

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO LUIZ FUX DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.**

Ações Diretas de Inconstitucionalidade

Processos n.º 4901, n.º 4902, n.º 4903 e n.º 4937

**INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL - ISA**, associação civil sem fins lucrativos, qualificada como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, inscrita no CNPJ sob o n.º 00.081.906/0002-69, com sede na Av. Higienópolis, n.º 901, sala 30, São Paulo/SP (doc. 01), **REDE DE ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS DA MATA ATLÂNTICA – RMA**, associação civil sem fins lucrativos, inscrita no CNPJ sob o n.º 01.721.361/0001-90, com sede na Av. Paulista, n.º 2073, condomínio Conjunto Nacional – Horsa I, conjunto 1308, São Paulo/SP (doc. 02), **MATER NATURA – INSTITUTO DE ESTUDOS AMBIENTAIS**, pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, constituída na forma de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, inscrita no CNPJ sob o n.º 80.235.781/0001-32, com sede na Rua Lamenha Lins, n.º 1.080, Curitiba/PR (doc. 03), e **ASSOCIAÇÃO MINEIRA DE DEFESA DO AMBIENTE – AMDA**, associação civil de direito privado, sem fins partidários ou econômicos, inscrita no CNPJ sob o n.º 20.473.625/0001-88, com sede na Rua Costa Pinto, n.º 258, Belo Horizonte/MG (doc. 04), vêm respeitosamente à presença de Vossa Excelência, com fulcro no artigo 7.º, § 2.º, da Lei n.º 9.868/1999, requerer o ingresso na qualidade de

**AMICI CURIAE**

nos autos das Ações Diretas de Inconstitucionalidade n.º 4901, n.º 4902, n.º 4903, ajuizadas pelo Procurador-Geral da República, e n.º 4937, ajuizada pelo Partido Socialismo e Liberdade – PSOL, o que fazem pelos motivos de fato e de Direito a seguir expostos.

## SUMÁRIO

<b>I. DA LEGITIMIDADE PARA INGRESSAR NOS AUTOS NA QUALIDADE DE AMICI CURIAE</b> .....	4
<b>II – BREVE SÍNTESE DAS DEMANDAS</b> .....	6
<b>III – INTRODUÇÃO</b> .....	7
III.1. A RELEVÂNCIA DAS PRESENTES ADIs, OS TEMAS A ELAS IMBRICADOS E OS IMPACTOS DE SEU RESULTADO .....	7
III.2. NOTAS SOBRE A QUESTÃO AMBIENTAL E O DIREITO .....	13
III.3. DA INEXISTENTE POLARIZAÇÃO ENTRE PROTEÇÃO FLORESTAL E ATIVIDADES AGRÍCOLAS .....	17
<b>IV. DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS E PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS OBJETO DA DEMANDA</b> .....	23
IV.1. INTRODUÇÃO .....	23
IV.2. O DIREITO FUNDAMENTAL DE TODOS AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO .....	24
IV.3. O PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DE RETROCESSO EM MATÉRIA DE DIREITOS SOCIOAMBIENTAIS .....	29
IV.4. O PRINCÍPIO GERAL DA PRUDÊNCIA (PRINCÍPIOS DA PREVENÇÃO E DA PRECAUÇÃO) .....	43
<b>V – ANÁLISE DE CONSTITUCIONALIDADE DOS DISPOSITIVOS OBJETO DAS ADIs N.º 4901, N.º 4902, N.º 4903 E N.º 4937</b> .....	46
V.1. DISPOSITIVOS OBJETO DA ADI N.º 4901 .....	47
A) Inconstitucionalidade do artigo 12, §§ 4.º e 5.º: possibilidade de redução de Reserva Legal .....	49
B) Inconstitucionalidade do artigo 12, §§ 6.º, 7.º, e 8.º: dispensa de Reserva Legal em empreendimentos de abastecimento público de água e tratamento de esgoto, de energia elétrica e de ferrovias e rodovias .....	51
C) Inconstitucionalidade do artigo 13, § 1.º: possibilidade de instituir servidão ambiental .....	52
D) Inconstitucionalidade do artigo 15: cômputo de área de preservação permanente no percentual de Reserva Legal .....	53
E) Interpretação conforme a Constituição Federal do artigo 28: exclusão das hipóteses de área subutilizada e de má utilização de área .....	56
F) Inconstitucionalidade do artigo 66, § 3.º: permissão de plantio de espécies exóticas para recomposição de Reserva Legal .....	57
G) Inconstitucionalidade do artigo 48, § 2.º, e do artigo 66, § 5.º, incisos II, III, IV, e § 6.º: possibilidade de compensação de Reserva Legal em áreas sem identidade ecológica, atendendo apenas o critério de “mesmo bioma” .....	61
H) Inconstitucionalidade do artigo 12, <i>in fine</i> , e do artigo 68: consolidação de área de Reserva Legal desmatada .....	66
V.2. DOS DISPOSITIVOS OBJETO DA ADI N.º 4902 .....	76
A) Inconstitucionalidade parcial do artigo 7.º, § 3.º: possibilidade de concessão de autorização para supressão de vegetação em áreas desmatadas ilegalmente antes de 22 de julho de 2008 .....	80
B) Inconstitucionalidade do artigo 17, § 3.º: permissão de atividades em área de Reserva Legal desmatada irregularmente até 22 de julho de 2008 .....	82
C) Inconstitucionalidade do artigo 59, §§ 4.º e 5.º, e do artigo 60: suspensão das atividades de fiscalização e anistia de multas e sanções criminais para desmatamentos irregulares realizados antes de 22 de julho de 2008 .....	83
D) Inconstitucionalidade dos artigos 61-A, 61-B, 61-C e 63: consolidação de danos ambientais praticados até 22 de julho de 2012 .....	89
E) Inconstitucionalidade do artigo 67: isenção de Reserva Legal para áreas	

ocupadas ilegalmente até 22 de julho de 2008 .....	103
F) Inconstitucionalidade do artigo 78-A: permite a concessão de crédito agrícola sem necessidade de demonstrar regularidade ambiental .....	107
V.3. DOS DISPOSITIVOS OBJETO DA ADI N.º 4903 .....	108
A) Interpretação conforme a Constituição Federal do artigo 3.º, incisos VIII e IX, e do artigo 8.º: aplicação dos critérios de “inexistência de alternativa técnica e locacional” e de “prévia autorização mediante processo administrativo próprio” para todas as hipóteses excepcionais de supressão de vegetação em área de preservação permanente .....	111
B) Inconstitucionalidade da expressão “gestão de resíduos” no artigo 3.º, VIII, alínea ‘b’ .....	115
C) Inconstitucionalidade da expressão “instalações necessárias à realização de competições esportivas estaduais, nacionais ou internacionais”, constante do artigo 3.º, VIII, alínea ‘b’ .....	116
D) Inconstitucionalidade do artigo 4.º, § 6.º: permissão para a realização de aquicultura dentro de área de preservação permanente .....	117
E) Inconstitucionalidade do artigo 8.º, § 2.º: permissão de ocupações em área de mangue .....	121
F) Interpretação conforme a Constituição Federal do artigo 4.º, § 5.º: uso agrícola de várzeas .....	125
G) Interpretação conforme a Constituição Federal do artigo 3.º, XVII e XVIII, e do artigo 4.º, IV .....	127
H) Inconstitucionalidade dos §§ 1.º e 4.º do artigo 4.º e interpretação conforme a Constituição Federal do inciso III do mesmo artigo .....	131
I) Inconstitucionalidade parcial do artigo 5.º e integral do artigo 62: áreas de preservação permanente no entorno de reservatórios artificiais para geração de energia elétrica .....	133
J) Interpretação conforme a Constituição Federal do artigo 11: permissão de atividades em áreas de inclinação .....	136
K) Interpretação conforme a Constituição do artigo 3.º, inciso XIX: leito maior <i>versus</i> leito regular .....	137
L) Inconstitucionalidade parcial do artigo 3.º, parágrafo único: impossibilidade de se equiparar o tratamento dado à agricultura familiar e às pequenas propriedades ou posses rurais familiares aos imóveis com até 4 (quatro) módulos fiscais .....	143
<b>VI – DA NECESSIDADE DE CONFERIR PREFERÊNCIA AO JULGAMENTO DAS PRESENTES ADIs.....</b>	<b>147</b>
<b>VII – PEDIDOS.....</b>	<b>153</b>

## I. DA LEGITIMIDADE PARA INGRESSAR NOS AUTOS NA QUALIDADE DE *AMICI CURIAE*

1. A figura do *amicus curiae*, prevista em nosso ordenamento pela Lei Federal n.º 9.868/1999, abre a possibilidade democrática de participação em processos de controle de constitucionalidade de leis e atos normativos para entidades que, devido à sua especialidade na matéria, podem contribuir para o correto julgamento da demanda, notadamente em casos nos quais estejam em jogo direitos de natureza difusa e coletiva.

2. A admissão de terceiros na qualidade de *amici curiae* em Ações Diretas de Inconstitucionalidade vem sendo amplamente admitida por esse e. Supremo Tribunal Federal<sup>1</sup>, bastando, para tanto, que a entidade justifique a sua legitimidade formal e material.

3. A questão ora trazida ao conhecimento desse e. Excelso Pretório diz respeito ao pleito de declaração de inconstitucionalidade de dispositivos da Lei n.º 12.651/2012, o assim chamado “novo Código Florestal”, que revogou e substituiu a Lei n.º 4.771/1965 na regulamentação dos artigos 24, inciso VI, e 225, *caput* e § 1.º, incisos I, II, III e VII, da Constituição Federal.

4. No presente caso, todas as organizações da sociedade civil que ora pleiteiam ingressar na lide na qualidade de *amici curiae* têm como objeto estatutário e prática social a defesa do meio ambiente e do patrimônio natural do País, como pode ser comprovado por seus respectivos estatutos sociais (docs. 01, 02, 03 e 04, já mencionados). Mais especificamente, as instituições em tela possuem notória especialização na temática florestal e demais temas relacionados, como a proteção dos recursos hídricos, o combate às mudanças climáticas e a garantia do equilíbrio ecológico.

5. Nesse sentido, o Instituto Socioambiental – ISA tem como missão institucional e prática social “a promoção da defesa de bens e direitos sociais, coletivos e difusos relativos ao meio ambiente e ao patrimônio cultural” (artigo 2.º, alínea ‘a’), bem como “promover ação civil pública e outras iniciativas judiciais com a finalidade de defender bens e direitos sociais, coletivos ou difusos, especialmente os relativos ao meio ambiente e patrimônio cultural” (artigo 2º, parágrafo único, alínea ‘f’), o que lhe confere legitimidade para apresentar a presente manifestação a título de *amicus curiae*

---

<sup>1</sup> Por exemplo: Supremo Tribunal Federal. Pleno. ADI n.º 2.999/RJ. Relator: Ministro Gilmar Mendes. D.J. 14.05.2009.

nos presentes autos.

6. Da mesma forma, o Mater Natura – Instituto de Estudos Ambientais tem por finalidade “trabalhar pela proteção, preservação, conservação, recuperação e manejo sustentável do meio ambiente, do patrimônio paisagístico e dos bens e valores culturais, visando a melhoria da qualidade de vida”, sendo que, “para a consecução dessa finalidade, atuando isoladamente ou em conjunto com outras instituições de direito público ou privado, nacional ou estrangeira, cabe ao Mater Natura realizar, entre outras, as seguintes atividades e ações: (...) c) propor Ação Popular, Ação Civil Pública ou qualquer medida judicial necessária à proteção do meio ambiente, sua recomposição e punição a seus degradadores” (artigo 2º, parágrafo único, alínea ‘c’), disposições estatutárias que igualmente lhe confere legitimidade para apresentar a presente manifestação na qualidade de *amicus curiae* nesses autos.

7. Ainda, a Rede de Organizações Não Governamentais da Mata Atlântica – RMA tem por objetivo a “defesa, preservação, conservação e recuperação da Mata Atlântica através da promoção do intercâmbio de informações, da mobilização, da ação política coordenada e do apoio mútuo entre as ONGs. Também são suas finalidades específicas: (...) e) elaborar, propor e participar da discussão de propostas de legislação ambiental nos âmbitos federal, estadual e municipal; (...) r) fazer uso dos meios judiciais e extrajudiciais previstos na legislação brasileira e nos acordos internacionais ratificados no Brasil, para responsabilizar administrativa, civil, ou penalmente pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas que causarem danos ou ameaça de danos ao meio ambiente, seja agredindo, destruindo, poluindo, exterminando ou fazendo uso de outra forma ou meio de comprometimento do equilíbrio ecológico” (artigo 3º, alíneas ‘e’ e ‘r’). Dessa maneira, fica comprovada a sua legitimidade para apresentar a presente manifestação como *amicus curiae*.

8. Por fim, a Associação Mineira de Defesa do Ambiente – AMDA, tem como finalidade “lutar pela defesa do meio ambiente natural, sob o princípio da conciliação de atividades produtivas necessárias ao bem estar humano e proteção do meio ambiente natural através do uso responsável dos recursos naturais, e como objetivo, contribuir para preservação de ambientes naturais e promoção da sustentabilidade ambiental, através da influência em políticas públicas e atividades privadas, mobilização da sociedade, alianças e parcerias.” Sendo assim, também fica demonstrada a sua legitimidade para ingressar nos autos a título de *amicus curiae*.

9. Sendo assim, resta evidenciada a legitimidade das Requerentes para figurarem como *amici curiae* nas presentes Ações Diretas de Inconstitucionalidade.

## II – BREVE SÍNTESE DAS DEMANDAS

10. Em 18.01.2013, a i. Procuradora-Geral da República em exercício ajuizou: (i) a ADI n.º 4.901, objetivando a declaração de inconstitucionalidade do artigo 12, §§ 4.º, 5.º, 6.º, 7.º e 8.º; artigo 13, § 1.º; artigo 15; artigo 48, § 2.º; artigo 66, §§ 3.º, 5.º, incisos II, III e IV, e 6.º; artigo 12, *caput* (em parte), e artigo 68, bem como a interpretação conforme a Constituição do artigo 28 da Lei n.º 12.651/2012; (ii) a ADI n.º 4.902, visando o reconhecimento de contrariedade à Constituição Federal do artigo 7.º, § 3.º; artigo 17, § 3.º; artigo 59, §§ 4.º e 5.º; artigo 60; artigo 61-A; artigo 61-B; artigo 61-C; artigo 63; artigo 67 e artigo 78-A da mesma Lei Federal; e (iii) a ADI n.º 4.903, pela inconstitucionalidade do artigo 3.º, inciso VIII, alínea ‘b’ (em parte) e parágrafo único (em parte); artigo 4.º, §§ 1.º, 4.º, 5.º e 6.º; artigo 5.º (em parte); artigo 8.º, § 2.º; e artigo 62, bem como a interpretação conforme a Constituição do artigo 3.º, incisos VIII, IX, XVII, XVIII, XIX e parágrafo único; artigo 4.º, incisos III e IV e § 5.º; artigo 11.

11. Já a ADI n.º 4937, ajuizada pelo Partido Socialismo e Liberdade – PSOL, visa a declaração de inconstitucionalidade do artigo 3.º, inciso VIII, alínea ‘b’; artigo 7.º, § 3.º; artigo 13.º, § 1.º; artigo 44; artigo 48, § 2.º; artigo 59, § 2.º, §§ 4.º e 5.º; artigo 60; artigo 61-A; artigo 61-B; artigo 61-C; e artigo 63 da Lei n.º 12.651/2012.

12. O pedido liminar constante das exordiais, para que fossem suspensos os efeitos dos referidos dispositivos legais, teve sua apreciação postergada pelo i. Ministro Relator, conforme a seguinte decisão, disponibilizada em 28.08.2013:

“A hipótese reveste-se de indiscutível relevância. Entendo deva ser aplicado o preceito veiculado pelo artigo 12 da Lei n.º 9.868, de 10 de novembro de 1999, a fim de que a decisão venha a ser tomada em caráter definitivo e não nesta fase de análise cautelar.”

13. Na sequência, foram apresentados nos autos: (i) manifestação dos seguintes *amici curiae*: (i) pugnando pela improcedência das demandas, a Associação Brasileira dos Produtores Independentes de Energia Elétrica – APINE, a Associação Brasileira de Companhias de Energia Elétrica – ABCE, o Partido do Movimento Democrático do Brasil – PMDB, e a Organização das Cooperativas Brasileiras – OCB; (ii) requerendo a procedência dos pleitos, a Terra de Direitos, a Associação de Advogados de Trabalhadores Rurais no Estado da Bahia – AATR, a Associação

Brasileira de Reforma Agrária – ABRA, a Dignitatis – Assessoria Jurídica Popular, o Instituto Gaúcho de Estudos Ambientais – INGÁ e a Federação dos Órgãos Para Assistência Social e Educacional – FASE.

14. Seguiram-se, ainda, manifestações da Presidência da República, do Congresso Nacional e da Advocacia Geral da União, todos contrários à procedência das presentes Ações.

15. Apresentada a breve síntese da demanda, as organizações da sociedade civil ora postulantes passam à apreciação e enfrentamento das questões de mérito das demandas, de forma a contribuir com esse e. Supremo Tribunal Federal, tal como impõe a figura do *amicus curiae*.

### III – INTRODUÇÃO

16. Antes de se adentrar efetivamente às questões constitucionais objeto das presentes Ações Diretas de Inconstitucionalidade, importa tecer considerações imprescindíveis para a correta compreensão e julgamento do presente caso. Passamos a elas.

#### III.1. A RELEVÂNCIA DAS PRESENTES ADIs, OS TEMAS A ELAS IMBRICADOS E OS IMPACTOS DE SEU RESULTADO

17. Para que se possa enfrentar adequadamente os elementos constitucionais objeto das lides e a verificação da constitucionalidade ou não dos dispositivos legais questionados nas petições iniciais, é preciso compreender a amplitude, a relevância e a inter-relação das questões envolvidas e a consequente importância decisiva do presente caso para o equilíbrio ecológico, o equilíbrio climático, a qualidade de vida da população, a higidez dos recursos hídricos, a saúde energética e a economia do País.

18. De início, conforme será demonstrado ao longo da presente manifestação, ao se analisar a evolução da legislação ambiental brasileira e os estudos científicos que dão sustentação técnica à presente manifestação, chega-se à seguinte conclusão incontestável: **a Lei n.º 12.651/2012 representa o mais significativo retrocesso legislativo em matéria ambiental de toda a história do País**, sendo certo que, caso não acatados os pleitos contidos nas exordiais, advirão *drásticas consequências negativas a direitos fundamentais previstos na Constituição Federal*, em

especial, ao *direito de toda a coletividade ao meio ambiente ecologicamente equilibrado*, ao *direito de todos à qualidade de vida* e, com isso, ao *direito à dignidade da pessoa humana*.

19. Dada a relevância decisiva do presente caso, o Instituto Socioambiental – ISA, o WWF-Brasil, a Fundação SOS Mata Atlântica, o Instituto Democracia e Sustentabilidade – IDS e a Associação Bem Te Vi Diversidade promoveram o **documentário “A Lei da Água – novo Código Florestal”** (doc. 05<sup>2</sup>), com direção de André D’Elia e produção executiva de Fernando Meirelles. Produzido com o fito de prover a sociedade e esse e. Supremo Tribunal Federal de informações sobre o tema objeto dos autos, o filme consiste na *explicação didática das novas disposições da Lei n.º 12.651/2012*, com a apresentação, por autoridades e especialistas, das suas consequências práticas para o equilíbrio ecológico, a sustentabilidade da agricultura e a qualidade de vida dos brasileiros, entre outros fatores.

20. Nesse sentido, para a melhor compreensão das demandas, as organizações da sociedade civil ora postulantes apresentam aos Excelentíssimos Ministros dessa Corte Suprema o referido documentário “A Lei da Água – novo Código Florestal”, para que tenham elementos concretos e ilustrativos, cientificamente comprovados, para aprofundar a cognição jurisdicional de tema tão complexo e polêmico, como é a constitucionalidade ou não de certos dispositivos da Lei n.º 12.651/2012.

21. Por certo, o tema objeto dos presentes autos é **vital** não apenas para a *manutenção da qualidade de vida da população e da preservação dos recursos naturais* – como se isso já não fosse o bastante –, mas **para o próprio desenvolvimento socioeconômico do Brasil a curto, médio e longo prazos**.

22. Envolve e se relaciona diretamente com questões seríssimas, tais como: (i) a higidez, qualidade e quantidade de **água** (e, portanto, a crise hídrica); (ii) a produção de **energia** e a saúde do sistema energético do País (e, com isso, a atual crise energética), visto que a matriz elétrica brasileira é majoritariamente hidrelétrica – 70,6 %<sup>3</sup> (setenta por cento); (iii) o **aquecimento global** e seus deletérios efeitos negativos para os seres vivos, considerada uma das maiores preocupações do século XXI; (iv) a **conservação da biodiversidade** brasileira, considerada a maior riqueza material e

---

<sup>2</sup> Em vista da impossibilidade de juntar eletronicamente o documentário em referência, as Requerentes pugnam desde já pela juntada mediante “protocolo físico”, a ser realizado logo após o “protocolo eletrônico” da presente manifestação.

<sup>3</sup>[https://ben.epe.gov.br/downloads/S%C3%ADntese%20do%20Relat%C3%B3rio%20Final\\_2014\\_Web.pdf](https://ben.epe.gov.br/downloads/S%C3%ADntese%20do%20Relat%C3%B3rio%20Final_2014_Web.pdf). Acesso em 21.02.2015.



imaterial do País na atualidade (o Brasil é a nação que ocupa o primeiro lugar no ranking mundial de países megadiversos, isto é, possui a maior biodiversidade do planeta); (v) a **produção agrícola**, atividade econômica que mais depende de água e de condições ambientais estáveis para ser realizada, o que se demonstra pelo dado de que é responsável por 70 % (setenta por cento) do total da água consumida no País<sup>4</sup>; (vi) a **produção industrial**, que igualmente tem como insumo imprescindível a água – totaliza 22 % (vinte e dois por cento) do consumo total<sup>5</sup>; e, (vii) com isso, a própria **economia** e a **balança comercial** brasileiras, que dependem das atividades agropecuárias e industriais para a sua sustentação.

23. A relação da proteção da vegetação nativa – e mais especificamente da drástica redução de sua proteção pela Lei n.º 12.651/2012 – com as questões mencionadas no parágrafo anterior é evidenciada através de **diversos estudos científicos, que convergem quanto à interdependência entre os temas, bem como quanto à produção de impactos negativos produzidos em cascata** como consequência direta da diminuição da proteção conferida às áreas de preservação permanente, à Reserva Legal e à vegetação nativa localizada fora dessas áreas especialmente protegidas (artigo 225, § 1.º, III, da Constituição Federal).

