, o seguinte excerto do referido documento:

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.

Essas características exigem que eventuais compensações sejam feitas na própria microbacia ou na bacia hidrográfica. As características fitoecológicas da área a ser compensada – e não o bioma como um todo, devido à alta heterogeneidade de formações vegetais dentro de cada bioma – devem ser a referência para a compensação. (p. 13)

(...)

Conforme a proposta apresentada no substitutivo, um proprietário do interior de São Paulo que deveria conservar uma RL de Floresta Estacional Semidecídua pode compensar a destruição irregular desta RL comprando uma área de Floresta Ombrófila Densa da Serra do Mar, ou mesmo de uma área de floresta em Pernambuco.

Nos dois exemplos, as florestas não são equivalentes, pois estão situadas em condições ambientais e climáticas muito distintas, com vegetações e ecossistemas bastante diferentes e que não se equivalem.

Esse novo dispositivo legal ignora que as florestas e demais formações vegetacionais brasileiras são heterogêneas, resultado de complexos processos biogeográficos, sendo esta, justamente, a razão para que essas áreas sejam reconhecidas internacionalmente pela sua alta biodiversidade.

A maioria das espécies tem distribuição geográfica limitada dentro de cada bioma, seja em centros de endemismos ou zonas biogeográficas, seja em diferentes fisionomias. Áreas de compensação não adjacentes ou em diferentes regiões fitoecológicas não se prestam a conservar espécies da região perdida.

Além disso, a possibilidade de compensação de RL mediante doação ao poder público de área localizada dentro de uma Unidade de Conservação desvirtua a função da RL e transfere para o proprietário uma responsabilidade do Estado: a manutenção da biodiversidade em UC sob sua responsabilidade.

As compensações deveriam ser realizadas somente em áreas ecologicamente equivalentes, considerando não apenas as regiões de endemismo, mas também as diferenças de composição de espécies e estrutura dos ecossistemas que ocorrem dentro das subdivisões de cada grande bioma brasileiro.

Mesmo assim, é importante notar que qualquer compensação de perda da RL em uma região realizada em outra área não repõe os serviços ecossistêmicos que a RL perdida prestava na sua área original, nem impede a degradação ambiental progressiva que tal perda provoca. (p. 85)

86. Do acima transcrito, resta claro que a aquisição de uma área no mesmo bioma é insuficiente como mecanismo de compensação. Ao prever tal possibilidade, a Lei 12.651/12 afronta o dever fundamental de preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais. Além disso, permite a completa descaracterização do instituto da reserva legal.

87. Também padecem de inconstitucionalidade as formas de compensação da reserva legal previstas nos incisos II e III do § 5º, acima transcrito. A possibilidade de que a reserva legal seja compensada mediante arrendamento sequer satisfaz de forma plena a ideia de “compensação” já que não haveria segurança jurídica quanto à perpetuidade da proteção.

88. Como bem salientado no estudo acima citado, a hipótese de “compensação” por área localizada no interior de unidade de conservação é grave em termos de desvirtuamento das funções ecológicas da reserva legal. Na linha do que esta Procuradoria-Geral já salientou na ADI 4367, tal mecanismo não gera qualquer benefício ambiental. Trata-se de possibilidade criada tão somente para tentar contornar a inadmissível incapacidade administrativa de realizar a regularização fundiária de unidades de conservação.

89. A consequência direta do mecanismo é a diminuição das áreas legalmente protegidas: retira-se a obrigatoriedade do proprietário ou possuidor do imóvel rural de recompor a reserva legal, para que esse adquira uma área já protegida.

90. Ao permitir a desoneração do dever de recompor ou restaurar as reservas de vegetação nativa no interior de cada propriedade, o legislador, mais uma vez, contraria a determinação constitucional de “restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas”.

91. Por todos esses motivos, os artigos 48, § 2º e 66, § 5º, II e III, §6º, devem ser declarados inconstitucionais. Requer-se, ainda, que a expressão “localizada no mesmo bioma” que consta do inciso IV do § 5º do art. 66 da Lei

12.651/12, seja interpretada conforme a Constituição Federal, autorizando-se apenas a compensação entre áreas com identidade ecológica.