24. Sobre os mencionados impactos relacionados à redução da proteção legal à vegetação nativa, destaca-se, inicialmente, a sua **relação direta com as mudanças climáticas**, notadamente tendo em vista que **o desmatamento e a alteração do uso do solo (temas regulados pela Lei n.º 12.651/2012) constituem a principal contribuição negativa do Brasil para o aquecimento global**.<sup>6</sup> Apesar do País ter avançado na criação de Unidades de Conservação da natureza de domínio público (como Parques Nacionais e Estações Ecológicas, por exemplo), **ainda hoje a maior parte da vegetação nativa remanescente no Brasil situa-se em propriedades privadas, tema regulado pelo Código Florestal**. Confira-se:

**“No Cerrado 87 % da vegetação nativa existente ocorre em áreas privadas, na Mata Atlântica, 92 %, nos Pampas, 99 %, e na Caatinga, 98 % [não há dados sobre a Amazônia].**

Esta realidade mais do que justifica a manutenção do Código Florestal [de 1965] como instrumento essencial ao equilíbrio entre o interesse privado da produção agrícola e o interesse coletivo da preservação ambiental e seu aprimoramento.”<sup>7</sup>

<sup>4</sup> [http://www.mma.gov.br/estruturas/secex\\_consumo/arquivos/3%20-%20mcs\\_agua.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/secex_consumo/arquivos/3%20-%20mcs_agua.pdf). Acesso em 21.02.2015.

<sup>5</sup> Idem. Acesso em 21.02.2015.

<sup>6</sup> <http://www.seeg.eco.br/emissoes-totais/> Acesso em 16.06.2015.

<sup>7</sup> Idem, p. 117/118

25. A referida relação das florestas e sua proteção no Brasil com o equilíbrio climático planetário é objeto de diversos estudos científicos, podendo ser destacadas as conclusões emitidas pelo pesquisador do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE, Antônio Donato Nobre, *in verbis*:

*“O conforto climático que apreciamos na Terra, desconhecido em outros corpos siderais, pode ser atribuído, em grande medida – além de muitas outras competências –, à colônia de seres vivos que têm a capacidade de fazer fotossíntese. O gás carbônico (CO<sub>2</sub>) funciona como alimento para a planta, matéria-prima transformada pelo instrumental bioquímico com o uso de luz e água, em madeira, folhas, frutos, raízes. De forma encadeada, quando as plantas consomem CO<sub>2</sub>, a concentração desse gás na atmosfera diminui. Com isso, num primeiro momento o planeta se esfria, o que faz as plantas crescerem menos, consumindo menos CO<sub>2</sub>. No momento seguinte, a acumulação de CO<sub>2</sub> leva ao aquecimento do planeta, e assim sucessivamente, num ciclo oscilante de regulação. Desta forma, as plantas funcionam como um termostato, que responde às flutuações de temperatura através do ajuste da concentração do principal gás-estufa na atmosfera, depois do vapor d’água. Mas esta regulação da temperatura via consumo mediado do CO<sub>2</sub> é apenas um entre muitos mecanismos da vida que resultam na regulação favorável do ambiente.”*<sup>8</sup>

(...)

*Uma árvore de grande pode bombear do solo e transpirar mais de mil litros de água num único dia. A Amazônia sustenta centenas de bilhões de árvores em suas florestas. Vinte bilhões de toneladas de água por dia são transpiradas por todas as árvores na bacia amazônica. Em seu conjunto, as árvores, essas benevolentes e silenciosas estruturas verdes vivas da natureza, similares a *geisers*, jorram para o ar um rio vertical de vapor mais importante que o Amazonas.”*<sup>9</sup>

26. O tema é objeto de grande preocupação da sociedade. Recente pesquisa realizada pelo Instituto Datafolha aponta que **95 % (noventa e cinco por cento) dos cidadãos brasileiros consideram que as mudanças climáticas já estão afetando o Brasil e apontam o desmatamento como a sua principal causa – o que reflete exatamente os dados oficiais**, acima mencionados. Trata-se, à evidência, de preocupação que afeta e comove toda a população brasileira, que vem se apropriando cada vez mais do tema.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> NOBRE, Antônio Donato. “O futuro climático da Amazônia: relatório de avaliação científica.” São José dos Campos, SP: ARA: CCST-INPE: INPA, 2014, p. 09. Disponível em: <http://www.ccst.inpe.br/wp-content/uploads/2014/10/Futuro-Climatico-da-Amazonia.pdf>. Acesso em 16.06.2015.

<sup>9</sup> Idem, p. 13.

<sup>10</sup> <http://www.observatoriodoclima.eco.br/brasileiro-acha-que-mudanca-do-clima-ja-afeta-o-pais-e-que-governo-faz-pouco-a-respeito>. Acesso em 16.06.2015. Sobre o tema, vale ainda observar a reportagem do Fantástico, da Rede Globo: <http://g1.globo.com/fantastico/edicoes/2015/05/17.html#!v/4187793>. Acesso em 16.06.2015.

27. Importante considerar, ainda, que os efeitos dessa deletéria relação entre o desmatamento e as mudanças climáticas são considerados como *cíclicos* e *cumulativos* pela ciência: o desmatamento no Brasil gera impactos ao equilíbrio climático do planeta; por sua vez, o aquecimento global pode ser causa de destruição das florestas tropicais no País, com maior preocupação sobre o bioma Amazônico. É o que apontam as conclusões do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE:

**“Trabalhos anteriores indicam que, com as alterações climáticas, a floresta pode desaparecer e ser substituída por um tipo de vegetação diferente.**

(...)

Todos esses modelos mostram, em maior ou menor grau, que **a floresta tropical (cor verde na Fig. 17) desapareceria na Amazônia** sob as condições do novo clima, sendo substituída pela savana (cor rosa). Essas mudanças poderiam ser explicadas pelos efeitos do aumento da concentração de CO<sub>2</sub>, elevação da temperatura e redução da precipitação pluviométrica, de modo que a estação de seca se tornaria mais longa.

(...)

**A redução do desmatamento traria benefícios imediatos em termos de mitigação das emissões globais de gases de efeito estufa.”**<sup>11</sup>

28. Na mesma linha, a **relação entre a redução da proteção florestal e o colapso hídrico enfrentado pelo País** – com mais agudez pela região Sudeste, centro econômico e financeiro da América Latina –, é igualmente notória e consensual no campo científico. Sobre o tema, vale conferir os seguintes estudos exemplificativos:

**“Remoção de vegetação e áreas alagadas para aumento de área agrícola comprometerá no futuro a reposição de água nos aquíferos, a qualidade de água superficial e subterrânea com custos econômicos, perda de solo, ameaças à saúde humana e degradação dos mananciais (...). Sua remoção a curto prazo causará danos irreversíveis à quantidade e qualidade da água nas bacias hidrográficas e comprometerá a saúde humana e a produção de alimentos (Likens 1992).”**<sup>12</sup>

**“A remoção das florestas, ameaçando as chuvas e o clima, não derrotaria somente a competitiva agricultura; falta (ou excesso) de água afeta a produção de energia, as indústrias, o abastecimento das populações e a**

---

<sup>11</sup> Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE do Brasil e Met Office Hadley Centre (MOHC) do Reino Unido. MARENGO, José A. e BETTS, Richard (coords). “Riscos das Mudanças Climáticas no Brasil: análise conjuntura Brasil-Reino Unido sobre os Impactos das Mudanças Climáticas e do Desmatamento na Amazônia.” Disponível em [http://mudancasclimaticas.cptec.inpe.br/~rmclima/pdfs/destaques/relatorio\\_port.pdf](http://mudancasclimaticas.cptec.inpe.br/~rmclima/pdfs/destaques/relatorio_port.pdf). Acesso em 16.06.2015.

<sup>12</sup> TUNDISI, J.G. & TUNDISI, T.M. Impactos potenciais das alterações do Código Florestal nos recursos hídricos. In: “Biota Neotrop.” Oct/Dec 2010 vol. 10, n.º 4. In: <http://www.biotaneotropica.org.br/v10n4/pt/abstract?article+bn01110042010>. Acesso em 05.03.2015.

**vida nas cidades.**”<sup>13</sup>

29. No caso do município de São Paulo, um dos mais afetados pela crise hídrica, estudo da Fundação SOS Mata Atlântica comprova que o **desmatamento de 79 % (setenta e nove por cento) da vegetação nativa na bacia hidrográfica – tema regulado pela Lei n.º 12.651/2012 – é fator determinante para o colapso do Sistema Cantareira.**<sup>14</sup> Segundo Márcia Hirota, Diretora-Executiva da Fundação, “a destruição da mata fez com que a água de São Paulo perdesse em qualidade e quantidade. Isso contribui com a atual situação de escassez.”<sup>15</sup>

30. Não é por acaso, aliás, que a Lei n.º 9.433/1997 estabelece como objetivo da Política Nacional de Recursos Hídricos, entre outros, a prevenção e a defesa contra eventos hidrológicos críticos de origem natural ou *decorrentes do uso inadequado dos recursos naturais* (artigo 2.º, inciso III), além de definir como diretrizes gerais a *integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental* e a *articulação da gestão de recursos hídricos com a do uso do solo* (artigo 3.º, incisos III e V, respectivamente).

31. Para além disso, vale registrar, ainda, que a crise hídrica **põe em risco a oferta de alimentos nos mercados do País, podendo gerar uma crise de abastecimento nas cidades**, como enfatizou José Graziano da Silva, Diretor-Geral da Agência para a Agricultura e Segurança Alimentar – FAO, da Organização das Nações Unidas – ONU.<sup>16</sup>

32. Ademais, é preciso considerar que a atual **crise energética** vivida pela sociedade brasileira (inclusive com aumentos significativos nas contas de energia) também é fruto do insuficiência da proteção florestal e da consequente escassez de recursos hídricos, o que se dá em razão da prevalência da matriz hidrelétrica (70,6 %) como fonte de produção elétrica no País.<sup>17</sup>

33. Como se verifica, o tema da proteção da vegetação nativa, regulado anteriormente pela Lei n.º 4.771/1965 e atualmente pela Lei n.º 12.651/2012, possui **imbricada relação com diversos temas objeto de preocupações gerais da sociedade**

---

<sup>13</sup> NOBRE, Antônio Donato. “O Futuro Climático da Amazônia.” Ob. cit., p. 31.

<sup>14</sup> <https://www.sosma.org.br/101149/por-que-desmatar-79-da-area-de-mananciais-secou-sao-paulo/>. Acesso em 16.06.2015.

<sup>15</sup> <http://epoca.globo.com/colunas-e-blogs/blog-do-planeta/noticia/2014/10/bdiminuicao-da-matab-nos-mananciais-e-blicao-da-secab-em-sao-paulo.html>. Acesso em 16.06.2015.

<sup>16</sup> <http://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/bbc/2015/02/02/falta-dagua-ameaca-seguranca-alimentar-no-brasil-diz-chefe-da-fao.htm>. Acesso em 15.06.2015.

<sup>17</sup> <https://ben.epe.gov.br/downloads/S%C3%ADntese%20do%20Relat%C3%B3rio%20Final%202014%20Web.pdf>. Acesso em 21.02.2015.

## **brasileira e da comunidade mundial. Daí a relevância fundamental das presentes Ações Diretas de Inconstitucionalidade.**

34. Aliás, como já se pode observar, a compreensão das matérias jurídicas de natureza ambiental exige a superação de um desafio ao jurista: a sua *multidisciplinariedade* com outros ramos da ciência. É que, quando se trata de Direito Ambiental, não se pode separar o “jurídico” do “técnico-científico”. Como pontifica Édis Milaré, “o Direito Ambiental, como disciplina especializada, mas não independente, é fundamentalmente multidisciplinar. Isso quer dizer que lhe cabe congregiar conhecimentos de uma série de outras disciplinas e ciências, jurídicas ou não.”<sup>18</sup>

35. Por essa razão, a presente manifestação das organizações da sociedade civil *foi elaborada com base não apenas em elementos jurídicos*, notadamente doutrina e jurisprudência, *mas também em ampla pesquisa científica*, tendo sido coletados estudos nacionais e internacionais para a verificação dos *impactos do novo Código Florestal, de modo a desvendar se as disposições legais ora questionadas têm ou não o condão de violar o núcleo do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado*, previsto no artigo 225 da Carta Constitucional, bem como se a gravidade do *retrocesso legislativo* alegado afeta ou não grave e negativamente garantias fundamentais de natureza social e/ou socioambiental.

36. Devido a esta aprofundada pesquisa<sup>19</sup>, que contou com a colaboração dos mais diversos órgãos e profissionais especialistas na temática florestal, universidades, agências governamentais e consultores técnicos, os temas objeto da presente demanda serão apresentados mediante a *intersecção entre elementos jurídicos e científicos*, de forma a *prover os e. Ministros dessa c. Corte Suprema de subsídios para a formação de sua convicção*.

### **III.2. NOTAS SOBRE A QUESTÃO AMBIENTAL E O DIREITO**

37. As transformações vividas pela sociedade, intensificadas a partir das chamadas revoluções científica e industrial e cada vez mais frenéticas nos dias atuais, marcaram o tom das relações sociais, tendo ensejado o que hoje se denomina sociedade de massa, e traçaram as características da relação entre o homem e o meio ambiente, de apropriação dos recursos naturais para atendimento das sempre crescentes necessidades

---

<sup>18</sup> MILARÉ, Édis. “Direito do Ambiente.” 9.ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 284.

<sup>19</sup> Sistematizada pelo estagiário de Direito Caio Augusto Zouain Bexiga e pelo advogado Jerônimo Basílio São Mateus (OAB/SE n.º 3.928).

humanas, tanto de cunho particular como voltadas ao modelo de desenvolvimento prevalente.<sup>20</sup>

38. Como assevera o ex-Desembargador paulista José Geraldo de Jacobina Rabello, “o aumento da população e o incremento das atividades e intervenções humanas, especialmente, marcaram a fisionomia do mundo de forma preocupante, uma vez que afetaram os recursos esgotáveis e condições gerais da Terra.”<sup>21</sup>

39. Como não poderia ser diferente, essas transformações deram origem ao surgimento de direitos de índole coletiva (*lato sensu*), como o direito fundamental da coletividade ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem jurídico de natureza *indivisível, inalienável, indisponível* e de *difícil ou impossível reparação*, sobre o qual o Direito age como instrumento de regulação das atividades que possam afetá-lo.

40. O desenvolvimento da tutela material do meio ambiente no Brasil se deu, inicialmente, através da edição de importantes leis, como, por exemplo, os Códigos Florestais de 1934 e 1965, já revogados, e a Lei n.º 6.938/1981, que instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente. Após, entrou em vigor a Constituição Federal de 1988, que dedicou capítulo exclusivo à questão ambiental e elevou o meio ambiente ecologicamente equilibrado ao *status* de direito fundamental de toda a coletividade, qualificando-o como bem jurídico essencial à sadia qualidade de vida, além de impor ao Poder Público e à sociedade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. A partir disso, foram editados diversos textos legais para a regulamentação das “novas” disposições constitucionais, como, *v. g.*, a Lei n.º 9.605/1998 e a Lei n.º 9.985/2000.

41. Com a intensificação da pressão da sociedade sobre os componentes que integram o bem ambiental e com o aprofundamento da regulamentação do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o que se percebe é que,

---

<sup>20</sup> Como bem observa Ney de Barros Bello Filho, “a maior fonte de agressão do homem desde a configuração da sociedade industrial sempre foi o ambiente. A natureza vem sofrendo com a exploração de seus recursos à exaustão e com tomadas de decisões que importam sempre em diminuição da capacidade de resistência da biota. Agressões constantes têm se tornado a tônica do dia-a-dia, e tais agressões sempre crescem de intensidade, quanto mais a ciência evolui.” *In*: BELLO FILHO, Ney de Barros. “Teoria do Direito e Ecologia: apontamentos para um Direito Ambiental no Século XXI.” *In*: LEITE, José Rubens Morato; FERREIRA, Helini Sivini; e BORATTI, Larissa Verri (orgs.). *Estado de Direito Ambiental: tendências: aspectos constitucionais e diagnósticos*. 2.ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 91.

<sup>21</sup> RABELLO, José Geral de Jacobina. “Princípios de prevenção e precaução de danos e ameaças ao meio ambiente.” *In*: NALINI, José Renato (coord.). *Juízes doutrinadores: doutrina da Câmara Ambiental do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo*. Campinas: Millennium, 2008, p. 07.

atualmente, *as mais relevantes questões ambientais são, quase que invariavelmente, resolvidas pelo Poder Judiciário*, comumente no bojo de Ações Coletivas, como as Ações Civis Públicas, e também no âmbito de Ações Diretas de Inconstitucionalidade, como as presentes.

42. Mais do que isso, em razão das já mencionadas características do bem ambiental, notadamente a dificuldade ou impossibilidade de reparação, a indisponibilidade e a essencialidade para todas as formas de vida, bem como pelo fato de que a tutela material ambiental é marcada – como se verá adiante – pelos princípios do meio ambiente ecologicamente equilibrado, da prudência (precaução e prevenção), do poluidor-pagador, da reparação e da participação, os conflitos judiciais de ordem ambiental passaram a ser objeto de central preocupação da sociedade brasileira e também dos governantes.

43. Como não poderia ser diferente, a *cada vez mais crescente tomada de consciência da relevância do meio ambiente pela sociedade* está associada ao crescente *esgotamento dos recursos naturais* e à amplitude e gravidade das ameaças que a degradação ambiental pode gerar para o ser humano. Exemplo claro e atual desse cenário é o *colapso hídrico* – com impactos diretos também na produção energética – observado nas regiões mais populosas do País, como nos Estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, mas que não se adstringe a tais localidades – o Estado do Maranhão, por exemplo, vive a maior crise hídrica de sua história.

44. Sobre o tema, Sylvie Faucheux e Jean-Francois Noël noticiam que “a tomada da consciência da amplitude das relações mútuas entre a economia, os recursos naturais e o meio ambiente, quer dizer, a constituição destas relações como problemas, foi concomitante com o aparecimento de um risco de esgotamento dos recursos naturais e com o agravamento dos danos sofridos pelo ambiente.”<sup>22</sup>

45. Apesar disso, a progressiva mudança de postura do homem diante da sua relação com o meio ambiente parece não encontrar, historicamente, grandes incentivos nas lideranças políticas. Isso porque, “de uma forma geral, os políticos têm uma visão bastante a curto prazo, como muitos homens de negócios. Ambos são julgados pela sua capacidade de lidar com problemas súbitos; isto promove a tendência para empreender ações que revelem algum resultado imediato. Tais ações prolongam as hipóteses de os políticos vir a ser reeleitos e de lucros ou hipóteses de promoção para os homens de negócios.”<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> FAUCHEUX, Sylvie; e NOËL, Jean-Francois. “Economia dos recursos naturais e do meio ambiente.” Lisboa: Instituto Piaget, 1995, p. 07.

<sup>23</sup> SEITZ, John L. “Questões globais: uma introdução.” Lisboa: Instituto Piaget, 1995, p. 235/236.

46. Nesse contexto, uma vez que o Direito possui *força coercitiva* para disciplinar o comportamento humano, a evolução da tutela jurídica ganha cada vez maior relevância no cenário de superação da questão ambiental, sendo os princípios norteadores da matéria normas imprescindíveis para a tutela dos bens ambientais. O Direito, portanto, é ferramenta indispensável para o alcance da efetiva proteção ambiental.<sup>24</sup>

47. Na lição de Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer, “cumpre ao Direito, portanto, a fim de reestabelecer o equilíbrio e a segurança nas relações sociais (agora socioambientais), a missão de posicionar-se em relação a essas novas ameaças que fragilizam e colocam em risco a ordem de valores e os princípios republicanos e do Estado Democrático de Direito, bem como comprometem fortemente a sobrevivência (humana e não humana) e a qualidade de vida.”<sup>25</sup> Ainda sobre o tema, José Afonso da Silva, “o problema da tutela jurídica do meio ambiente manifesta-se a partir do momento em que sua degradação passa a ameaçar não só o bem estar, mas a qualidade da vida humana, se não a própria sobrevivência do ser humano.”<sup>26</sup>

48. As referidas advertências são gravíssimas e denotam que ou a humanidade aprende a lidar com a relação entre o Direito e a proteção do meio ambiente, ou pode considerar a sua qualidade de vida e a sua sobrevivência seriamente ameaçadas. É que, segundo René Passet, o ser humano “parece trabalhar para o aniquilamento dos seus meios de conservação e para a destruição da sua própria espécie.”<sup>27</sup>

49. No plano filosófico, essa orientação é encampada por José de Ávila Aguiar Coimbra, cujas importantes lições merecem especial atenção:

**“Estamos diante de um momento crítico na história da Terra, numa época em que a humanidade deve escolher o seu futuro. À medida que o mundo torna-se cada vez mais interdependente e frágil, o futuro enfrenta, ao mesmo tempo, grandes perigos e grandes promessas. Para seguir adiante, devemos reconhecer que, no meio de uma magnífica diversidade de culturas**

---

<sup>24</sup> Nesse sentido, Édis Milaré preleciona que “entre as várias terapias ecológicas sugeridas para a prevenção e a cura da doença, ressalta-se o recurso ao Direito como elemento essencial para coibir, com regras coercitivas, penalidades e imposições oficiais, a desordem e a prepotência dos poderosos.” *In*: “Direito do Ambiente.” *Ob. cit.*, p. 232.

<sup>25</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; e FENSTERSEIFER, Tiago “Direito Constitucional Ambiental: Constituição, Direitos Fundamentais e Proteção do Ambiente.” 3.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 44.

<sup>26</sup> SILVA, José Afonso da. *Ob. cit.*, “Direito Ambiental Constitucional.” 9.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 30.

<sup>27</sup> PASSET, René. “Prefácio.” *In*: FAUCHEUX, Sylvie; e NOËL, Jean-Francois. *Ob. cit.*, p. 07.



e formas de vida, somos uma família humana e uma comunidade terrestre com um destino comum. Devemos somar forças para gerar uma sociedade sustentável global baseada no respeito pela natureza, nos direitos humanos universais, na justiça econômica e numa cultura da paz. **Para chegar a este propósito, é imperativo que, nós, os povos da Terra, declaremos nossa responsabilidade uns para com os outros, com a grande comunidade da vida, e com as futuras gerações.**”<sup>28</sup>

50. Por essas razões, e devido aos impactos produzidos pela Lei n.º 12.651/2012 ao direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e a outras garantias fundamentais, é que recai sobre os ombros dos e. Ministros dessa c. Corte Suprema a relevantíssima tarefa de interpretar o Direito, considerando, para tanto, a necessidade de se garantir a sadia qualidade de vida da população, a higidez ambiental, a conservação da biodiversidade e o bem viver das presentes e futuras gerações, como determina a Constituição Federal, além da saúde econômica do País, dependente da água (principal insumo de qualquer atividade agrícola ou industrial) e outros elementos diretamente relacionados com a proteção da vegetação nativa.

### III.3. DA INEXISTENTE POLARIZAÇÃO ENTRE PROTEÇÃO FLORESTAL E ATIVIDADES AGRÍCOLAS

51. O principal debate que marcou o processo legislativo da Lei n.º 12.651/2012, culminando na revogação da Lei n.º 4.771/1965, consistiu no embate entre “ruralistas” e “ambientalistas” em torno da famigerada polarização entre, de um lado, a necessidade de se manter e ampliar a produção agropecuária no Brasil e, de outro, o mister de preservar a vegetação nativa como elemento essencial da conservação do meio ambiente e dos serviços ambientais (regulação do clima, produção de água, conservação da biodiversidade, estabilidade dos solos etc.).

52. Contudo, **tal polarização**, que acirrou os ânimos entre as bancadas parlamentares que se opuseram no Congresso Nacional, **é absolutamente inexistente e inverídica**. Se a premissa técnico-política que pautou os debates no âmbito legislativo é equivocada, é preciso que esse Excelso Pretório qualifique corretamente as premissas basilares das discussões relacionadas ao novo Código Florestal.

53. Como veremos abaixo, *preservação do meio ambiente e produção agropecuária* são **questões absolutamente complementares e integradas**, visto que as

---

<sup>28</sup> COIMBRA, José Aguiar de Ávila. “O outro lado do meio ambiente: uma incursão humanista na questão ambiental.” Campinas: Millenium, 2002, p. 453.

atividades agrossilvipastoris **dependem diretamente** dos serviços ecossistêmicos decorrentes da vegetação nativa.

54. Para tanto verificar, a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência – SBPC, que reúne a comunidade científica brasileira, aponta que “o entendimento da importância da manutenção de áreas naturais como APPs e RLs na propriedade rural é fundamental, já que **existe a concepção errônea de que as áreas com vegetação nativa representam áreas não produtivas, de custo adicional, sem nenhum retorno ao produtor. Essas áreas, a rigor, são fundamentais para manter a produtividade em sistemas agropecuários, tendo em vista sua influência direta na produção e conservação da água, da biodiversidade, do solo, na manutenção de abrigo para agentes polinizadores, para dispersores e para inimigos naturais de pragas das próprias culturas da propriedade.** Portanto, a manutenção de remanescentes de vegetação nativa nas propriedades e na paisagem transcende uma discussão puramente ambientalista e ecológica, **vislumbrando-se, além do seu potencial econômico, a sustentabilidade da atividade agropecuária.**<sup>29</sup>

55. No ponto, há que se recordar um fato histórico fundamental para a compreensão do tema: a exemplo do Código Florestal de 1934 (Decreto n.º 23.793/1934), o Código Florestal de 1965 (Lei n.º 4.771/1965) não teve sua aprovação calcada em qualquer justificativa conservacionista; em verdade, teve como *elemento principal de existência a garantia da saúde econômica das atividades agrossilvipastoris*.

56. Nesse sentido, vale considerar que, àquela época, a preservação do meio ambiente não era configurada como questão relevante para a sociedade. Em verdade, o fato que marcou o início da tomada de consciência sobre a necessidade de preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado somente ocorreu em 1972<sup>30</sup>, com a Conferência de Estocolmo, considerado unanimemente como o primeiro ato

---

<sup>29</sup> SBPC – Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência. “O Código Florestal e a Ciência: Contribuições para o diálogo.” São Paulo: SBPC, 2011, p. 78.

<sup>30</sup> A Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, que se reuniu em Estocolmo em junho do ano de 1972, noticiava que “na longa e tortuosa evolução da raça humana neste planeta, chegou-se a uma etapa na qual, em virtude de uma rápida aceleração da ciência e da tecnologia, o homem adquiriu o poder de transformar, por inúmeras maneiras e numa escala sem precedente, tudo quanto o rodeia (...). Aplicado errônea ou imprudentemente, esse mesmo poder pode causar danos incalculáveis ao ser humano e ao seu meio. Ao nosso redor vemos multiplicarem-se as provas do dano causado pelo homem em muitas regiões da terra: níveis perigosos de contaminação da água, do ar, da terra e dos seres vivos; grandes transtornos no equilíbrio ecológico da biosfera; destruição e esgotamento de recursos insubstituíveis e graves deficiências nocivas para a saúde física, mental e social do homem, no meio por ele criado, especialmente naquele em que vive e trabalha.” (tradução livre, do inglês para o português).

impulsionador da legislação ambiental, da criação de órgãos públicos ambientais e da adoção de políticas públicas destinadas à proteção ambiental.

57. Na realidade, os trabalhos voltados à criação do Código Florestal de 1965 tiveram origem na década 50, a partir da conclusão de importantes agrônomos da época no sentido de que *o desmatamento em rápida e larga escala estava trazendo como consequência direta a diminuição dos recursos hídricos necessários à produção agrícola, reduzindo os índices de produção e ameaçando a sustentabilidade econômica das atividades.*

58. A problemática passou, então, a ser objeto de preocupação dos setores governamentais ligados à agricultura. Como relata Alceu Magnanini, agrônomo e ex-funcionário do Setor Florestal Brasileiro, no já mencionado documentário “A Lei da Água – novo Código Florestal”, teve início uma campanha de conscientização dentro do Governo sobre a importância das florestas para a manutenção e sustentabilidade econômica das atividades agrícolas. A campanha contou com o apoio do então Presidente da República Juscelino Kubitschek e de diversos Ministros de Estado, seguindo até o Governo Jânio Quadros, quando o Conselho Florestal Federal teve como coordenador geral o Desembargador Osny Duarte Pereira. Seu principal objetivo foi criar um Código Florestal de caráter técnico, *destinado precipuamente a garantir o aumento de produtividade da agricultura.*

59. O resultado desse importante trabalho de juristas e agrônomos foi a aprovação da Lei n.º 4.771/1965, em pleno início do período do regime militar, com o objetivo de garantir a sustentabilidade econômica das atividades agropecuárias.

60. Importante observar que a referida Lei n.º 4.771/1965 incorporava certo equilíbrio entre a proteção da vegetação nativa e o uso alternativo do solo, o que se mostra consentâneo com a Constituição Federal vigente, como se infere dos valores insculpidos nos incisos do artigo 170, no artigo 225 e nos demais dispositivos constitucionais aplicáveis.

61. Com efeito, o necessário rompimento da premissa equivocada pela qual foram pautados os debates legislativos para a aprovação da Lei n.º 12.651/2012 impõe a observação de **dois fatos notórios e comprovados**, a saber: (i) *as atividades agrossilvipastoris têm a água como principal insumo de produção*, sendo dela diretamente dependente, já que tais atividades são responsáveis pelo consumo de cerca de 70 % (setenta por cento) da totalidade dos recursos hídricos consumidos no Brasil<sup>31</sup>;

---

<sup>31</sup> [http://www.mma.gov.br/estruturas/secex\\_consumo/arquivos/3%20-%20mcs\\_agua.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/secex_consumo/arquivos/3%20-%20mcs_agua.pdf). Acesso em

e (ii) a qualidade/quantidade de recursos hídricos *depende diretamente da preservação da vegetação nativa* – sem floresta não tem água.<sup>32</sup>

62. No País que possui a maior reserva de água doce do Planeta e que hoje convive com graves ameaças advindas do colapso hídrico, é certo que, devido ao mencionado dado sobre o percentual de recursos hídricos utilizados pela *agropecuária, serão justamente tais atividades as maiores impactadas pelos substanciais retrocessos ambientais perpetrados pela Lei n.º 12.651/2012.*

63. Ainda sobre o tema, José Galizia Tundisi e Takako Matsumura Tundisi, expoentes da comunidade científica nacional, ensinam que “florestas ripárias, mosaicos de vegetação e áreas alagadas têm **papel fundamental na proteção dos recursos hídricos** mantendo a qualidade da água em excelentes condições para abastecimento e recarregando aquíferos repondo, portanto, volumes substanciais de águas para o componente subterrâneo. **A remoção de florestas ripárias e áreas alagadas têm um efeito extremamente negativo** degradando a qualidade das águas superficiais e subterrâneas, acelerando a sedimentação de lagoas, represas e rios, e diminuindo o estoque de água nas nascentes e aquíferos. Todos os serviços ambientais dos ecossistemas aquáticos ficam comprometidos com o desmatamento e remoção de áreas naturalmente alagadas, portanto **a preservação destas áreas é essencial para regular tanto o ciclo hidrológicos como os ciclos biogeoquímicos. A remoção destas áreas torna insustentável a agricultura em curto prazo.**”<sup>33</sup>

64. No mesmo sentido, o estudo técnico-jurídico “Código Florestal: por um debate pautado em ciência”, que reúne análises científicas sobre o tema objeto da presente manifestação, afirma categoricamente que os “estudos indicam que **a integração da produção com a conservação da biodiversidade pode caracterizar um sistema em que todos saem ganhando.** (...) Os experimentos realizados em outras regiões tropicais fornecem base para a ideia de que **a manutenção e recuperação de áreas de reserva legal e APP representam ganhos não só para a biodiversidade, mas também para a agricultura, por meio da manutenção de importantes serviços ambientais.**”<sup>34</sup>

65. O desmatamento e, principalmente, a dispensa de recuperação da vegetação nativa são capazes de, sozinhos, gerar significativa queda de produção

---

21.02.2015.

<sup>32</sup> Trata-se de unanimidade científica. A título exemplificativo, vide: TUNDISI, J.G. & TUNDISI, T.M. Ob. cit. Acesso em 05.03.2015.

<sup>33</sup> Idem.

<sup>34</sup> LIMA, André; e BENSUSAN, Nurit (coords.). “Código Florestal: por um debate pautado em ciência.” IPAM – Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia, 2014, p. 32.

agropecuária. Segundo estudo científico que analisou a relação entre desmatamento e produção agropecuária, "tomando como exemplo perdas de cobertura florestal baixas a altas fora de áreas protegidas na Amazônia, Oliveira et al. **demonstrou que ocorre um declínio na produtividade de um pasto de ordem entre 28 e 33 %.** (...) Em resumo, os **riscos para a agricultura associados com o desmatamento** resultam principalmente em aumento da temperatura média, diminuição da média de precipitação e em uma redistribuição espacial e temporal das chuvas em uma região. **Por si sós** ou em conjunto, estes fatores podem reduzir a umidade do solo e **reduzir a produtividade agrícola.**"<sup>35</sup>

66. De fato, como vêm ressaltando a comunidade científica, **“a manutenção de área natural nas propriedades agrícolas é um seguro para a maior produção agrícola.** Uma vez que estes dados dos serviços ambientais estão sendo divulgados e avaliados, será uma enorme perda para os proprietários rurais desmatarem mais as suas propriedades.”<sup>36</sup>

67. Resta evidente, portanto, que a preservação de vegetação nativa está diretamente relacionada com a manutenção da qualidade/quantidade dos recursos hídricos, configurados, segundo dados oficiais, como o maior insumo das atividades agropecuárias. Disso decorre que os retrocessos contidos na Lei n.º 12.651/2012, a serem detalhadamente explorados abaixo, impactarão significativa e negativamente a própria atividade agrossilvipastoril brasileira, ameaçando a sua sustentabilidade econômica.

68. Os impactos negativos da Lei n.º 12.651/2012 não se restringem à questão da higidez dos recursos hídricos brasileiros, apesar de ser a mais direta e evidente. Diversos são os serviços ecossistêmicos produzidos pela vegetação nativa considerados como essenciais para o desenvolvimento de atividades agrícolas.

69. Entre eles, releva mencionar a questão da **polinização**, sua relação direta com a preservação da vegetação nativa e sua importância para as atividades agropecuárias. Sobre o tema, a conclusão científica da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência – SBPC é altamente esclarecedora, *in verbis*:

---

<sup>35</sup> Tradução livre, do inglês para o português: “Modelling low to high forest loss outside of protected areas in the Amazon, Oliveira et al.113 showed that pasture productivity declines by 28–33%. (...) In summary, the risks to agriculture associated with deforestation stem primarily from an anticipated increase in mean temperature, a decline in mean rainfall, and a spatial and temporal redistribution of rainfall within a region. Alone or in concert, these factors could lower soil moisture and reduce agricultural yields.” LAWRENCE, Deborah; VANDECAR, Karen. "Effects of tropical deforestation on climate and agriculture." *In: Nature Climate Change*. 2015, v. 5, n.º 1, p. 27-36.

<sup>36</sup> IMPERATRIZ-FONSECA, V.L. & NUNES-SILVA, P. “As abelhas, os serviços ecossistêmicos e o Código Florestal Brasileiro.” *In: Biota Neotrop*. Oct/Dec 2010, v. 10, n.º 4.

“Ao lado das APPs, as RLs também ofertam importantes serviços ecossistêmicos que **garantem a sustentabilidade da produção agrícola. Entre os mais importantes estão aqueles que proporcionam a manutenção da fauna encarregada da polinização de culturas e do controle natural de pragas agrícolas**, em especial os insetos. Entre todos os serviços ambientais prestados pelas APPs e RLs, **estes certamente são os mais tangíveis e os mais importantes relacionados ao sucesso da produção e da produtividade agrícola de várias culturas**. Os serviços prestados pelos polinizadores são **altamente dependentes da conservação da vegetação nativa**, onde encontram abrigo e alimento.

(...)

Os resultados também alertam para os riscos de declínio das populações desses polinizadores a partir de alterações na área e na distribuição da vegetação que compõem os diversos biomas. **As informações sinalizam claramente que quaisquer danos às populações de polinizadores podem representar elevados prejuízos à produção agrícola nacional.**”<sup>37</sup>

70. A relevância da vegetação nativa para a manutenção dos serviços de polinização, diretamente relacionados com o sucesso de atividades agrícolas, fica ainda mais evidente quando observado que **“33 % da alimentação humana depende em algum grau de plantas cultivadas polinizadas muitas vezes pelas abelhas** (Klein et al. 2007). (...) **Elas são polinizadores fundamentais para a agricultura**, assim como poucos outros que também são criados em escala comercial, e **o valor deste serviço da polinização agrícola foi estimado como sendo de 9,5 % do valor da agricultura em 2005, ou 153 bilhões de Euros** (Gallai et al. 2009).”<sup>38</sup>

71. Como se observa, devido aos serviços ecossistêmicos, a conservação da vegetação nativa constitui elemento essencial para o desenvolvimento de atividades agrossilvipastoris, do que decorre nossa conclusão, já aceita de forma unânime no campo científico, no sentido de que a *preservação do meio ambiente* e a *produção agrícola* são atividades complementares e interdependentes.

72. Diante desses elementos, claro está que a polarização argumentativa entre preservação ambiental e atividades agrossilvipastoris, observada durante o processo legislativo da Lei n.º 12.651/2012, é absolutamente *inverídica e inadequada*, uma vez que, comprovadamente, a própria sustentabilidade econômica do setor agrícola depende diretamente da conservação da vegetação nativa e do equilíbrio ecológico por ela promovido.

---

<sup>37</sup> SBPC – Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência. “O Código Florestal e a Ciência: Contribuições para o diálogo.” Ob. cit., p. 87-91.

<sup>38</sup> IMPERATRIZ-FONSECA, V.L. & NUNES-SILVA, P. Ob. cit.

## IV. DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS E PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS OBJETO DA DEMANDA

### IV.1. INTRODUÇÃO

73. Até a edição da Carta Constitucional de 1988 – chamada de “Constituição Verde”, por ser a primeira a trazer dispositivos específicos sobre a preservação do meio ambiente –, o regramento infraconstitucional é que tratava da temática ambiental. Com o seu advento, o ordenamento jurídico, no que tange à matéria ambiental, ganhou *unicidade*, uma vez que o modo de pensar a tutela jurídica ambiental passou, obrigatoriamente, a ser orientado pelas disposições constitucionais.

74. Certamente, a inclusão da temática ambiental no texto constitucional pode ser considerada como um dos principais marcos da proteção jurídica do meio ambiente e, também, da evolução legislativa infraconstitucional do Direito Ambiental, ante a necessidade de regulamentação dos direitos fundamentais e deveres que passaram a contar com previsão expressa na “nova” ordem constitucional.

75. Diante das disposições constitucionais, fez-se mister a edição de uma série de leis infraconstitucionais objetivando conferir efetividade aos direitos e deveres agora previstos pela Constituição Federal, dentre as quais podem ser mencionadas, *exempli gratia*: (i) a Lei n.º 9.795/1999, que institui a Política Nacional de Educação Ambiental como forma de regulamentar o inciso VI do § 1.º do artigo 225; (ii) a Lei n.º 9.985/2000, que cria o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, em atenção ao quanto previsto no inciso III do mesmo § 1.º do artigo 225; (iii) a Lei n.º 11.105/2005, que disciplina a Política Nacional de Biossegurança e estabelece mecanismos de fiscalização de atividades que envolvam Organismos Geneticamente Modificados – OGMs e seus derivados, em atenção aos incisos II, IV e V do mesmo dispositivo constitucional; e (iv) a Lei n.º 9.605/1998, que regulamenta o § 3.º do artigo 225, ao dispor sobre a responsabilização penal e administrativa face a condutas lesivas ao meio ambiente.

76. Muitos foram os méritos da Carta Magna no que se refere à questão ambiental: disciplinou as competências legislativa (artigo 24, incisos VI, VII e VIII e §§ 1.º e 2.º) e administrativa (artigo 23, incisos VI e VII), incluiu a preservação do meio

ambiente como princípio das ordens social<sup>39</sup> e econômica (artigo 170, inciso VI), bem como dedicou capítulo exclusivo à tutela do meio ambiente (Capítulo VI).

77. Em que pesem tais avanços, a mais importante conquista se deu na inclusão do *direito fundamental de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado*, conforme disposto no *caput* do artigo 225 da Constituição Federal.<sup>40</sup> Assim, com a Constituição de 1988, *o meio ambiente ecologicamente equilibrado foi alçado a direito fundamental*; mais do que isso, *direito fundamental pertencente a toda a coletividade*.

78. Sobre o tema, Antônio Herman V. Benjamin preleciona que, “além da instituição desse inovador ‘dever de não degradar’ e da ecologização do direito de propriedade, os mais recentes modelos constitucionais elevam a tutela ambiental ao nível não de um direito qualquer, mas de um direito fundamental, em pé de igualdade (ou mesmo, para alguns doutrinadores, em patamar superior) com outros também previstos no quadro da Constituição.”<sup>41</sup>

79. Tamanha a relevância desse direito fundamental difuso que, para protegê-lo, o legislador constituinte originário estabeleceu a imposição/dever constitucional ao Poder Público e à coletividade de *defender e proteger* o meio ambiente ecologicamente equilibrado para *as presentes e futuras gerações* (artigo 225, *caput, in fine*).

80. Passamos, então, à análise do referido direito fundamental.

#### **IV.2. O DIREITO FUNDAMENTAL DE TODOS AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO**

81. Como mencionado acima, o direito fundamental de toda a coletividade ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, previsto no *caput* do artigo 225 da Constituição Federal, é a mais relevante disposição normativa ambiental de todo o sistema jurídica brasileiro.

82. Tanto que a totalidade da doutrina o define, para além de um direito fundamental, como princípio máximo do Direito Socioambiental, isto é, mandamento

---

<sup>39</sup> A partir da inclusão do Capítulo VI (“Do Meio Ambiente”) no Título VIII (“Da Ordem Social”).

<sup>40</sup> Michel Prieur assinala que “cada indivíduo tem um direito subjetivo à pureza natural de sua vida”. Tradução livre do francês para o português do seguinte texto: “chaque individu ait un droit subjectif à la pureté naturelle de son cadre de vie.” In: PRIEUR, Michel “Droit de l’environnement.” 5.<sup>a</sup> ed. Paris: Dalloz, 2004, p. 917.

<sup>41</sup> In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; e LEITE, José Rubens Morato (orgs.). “Direito Constitucional Ambiental Brasileiro.” São Paulo: Saraiva, 2007, p. 73.



finalístico que deve servir de norte para todas as relações que envolvem o meio ambiente. No escólio de Édís Milaré, “é, sem dúvida, o princípio transcendental de todo o ordenamento jurídico ambiental.”<sup>42</sup>

83. Trata-se de norma que deve nortear, em primeiro plano, o conteúdo de normas infraconstitucionais; não apenas aquelas de conteúdo eminentemente de Direito Ambiental, mas qualquer disposição que regule atividades humanas que possam, de alguma forma, gerar efeitos sobre o equilíbrio ecológico. Em outro plano, o mandamento constitucional em questão ainda tem como função guiar a interpretação e aplicação do ordenamento jurídico como um todo.

84. Tamanha a relevância da proteção ao equilíbrio ecológico que tal direito fundamental de titularidade difusa foi, ainda, expressamente qualificado como *essencial à sadia qualidade de vida*, o que torna explícita a sua relação direta com o *princípio da dignidade da pessoa humana*.

85. Claramente, o princípio/direito fundamental do meio ambiente ecologicamente equilibrado guarda *relação direta com o direito à vida*, constitucionalmente previsto no *caput* do artigo 5.º; tanto no que toca à necessidade de garantir qualidade de vida, como também em termos da própria sobrevivência do ser humano – seja da atual, seja das futuras gerações –, dependente da promoção e manutenção do equilíbrio ecológico do meio ambiente.

86. A doutrina ressoa, de forma uníssona, a premissa de que “o reconhecimento do direito a um meio ambiente sadio configura-se, na verdade, como extensão do direito à vida, quer sob o enfoque da própria existência física e saúde dos seres humanos, quer quanto ao aspecto da dignidade dessa existência – a qualidade de vida –, que faz com que valha a pena viver.”<sup>43</sup> <sup>44</sup> Ainda nesse sentido, Érika Bechara pontifica que “não há como se falar em sobrevivência e dignidade da pessoa humana sem relacioná-las à preservação do equilíbrio ambiental.”<sup>45</sup>

---

<sup>42</sup> MILARÉ, Édís. “Direito do Ambiente.” Ob. cit., p. 261.

<sup>43</sup> Idem, p. 124/125.

<sup>44</sup> Segundo Guilherme José Purvin Figueiredo, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado “vincula-se, portanto, referido dispositivo constitucional, ao *caput* do artigo 5.º da Carta Republicana, que elege a vida como direito humano fundamental.” In: FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin. “Curso de Direito Ambiental.” 4.ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 121.

<sup>45</sup> BECHARA, Érika. “A proteção da fauna sob a ótica constitucional.” São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003, p. 01.

87. Sendo certa a sua relevância, é preciso compreender adequadamente o seu conteúdo, o que impõe um olhar atento sobre a qualificação conferida ao meio ambiente pelo legislador constituinte: **ele deve ser *ecologicamente equilibrado***.<sup>46</sup>

88. Como bem assevera Paulo Affonso Leme Machado, “a especial característica do princípio é a de que *o desequilíbrio ecológico não é indiferente ao Direito*, pois o Direito Ambiental realiza-se somente numa sociedade equilibrada ecologicamente. Cada ser humano só fruirá plenamente de um estado de bem-estar e de equidade se lhe for assegurado o direito fundamental de viver num meio ambiente ecologicamente equilibrado. A Constituição do Brasil, além de afirmar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, determina que incumbe ao Poder Público proteger a fauna e a flora, interditando as práticas que coloquem em risco sua função ecológica ou provoquem a extinção de espécies (artigo 225, *caput* e seu § 1º, VII).”<sup>47</sup>

89. Com efeito, a designação do meio ambiente ecologicamente equilibrado – e não “apenas” o meio ambiente – como o bem objeto de proteção jurídica possui relevância, uma vez que, para atender à orientação constitucional pela manutenção do equilíbrio ecológico, ***é imprescindível que seja conferida a devida proteção aos componentes ambientais, já que necessários a tal desiderato***.