**- Da Inconstitucionalidade dos artigos 12 e 68, caput, da Lei 12.651/12.**

92. O art. 68 prevê, em suma, a consolidação das áreas que foram desmatadas antes das modificações dos percentuais de Reserva Legal, principalmente aquelas ocorridas a partir de 1996, por meio de medidas provisórias. A redação do citado dispositivo legal é a seguinte:

**Art. 68. Os proprietários ou possuidores de imóveis rurais que realizaram supressão de vegetação nativa respeitando os percentuais de Reserva Legal previstos pela legislação em vigor à época em que ocorreu a supressão são dispensados de promover a recomposição, compensação ou regeneração para os percentuais exigidos nesta Lei.**

§ 1º Os proprietários ou possuidores de imóveis rurais poderão provar essas situações consolidadas por documentos tais como a descrição de fatos históricos de ocupação da região, registros de comercialização, dados agropecuários da atividade, contratos e documentos bancários relativos à produção, e por todos os outros meios de prova em direito admitidos.

§ 2º Os proprietários ou possuidores de imóveis rurais, na Amazônia Legal, e seus herdeiros necessários que possuam índice de Reserva Legal maior que 50% (cinquenta por cento) de cobertura florestal e não realizaram a supressão da vegetação nos percentuais previstos pela legislação em vigor à época poderão utilizar a área excedente de Reserva Legal também para fins de constituição de servidão ambiental, Cota de Reserva Ambiental - CRA e outros instrumentos congêneres previstos nesta Lei.

93. O art. 12 da Lei 12.651/12, por sua vez, estabelece que:

Art. 12. Todo imóvel rural deve manter área com cobertura de vegetação nativa, a título de Reserva Legal, sem prejuízo da aplicação das normas sobre as Áreas de Preservação Permanente, observados os seguintes percentuais mínimos em

relação à área do imóvel, excetuados os casos previstos no art. 68 desta Lei: [\(Redação dada pela Lei nº 12.727, de 2012\)](#).

94. A previsão normativa contida nos dispositivos impugnados representa flagrante retrocesso na legislação ambiental, excluindo a proteção de um número incalculável de espaços territoriais especialmente protegidos. A norma ignora, ademais, que os percentuais de reserva legal foram aumentados como medida necessária para conter o desmatamento e assim, cumprir os mandamentos constitucionais de proteção ambiental.

95. Há, portanto, clara violação do dever geral de não degradar o meio ambiente, bem como ao dever fundamental de preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais, bem como ao princípio da vedação do retrocesso em matéria socioambiental.

#### IV - DO PEDIDO CAUTELAR

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

97. A argumentação deduzida acima demonstra a plausibilidade das inconstitucionalidades suscitadas. O *periculum in mora* decorre do caráter irreparável ou de difícil reparação dos efeitos dos dispositivos legais questionados, já que as lesões ambientais são, com grande frequência, de caráter irreparável<sup>12</sup>.

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

---

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.

## V - DO PEDIDO.

Por todo o exposto, requer:

- a) a aplicação do rito abreviado previsto no art. 12 da Lei 9.868/99, em face da relevância da matéria e de seu especial significado para a ordem social e a segurança jurídica;
- b) sejam colhidas as informações da Presidência da República e do Congresso Nacional, no prazo de 10 dias, e, em seguida, a manifestação do Advogado-Geral da União, no prazo de 05 dias, tudo 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 a seguir formulados;
- e) a realização de diligências instrutórias, nos termos do art. 9º, §§ 1º e 2º da Lei 9868/99;
- f) sejam declarados inconstitucionais os parágrafos 4º e 5º do art. 12 da Lei 12651/2012;
- g) sejam declarados inconstitucionais os parágrafos 6º, 7º e 8º do art. 12 da Lei 12.651/12;
- i) seja declarado inconstitucional o art. 13, § 1º da Lei 12.651/12;
- j) seja declarado inconstitucional o art. 15 da Lei 12.651/12;
- l) seja dada interpretação conforme a Constituição ao art. 28 da Lei 12.651/12 para que seja interpretado para abranger todas as formas de subutilização ou má utilização da propriedade, ou seja, área abandonada, subutilizada ou utilizada de forma inadequada, nos termos dos §§ 3º e 4º do art. 6º da Lei 8.629/93;
- q) seja declarado inconstitucional o § 3º do art. 66 da Lei 12.651/2012;

r) seja declarada a inconstitucionalidade dos artigos 48, § 2º e 66, §5º, II, III e § 6º, conferindo-se, ainda, interpretação conforme a Constituição ao inciso IV do § 5º do art. 66, para que a expressão “localizada no mesmo bioma” que consta da parte final do referido dispositivo legal, seja interpretada de forma a autorizar-se apenas a compensação entre áreas com identidade ecológica.

t) seja declarada a inconstitucionalidade do art. 67 da Lei 12.651/12;

u) seja declarada a inconstitucionalidade do art. 68 e da expressão “excetuados os casos previstos no art. 68 desta Lei” contida no art. 12, *caput*, todos da Lei 12.651/12.

**Brasília, 18 de janeiro de 2013.**

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