90. Nos dizeres de Marcelo Abelha Rodrigues, o bem jurídico em questão “é formado pelos ‘componentes ambientais’ que interagem em complexos processos e reações culminando com o equilíbrio ecológico. Logo, são imprescindíveis à ‘formação do equilíbrio ecológico’ e, por isso mesmo, têm o mesmo regime jurídico do bem ambiental imediatamente tutelado que é o equilíbrio ecológico. Talvez por isso sejam denominados (componentes ambientais) de bens ambientais, mesmo sabendo-se que são parte essencial e responsáveis pela formação do equilíbrio ecológico.”<sup>48</sup>

91. Desse modo, evidencia-se que os elementos que compõem e integram o meio ambiente ecologicamente equilibrado devem, por via de consequência, ser objeto de proteção jurídica.

92. É também o que o que afirma Patryck de Araújo Ayala, quando assevera que “a proteção subjetiva do ambiente tem sua construção organizada decisivamente em torno de um alargamento do objetivo que deve ser atingido por essa

---

<sup>46</sup> A referida afirmação é corroborada pela totalidade da doutrina, v. g.: RODRIGUES, Marcelo Abelha. “Elementos de Direito Ambiental: parte geral.” 2.ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 71.

<sup>47</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. “Direito Ambiental Brasileiro.” 20.ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 67/68.

<sup>48</sup> RODRIGUES, Marcelo Abelha. “Elementos de Direito Ambiental: parte geral.” Ob. cit., p. 76-77.

proteção, reproduzindo a necessidade de se garantir uma elevada qualidade de vida e a qualidade *de todos os seus elementos* formativos e constitutivos.”<sup>49</sup>

93. Tal orientação decorre da necessidade de se compreender as características do bem jurídico objeto de proteção material. No caso do meio ambiente ecologicamente equilibrado, a sua efetiva proteção impõe *que se resguarde a higidez dos componentes ambientais*, isto é, de todos os elementos que compõem o meio ambiente e cuja interação permite o seu equilíbrio, tais como o ar, a água, a fauna, a flora, o solo etc.

94. No ponto, quanto às suas características, o bem ambiental é marcado,<sup>50</sup> além da *indivisibilidade*, pela *inalienabilidade* e *indisponibilidade*, já que, por ser de todos e de ninguém em particular, não se permite sua apropriação ou a alteração de seu titular, qual seja, a coletividade; pela *extrapatrimonialidade*, pois não possuem conteúdo patrimonial aferível de forma objetiva; e pela *essencialidade para todas as formas de vida*, tendo em vista que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é imprescindível não apenas para a manutenção ou promoção da qualidade de vida, mas para a própria sobrevivência dos seres vivos; e, principalmente, pela *dificuldade ou impossibilidade de sua reparação*, impondo-se sempre a aplicação dos princípios da precaução e da prevenção.<sup>51</sup>

95. Portanto, **o equilíbrio ecológico e os elementos que o compõem são objeto de máxima proteção do sistema jurídico brasileiro**, já que constituem a base central de garantia do direito fundamental coletivo previsto no artigo 225 da Constituição Federal.

96. Com os olhos voltados ao caso objeto da presente manifestação, além das já apontadas consequências jurídicas decorrentes da elevação do meio ambiente ecologicamente equilibrado ao patamar de direito fundamental da coletividade, vale mencionar, ainda, como premissas diretamente relacionadas ao mandamento constitucional em questão, o *dever geral de não degradação*<sup>52</sup> e a *função socioambiental da propriedade*.<sup>53</sup>

---

<sup>49</sup> AYALA, Patryck de Araújo. “Devido processo ambiental e o direito fundamental ao meio ambiente.” Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 154.

<sup>50</sup> Cf. RODRIGUES, Marcelo Abelha. “Elementos de Direito Ambiental: parte geral.” Ob. cit., p. 73.

<sup>51</sup> Idem, p. 203/204.

<sup>52</sup> “O Primeiro aspecto positivo que se observa nos vários regimes constitucionais do meio ambiente especialmente no brasileiro, é a instituição de um inequívoco dever de não degradar, contraposto ao direito de explorar inerente ao direito de propriedade, previsto no artigo 5, XXII da Constituição Federal.” BENJAMIN, Antonio Herman. *In*: CANOTILHO, JJ Gomes; LEITE, José Rubens Morato (orgs.). “Direito Constitucional Ambiental Brasileiro.” Ob. cit., p. 69.

<sup>53</sup> “A Ecologização da Constituição, portanto, teve o intuito de, a um só tempo, instituir um regime de

97. E mais: como medida essencial para “assegurar a efetividade desse direito” (artigo 225, § 1.º, da Constituição Federal) – o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado –, o legislador constituinte originário impôs ao Poder Público e à coletividade os deveres de, entre outros:

(i) “**preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas**” (inciso I), dispositivo que determina não apenas a *conservação* dos componentes ambientais essenciais para a garantia do equilíbrio ecológico, mas também a sua *restauração*, como no caso da recomposição de áreas de preservação permanente (APPs) e áreas de Reserva Legal, conforme será melhor explorado abaixo;

(ii) “**preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País**” (inciso II), base da biodiversidade brasileira, cuja proteção é promovida diretamente pelas áreas de preservação permanente e Reservas Legais;

(iii) “definir, em todas as unidades da Federação, **espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos**” (inciso III), determinação diretamente relacionada com a necessidade de preservação das áreas ambientalmente protegidas brasileiras, como as mencionadas áreas de preservação permanente e Reservas Legais, disciplinadas pela Lei n.º 12.651/2012; e

(iv) “**preservar a fauna e a flora**” (inciso VII), imperativo que deixa ainda mais evidente a relação direta existente entre a necessidade de promover o equilíbrio ecológico e a proteção dos componentes ambientais flora e fauna, amplamente afetados pela Lei n.º 12.651/2012.

98. Todas essas considerações denotam a relevância e a amplitude do direito fundamental da coletividade ao meio ecologicamente equilibrado, com ligação direta com o direito à vida em si mesma e à vida digna, sendo imprescindível, para a sua efetividade, a proteção do equilíbrio ecológico e, portanto, dos elementos que compõem

---

exploração limitada e condicionada (= sustentável) da propriedade e agregar à função social da propriedade, tanto urbana como rural, um forte e explícito componente ambiental. Os arts 170, VI e 186, II da Constituição Brasileira, inserem-se nessa linha de pensamento de alteração radical do paradigma clássico da exploração econômica dos chamados bens ambientais. Com novo perfil, o regime da propriedade passa do direito pleno de explorar, respeitando o direito dos vizinhos, para o direito de explorar, só e quando respeitados a saúde humana e os processos e funções ecológicas essenciais.” *In: Idem., p. 72.*

o bem jurídico ambiental, tais como a flora, a fauna, os recursos hídricos e o clima, apenas para citar os componentes mais diretamente relacionados com a Lei n.º 12.651/2012, objeto dos autos.

### IV.3. O PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DE RETROCESSO EM MATÉRIA DE DIREITOS SOCIOAMBIENTAIS

99. Um dos principais argumentos lançados nas exordiais consiste na *violação ao princípio constitucional da proibição de retrocesso* em direitos socioambientais promovida por determinados dispositivos da Lei n.º 12.651/2012. Passamos, então, a analisa-lo.

100. Os direitos e garantias fundamentais constituem o *fundamento máximo do Estado Democrático de Direito*. Tendo sido duramente conquistados pela sociedade ao longo do tempo, uma de suas principais finalidades é garantir que os direitos mínimos do cidadão e da coletividade não possam ser alterados pelo legislador e também não possam ser objeto de violação por parte dos demais membros da sociedade e também do próprio Estado. Nos dizeres de Paulo Gustavo Gonet Branco, “os direitos fundamentais são hoje o parâmetro de aferição do grau de democracia de uma sociedade (...). A compreensão, portanto, das normas constitucionais não pode desprender-se do desígnio essencial do constituinte, que busca estruturar o Estado sobre o pilar ético-jurídico-político do respeito e da promoção dos direitos fundamentais.”<sup>54</sup>

101. A *inviolabilidade dos direitos fundamentais* é uma de suas características mais marcantes: tendo o constitucionalismo definido as garantias mínimas do cidadão e da coletividade, nem mesmo o Poder Público pode alijá-las. Daí a vedação contida no artigo 60, § 4.º, inciso IV, da Constituição, que estabelece a vedação de supressão/limitação a direitos fundamentais consagrados pelo legislador constituinte originário.

102. É também o que aponta Georges Abboud, no sentido de que “os direitos fundamentais e sua respectiva preservação constituem um dos principais objetivos da evolução do constitucionalismo, a tal ponto que hoje não se pode conceber o Estado Constitucional sem a preservação dos referidos direitos. Na realidade, os direitos fundamentais são direitos subjetivos que o cidadão pode fazer valer contra o Poder Público e contra a própria sociedade. (...) Os direitos fundamentais são essencialmente direitos contra o Poder Público (governo). A própria existência dos

---

<sup>54</sup> BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. “Aspectos de Teoria Geral dos Direitos Fundamentais.” In: MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. (Coords.) *Hermenêutica Constitucional e Direitos Fundamentais*. Brasília: Brasília Jurídica, 2000. p. 104.

direitos fundamentais seria colocada em risco caso fosse admitida restrição contra eles, sob o argumento de que tal restrição traria benefício geral para a maioria da sociedade ou então para o próprio governo, ou ainda viabilizaria a preservação do interesse público.”<sup>55</sup>

103. Por certo, tal inviolabilidade se aplica ainda com mais vigor às atividades próprias do *Poder Legislativo*, o qual deve sempre guardar coerência lógico-material com o conteúdo dos direitos fundamentais, alicerce do sistema democrático constitucional. Sobre o tema, Flávia Piovesan afirma que “a constitucionalização dos direitos fundamentais impede que sejam considerados meras autolimitações dos poderes constituídos – dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário –, passíveis de serem alteradas ou suprimidas ao talante destes. Nenhum desses Poderes se confunde com o poder que consagra o direito fundamental, que lhes é superior. Os atos dos poderes constituídos devem conformidade aos direitos fundamentais e se expõem à invalidade se os desprezarem. Os direitos fundamentais qualificaram-se, juridicamente, como obrigações indeclináveis do Estado. No âmbito do Poder Legislativo, é enfatizar o óbvio dizer que a atividade legiferante deve guardar coerência com o sistema de direitos fundamentais.”<sup>56</sup>

104. Diante da relevância dos direitos fundamentais, seja para a sociedade, seja para a própria existência da ordem jurídica democrática, **a doutrina e a jurisprudência nacionais e internacionais consolidaram o princípio da proibição de retrocesso**, fulcrado no artigo 3.º, incisos I e III, artigo 5.º, §§ 1.º e 2.º, artigo 7.º, *caput*, artigo 60, § 4.º, inciso IV, e artigo 170, *caput* e incisos VII e VIII, da Constituição Federal, além do artigo 225, afeto diretamente ao objeto dos presentes autos.

105. Pelo princípio em questão, não é possível a supressão ou a imposição de limitações aos direitos e garantias fundamentais estabelecidos pela Constituição Federal de 1988, devendo ser preservado o seu *núcleo essencial*. Trata-se, por certo, de *norma mandamental de altíssima relevância para a manutenção do Estado Democrático de Direito*, dos valores jurídicos republicanos, da segurança jurídica, da dignidade da pessoa humana, da máxima eficácia das normas definidoras de direitos fundamentais, do dever de progressividade em matéria de direitos sociais, econômicos, culturais e ambientais, apenas para citar as suas bases mais evidentes.<sup>57</sup>

---

<sup>55</sup> ABOUD, Georges. “O mito da supremacia do interesse público sobre privado. A dimensão constitucional dos direitos fundamentais e os requisitos necessários para se autorizar restrição a direitos fundamentais.” In: *Revista dos Tribunais*, 2011, n.º 907, p. 95/97.

<sup>56</sup> BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. “Aspectos de Teoria Geral dos Direitos Fundamentais”. Ob. cit., p. 126.

<sup>57</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; e FENSTERSEIFER, Tiago. “Notas sobre a proibição de retrocesso em matéria (socio)ambiental.” In: PRIEUR, Michel (coord.). *O princípio da proibição de retrocesso ambiental*. Brasília: Senado Federal, Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização

106. *No campo doutrinário nacional e internacional*, a existência, a aplicabilidade e a relevância do princípio da proibição de retrocesso são amplamente reconhecidas, no sentido da impossibilidade jurídica de violação ao núcleo essencial dos direitos fundamentais.

107. Segundo José Joaquim Gomes Canotilho, “o princípio em análise limita a reversibilidade dos direitos adquiridos (ex.: segurança social, subsídio de desemprego, prestações de saúde), em clara violação do princípio da proteção da confiança e da segurança dos cidadãos no âmbito econômico, social e cultural, e do núcleo essencial da existência mínima inerente ao respeito pela dignidade da pessoa humana. O reconhecimento desta proteção de direitos prestacionais de propriedade, subjetivamente adquiridos, constitui um limite jurídico do legislador e, ao mesmo tempo, uma obrigação de prossecução de uma política congruente com os direitos concretos e as expectativas subjectivamente alicerçadas. A violação no núcleo essencial efectivado justificará a sanção de inconstitucionalidade relativamente aniquiladoras da chamada justiça social.”<sup>58</sup>

108. Ao discorrer sobre o objetivo do mandamento constitucional em questão, Felipe Derbli assevera que “a finalidade concernente ao princípio da proibição de retrocesso social é primordialmente negativa, apontando, antes de um estado de coisas a ser alcançado, a proibição de que se retorne a um estado de coisas mais afastado do ideal.”<sup>59</sup> E continua o autor, na linha do que ora se defende no presente estudo: ““Constitui o núcleo essencial do princípio da proibição de retrocesso a vedação ao legislador de suprimir, pura e simplesmente, a concretização de norma constitucional que trate do núcleo essencial de um direito fundamental social, impedindo a sua fruição (...).”<sup>60</sup>

109. Para Pablo Castro Miozzo, “o duplo aspecto do Princípio da proibição do retrocesso social pode ser designado pelas expressões ‘imposição de progresso’ ou ‘dever de progressividade’, que marcam seu âmbito positivo (de imposição de atuação por parte do Estado), bem como pela ‘proibição do retrocesso’ ou ‘dever de não regressividade’, que caracterizam seu âmbito negativo (de dever de abstenção estatal). Trata-se de duas faces da mesma moeda. Em geral, quando se fala no princípio, nunca é demais frisar, enfatiza-se seu aspecto negativo, isto é, o dever de abstenção, sobretudo no que toca ao dever de não revogar normas infraconstitucionais enfatizadoras de

---

e Controle, 2012, p. 142/143.

<sup>58</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. “Direito Constitucional e Teoria da Constituição.” Coimbra/Portugal: Almedina, 1998, p. 320/321.

<sup>59</sup> DERBLI, Felipe. “O princípio da proibição de retrocesso social na Constituição de 1988.” Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 295.

<sup>60</sup> Idem, p. 298.

direitos fundamentais. Este sentido advém do dever de realiza-los, ou seja, da imposição de concretização dos direitos.”<sup>61</sup>

110. *No campo jurisprudencial*, os Tribunais pátrios igualmente reconhecem o princípio da vedação ao retrocesso, aplicando-o nos mais diversos casos para impedir violações ao núcleo essencial de direitos fundamentais. Confira-se a jurisprudência desse e. Excelso Pretório:

**“O princípio da proibição do retrocesso impede, em tema de direitos fundamentais de caráter social, que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive.**

A cláusula que veda o retrocesso em matéria de direitos a prestações positivas do Estado (como o direito à educação, o direito à saúde ou o direito à segurança pública, v.g.) traduz, no processo de efetivação desses **direitos fundamentais individuais ou coletivos, obstáculo a que os níveis de concretização de tais prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser ulteriormente reduzidos ou suprimidos pelo Estado.** Doutrina. Em consequência desse princípio, o Estado, após haver reconhecido os direitos prestacionais, assume o dever não só de torna-los efetivos, mas, também, **se obriga, sob pena de transgressão ao texto constitucional, a preservá-los, abstando-se de frustrar – mediante supressão total ou parcial – os direitos sociais já concretizados.**”<sup>62</sup>

**“Refiro-me ao princípio da proibição do retrocesso, que, em tema de direitos fundamentais de caráter social, impede que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive (...).**

Na realidade, a cláusula que proíbe o retrocesso em matéria social traduz, no processo de sua concretização, **verdadeira dimensão negativa** pertinente aos direitos sociais de natureza prestacional (como o direito à saúde), impedindo, em consequência, que os níveis de concretização dessas prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser reduzidos ou suprimidos, exceto na hipótese – de todo inócua na espécie – em que políticas compensatórias venham a ser implementadas pelas instâncias governamentais.

Lapidar sob todos os aspectos, o magistério J. J. GOMES CANOTILHO, cuja lição, a propósito do tema, estimula as seguintes reflexões (‘Direito Constitucional e Teoria da Constituição’, p.320/321, item n. 3, 1998, Almedina): ‘(...) **A violação no núcleo essencial efetivado justificará a sanção de inconstitucionalidade relativamente aniquiladoras da chamada justiça social.**’”<sup>63</sup>

---

<sup>61</sup> MIOZZO, Pablo Castro. “A dupla face do princípio da proibição do retrocesso social e os direitos fundamentais no Brasil: uma análise hermenêutica”. Curitiba: Verbo Jurídico, 2010, p. 110.

<sup>62</sup> Supremo Tribunal Federal. 2.ª Turma. Ag. Reg. no Recurso Extraordinário com Agravo n.º 639.377/SP. Relator: Ministro Celso de Mello. D.J. 15.09.2011.

<sup>63</sup> Supremo Tribunal Federal. Segunda Turma. Ag. Reg. no Recurso Extraordinário n.º 581.352/AM. Min. Celso de Mello. DJE 27.02.2014. No mesmo sentido: Supremo Tribunal Federal. 1ª Turma. Agravo Regimental em Recurso Extraordinário com Agravo n.º 763644/SP. Relator: Ministro Roberto Barroso. D.J. 16.09.2014.



“Para além de todas as considerações que venho de fazer, há, ainda, um outro **parâmetro constitucional que merece ser invocado no caso ora em julgamento. Refiro-me ao princípio da proibição do retrocesso, que, em tema de direitos fundamentais de caráter social, impede que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive, consoante adverte autorizado magistério doutrinário** (GILMAR FERREIRA MENDES, INOCÊNCIO MÁRTIRES COELHO e PAULO GUSTAVO GONET BRANCO, “Hermenêutica Constitucional e Direitos Fundamentais”, 1ª ed./2ª tir., p. 127/128, 2002, Brasília Jurídica; J. J. GOMES CANOTILHO, “Direito Constitucional e Teoria da Constituição”, p. 320/322, item n. 03, 1998, Almedina; ANDREAS JOACHIM KRELL, “Direitos Sociais e Controle Judicial no Brasil e na Alemanha”, p. 40, 2002, Sergio Antonio Fabris Editor; INGO W. SARLET, “Algumas considerações em torno do conteúdo, eficácia e efetividade do direito à saúde na Constituição de 1988”, “in” Interesse Público, p. 91/107, n. 12, 2001, Notadez; THAIS MARIA RIEDEL DE RESENDE ZUBA, “O Direito Previdenciário e o Princípio da Vedação do Retrocesso”, p. 107/139, itens ns. 3.1 a 3.4, 2013, LTr, v.g.).<sup>64</sup>

“Parece-me também favorecer a plausibilidade jurídica do pedido formulado para fins de deferimento da cautelar requerida, princípio constitucional que norteia decisões de controle de constitucionalidade para verificação da validade constitucional das normas, ainda que neste momento preliminar, qual seja, o da proibição de retrocesso. Com maior frequência adotado no âmbito dos direitos sociais pode-se ter como também aplicável aos direitos políticos, como é o direito de ter o cidadão invulnerado o segredo do seu voto, que ficaria comprometido pela norma questionada.

**Esse princípio da proibição de retrocesso político há de ser aplicado tal como se dá quanto aos direitos sociais, vale dizer, nas palavras de Canotilho “uma vez obtido um determinado grau de realização, passam a constituir, simultaneamente, uma garantia institucional e um direito subjetivo.** (...) o princípio em análise limite a reversibilidade dos direitos adquiridos em clara violação do princípio da proteção da confiança e da segurança dos cidadãos no âmbito econômico, social e cultural, e do núcleo essencial da existência mínima inerente ao respeito pela dignidade da pessoa humana” (CANOTILHO, J.J. Gomes – Direito Constitucional e Teoria da Constituição. Coimbra: Almedina, 3ª ed., p. 326).

Tenho por aplicável esse princípio também aos direitos políticos e ao caso presente, porque o cidadão tem o direito a não aceitar o retrocesso constitucional de conquistas históricas que lhe acrescentam o cabedal de direitos da cidadania.

Como se dá quanto aos direitos sociais, a proibição de retrocesso político-constitucional impede que direitos conquistados, como o da democracia representativa exercida segundo modelo de votação que, comprovadamente, assegura o direito ao voto com garantia de segredo e invulnerabilidade da escolha retroceda para dar lugar a modelo superado exatamente pela

---

<sup>64</sup> Supremo Tribunal Federal. 2.ª Turma. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n.º 581.352/AM. Relator: Ministro Celso de Mello. D.J. 22.11.2013.

vulnerabilidade em que põe o processo eleitoral.”<sup>65</sup>

“As limitações a direitos fundamentais, como o de que ora se cuida, sujeitam-se, em seu processo hermenêutico, a uma exegese necessariamente restritiva, sob pena de ofensa a determinados parâmetros de índole constitucional, como, p. ex., **aqueles fundados na proibição de retrocesso social, na proteção ao mínimo existencial (que deriva do princípio da dignidade da pessoa humana), na vedação da proteção insuficiente e, também, na proibição de excesso.**”<sup>66</sup>

**“O princípio da proibição do retrocesso impede, em tema de direitos fundamentais de caráter social, que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive.**

A cláusula que veda o retrocesso em matéria de direitos a prestações positivas do Estado (como o direito à educação, o direito à saúde ou o direito à segurança pública, v.g.) traduz, no processo de efetivação desses direitos fundamentais individuais ou coletivos, obstáculo a que os níveis de concretização de tais prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser ulteriormente reduzidos ou suprimidos pelo Estado. Doutrina. Em consequência desse princípio, o Estado, após haver reconhecido os direitos prestacionais, assume o dever não só de torná-los efetivos, mas, também, se obriga, sob pena de transgressão ao texto constitucional, a preservá-los, abstendo-se de frustrar – mediante supressão total ou parcial – os direitos sociais já concretizados.”<sup>67</sup>

111. Na mesma linha, os *Tribunais Constitucionais internacionais* vêm entendendo pela inconstitucionalidade de normas que suprimem, limitam ou impõem retrocessos a direitos fundamentais. É o que se verifica, a título exemplificativo, do seguinte julgado do Tribunal Constitucional Português, *in verbis*:

“Que o Estado não dê a devida realização às tarefas constitucionais concretas, isso só poderá ser objeto de censura constitucional em sede de inconstitucionalidade por omissão. Mas **quando desfaz o que já havia sido realizado para cumprir essa tarefa, e com isso atinge uma garantia de um direito fundamental, então a censura constitucional já se coloca no plano da própria inconstitucionalidade por ação.** Se a Constituição impõe ao Estado a realização de uma determinada tarefa – a criação de uma certa instituição, uma determinada alteração na ordem jurídica –, então, quando ela seja levada a cabo, o resultado passa a ter a proteção direta da Constituição. O Estado **não pode voltar atrás, não pode descumprir o que cumpriu**, não pode tornar a colocar-se na situação de devedor. (...) Se o fizesse, **incorreria em violação positiva (...) da Constituição.**”<sup>68</sup>

<sup>65</sup> Supremo Tribunal Federal. Pleno. Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4.543/DF. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. D.J. 25.10.2011.

<sup>66</sup> Supremo Tribunal Federal. 2ª Turma. Embargos de Declaração em Agravo de Instrumento n.º 598.212/PR. Relator: Ministro Celso de Mello. D.J. 03.04.2014.

<sup>67</sup> Supremo Tribunal Federal. 2ª Turma. Agravo Regimental em Recurso Extraordinário com Agravo n.º 639.337/SP. Relator: Ministro Celso de Mello. D.J. 15.09.2011.

<sup>68</sup> Tribunal Constitucional Português. Acórdão n.º 39/84. Relator: Conselheiro Vital Moreira.

112. Como se verifica, o princípio da proibição de retrocesso vem sendo reconhecido *no Direito brasileiro – e também no Direito Internacional –*, constituindo um dos mais relevantes pilares do Estado Democrático de Direito, a ser sempre observado pelo legislador.

113. A sua *aplicação e incidência no âmbito dos direitos socioambientais*, que se inserem no âmbito dos direitos sociais, têm sido objeto de inúmeras considerações por parte da doutrina e também da jurisprudência, além de normas internacionais, todas na direção do reconhecimento do referido princípio.

114. O Superior Tribunal de Justiça reconhece a incidência do princípio da proibição de retrocesso em matéria de direitos fundamentais socioambientais. Confira-se:

“O exercício do *ius variandi*, para flexibilizar restrições urbanístico-ambientais contratuais, haverá de respeitar o ato jurídico perfeito e o licenciamento do empreendimento, pressuposto geral que, no Direito Urbanístico, como no Direito Ambiental, é decorrência da crescente escassez de espaços verdes e dilapidação da qualidade de vida nas cidades. Por isso mesmo, **submete-se ao princípio da não-regressão (ou, por outra terminologia, princípio da proibição de retrocesso), garantia de que os avanços urbanístico-ambientais conquistados no passado não serão diluídos, destruídos ou negados pela geração atual ou pelas seguintes.**

(...)

**Submete-se ao princípio da não-regressão (ou, por outra terminologia, princípio da proibição de retrocesso), garantia de que os avanços urbanístico-ambientais conquistados no passado não serão diluídos, destruídos ou negados pela geração atual ou pelas seguintes.**

(...)

Princípio da não-regressão (ou, por outra terminologia, princípio da proibição do retrocesso), garantia de que os avanços urbanístico-ambientais conquistados no passado não serão destruídos ou negados pela geração atual.<sup>69</sup>

115. Os Tribunais Regionais Federais brasileiros seguem a mesma linha, como se verifica das seguintes decisões:

“(...) **Princípio da proibição do retrocesso ecológico**, no que fora sempre prestigiado internacionalmente pelo Projeto REDD PLUS (Protocolo de Kyoto, COPs 15 e 16 – Copenhague e Cancún) com as **garantias**

---

<sup>69</sup> Superior Tribunal de Justiça. 2.<sup>a</sup> Turma. Recurso Especial n.º 302.906/SP. Relator: Ministro Herman Benjamin D.J. 01.12.2010.

**fundamentais do progresso ecológico e do desenvolvimento sustentável**, consagradas nas convenções internacionais de Estocolmo (1972) e do Rio de Janeiro (ECO-92 e Rio +20) (...).<sup>70</sup>

**“O princípio da proibição do retrocesso impede, em tema de direitos fundamentais de caráter social, que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive. – A cláusula que veda o retrocesso em matéria de direitos a prestações positivas do Estado (como o direito à educação, o direito à saúde ou o direito à segurança pública, v.g.) traduz, no processo de efetivação desses direitos fundamentais individuais ou coletivos, obstáculo a que os níveis de concretização de tais prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser ulteriormente reduzidos ou suprimidos pelo Estado. Doutrina. Em consequência desse princípio, o Estado, após haver reconhecido os direitos prestacionais, assume o dever não só de torna-los efetivos, mas, também, se obriga, sob pena de transgressão ao texto constitucional, a preservá-los, abstendo-se de frustrar – mediante supressão total ou parcial – os direitos sociais já concretizados”.**<sup>71</sup>

116. *Na doutrina*, são diversos os autores que tratam do tema. De início, vale verificar o pronunciamento de Cristina Queiroz, com base nas lições de José Joaquim Gomes Canotilho:

“Confronte-se, a propósito, a teorização de J.J. Gomes Canotilho quanto ao chamado **“retrocesso ecológico-ambiental”**. O autor começa por sublinhar que o “retrocesso ecológico-ambiental” se refere prioritariamente à “situação ecológica global” e não aos “bens ecológicos concretamente considerados”. E acrescenta: o “agravamento da situação ecológica global” apresenta-se como o “critério à ponderação ou balanceamento de bens”. No entanto, **“relativamente aos recursos é possível uma maior e melhor concretização do retrocesso ecológico”**. **A água, os solos, a fauna, a flora não podem ver aumentado o “grau de esgotamento”, surgindo os “limites do esgotamento” como limite jurídico-constitucional da liberdade de conformação dos poderes públicos.**” (CANOTILHO, J.J. Gomes. “O direito ao ambiente como direito subjetivo”. *In*: CANOTILHO, J.J. Gomes. “Estudos sobre direitos fundamentais”, p. 182/183.)<sup>72</sup>

117. Observe-se, ainda, o magistério do Excelentíssimo Ministro desse e. Supremo Tribunal Federal, Luís Roberto Barroso, *in verbis*:

---

<sup>70</sup> Tribunal Regional Federal da 1ª Região. 5ª Turma. Agravo de Instrumento n.º 0018341-89.2012.4.01.0000/MT. Relator: Desembargador Federal Souza Prudente. D.J. 10.08.2012. No mesmo sentido: Tribunal Regional Federal da 1ª Região. 5ª Turma. Apelação Cível n.º 0025999-75.2010.4.01.3900/PA. Relator: Desembargador Federal Souza Prudente. D.J. 09.04.2014.

<sup>71</sup> Tribunal Regional Federal da 5ª Região. 1ª Turma. Apelação Cível n.º 2007.8200.0093547. Relator: Desembargador Federal Francisco Cavalcanti. D.J. 04.05.2012.

<sup>72</sup> QUEIROZ, Cristina. “O princípio da Não Reversibilidade dos Direitos Fundamentais Sociais: princípios dogmáticos e prática jurisprudencial”. Coimbra/Portugal: Coimbra Editora, 2006, p. 75.

“Tome-se o exemplo dos direitos sociais. A doutrina contemporânea desenvolveu o conceito de mínimo existencial, que expressa o conjunto de condições materiais essenciais e elementares cuja presença é pressuposto da dignidade para qualquer pessoa. Se alguém viver abaixo daquele patamar, o mandamento constitucional estará sendo desrespeitado. Ora bem: esses direitos sociais fundamentais são protegidos contra eventual pretensão de supressão pelo poder reformador. Também em relação aos direitos políticos, certas posições jurídicas ligadas à liberdade e à participação do indivíduo na esfera pública são imunes à ação do constituinte derivado. **E mesmo os direitos difusos, como alguns aspectos da proteção ambiental, são fundamentais por estarem direta e imediatamente ligados à preservação da vida.**

Em suma: não apenas os direitos individuais, mas também os direitos fundamentais materiais como um todo estão protegidos em face do constituinte reformador ou de segundo grau. Alguns exemplos: o direito social à educação fundamental gratuita (CF, art. 208, I), o direito político à não-alteração das regras do processo eleitoral a menos de um ano do pleito (CF, art. 16) ou **o direito difuso de acesso à água potável ou ao ar respirável (CF, art. 225).**”<sup>73</sup>

118. É esse também o entendimento da totalidade da doutrina jurídica dedicada à temática socioambiental, no sentido do amplo reconhecimento do princípio da proibição de retrocesso em matéria de direitos socioambientais. Confira-se os seguintes exemplos, alguns inclusive relacionados com o tema da Lei n.º 12.651/2012:

“A garantia da intangibilidade de um mínimo ecológico esta afirmada, entre outras articulações possíveis, também pelo princípio de proteção da continuidade ou da existência (*Bestandsschutzprinzip*), assim como o princípio de conservação ou manutenção do status quo (*Prinzip der Status-quo-Erhaltung*), ou ainda, o princípio de proibição da deterioração (*Verschlechterungsverbot*), todas expressões do que denominamos de *interdição da retrogradação*, dirigem-se no sentido da vedação da degradação, ou de “evolução reacionária” no dizer de Canotilho, das condições ambientais conquistadas. **Esses princípios, qualquer que seja a expressão que adotemos, dirigem-se a concretude das condições de um mínimo existencial ecológico, desde uma perspectiva de efetivação dos princípios da dignidade da pessoa humana e da segurança jurídica.** Portanto, em sede de direitos fundamentais, num Estado Socioambiental e Democrático de Direito, a interdição da retrogradação – incorporada nestes princípios, onde se inclui inclusive o princípio de proibição do retrocesso socioambiental – **vincula o legislador infraconstitucional ao poder originário revelador da Constituição, não podendo a norma infraconstitucional retroceder em matéria de direitos fundamentais declarados originariamente.**”<sup>74</sup>

<sup>73</sup> BARROSO, Luís Roberto. “Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo.” São Paulo: Saraiva, 2009, p. 179/180.

<sup>74</sup> MOLINARO, Carlos Alberto. “Interdição da retrogradação ambiental – Reflexões sobre um princípio.” In: PRIEUR, Michel. “O Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental”. Ob. cit., p. 88/89.

“Diante da insuficiência manifesta de proteção, há violação do dever de tutela estatal, e, portanto, esta caracterizada a inconstitucionalidade da medida, tenha ela natureza omissiva ou comissiva, sendo possível o 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 da proporcionalidade. A vinculação do Poder Judiciário aos direitos fundamentais, e, portanto, aos deveres de proteção, guarda importância singular não só para a análise da categoria da proibição de proteção insuficiente, mas também para garantia da proibição de retrocesso, que constitui um dos eixos deste Capítulo, 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 e ambiental (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>75</sup>

“É seguro afirmar que a proibição de retrocesso (...) **transformou-se em princípio geral do Direito Ambiental, a ser invocado na avaliação da legitimidade de iniciativas legislativas destinadas a reduzir o patamar de tutela legal do meio ambiente, mormente naquilo que afete em particular a) processos ecológicos essenciais, b) ecossistemas frágeis ou à beira de colapso, e c) espécies ameaçadas de extinção.**”<sup>76</sup>

“Conseqüentemente, **reduzir, inviabilizar ou revogar leis, dispositivos legais e políticas de implementação de proteção da Natureza nada mais significa, na esteira da violação ao princípio da proibição de retrocesso ambiental, que conceder colossal incentivo econômico a quem não podia explorar (e desmatar) partes de sua propriedade e, em seguida, com a regressão, passar a podê-lo. Tudo às custas do esvaziamento da densificação do mínimo ecológico constitucional.**”<sup>77</sup>

“Portanto, vinculadas a uma proibição de retrocesso que pode ser justificada no próprio conteúdo definido pelo sistema de proteção objetiva do ambiente na ordem constitucional brasileira — orientado por um princípio de responsabilidade de longa duração —, as decisões privadas regulatórias (políticas, normativas, legislativas ou judiciais) encontram-se vinculadas a um dever de proteção que somente pode ser corretamente concretizado se protegidos os interesses das futuras gerações.  
(...)”

---

<sup>75</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; e FENSTERSEIFER, Tiago. “Notas sobre a proibição de retrocesso em matéria (socio)ambiental.” In: PRIEUR, Michel. *O princípio da proibição de retrocesso ambiental*. Ob. cit., p. 139/141.

<sup>76</sup> BENJAMIM, Antonio Herman. “Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental.” In: PRIEUR, Michel. *O princípio da proibição de retrocesso ambiental*. Ob. cit., p. 62

<sup>77</sup> Idem, p., 72.

Situando estes argumentos perante o objeto de análise neste trabalho, tem-se que os níveis de proteção veiculados pelas normas expostas no Código Florestal vigente [na época, a Lei n.º 4.771/1965] reproduzem o mínimo indispensável para a manutenção das funções ecológicas naqueles espaços. Deste contexto pode resultar uma situação de proteção deficiente e insuficiente aquelas iniciativas veiculadas pelo próprio poder central, quando proponha a revisão dos níveis de garantia existencial já atingidos sem que proponha realidades compensatórias adicionais, assim como aquelas decorrentes de iniciativas legislativas estaduais, que concretizem níveis inferiores aos já expostos pela norma-geral de iniciativa da União. Ambos os cenários são capazes de reproduzir efeitos retrocessivos sobre a proteção normativa dos espaços naturais. **Tais efeitos degradam, sistematicamente, o núcleo das garantias vinculadas a proteção de realidades existenciais ecológicas que sejam mínimas.**

(...)

Se o Estado não dá respostas a estes novos desafios, se não assegura proteção reforçada, **não se verifica apenas a degradação da natureza, da cultura, e dos processos ecológicos, senão a existência da humanidade.** Esta se vê comprometida porque será incapaz de ter acesso e se desenvolver plenamente, diante da subtração de uma das realidades existenciais indispensável para que usufrua de condições dignas de vida, a ecológica”.<sup>78</sup>

“Em suma, o direito fundamental ao ambiente ecologicamente equilibrado não é apenas um direito social: é também um direito fundamental individual (“civil”) e não se resume apenas a um direito de defesa ou somente a um direito prestacional, pois reúne ambas as dimensões.

Vai daí que o princípio do não retrocesso deve servir como critério de interpretação e aplicação dos direitos fundamentais em geral. Ele contempla, no caso do direito ao ambiente ecologicamente equilibrado, a dimensão prestacional, mas também a dimensão defensiva.”<sup>79</sup>

119. *No âmbito da legislação internacional, vale mencionar que a aceitação do referido princípio em sede de direitos socioambientais é objeto de reconhecimento oficial por parte do Parlamento Europeu. Confira-se o teor da Resolução de 29.09.2011:*

“European Parliament resolution of 29 September 2011 on developing a common EU position ahead of the United Nations Conference on Sustainable Development (Rio+20):

(...)

---

<sup>78</sup> AYALA, Patryck de Araújo. “Direito Fundamental ao Ambiente e a Proibição do Regresso nos níveis de proteção ambiental na Constituição Brasileira.” *In: PRIEUR, Michel. O princípio da proibição de retrocesso ambiental. Ob. cit., p. 237/242.*

<sup>79</sup>ROTHENBURG, Walter Claudius. “Não Retrocesso Ambiental: direito fundamental e controle de constitucionalidade.” *In: PRIEUR, Michel. O princípio da proibição de retrocesso ambiental. Ob. cit., p. 255/256.*

**97. Clama pelo reconhecimento do princípio da não-regressão no contexto da Proteção Ambiental tal qual de Direitos Fundamentais.**<sup>80</sup>

120. Entre os diversos países que reconhecem e debatem o tema em questão, vale trazer à baila os exemplos das doutrinas francesa, estadunidense e argentina, abaixo transcritas:

“Para descrever esse risco de “não retrocesso”, a terminologia utilizada pela doutrina é ainda hesitante. Em certos países, fala-se num princípio de *stand still* (imobilidade). É o caso da Bélgica (HACHEZ, 2008). Na França, utiliza-se o conceito de efeito *cliquet* (trava), ou regra do *cliquet anti-retour* (trava anti-retorno). Os autores falam, ainda, da “intangibilidade” de certos direitos fundamentais (de FROUVILLE, 2004). O não retrocesso está assimilado, igualmente, à teoria dos direitos adquiridos, quando esta última pode ser atacada pela regressão. Evoca-se também a “irreversibilidade”, notadamente em matéria de direitos humanos. Enfim, utiliza-se a ideia de cláusula de *status quo*. Em inglês, encontramos a expressão *eternity clause* ou *entrenched clause*, em espanhol, *prohibición de regresividad o de retroceso*, em português, proibição de retrocesso. Utilizaremos a fórmula de “princípio de não regressão”, para mostrar que não se trata de uma simples cláusula, mas de um verdadeiro princípio geral do Direito Ambiental, na medida em que o que está em jogo é a salvaguarda dos progressos obtidos para evitar ou limitar a deterioração do meio ambiente.

Tendo em vista sua forma genérica, o princípio de não regressão é, além de um princípio, a expressão de um dever de não regressão que se impõe à Administração. Uma fórmula positiva, como um “princípio de progressão”, não foi por nós escolhida por ser demasiado vaga e pelo fato de se aplicar, de fato, a toda norma enquanto instrumento, funcionando a serviço dos fins da sociedade. Ao nos servirmos da expressão “não regressão”, especificamente na seara do meio ambiente, entendemos que há distintos graus de proteção ambiental e que os avanços da legislação consistem em garantir, progressivamente, uma proteção a mais elevada possível, no interesse coletivo da Humanidade.”<sup>81</sup>

“Princípio da Não Regressão: Governos e indivíduos deverão tomar todas as medidas cabíveis para fortalecer e sustentar a capacidade de sistemas sociais e naturais para manter sua integridade”<sup>82</sup>

<sup>80</sup> Tradução livre, do inglês para o português, do seguinte trecho:

“97. Calls for the recognition of the principle of non-regression in the context of environmental protection as well as fundamental rights;

Resolução de 29 de Setembro de 2011 do Parlamento Europeu para estabelecer uma única posição da União Europeia frente à Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20).” Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0430+0+DOC+XML+V0//EN>. Acesso em 12.12.2014.

<sup>81</sup> PRIEUR, Michel. “Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental.” In: PRIEUR, Michel. *O princípio da proibição de retrocesso ambiental*. Ob. cit., p. 14/15

<sup>82</sup> Tradução livre, do inglês para o português: “Principle of Resilience: Governments and individuals shall take all available measures to enhance and sustain the capacity of social and natural systems to maintain their integrity.” ROBINSON, Nicholas A, Professor for the Environment, Pace University, New York (USA). “The Resilience Principle”. IUCN Academy Environmental Law eJournal 19, 2014. Disponível em:



“O princípio da progressividade é definido pela lei 25.675 em seu artigo 4 do seguinte modo: "Os objetivos ambientais deverão ser concedidos de forma gradual, através de metas interinas e finais, projetadas em um cronograma temporal que facilite a adequação correspondente das atividades relacionadas com estes objetivos. (...)

A progressividade do artigo 4 da LGA implica:

- Gradualidade e
- Não Regressão

(...)

Porém, como foi dito à época de sua criação, além dessa primeira versão da progressividade - a gradualidade -, existe também sua contraparte: **a não regressão, que provém de um ponto de vista mais igualitário, e indica que o Estado não pode diminuir o esforço protetor alcançado. (...)**

**A não regressão constitui limitação sobre os poderes do legislativo e executivo quanto às possibilidades de regulamentação do direito ao ambiente. Com ela, é vedado ao legislador e ao titular do poder regulatório a adoção de normas que reduzam ou anulem o nível de proteção do ambiente alcançado, do qual goza a população.**<sup>83</sup>

121. Como visto, não apenas no Brasil, mas também em outros países, **a doutrina e a jurisprudência reconhecem a aplicação do princípio da proibição de retrocesso em matéria de direitos fundamentais socioambientais.** Segundo o entendimento consolidado, para ser configurada violação ao referido princípio, é preciso que (i) tenha havido avanços na legislação infraconstitucional e/ou na consciência jurídica geral a respeito da concretização do direito fundamental e (ii) a norma questionada sobre a qual recai a alegação de retrocesso deve atingir negativamente o núcleo essencial do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

---

<<http://digitalcommons.pace.edu/lawfaculty/953/>>

<sup>83</sup> Tradução livre, do espanhol para o português: “El principio de progressividade es definido por la ley 25.675 em su artículo 4 del siguiente modo: “Los objetivos ambientales deberán ser logrados em forma gradual, a través de metas interinas y finales, proyectadas en un cronograma temporal que facilite la adecuación correspondiente a las actividades relacionadas con esos objetivos. (...)

La progresividad del artículo 4 LGA implica:

- Gradualidad y
- No regresión.

(...)

Pero como lo dijéramos en su momento, además de esa primera versión de la progressividad – gradualidad- existe también su contracara: la no regresión, que proviene desde un punto de vista más igualitario, e indica que el Estado no puede disminuir el esfuerzo protector alcanzado. (...)

La no regresión constituye una limitación sobre los poderes legislativo y ejecutivo a las posibilidades de reglamentación del derecho al ambiente. Con ella se veda al legislador y al titular del poder reglamentario la adopción de normas que deroguen o reduzcan el nivel de protección del ambiente alcanzado, del que goza la población.” ESAÍN, José Alberto. *Progresividad y no regresión en el nivel de protección del ambiente.* Apud MARIO, Peña Chacón “El principio de no regresión ambiental em el derecho comparado latinoamericano”. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). San José: 2013. p. 218.

122. É este o posicionamento desse e. Supremo Tribunal Federal, como se infere do trecho abaixo, extraído de voto do e. Ministro Relator, Luiz Fux. Confira-se:

“A **primeira** delas é a inexistência do pressuposto indispensável à incidência do princípio da vedação de retrocesso. Em estudo especificamente dedicado ao tema (O Princípio da Proibição de Retrocesso Social na Constituição de 1988. Rio de Janeiro: Renovar, 2007), anota FELIPE DERBLI, lastreado nas lições de GOMES CANOTILHO e VIEIRA DE ANDRADE, que **é condição para a ocorrência do retrocesso que, anteriormente, a exegese da própria norma constitucional se tenha expandido, de modo a que essa compreensão mais ampla tenha alcançado consenso básico profundo e, dessa forma, tenha radicado na consciência jurídica geral.** Necessária, portanto, a “**sedimentação na consciência social** ou no sentimento jurídico coletivo”, nas palavras de JORGE MIRANDA (Manual de Direito Constitucional, tomo IV: Direitos Fundamentais. 4. edição. Coimbra: Coimbra Editora, 2000, p. 399).

(...)

A **segunda** razão, por seu turno, é a **inexistência de arbitrariedade na restrição legislativa.** Como é cediço, as restrições legais aos direitos fundamentais sujeitam-se aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade e, em especial, àquilo que, em sede doutrinária, o Min. GILMAR MENDES (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 6. edição. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 239 e seguintes), **denomina de limites dos limites (Schranken-Schranken), que dizem com a preservação do núcleo essencial do direito.**”<sup>84</sup>

123. É exatamente esse o caso dos autos. Conforme será exposto em detalhes quando da análise da (in)constitucionalidade dos dispositivos questionados nos autos: (i) a exegese da norma constitucional – o direito fundamental de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e as demais disposições constitucionais previstas no artigo 225 da Carta Magna, enunciadas nos capítulos anteriores – se expandiu sobremaneira no Brasil desde a edição da Lei Maior, com consenso básico profundo, representando a atual consciência jurídica geral; e (ii) os dispositivos ora questionados da Lei n.º 12.651/2012 impuseram gravíssimos retrocessos à legislação socioambiental, notadamente quando comparados com a revogada Lei n.º 4.771/1965, com deletérias consequências ao núcleo essencial do direito fundamental difuso em questão.

124. A bem da verdade, o famigerado novo Código Florestal representa o **maior retrocesso em direitos fundamentais ambientais da história do País.** Não há, absolutamente, nenhum outro retrocesso que possa ser comparável aos danos (florestais, aos recursos hídricos, climáticos, à fauna, à economia, à saúde, à produção de energia, à

---

<sup>84</sup> Supremo Tribunal Federal. Pleno. Ação Declaratória de Constitucionalidade n.º 29/DF. Relator: Ministro Luiz Fux. D.J. 28.06.2012.

agropecuária, entre tantos outros) que serão e já estão sendo produzidos pela Lei n.º 12.651/2012 ao núcleo essencial do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

125. Tal se dá, pois, caso prevaleçam os dispositivos questionados nas exordiais, **o equilíbrio ecológico brasileiro como um todo**, protegido a título de direito fundamental difuso da coletividade brasileira pelo artigo 225 da Constituição Federal, **estará sob gravíssima ameaça, colocando em risco iminente a qualidade de vida de todos os cidadãos, tanto da presente, quanto das futuras gerações**. É o que verificará com maior detalhamento quando da abordagem dos dispositivos legais questionados no âmbito das presentes Ações Diretas de Inconstitucionalidade.

#### IV.4. O PRINCÍPIO GERAL DA PRUDÊNCIA (PRINCÍPIOS DA PREVENÇÃO E DA PRECAUÇÃO)

126. No caso em análise, em que se analisa a (in)constitucionalidade de dispositivos da Lei n.º 12.651/2012, decorrente de retrocessos na legislação de proteção florestal, não se pode deixar de observar o *princípio geral da prudência*, subdividido nos princípios da precaução e da prevenção.

127. Sua incidência e justificativa, ampla e unanimemente aceitas pela doutrina e pela jurisprudência nacionais e internacionais, encontram lugar na concepção de que “o dano ambiental é de difícil reparação.”<sup>85</sup> Nesse sentido, Marcelo Abelha Rodrigues assinala que “se ocorrido o dano ambiental, a **sua reconstituição é praticamente impossível. O mesmo ecossistema jamais poderá ser revivido**. Uma espécie extinta é um dano irreparável. **Uma floresta desmatada causa uma lesão irreversível, pela impossibilidade de reconstituição da fauna e da flora e de todos os componentes ambientais em profundo e incessante processo de equilíbrio**, como antes se apresentavam. **Enfim, com o meio ambiente, decididamente, é melhor prevenir do que remediar.**”<sup>86</sup>

128. Diante dessa circunstância, própria do bem jurídico difuso tutelado – o meio ambiente ecologicamente equilibrado –, a doutrina mostra-se unânime no sentido de que o Direito Ambiental impõe que a sociedade se *antecipe* à ocorrência de agressões ao meio ambiente, de forma a *prevê-los* e, assim, *evitá-los*. Deve-se, dessa forma, obstar o dano *antes* que seja ocasionado, isto é, *antes* que se tenha que repará-lo, algo que, em geral, se mostra impossível em matéria ambiental.

---

<sup>85</sup> MILARÉ, Édís. “Direito do Ambiente.” Ob. cit., p. 329.

<sup>86</sup> RODRIGUES, Marcelo Abelha. “Elementos de Direito Ambiental: parte geral.” Ob. cit., p. 203/204.

129. Sobre essa lógica que vigora no Direito Ambiental, Antonio Herman V. Benjamin ensina que “o Direito Ambiental é – ou deve ser –, antes de mais nada, um conjunto de normas de caráter *preventivo*. Em todos os segmentos dessa disciplina jurídica se ressalta o aspecto da prevenção do dano ambiental. A tutela do meio ambiente, através de longa evolução, ultrapassou a fase repressiva-reparatória, baseada fundamentalmente em normas de responsabilidade penal e civil, até atingir o estágio atual em que a preocupação maior é com o *evitar* e não com o *reparar* ou o *reprimir*.”<sup>87</sup>

130. Com efeito, as ideias de *antecipação* e *evitabilidade* configuram-se como a essência de um princípio geral do Direito Ambiental, que engloba tanto o princípio da prevenção como o da precaução: o *princípio da prudência*. Segundo Philippe Kourilsky e Geneviève Viney, em relatório elaborado a pedido do Primeiro Ministro da França:

“A prudência implica refletir sobre o alcance e as conseqüências dos atos e de tomar as medidas necessárias para que se evite causar dano a alguém. Inserido no âmbito da prudência, o princípio da precaução consagra a exigência social de um reforço da prevenção através da implicação inédita de seus instrumentos de prevenção aos riscos potencialmente graves e irreversíveis, mas onde a probabilidade de ocorrência ainda é pouco conhecida. As convergências entre precaução, prevenção e prudência podem justificar que o princípio da precaução possa ser substituído por um princípio da prudência, que englobaria a prevenção e a precaução.”<sup>88</sup>

131. Em vista de sua natureza, *o princípio da prudência possui destacada relevância em ações judiciais de natureza socioambiental, como em Ações Civis Públicas e Ações Diretas de Inconstitucionalidade*, notadamente quando se está a tratar de casos em que há risco iminente e grave de degradação do equilíbrio ecológico, com ameaça ao núcleo essencial do direito fundamental de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Como assevera Marcelo Buzaglo Dantas, “em matéria ambiental, vigoram os princípios da precaução e da prevenção, o que leva à necessidade de se adotar uma *tutela diferenciada*.”<sup>89</sup>

---

<sup>87</sup> BENJAMIM, Antonio Herman. “Os princípios do estudo de impacto ambiental como limites da discricionariedade administrativa.” *In: Revista Forense*. Rio de Janeiro: Forense, 1992, n.º 317, p. 30.

<sup>88</sup> Tradução livre, do francês para o português, do seguinte trecho: “La prudence implique de réfléchir à la portée et aux conséquences de ses actes et de prendre ses dispositions pour éviter de causer des dommages à autrui. Inscrit dans le cadre de la prudence, le principe de précaution consacre l’exigence sociale d’un renforcement de la prévention et d’une application inédite des instruments de la prévention à des risques potentiellement graves e irréversible, mais dont les probabilités de réalisation sont faibles et mal connues.” *In: KOURILSKY, Philippe; e VINEY, Geneviève*. “Le principe de précaution: rapport au Premier Ministre.” Paris: Odile Jacob, 2000, p. 21.

<sup>89</sup> DANTAS, Marcelo Buzaglo. “Tutela de urgência nas lides ambientais: provimentos liminares, cautelares e antecipatórios nas ações coletivas que versam sobre o meio ambiente.” Rio de Janeiro:

132. Embora o princípio da prudência englobe tanto a prevenção como a precaução, não se pode olvidar a notável distinção entre esses dois princípios.

133. O princípio da prevenção encontra previsão no ordenamento jurídico pátrio no artigo 225 da Constituição Federal, bem como no artigo 2º, incisos I, IV e IX, da Lei da Política Nacional de Meio Ambiente, n.º 6.938/1981. Segundo tal princípio, quando se estiver diante de uma atividade que tenha o condão de causar danos ao meio ambiente, impõe-se a aplicação de medidas que assegurem a preservação ambiental antes da concretização do evento danoso. Nesse sentido, Alexandra Aragão aponta que “o princípio da prevenção implica então a adoção de medidas previamente à ocorrência de um dano concreto, cujas causas são bem conhecidas, com o fim de evitar a verificação desses danos ou, pelo menos, de minorar significativamente os seus efeitos.”<sup>90</sup>

134. Já o princípio da precaução tem seu fundamento estabelecido no Princípio 15 da Declaração do Rio de Janeiro de 1992<sup>91</sup>, no artigo 3.º da Convenção-Quadro Sobre a Mudança do Clima das Nações Unidas de Nova Iorque de 1992<sup>92</sup>, no artigo 225 da Carta Constitucional e em diversos dispositivos da legislação infraconstitucional, como aqueles que constam da Lei n.º 6.938/1981. O conteúdo do referido princípio vai além do que determina o mencionado princípio da prevenção, pois, segundo o primeiro, *a inexistência de conhecimento científico sobre a possibilidade de ocorrência de degradação ambiental já é suficiente para que se imponha a adoção de medidas acautelatórias*. Em outras palavras, “a invocação do princípio da precaução é uma decisão a ser tomada quando a informação científica é insuficiente, inconclusiva ou incerta e haja indicações de que os possíveis efeitos sobre

---

Forense Universitária, 2006, p. 21.

<sup>90</sup> In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; e LEITE, José Rubens Morato (orgs.). “Direito Constitucional Ambiental Brasileiro.” Ob. cit., p. 44.

<sup>91</sup> “Princípio 15. Com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.” Tradução livre, do inglês para o português: “In order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by States according of their capabilities. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation.”

<sup>92</sup> “Art. 3º. As partes devem adotar medidas de precaução para prevenir, evitar ou minimizar as causas da mudança do clima e mitigar seus efeitos negativos. Quando surgirem ameaças a danos sérios ou irreversíveis, a falta de plena certeza científica não deve ser usada como razão para postergar essas medidas, levando em conta que as políticas e medidas adotadas para enfrentar a mudança do clima devem ser eficazes em função dos custos, de forma a assegurar benefícios mundiais ao menor custo possível.”

o ambiente, a saúde das pessoas ou dos animais ou a proteção vegetal possam ser potencialmente perigosos e incompatíveis com o nível de proteção escolhido.”<sup>93</sup>

135. No caso em apreço, como mencionado acima e conforme será detalhadamente exposto a seguir, **os dispositivos da Lei n.º 12.651/2012 objeto dos presentes autos impuseram o mais grave retrocesso ao direito fundamental de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado de toda a história do País, com graves consequências ao equilíbrio ecológico, seu núcleo essencial.**

136. Caso prevaleçam tais dispositivos, é mais do que certa a ocorrência de **danos ambientais irreversíveis** e com **consequências drásticas não apenas de índole ambiental, mas também social e econômica**, dada a relação direta entre degradação florestal e questões como colapso hídrico, aquecimento global, alteração no regime de chuvas, crise energética e falta de insumo para atividades agropecuárias e industriais, além, é claro, do abastecimento hídrico humano.

137. Vale mencionar que, ainda que não se encontrem disponíveis na ciência dados exatos sobre a real extensão dos danos que já estão sendo promovidos por cada um dos dispositivos questionados na presente demanda – já que algumas dessas análises dependem de outros fatores de ordem variável –, **impõe-se a adoção de medidas destinadas a evitar a ocorrência das graves interferências negativas no equilíbrio ecológico brasileiro**, na linha do que determina o princípio da precaução, sedimentado na ordem jurídica brasileira.

138. Com essas concepções constitucionais em mente, e verificada a relevância das presentes Ações Diretas de Inconstitucionalidade, as mais relevantes da história do País, passamos a verificar a constitucionalidade ou não dos dispositivos da Lei n.º 12.651/2012 ora questionados.

## **V – ANÁLISE DE CONSTITUCIONALIDADE DOS DISPOSITIVOS OBJETO DAS ADIs N.º 4901, N.º 4902, N.º 4903 E N.º 4937**

139. Como se observa das exordiais, o questionamento acerca da constitucionalidade de dispositivos da Lei n.º 12.651/2012 foi subdividido pela i. Procuradora Geral da República em três Ações distintas. Seguiremos, assim, a lógica estabelecida nas exordiais para o enfrentamento dos temas objeto das presentes Ações, registrando que os dispositivos da ADI n.º 4937, ajuizada pelo Partido Socialismo e

<sup>93</sup> MILARÉ, Édís. “Direito do Ambiente.” Ob. cit., p. 266.

Liberdade – PSOL, estão contemplados na exposição relativa às ADIs n.º 4901, n.º 4902 e n.º 4903.

### V.1. DISPOSITIVOS OBJETO DA ADI N.º 4901

140. O instituto da Reserva Legal, tema objeto da ADI n.º 4901, é legalmente disciplinado no Brasil desde 1934, quando o Decreto n.º 23.739 instituiu o primeiro Código Florestal brasileiro e estabeleceu, em seu artigo 24, a proibição aos proprietários de terras cobertas de matas de “abater mais de três quartas partes da vegetação existente.”

141. A Reserva Legal ficou mantida no Código Florestal de 1965, que estabeleceu, em seu artigo 16, os percentuais de vegetação nativa que deveriam, necessariamente, estar preservados no imóvel rural. Interessante observar que a justificativa ensejadora dos novos percentuais, contida na Exposição de Motivos n.º 29/1965, do então Ministro da Agricultura Hugo Lemos, já continha a preocupação que atualmente assola a sociedade brasileira relacionada à necessidade de conservação adequada da vegetação nativa para evitar a desertificação e a redução dos recursos hídricos, *in verbis*: “O anteprojeto de lei (...) constitui mais uma tentativa visando a encontrar uma solução adequada para o problema florestal brasileiro, cujo progressivo agravamento está a *exigir a adoção de medidas capazes de evitar a devastação das nossas reservas florestais, que ameaçam transformar vastas áreas do território em verdadeiros desertos.*”<sup>94</sup>

142. Conforme a evolução dos conhecimentos científicos sobre a relevância da vegetação nativa relativamente aos diversos serviços ecossistêmicos que presta, bem como com o avanço da conscientização da sociedade acerca da questão ambiental – inclusive com a histórica Conferência de Estocolmo, de 1972 –, o ordenamento jurídico passou a contemplar a ampliação da proteção à vegetação nativa, dando ensejo a alterações legislativas, como aquelas promovidas pela Lei n.º 7.803/1989 e pela Medida Provisória n.º 2.166-67/2001 – esta última, que sedimentou os percentuais (aumentando de 50 % para 80 % o percentual incidente sobre a Amazônia Legal).

143. Nesse ínterim, a proteção da Reserva Legal ganhou *status* constitucional, com a entrada em vigor do artigo 225 da Constituição Federal de 1988, que determinou como medidas imprescindíveis para a garantia da efetividade do direito fundamental da coletividade ao meio ambiente ecologicamente equilibrado a necessidade de se “preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas” (artigo 225, § 1.º, inciso I), bem como

---

<sup>94</sup> Cf. MILARÉ, Édis. “Direito do Ambiente.” Ob. cit., p. 1301.

de se “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” (artigo 225, § 1.º, inciso III). Além disso, relacionam-se diretamente com a Reserva Legal os desideratos de “preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do país” (artigo 225, § 1.º, inciso II) e de “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” (artigo 225, § 1.º, inciso VII).

144. É exatamente esse o sentido da definição legal da Reserva Legal, que especifica as funções dessa modalidade de área especialmente protegida, como se infere do artigo 3.º, inciso III, da Lei n.º 12.651/2012, assim vazado: “área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, delimitada nos termos do art. 12, 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**.” Nos dizeres de Édis Milaré, “o atual enfoque dado à Reserva Florestal Legal destaca, a todas as luzes, sua função teleológica, ao vincular o instituto ao cumprimento de certas finalidades.”<sup>95</sup>

145. Sobre as funções da Reserva Legal, a comunidade científica compreende que se trata de “áreas cuja função principal é a de manter na paisagem um estoque de vegetação natural que **beneficia diversos aspectos naturais**. Entre eles é possível citar a **biodiversidade, a mitigação de efeitos climáticos negativos, a sobrevivência de espécies ameaçadas de extinção, o controle da erosão, a recarga hídrica, e aspectos cênico-paisagísticos**.”<sup>96</sup>

146. Trata-se, portanto, de Espaço Territorial Especialmente Protegido (nos termos utilizados pelo artigo 225, § 1.º, III, da Constituição) relevantíssimo para a garantia de efetividade do direito fundamental da coletividade ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

147. Vale recordar, ainda, que o instituto em questão possui íntima ligação com o princípio constitucional da **função socioambiental da propriedade rural**, que condiciona o próprio direito ao acesso à propriedade da terra, o que deve atender aos critérios definidos pelo artigo 2.º, § 1.º, do Estatuto da Terra, quais sejam: (i) o uso

---

<sup>95</sup> MILARÉ, Édis. “Direito do Ambiente.” Ob. cit., p. 1304.

<sup>96</sup> SILVA, Jessica Santos da; RANIERI, Victor Eduardo Lima. “O mecanismo de compensação de reserva legal e suas implicações econômicas e ambientais.” In: *Ambiente e sociedade*. São Paulo, v. 17, n.º 1, Mar. 2014, p. 118. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1414-753X2014000100008&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-753X2014000100008&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 07.06.2015.



sustentável dos recursos naturais; (ii) o bem-estar dos seus proprietários, trabalhadores e familiares; (iii) a sua produtividade; e (iv) a legislação regulamentadora das relações trabalhistas.

148. Quanto à sua natureza jurídica, a doutrina e a jurisprudência são unânimes ao qualificá-la como limitação administrativa<sup>97</sup> *propter rem*, sendo, portanto, “uma obrigação que recai diretamente sobre o imóvel rural, independentemente da pessoa de seu proprietário; está, pois, ligada à própria coisa, permanecendo aderida ao bem, enquanto ele existir.”<sup>98</sup>

149. Por fim, importante que o julgamento da presente ADI n.º 4901 seja pautado, entre outras questões, pela consideração dos *impactos cumulativos* dos dispositivos questionados; a dizer, leve em consideração não apenas os impactos negativos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado produzidos por cada dispositivo isoladamente, mas também os seus efeitos sinérgicos.

150. Com esses contornos em mente, passamos a analisar os pleitos de inconstitucionalidade contidos na exordial da ADI n.º 4901.

#### **A) Inconstitucionalidade do artigo 12, §§ 4.º e 5.º: possibilidade de redução de Reserva Legal.**

“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;

(...)

§ 4.º 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.

§ 5.º Nos casos da alínea ‘a’ do inciso I, o poder público estadual, ouvido o Conselho Estadual de Meio Ambiente, poderá **reduzir a Reserva Legal**

---

<sup>97</sup> Nesse sentido, por exemplo: PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. “Direito Administrativo.” 23.ª ed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 132.

<sup>98</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. *In*: MILARÉ, Édís; e MACHADO, Paulo Affonso Leme. “Novo Código Florestal.” 2.ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 231/232.

**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.”

151. Como se observa, os dispositivos questionados possibilitam, em determinadas hipóteses, a redução da Reserva Legal de 80 % (oitenta por cento) para 50 % (cinquenta por cento).

152. Sobre o tema, é preciso compreender que a Reserva Legal possui *função ecológica distinta* daquela conferida legal e tecnicamente às Unidades de Conservação da natureza, disciplinadas pela Lei n.º 9.985/2000, e às Terras Indígenas.

153. Enquanto as Reservas Legais possuem as já mencionadas funções previstas no artigo 3.º, III, da Lei n.º 12.651/2012, as Unidades de Conservação têm como objetivos “contribuir para a manutenção da diversidade biológica e dos recursos genéticos no território nacional e nas águas jurisdicionais; proteger as espécies ameaçadas de extinção no âmbito regional e nacional; contribuir para a preservação e a restauração da diversidade de ecossistemas naturais; promover o desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais; promover a utilização dos princípios e práticas de conservação da natureza no processo de desenvolvimento; proteger paisagens naturais e pouco alteradas de notável beleza cênica; proteger as características relevantes de natureza geológica, geomorfológica, espeleológica, arqueológica, paleontológica e cultural; proteger e recuperar recursos hídricos e edáficos; recuperar ou restaurar ecossistemas degradados; proporcionar meios e incentivos para atividades de pesquisa científica, estudos e monitoramento ambiental; valorizar econômica e socialmente a diversidade biológica; favorecer condições e promover a educação e interpretação ambiental, a recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico; proteger os recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente” (artigo 4.º da Lei n.º 9.985/2000).

154. Já as Terras Indígenas são aquelas habitadas por povos indígenas “em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições” (artigo 231, § 1.º, da Constituição Federal).

155. Sendo distintas as funções de cada uma dessas áreas, não há razão que possa justificar a manutenção no texto legal de tais exceções à Reserva Legal, inclusive porque a defesa do meio ambiente integra o rol de princípios expressos aplicáveis à

ordem econômica, tal como determina o artigo 170, inciso VI, da Constituição.

156. Ademais, há que se ter em mente os impactos de tais disposições legais ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem jurídico de titularidade difusa, considerado pelo artigo 225 da Carta Magna como essencial à sadia qualidade de vida da população: a redução de Reserva Legal em 30 % (de 80 % para 50 %) permitiria, ao mesmo tempo, a abertura de novas e extensas áreas para o desmatamento e a dispensa de recomposição de áreas ilegalmente desmatadas.

157. Sendo assim, considerando os impactos de tais reduções de Reserva Legal para o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem como o retrocesso imposto pela nova Lei em relação à anterior Lei n.º 4.771/1965, conclui-se pela inconstitucionalidade das referidas disposições legais.

**B) Inconstitucionalidade do artigo 12, §§ 6.º, 7.º, e 8.º: dispensa de Reserva Legal em empreendimentos de abastecimento público de água e tratamento de esgoto, de energia elétrica e de ferrovias e rodovias.**

“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).

(...)

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

§ 7.º **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.

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

158. Os dispositivos questionados dispensam a instituição de Reserva Legal para empreendimentos de abastecimento público de água e tratamento de esgoto, para os detentores de concessão, permissão ou autorização para exploração de potencial de energia hidráulica, bem como para as áreas adquiridas para a implantação e ampliação de rodovias e ferrovias.

159. À evidência, trata-se de *áreas de grande extensão*, com significativos

impactos à vegetação nativa e, assim, com *relevante redução das Reservas Legais*, consideradas constitucionalmente pelo artigo 225, § 1.º, inciso III, como espaços imprescindíveis para a efetividade do direito de todos ao equilíbrio ecológico.

160. Ademais, não há qualquer justificativa – seja de ordem econômica, seja de ordem jurídico-constitucional, seja de qualquer outra natureza que se possa cogitar – que possa sustentar a manutenção das inadequadas dispensas de Reserva Legal, ausentes do texto da antiga Lei n.º 4.771/1965. Vale dizer, não há fator de discriminação capaz de justificar o tratamento diferenciado conferido pela disposição em apreço.

161. Diante disso, não havendo fator de discriminação e considerando a violação ao direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, há que se decretar a inconstitucionalidade dos referidos dispositivos legais, de modo a impedir danos significativos ao equilíbrio ecológico nacional e o estabelecimento de retrocesso ao núcleo essencial de direitos socioambientais.

### **C) Inconstitucionalidade do artigo 13, § 1.º: possibilidade de instituir servidão ambiental.**

“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 n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981, e **Cota de Reserva Ambiental**.”

162. O dispositivo permite que, em caso de redução da Reserva Legal de 80 % (oitenta por cento) para 50 % (cinquenta por cento), os 30 % (trinta por cento) restantes sejam utilizados a título de servidão ambiental ou de Cota de Reserva Ambiental.

163. A eventual manutenção de tais exceções ao regime de proteção de

Reserva Legal *permitiria a ocorrência e a perpetuação de desmatamentos de grandes áreas*, pois os mencionados 30 % (trinta por cento) “excedentes” seriam utilizados para compensação de Reserva Legal de outras áreas, dispensando, assim, a sua instituição em significativas porções de terra.

164. Trata-se de mais uma exceção que não encontra justificativa apta a impedir a declaração de inconstitucionalidade do referido dispositivo por esse e. Excelso Pretório, o que se justifica ainda com mais vigor quando verificado que a ocorrência e a perpetuação de danos à vegetação nativa em grandes áreas representa retrocesso grave ao direito fundamental previsto no artigo 225 da Constituição Federal.

165. Com isso, conclui-se pela inconstitucionalidade do artigo 13, § 1.º, da Lei n.º 12.651/2012.

#### **D) Inconstitucionalidade do artigo 15: cômputo de área de preservação permanente no percentual de Reserva Legal.**

“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.”

166. O referido artigo 15 prevê a possibilidade de cômputo da área de preservação permanente no percentual de Reserva Legal, estabelecendo inclusive a possibilidade de abertura de novas áreas para o uso alternativo do solo na Amazônia Legal – isto é, o desmatamento para o desenvolvimento de atividades antrópicas – e possibilitando a quase que extinção de Reservas Legais no Brasil.

167. Trata-se de dispositivo **altamente impactante ao direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado**, com graves consequências para o instituto da Reserva Legal e, assim, para a qualidade de vida da população, conforme comprovam estudos científicos. Vejamos.

168. Inicialmente, há que se considerar que o dispositivo em questão **ignora as distintas funções das referidas modalidades de áreas ambientalmente protegidas** – ou, nos termos utilizados pela Constituição Federal, de Espaços Territoriais Especialmente Protegidos –, previstas nos incisos II e III do artigo 3.º da Lei n.º 12.651/2012. Confira-se:

“II - Área de Preservação Permanente - APP: área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas;

III - Reserva Legal: área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, delimitada nos termos do art. 12, 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.”

169. Por certo, não se pode misturar ou confundir os referidos conceitos legais, como ao final impõe a possibilidade de cômputo de áreas de preservação permanente no percentual de Reserva Legal, uma vez que cada uma dessas modalidades de áreas especialmente protegidas possui **funções específicas consideradas constitucional e legalmente como imprescindíveis à manutenção do equilíbrio ecológico**, qualificado como direito fundamental de toda a coletividade brasileira no artigo 225 da Constituição Federal.

170. Sobre o tema, há que se avaliar atentamente os alertas da ciência especializada, *in verbis*:

“Outro mecanismo utilizado na linha de acabar com a Reserva Legal é permitir o cômputo de APP em Reserva Legal para todos os tipos de

propriedade. O Código em vigor define critérios para garantir a existência das duas áreas, uma vez que elas têm **funções ecossistêmicas diferentes**. **O cômputo generalizado abre a possibilidade de não existência efetiva de Reserva Legal** e manutenção apenas de APP. **Do ponto de vista da reabilitação dos processos ecológicos, de conservação da biodiversidade e do abrigo e proteção da fauna e da flora, isso é um equívoco** (ABC; SBPC, 2012).”<sup>99</sup>

171. Outra consequência do dispositivo é a **significativa redução das áreas efetivamente protegidas a título de Reserva Legal**. Em algumas localidades do País, tal disposição legal pode representar **extensas supressões de vegetação, entre outros impactos**. Confira-se:

“Além do problema citado acima, essa mudança aparentemente simples pode se converter em um **sério risco em áreas já extremamente desmatadas, como alguns estados do Sudeste do Brasil**. **Em casos mais extremos, alguns estados podem ser até considerados como tendo um excesso de áreas protegidas**. O resultado nestes casos é que apenas a vegetação das UCs e APPs seriam protegidas por lei, e num cenário pessimista, mas não impossível, **toda vegetação remanescente seria suprimida**. Neste caso, e **levando-se em conta os exemplos já citados neste trabalho, a perda de espécies em algumas regiões do país poderia chegar a níveis muito altos, e não previsíveis em sua totalidade**, embora incluindo o aumento da vulnerabilidade de muitas espécies ameaçadas.”<sup>100</sup>

172. Como se isso não fosse suficiente, estudos científicos ainda apontam para **drásticos efeitos** da eventual manutenção do artigo 15 em questão sobre os diversos tipos de **fauna, afetando negativamente o equilíbrio ecológico**. Veja-se o exemplo dos impactos sobre a avifauna (aves):

“Outra mudança que está sendo proposta no atual Código Florestal refere-se à **inclusão da APP no cômputo da Reserva Legal**. Como citado anteriormente, muitas aves são dependentes de matas ripárias. Da mesma forma **outras espécies dependem de matas que não estão necessariamente associadas às APPs**. Em uma área de Mata Atlântica Anjos et al. (2007) comparou a comunidade de aves entre uma mata ripária e uma mata situada em terreno mais alto, sem influência do rio. Do total de 145 espécies registradas, apenas 81 estavam presentes em ambos os tipos de mata, sendo que as diferentes guildas consideradas também variavam entre os dois tipos de mata. **Esse trabalho deixa clara a diferença em relação à composição de espécies dentro e fora das APPs sendo crucial a**

---

<sup>99</sup> SAUER, Sérgio; FRANCA, Franciney Carreiro de. “Código Florestal, função socioambiental da terra e soberania alimentar.” *In*: Caderno CRH, Salvador, v. 25, n.º 65, Ago. 2012. p. 294. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010349792012000200007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010349792012000200007&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 11.09.2014.

<sup>100</sup> FREITAS, A.V.L. “Impactos potenciais das mudanças propostas no Código Florestal Brasileiro sobre as borboletas.” *In*: Biotaneotropica, Campinas, v. 10, n.º 4. p. 56. Disponível em: <<http://www.biotaneotropica.org.br/v10n4/pt/abstract?article+bn00810042010>>. Acesso em 25.06.2014.

**manutenção dessa heterogeneidade ambiental para a conservação da comunidade de aves florestais.**<sup>101</sup>

173. E segue a ciência em suas considerações técnicas sobre os graves impactos do referido dispositivo legal:

“A combinação ou a incorporação da área da reserva legal com as APP não faz sentido biológico, nem dialoga com a lógica de uma paisagem que deve preservar uma cobertura de vegetação nativa acima de 30%. De acordo com estudos científicos recentes (Pardini et al., 2010), essa faixa de percentual representa um limiar importante, abaixo do qual os **riscos de extinção de espécies aumentam muito rapidamente**. Esse cálculo combinado tende a causar um **efeito especialmente impactante**, pois poderá favorecer a redução da cobertura florestal da Amazônia para níveis abaixo de 60%, **percentual hoje considerado como um limiar crítico para a manutenção da conectividade (ou continuidade) física da floresta.**”<sup>102</sup>

174. Por fim, para demonstrar que os efeitos sinérgicos se estendem e afetam inclusive os recursos imprescindíveis para a sobrevivência dos seres humanos, vale observar os **impactos sobre a qualidade/quantidade de água**:

“Medeiros *et al.* (2011) afirmam que, no estado de São Paulo, o custo de tratamento das águas na Bacia do Rio Piracicaba, que apresenta apenas 4,3% de cobertura florestal, é cerca de 13 vezes superior ao custo para tratar as águas do Sistema Cantareira, onde são mantidos 27,2% da vegetação nativa.”<sup>103</sup>

175. Diante dessas considerações e conclusões científicas, não há dúvida acerca da inconstitucionalidade do referido artigo 15 da Lei n.º 12.651/2012, uma vez que a sua eventual manutenção seria responsável por **significativas consequências negativas ao equilíbrio ecológico, elemento nuclear do direito fundamental difuso instituído no artigo 225 da Constituição Federal.**

#### **E) Interpretação conforme a Constituição Federal do artigo 28: exclusão das hipóteses de área subutilizada e de má utilização de área.**

“Art. 28. Não é permitida a conversão de vegetação nativa para uso alternativo do solo no imóvel rural que possuir área abandonada.”

176. A restrição legal à conversão de vegetação nativa para o uso

---

<sup>101</sup> DEVELEY, P.F.; e PONGILUPPI, T. “Potential impacts of the changes proposed in the Brazilian Forest Code on birds.” In: *Biota Neotropica*, Campinas, v. 10, n.º 4. p. 44. Disponível em: <<http://www.biotaneotropica.org.br/v10n4/en/abstract?article+bn00610042010>>. Acesso em 25.06.2014.

<sup>102</sup> LIMA, André; e BENSUSAN, Nurit (coords.). Ob. cit., p. 24.

<sup>103</sup> Idem, p. 17.



alternativo do solo encontrava previsão no artigo 37-A da revogada Lei n.º 4.771/1965, que a previa para as seguintes hipóteses: área abandonada, área subutilizada e área utilizada de forma inadequada.

177. O atual artigo 28 da Lei n.º 12.651/2012 retirou do antigo texto legal duas dessas hipóteses – área subutilizada e área utilizada de forma inadequada –, mantendo a restrição apenas para os casos de área abandonada.

178. Sobre o tema, é preciso ter em mente que a limitação legal que impossibilita a conversão de áreas vegetadas para uso alternativo do solo possui fundamento constitucional de existência o princípio da *função social e socioambiental da propriedade*, uma vez que **não se pode conceber a ocorrência de desmatamentos em áreas onde não há aproveitamento adequado do solo em termos de produtividade.**

179. A saber, se a área passível para atividades agropecuárias não é devidamente ocupada para tal desiderato, não haveria justificativa para se permitir novas supressões de vegetação. Em outras palavras, sendo a preservação da vegetação nativa essencial para a efetividade do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, inclusive relativamente aos serviços ambientais que produz para a qualidade de vida de toda a sociedade, **não se pode conceber a sua supressão em casos em que há evidente desnecessidade, como ocorre com os casos de área subutilizada e de área utilizada de forma inadequada.**

180. Assim, ao se retirar do texto legal as hipóteses de área subutilizada e área utilizada de forma inadequada para fins da restrição de conversão de novas áreas para uso alternativo do solo, a nova norma impõe **retrocessos legislativo injustificável e violador do princípio constitucional da função social e socioambiental da propriedade, além de afrontar o dever geral de proteção ambiental**, contido no artigo 225 da Constituição Federal.

181. Daí a necessidade de se estabelecer a interpretação conforme a Constituição do artigo 28 da Lei n.º 12.651/2012, para que a vedação de desmatamento para uso alternativo do solo se aplique não apenas aos imóveis com áreas abandonadas, mas também àqueles com áreas subutilizadas e utilizadas de forma inadequada, na linha definida pela legislação em vigor, notadamente o artigo 6.º, §§ 3.º e 4.º da Lei n.º 8.629/1993.

**F) Inconstitucionalidade do artigo 66, § 3.º: permissão de plantio de espécies exóticas para recomposição de Reserva Legal.**

“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 com exóticas ou frutíferas**, 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.”

182. O dispositivo em referência consiste em um dos mais graves retrocessos impostos pela nova Lei n.º 12.651/2012, já que desconfigura por completo o instituto da Reserva Legal.

183. Sobre o tema, relevante ter em mente que, ao determinar a criação de espaços territoriais especialmente protegidos – como a Reserva Legal –, a Constituição Federal expressamente estabeleceu ser “vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção” (artigo 225, § 1.º, inciso III), além de determinar o dever de “preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas” (artigo 225, § 1.º, inciso I).

184. No caso, a disposição contida no § 3.º do artigo 66 da Lei n.º 12.651/2012, que permite a recomposição de Reserva Legal mediante “o plantio intercalado de espécies nativas com exóticas ou frutíferas”, desnatura por completo as funções da Reserva Legal, expressamente qualificadas no artigo 3.º, III: “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.”

185. No ponto, como bem descrito no Parecer Técnico n.º 138/2011, elaborado por analistas periciais do Ministério Público Federal, caso não seja declarada a inconstitucionalidade do referido artigo 66, § 3.º, da Lei n.º 12.651/2012, “**as Reservas Legais recompostas com o uso de espécies exóticas serão, na realidade, áreas agrícolas**” (fls. 25).

186. Para além dos efeitos negativos do dispositivo em questão no equilíbrio ecológico como um todo, vale destacar o seu **impacto sobre a fauna**, conforme se pode verificar pelos excertos transcritos abaixo:

“Plantações de espécies exóticas utilizadas como recurso madeireiro, como Eucalyptus e Pinus, geralmente abrigam uma fauna bastante depauperada. Diversos estudos têm encontrado que plantações de eucalipto abrigam um

menor número de espécies de mamíferos que florestas primárias e secundárias nativas, sejam na Amazônia (Barlow et al. 2007), sejam na Mata Atlântica (Umetsu & Pardini 2007). A descaracterização das RL acarretará em **quedas populacionais e extinções locais de diversas espécies de mamíferos.**”<sup>104</sup>

“Muitas espécies dependem de plantas específicas. Por exemplo, algumas espécies depositam seus ovos especificamente em bromélias (e.g., *Scinax* spp., *Dendrophryniscus* spp., *Phyllodytes* spp.), outras em ocos de árvores (e.g., *Trachycephalus* spp. e *Osteocephalus* spp.), ou de bambus (*Flectonotus* spp.) e algumas (e.g., *Phyllomedusa* spp., *Hyalinobatrachium* spp., *Dendropsophus* spp. e *Vitreorana* spp.) depositam ovos em folhas às margens de corpos d’água que devem ter um tamanho e maleabilidade adequados. Portanto, o uso de espécies exóticas na revegetação de áreas de Reserva Legal poderá **impactar negativamente a reprodução de espécies de anfíbios com estas características.**”<sup>105</sup>

“Esse processo de restauração deve ser realizado com espécies nativas, já que trabalhos realizados tanto na Amazônia como na Mata Atlântica demonstraram que **os reflorestamentos com exóticas abrigam uma diversidade de aves significativamente menor.**”<sup>106</sup>

187. Tais conclusões foram confirmadas pelo estudo “Código Florestal: por um debate pautado em ciência”, que analisou casos práticos relacionados aos efeitos nocivos da restauração da Reserva Legal mediante plantio de espécies exóticas cumuladas com nativas, *in verbis*:

“Um estudo (Spina e Martins, não publicado, citado por Marques et al., 2010) realizado na região de Itirapina, Estado de São Paulo, comparou a herpetofauna de uma área preservada de campo cerrado com a de uma área contígua de plantação de eucalipto. Menos de um terço das espécies encontradas no campo cerrado adjacente foi encontrada dentro do eucaliptal, evidenciando **o forte efeito negativo advindo da substituição da vegetação nativa por uma plantação de árvores.**

Em uma área de Mata Atlântica, no litoral sul de São Paulo, na região da Jureia, a substituição da mata por bananais causou a **diminuição da abundância de serpentes** arborícolas do gênero *Chironius*, que, assim como outros répteis arborícolas, parecem depender fortemente das

<sup>104</sup> GALETTI, Mauro et al. “Mudanças no Código Florestal e seu impacto na ecologia e diversidade dos mamíferos no Brasil.” *In*: *Biota Neotropica*, Campinas, v. 10, n.º 4. Dez. 2010. p. 50. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1676-06032010000400006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1676-06032010000400006&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 25.06.2014.

<sup>105</sup> TOLEDO, L.F.; CARVALHO-E-SILVA, S.P.; SÁNCHEZ, C.; ALMEIDA, M.A.; e HADDAD, C.F.B. “The review of the Brazilian Forest Act: harmful effects on amphibian conservation.” *In*: *Biota Neotropica*, Campinas, v. 10, n.º 4. Dez. 2010. p. 37. Disponível em: <<http://www.biotaneotropica.org.br/v10n4/en/abstract?article+bn00410042010>>. Acesso em 25.06.2014.

<sup>106</sup> DEVELEY, Pedro Ferreira; PONGILUPPI, Tatiana. “Impactos potenciais na avifauna decorrentes das alterações propostas para o Código Florestal Brasileiro.” *In*: *Biota Neotropica*, Campinas, v. 10, n.º 4. Dez. 2010. p. 45. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1676-06032010000400005&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1676-06032010000400005&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em 25.06.2014.

condições estruturais da vegetação original (Marques et al., 2010). Resultados semelhantes foram obtidos por Pontes et al. (2009) estudando a comunidade de serpentes da Serra do Medanha, no Estado do Rio de Janeiro, em três tipos de ambientes: mata pouco perturbada, mata secundária e monocultura de bananeiras. Os autores observaram uma **acentuada redução na abundância, riqueza, diversidade e biomassa de serpentes quando a floresta nativa é substituída pela monocultura de bananeiras.**<sup>107</sup>

188. Em suma, como conclui a comunidade científica: “a literatura aponta que o potencial dos SAF [sistemas agroflorestais] simples para a conservação é bastante limitado, **não garantindo o pleno cumprimento das funções da RL, sobretudo quanto à proteção da biodiversidade.**”<sup>108</sup>

189. Importante registrar que o artigo 44, § 2.º, da revogada Lei n.º 4.771/1965 previa a possibilidade de plantio de espécies exóticas apenas de forma temporária. A inovação da nova Lei Florestal permite que tal possibilidade seja feita de forma permanente, afetando drasticamente as funções da Reserva Legal, como anuncia a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência – SBPC:

“A principal motivação que justifica a RL é o uso sustentável dos recursos naturais nas áreas de menor aptidão agrícola, o que possibilita conservação da biodiversidade nativa com aproveitamento econômico, além da diversificação da produção. Por isto, na recuperação das RLs degradadas, **o possível uso temporário inicial de espécies exóticas não pode se transformar em uso definitivo.**”<sup>109</sup>

190. Diante disso, não há dúvida de que, nos dizeres de Daniel Roberto Fink, trata-se de “regra contendo real prejuízo ao meio ambiente”<sup>110</sup>, sendo certa a inconstitucionalidade do artigo 66, § 3.º, da Lei n.º 12.651/2012, por violar o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo-lhe grave e inaceitável retrocesso ao seu núcleo essencial, bem como por violar o artigo 225, § 1.º, incisos I, III e VII, da Constituição Federal.

---

<sup>107</sup> LIMA, André; e BENSUSAN, Nurit (coords.). Ob. cit., p. 38.

<sup>108</sup> MARTINS, Tatiana Parreiras; RANIERI, Victor Eduardo Lima. “Sistemas agroflorestais como alternativa para as reservas legais.” *In: Ambiente e sociedade*, São Paulo, v. 17, n.º 3, Set. 2014. p. 88. Disponível em : [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1414-753X2014000300006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-753X2014000300006&lng=en&nrm=iso). Acesso em 07.06.2015.

<sup>109</sup> SBPC – Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência. “O Código Florestal e a Ciência: Contribuições para o diálogo.” Ob. cit., p. 23.

<sup>110</sup> FINK, Daniel Roberto. *In: MILARÉ, Édís; MACHADO, Paulo Afonso Leme. “Novo Código Florestal”*. Ob. cit., p. 486.

**G) Inconstitucionalidade do artigo 48, § 2.º, e do artigo 66, § 5.º, incisos II, III, IV, e § 6.º: possibilidade de compensação de Reserva Legal em áreas sem identidade ecológica, atendendo apenas o critério de “mesmo bioma”.**

“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.

(...)

§ 2.º 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:

(...)

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

(...)

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.**

§ 6.º As áreas a serem utilizadas para compensação na forma do § 5.º 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.”

191. A exemplo do item anterior, os dispositivos em questão estão entre aqueles que impõem as mais graves consequências para a proteção da vegetação nativa do País, constituindo retrocesso ensejador de patente violação ao direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, além de outras violações constitucionais.

192. Sobre o tema, importante considerar que o antigo Código Florestal, em seus artigos 16, inciso II, e 44, inciso III, determinava que a compensação de Reserva Legal poderia ser dar apenas e tão **somente se efetivada dentro da mesma microbacia hidrográfica** e na hipótese de **as áreas possuírem equivalência ecológica**. A única exceção a esta regra, prevista no § 4.º do mesmo artigo 44, permitia a compensação na mesma bacia hidrográfica no caso de haver impossibilidade técnica se

realiza-la dentro na mesma microbacia – e, ainda assim, desde que atendidos critérios restritivos.

193. Tais determinações na revogada Lei encontravam contundente amparo técnico-científico, pois, como se evidenciará abaixo, “a compensação como instrumento para recuperação de RL [Reserva Legal] **só faz sentido se for entre áreas de equivalência ecológica (composição, estrutura e função) e o mais próximas entre si.**”<sup>111</sup> Ademais, como aponta relevante estudo técnico sobre o tema, “a ideia de permitir a compensação na MBH [microbacia hidrográfica] justifica-se pelo princípio ecológico de que a medida compensatória deve ser aplicada perto de onde ocorre o impacto.”<sup>112</sup>

194. A nova Lei n.º 12.651/2012, contudo, alterou drasticamente os requisitos para a compensação de Reserva Legal, notadamente em relação à localização da área a ser utilizada para a compensação, o que impõe seríssimas consequências ao equilíbrio ecológico brasileiro. Se antes tal hipótese só era permitida se a área se encontrasse na mesma microbacia, os artigos 48, § 2.º, e 66, § 5.º, incisos II, III, IV, e § 6.º, **possibilitam que a compensação seja realizada com qualquer área que esteja no mesmo bioma da área irregularmente desmatada, o que significa permitir a compensação entre áreas com milhares de quilômetros de distância entre si.**

195. Com efeito, esse é um dos principais pontos da nova Lei n.º 12.651/2012 atacados pela comunidade científica, que aponta, de forma unânime, que o critério único para a compensação de Reserva Legal – dentro do mesmo bioma – é medida **absolutamente insuficiente** para garantir a proteção dos ecossistemas e para o atendimento das funções da Reserva Legal – já anunciadas acima –, **em razão da amplitude territorial dos biomas.**

196. Nesse sentido, estudo técnico aponta que “a sugestão de que a compensação ambiental possa ser feita dentro de um mesmo bioma, o que pode significar **potencialmente mais de 3000 km entre a área desmatada e a compensação**, pode implicar em **perdas irreparáveis** de espécies em algumas áreas já criticamente devastadas e ameaçadas.”<sup>113</sup>

197. Sobre o mencionado desvirtuamento das funções da Reserva Legal em razão dos dispositivos legais ora questionados, assim conclui a ciência:

---

<sup>111</sup> SILVA, Jessica Santos da. “Compensação de reserva legal no Estado de São Paulo: uma análise da equivalência ecológica.” Dissertação de Mestrado em Ciências da Engenharia Ambiental - Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2013, p. 20. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/18/18139/tde-31102013-091614/>>. Acesso em 08.10.2014.

<sup>112</sup> SPAROVEK, Gerd et al. “A revisão do Código Florestal brasileiro.” *In*: Novos estudos – CEBRAP, São Paulo, n.º 89, Mar. 2011. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010133002011000100007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010133002011000100007&lng=en&nrm=iso)> Acesso em 25.08.2014.

<sup>113</sup> Freitas, A. V. L. Ob. cit., p. 56

“Do ponto de vista funcional, os serviços ecossistêmicos prestados pela vegetação natural das áreas de reserva legal são muitas vezes restritos ao imóvel de exploração agrícola e ao seu entorno imediato, como controle natural de pragas e de doenças e amenização dos efeitos provocados pela estiagem (DELALIBERA *et. Al.* 2008; SBPC/ABC, 2012). Tais serviços, assim como outras funções ecológicas cumpridas pelas áreas de reserva legal (bióticas, hídricas, edáficas, climáticas e estéticas), não são repostos na sua área original por qualquer forma de compensação.”<sup>114</sup>

198. De fato, serão drásticos os **impactos negativos à fauna e à flora** caso não declarada a inconstitucionalidade dos artigos em tela, como apontam os estudos abaixo transcritos:

“Esta proposição ignora por completo a biogeografia de espécies de anfíbios neotropicais. Anfíbios encontrados ao Norte da Mata Atlântica não são os mesmos encontrados ao sul; as espécies do Leste da Amazônia não são as mesmas que ocorrem no oeste amazônico; e assim por diante. Neste contexto, **esta proposta não é justificável e acarretará em perdas de espécies nas áreas desmatadas.**”<sup>115</sup>

“Grupos de organismos com padrões de distribuição mais localizados, como os répteis, tendem a ser mal representados em estratégias de conservação de foco amplo, baseadas em grandes unidades da paisagem (ver Araújo *et al.* 2001). Alguns gêneros de répteis são compostos por espécies que raramente co-ocorrem em mesma área. Assim, ações de conservação em escalas reduzidas, em unidades naturais como microbacias, são mais adequadas para representar a variação da composição de espécies entre áreas (ver Nogueira *et al.* 2010, para estudo com ictiofauna).”<sup>116</sup>

199. Outro aspecto relevante a se considerar diz respeito aos efeitos negativos da fragmentação florestal gerada, com graves prejuízos ao equilíbrio ecológico. Confira-se:

“Os estudos disponíveis indicam que a fragmentação florestal causa uma diversidade de efeitos, alterando o tamanho e a dinâmica das populações, a composição e a dinâmica das comunidades, as interações tróficas e os processos ecossistêmicos. Todos estes efeitos tendem a ser mais abruptos nos fragmentos de menor tamanho... Nesse sentido, medidas que diminuam a taxa de desmatamento na ainda relativamente pouco fragmentada paisagem amazônica são urgentes”<sup>117</sup>

---

<sup>114</sup> SILVA, Jessica Santos da. Ob. cit., p.37/38.

<sup>115</sup> TOLEDO, L. F.; CARVALHO-E-SILVA, S. P.; SÁNCHEZ, C.; ALMEIDA, M. A.; e HADDAD, C. F. B. Ob. cit., p. 37.

<sup>116</sup> MARQUES, O. A. V. *et al.* Ob. cit., p. 40.

<sup>117</sup> LAURANCE, William F.; e VASCONCELOS Heraldo L. “Consequências Ecológicas da Fragmentação Florestal na Amazônia.” *In: Oecologia Brasiliensis*, v. 13, n.º 3, Set. 2009, p. 447.

200. Como se não bastasse, outro impacto da ampliação realizada pelos dispositivos legais em comento, antevisto por especialistas, é a concentração das áreas de preservação em locais que, por sua própria natureza, já se encontram preservados, o que dificultaria a recomposição de áreas já degradadas:

“A ampliação exagerada dos polígonos de compensação, como é claramente o caso de considerar todo o bioma, implica o risco de proteger a custos baixíssimos apenas a vegetação natural de regiões tão remotas e tão desprovidas de aptidão para agricultura que já estariam em grande parte protegidas só por isto. Neste caso não haveria um mercado atraente como opção para as áreas em que a pressão de desmatamento efetivamente existe, decorrente da baixa remuneração influenciada pelas áreas remotas.”<sup>118</sup>

201. Em estudo específico sobre o mecanismo da compensação no Estado de São Paulo, constatou-se que a ampliação da área de compensação – de “microbacia”, como previa a Lei n.º 4.771/1965, para “bioma” – traria consequências para a biodiversidade local, entre outros fatores. Observe-se:

“Verificou-se, portanto, que as compensações realizadas considerando os limites das bacias hidrográficas do Estado, conforme determina a legislação Estadual, não garantem a proteção das fitofisionomias originais de cada região e permitem a intensificação dos contrastes em termos biológicos na escala da paisagem. A ampliação do polígono de compensação para o âmbito do bioma tende a potencializar a criação desses contrastes. Assim, de modo a garantir a representatividade das diferentes fitofisionomias e comunidades vegetais numa escala regional e a manutenção da biodiversidade local, recomenda-se que as compensações de reserva legal ocorram entre áreas que sejam minimamente: (i) equivalentes ecologicamente; (ii) e estejam situadas no máximo grupos de municípios limítrofes, onde é provável que haja uniformidade ambiental e, conseqüentemente, maior similaridade florística”.<sup>119</sup>

202. Para tornar mais claro o que se aduz, a flexibilização promovida pelos artigos em questão, estendendo de “microbacia” para “bioma” o critério de localização para a compensação de Reserva Legal, permitirá situações absurdas, como:

(i) Uma área de Reserva Legal irregularmente desmatada no Estado do Rio Grande do Sul sendo compensada com uma área no Estado do Rio Grande do Norte ou da Paraíba;

(ii) Uma área de Reserva Legal irregularmente desmatada no Estado do Mato Grosso sendo compensada com uma área no Estado do Amapá ou de

---

<sup>118</sup> SPAROVEK, Gerd *et al.* Ob. cit., p. 129.

<sup>119</sup> SILVA, Jessica Santos da. RANIERI, Victor Eduardo Lima. Ob. cit., p. 84.



Roraima;

(iii) Uma área de Reserva Legal irregularmente desmatada no Estado do Paraná ou do Mato Grosso do Sul sendo compensada com uma área no Estado do Maranhão; ou, ainda,

(iv) Uma área de Reserva Legal irregularmente desmatada no Estado do São Paulo, que sofre com a crise hídrica e com a ausência de vegetação nativa, sendo compensada com uma área no Estado do Maranhão ou do Rio Grande do Norte.

203. Veja-se o mapa dos biomas brasileiros que confirmam tais conclusões:



Fonte dos dados: IBGE e MMA (2004).

204. Em suma, como conclui a comunidade científica, “as compensações previstas indistintamente no âmbito do bioma poderão levar a **trocas entre áreas que não têm equivalência ecológica em termos de composição de espécies, de estrutura**

ou de função.”<sup>120</sup>

205. Diante de todos esses elementos técnico-jurídicos, não há dúvida acerca da patente inconstitucionalidade dos artigos 48, § 2.º, e 66, § 5º, incisos II, III, IV, e § 6.º, da Lei n.º 12.651/2012, por imporem gravíssimos retrocessos ao direito fundamental previsto no artigo 225 da Constituição Federal, afetando drasticamente o equilíbrio ecológico brasileiro, além do dever de preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e o dever geral de proteção ao meio ambiente.

#### H) Inconstitucionalidade do artigo 12, *in fine*, e do artigo 68: consolidação de área de Reserva Legal desmatada.

“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: (...)**”

“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.

§ 1.º 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.

§ 2.º 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.”

206. Os artigos 12, *in fine*, e 68 representam um dos maiores retrocessos ao direito difuso ao meio ambiente ecologicamente equilibrado promovidos pela Lei n.º 12.651/2012, com graves impactos negativos já sentidos na prática, sendo inclusive sedimentados no âmbito das regulamentações editadas no âmbito nos Estados federativos.

207. Seu núcleo dispositivo consiste na *dispensa de recomposição de*

---

<sup>120</sup> Idem, p. 122.

*Reserva Legal* para os proprietários 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. Passamos, então, ao desate do impasse acerca a constitucionalidade ou não dos referidos dispositivos legais.

208. Em regra, as inovações legislativas, principalmente no que concerne a normas públicas de ocupação de solo e proteção florestal, tornam desconformes situações ocorridas sob o império da lei antiga. Foi o que ocorreu com a Reserva Legal, como já descrito acima, quando do introito acerca do objeto da presente ADI n.º 4901.

209. Daí surgem inúmeros questionamentos que, em última análise, refletem conflitos na aplicação da lei no tempo. *De um lado*, alguns argumentam pela prevalência do direito de toda a coletividade ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, das já mencionados medidas imprescindíveis para a garantia desse direito fundamental – tais como aquelas previstas nos incisos I, III e VII do § 1.º do artigo 225, mais diretamente relacionadas ao instituto da Reserva Legal – e do princípio da função socioambiental da propriedade. *De outro*, alega-se que é a irretroatividade da lei, notadamente em razão da presença de direito adquirido e ato jurídico perfeito, o princípio constitucional a ser aplicado.

210. Evidente que, como é de conhecimento notório, aparentes conflitos entre direitos fundamentais, devido à identidade de sua hierarquia normativa, devem ser resolvidos em cada caso concreto, não podendo ser objeto de prévia e genérica definição sobre a prevalência de um sobre o outro. Vejamos, então, qual é a solução ofertada pelo ordenamento jurídico para o caso da Reserva Legal.

211. Muito já explanamos sobre o direito fundamental difuso ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, dispensando-se comentários adicionais. Sobre *a irretroatividade da lei*, tal princípio converte-se em preceito de política legislativa, incorporado como regra geral pelo artigo 5.º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, segundo o qual “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”, e pelo artigo 6.º da Lei de Introdução ao Código Civil, o qual estabelece que a “lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada.”<sup>121</sup>

212. Pois bem. Em relação ao tema da Reserva Legal, é preciso estar atento a uma *premissa inicial relevantíssima*, a qual, por si só, é capaz de solucionar a questão da inconstitucionalidade dos artigos 12 e 68 da Lei n.º 12.651/2012: **o surgimento ou não do ato jurídico perfeito e do direito adquirido relativamente ao tema da Reserva Legal.**

---

<sup>121</sup> Lei de Introdução do Código Civil, Decreto-Lei n.º 4.657/1942.

213. Para tanto verificar, é preciso recordar que, nos termos da sedimentada *Súmula 473* desse e. Excelso Pretório, **somente se efetivam o ato jurídico perfeito e o direito adquirido** se os atos praticados pelo indivíduo estiverem de **acordo com a legislação em vigor à época, ou seja, forem lícitos**.

214. No caso da supressão de vegetação nativa – critério utilizado pelos artigos 12 e 68 para afastar a obrigatoriedade de recomposição de Reserva Legal, em detrimento dos direitos fundamentais socioambientais mencionados – **a sua legalidade, de acordo com a revogada Lei n.º 4.771/1965, dependia diretamente de dois critérios objetivos**: (i) da **averbação da Reserva Legal** na matrícula do imóvel (artigo 16 do revogado Código Floresta); e (ii) da **autorização para supressão de vegetação** (artigo 19 da mesma Lei n.º 4.771/1951).

215. Desse modo, **apenas poderia se cogitar a existência de ato jurídico perfeito e direito adquirido** para fins de dispensa da obrigatoriedade de recompor Reserva Legal **no caso de supressão de vegetação nativa que, além de respeitar os percentuais estabelecidos à época, tenha sido objeto de autorização prévia** do Poder Público em propriedade **provida de averbação de Reserva Legal na matrícula**.

216. Nada mais óbvio, já que, caso não atendidos esses dois requisitos, a supressão de vegetação realizada preteritamente terá sido **eivada de patente ilegalidade, o que impede a incidência de qualquer ato jurídico perfeito e direito adquirido que se pretenda cogitar**.

217. Apesar da obviedade de tais considerações, os artigos 12 e 68 do novo Código Florestal, como visto, **desrespeitam flagrantemente a necessidade de se atender à legalidade para o surgimento de eventuais ato jurídico perfeito e direito adquirido**, dispensando a recomposição de Reserva Legal aos proprietários que já tenham realizado desmatamento, **ainda que tal ato danoso tenha sido realizado em absoluto descompasso com a legislação**.

218. Com isso, os dispositivos ora questionados pretendem privilegiar o princípio da irretroatividade da lei **mesmo em hipóteses sobre as quais incorre ato jurídico perfeito ou direito adquirido**, em detrimento do direito fundamental de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

219. Por certo, **jamais poderiam** os dispositivos legais ora questionados estabelecer que **atividades ilegais** – como o desmatamento desprovido de prévia autorização da supressão de vegetação e sem a necessária averbação da Reserva Legal – **constituam fato gerador de ato jurídico perfeito ou direito adquirido**, capaz de afastar a aplicação da limitação administrativa da Reserva Legal, imposta legalmente a

todas as propriedades rurais brasileiras como corolário das já mencionadas disposições constitucionais que a resguardam.

220. Assim, somente por essa razão, os artigos 12, *in fine*, e 68 mostram-se **absolutamente inconstitucionais**, pois definem como fato ensejador do ato jurídico perfeito e do direito adquirido a supressão de vegetação nativa **desprovida de legalidade**.

221. *Ainda que assim não fosse*, o que se admite apenas por cautela, no caso das atividades agrossilvipastoris, não há que se falar na prevalência de ato jurídico perfeito e direito adquirido sobre a imperiosidade de se recompor Reserva Legal, limitação administrativa de ordem pública, imprescindível para o equilíbrio ecológico e para a garantia da sadia qualidade de vida das presentes e futuras gerações. Vejamos.

222. De início, há que se distinguir as *edificações (obras concluídas) das atividades ou usos contínuos da propriedade*, em razão de haver nas primeiras uma situação definitivamente consolidada (ato jurídico perfeito e, portanto, direito adquirido), ao contrário das segundas.

223. No que tange às primeiras, a legislação ambiental não poderia retroagir de forma a atingir *edificações que tenham sido constituídas* em estrita conformidade com a legislação aplicável à época, ressalvadas as situações em que a aplicação retroativa da lei ambiental se mostre imprescindível para a manutenção do equilíbrio ecológico, oportunidade em que a questão poderá ser resolvida mediante o pagamento de indenização.

224. Para melhor entendimento, antigas obras humanas (tais como pontes, prédios industriais, monumentos etc.), muito embora possam ter alterado desfavoravelmente o ambiente natural, integram hoje o ambiente efetivamente construído e sedimentado – desde que, é claro, tenham sido realizadas nos termos dos preceitos legais da época.

225. Assim, quando se tratar de *edificações* regularmente construídas sob a égide de lei antiga, embora estejam em desconformidade com nova lei florestal, é possível sustentar a incidência de *ato jurídico perfeito*, tal qual ocorre com as edificações urbanas perante a edição de uma eventual nova lei de uso de solo.

226. ***O mesmo, contudo, não acontece em caso de exercício contínuo de atividade potencial ou efetivamente poluidora ou degradadora, como as atividades agropastoris, silviculturais, dentre outras*** – atividades estas expressamente consideradas pela legislação pátria como sendo potencialmente degradadoras do meio ambiente, conforme o rol constante do “anexo 1” da Resolução CONAMA 237/97, que disciplina

o Licenciamento Ambiental.

227. À evidência, nessas atividades contínuas de uso do solo *não há situação consolidada*, isto é, finda antes do advento da nova legislação. Pelo contrário, o que existe é a *perpetração da atividade ao longo do tempo*, o que faz com que surja a necessidade de se adequar às alterações do ordenamento jurídico.

228. A uma, porque a ordem econômica<sup>122</sup> e a livre iniciativa são norteadas pela defesa do meio ambiente, assim como o exercício do direito de propriedade, garantindo a necessidade de se atender à função socioambiental da propriedade, o que necessariamente inclui a incidência das limitações administrativas ambientais (Reserva Legal), como disciplinado em diversos dispositivos constitucionais e no artigo 2.º, inciso I, do Estatuto da Terra – já mencionado.<sup>123</sup>

229. A duas, porque as normas editadas com o escopo de defender o meio ambiente, por serem de *ordem pública*, de interesse de toda a coletividade e essenciais à sadia qualidade de vida de toda a população – com efeitos sobre a qualidade/quantidade de recursos hídricos, a disponibilidade de potenciais energéticos, as mudanças climáticas etc. –, têm aplicação imediata e incidem não apenas aos fatos ocorridos sob sua vigência, como também às consequências e aos *efeitos atuais e futuros*<sup>124</sup> dos fatos ocorridos sob a égide da lei anterior. Essas normas só não atingirão os fatos ou relações jurídicas já *definitivamente exauridos* antes de sua edição<sup>125</sup>, como é o caso das *edificações legalmente erigidas e findas*, conforme exposto acima, por estar configurado, nessas situações, ato jurídico perfeito.

230. É o que determina o postulado jurídico, sedimentado pela doutrina, segundo o qual “*não existe direito adquirido de poluir ou degradar*”, o qual, vale registrar, *é aplicável aos casos de atividades e usos que se protraem no tempo*.

231. Na realidade, as *contínuas atividades* potencialmente degradadoras, bem como os imóveis não edificados e seus respectivos usos, **devem adequar-se às exigências ambientais supervenientes**, assim como ocorre nas áreas de saúde, segurança do trabalho, com normas de trânsito e outras normas de ordem pública, que podem alcançar os efeitos de atos e fatos constituídos sob o império da norma anterior e que se protraem no tempo.

---

<sup>122</sup> Artigo 170, VI, da Constituição Federal.

<sup>123</sup> MILARÉ, Édis; e BENJAMIN, Antonio Herman V. “Estudo prévio de impacto ambiental: teoria, prática e legislação.” São Paulo: Revista dos Tribunais. 1993, p. 107.

<sup>124</sup> RÁO, Vicente. “O direito e a vida dos direitos.” 5.ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999, p. 382.

<sup>125</sup> FERRAZ, Antonio Augusto Mello de Camargo; MILARÉ, Édis; e MAZZILLI, Hugo Nigro. “O Ministério Público e a questão ambiental na Constituição.” São Paulo: Ministério Público de São Paulo, 1992, p. 159.

232. Tal orientação se aplica com vigor em relação à legislação ambiental, uma vez que ainda são recentes e passíveis de aprofundamento os conhecimentos científicos, sociais, antropológicos, biológicos, físicos, geográficos e outros tantos sobre os efeitos da ação humana no equilíbrio ecológico. Conforme evolui o conhecimento científico e a conscientização da sociedade sobre o tema, avança também a necessidade de estabelecimento de novas regras para disciplinar a relação homem/natureza. E tais normas devem necessariamente ser observadas, já que delas depende a qualidade de vida de toda a coletividade, entre outros diversos componentes ambientais imprescindíveis para a sobrevivência do ser humano – como prevê, inclusive, o artigo 225 da Constituição Federal.

233. É exatamente este o caso das *limitações administrativas ambientais*, como a Reserva Legal, que trazem em si os avanços e progressos sociais e socioambientais da nossa civilização. Realmente, não teria sentido instituir Reserva Florestal Legal se esta não pudesse alcançar as propriedades rurais. Se assim não fosse, a simples preexistência do direito de propriedade afastaria a aplicação desta e de outras limitações administrativas, o que é absolutamente desconforme com a orientação constitucional vigente; ainda mais sob a ótica da efetividade do ordenamento jurídico, objetivo maior do Direito.

234. É isto precisamente o que acontece no caso sob análise. A evolução da legislação florestal – como a Medida Provisória 2166-67/2001 –, ao alterar o percentual da Reserva Florestal Legal, impôs a obrigação de alterá-la de forma geral a todo e qualquer imóvel rural. E, como visto na introdução do capítulo sobre a presente ADI n.º 4901, tal ampliação dos percentuais de Reserva Legal ocorreu em razão do avanço científico e das necessidades efetivamente verificadas no País em torno da ampliação da proteção da vegetação nativa, já que se trata de tema umbilicalmente ligado a diversas questões sociais, econômicas, de saúde, de segurança hídrica e outras, como exposto ao longo da presente manifestação, todas relevantíssimas para a sociedade brasileira.

235. E a aplicação dessa “nova” legislação não ofende as garantias constitucionais do direito adquirido, do ato jurídico perfeito e da coisa julgada, tendo em vista que **não há situação consolidada a ser observada**, por se tratar de atividades contínuas, que se protraem no tempo, sobre as quais, portanto, não há qualquer consolidação de atos ou fatos jurídicos.

236. Aliás, **ainda que se considerasse haver direito adquirido ou ato jurídico perfeito a ser observado, a ponderação dos direitos fundamentais e princípios constitucionais em aparente conflito deveria necessariamente ser solucionada através de indenização**<sup>126</sup>, jamais se podendo cogitar o afastamento

---

<sup>126</sup> Nesse sentido: Superior Tribunal de Justiça. 1.ª Turma. Recurso Especial n.º 978.558/MG. Relator:

integral da imperiosa necessidade de recomposição de Reserva Legal em todo o País.

237. Nesse sentido, ainda que se trate a Reserva Legal de limitação administrativa – a qual, via de regra, impede a incidência de indenização, como assentado pelos Tribunais pátrios –, poder-se-ia considerar possível o pagamento de montante indenizatório no caso de estar configurada a responsabilidade (objetiva) do Estado, nos exatos termos previstos no artigo 37, § 6.º, da Constituição Federal.

238. Assim, nos casos em que o proprietário se sentir lesado em razão das alterações legislativas que ampliaram os percentuais de Reserva Legal, poderia ele, pelo menos em tese, pretender a obtenção de indenização a ser paga pelo Estado, caso a responsabilidade do ente estatal esteja, de fato, configurada.

239. Diante disso, conclui-se que, sob qualquer prisma que se analise o tema, o artigo 12, *in fine*, e o artigo 68 da Lei n.º 12.651/2012 encontram-se em **absoluto desacordo com a solução conferida pela Constituição Federal** para a questão do aparente conflito de princípios abordado no presente item.

240. No ponto, vale citar o entendimento do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA sobre o tema, exarado no Parecer nº 904/2002:

“No caso, o direito de propriedade, conquanto resguardado constitucionalmente (art. 5º XXII da CF), é condicionado ao exercício da sua reconhecida função social (artigo 184 e 186, II da CF). Afirma ainda que, “no instante em que a defesa do meio ambiente vira princípio constitucional norteador da ordem econômica (art. 170, VI da CF) - da propriedade privada, portanto -, erige-se em limite ao exercício do direito de propriedade. Assim, desde que o uso da propriedade se divorcie de sua função social, o Poder Público, no exercício do seu poder de polícia, tem o dever de limitá-lo administrativamente”. E aduz que “as normas editadas com o escopo de defender o meio ambiente, por serem de ordem pública, têm aplicação imediata, vale dizer, aplicam-se não apenas aos fatos ocorridos sob a sua vigência, mas também às consequências e efeitos dos fatos ocorridos sob a égide da lei anterior (*facta pendentia*). Essas normas só não atingirão os fatos ou relações jurídicas já definitivamente exauridos antes de sua edição (*facta praeterita*).

Nesse contexto, não há que se falar em retroatividade ou irretroatividade, pois não se admite modificação de situações, atos ou fatos e respectivos direitos e efeitos produzidos no passado, mas somente a regulação dos efeitos presentes/atuais e futuros. O direito já devidamente produzido durante a vigência da lei velha é em essência, por sua própria definição um direito que se encontra sempre adquirido, porque, se não tivesse sido exercido, existiria apenas a simples expectativa de direito, jamais efetivo

---

Ministro Luiz Fux. DJ 15.12.2008. Por igual: ANTUNES, Paulo de Bessa. *In*: MILARÉ, Édís; e MACHADO, Paulo Affonso Leme. “Novo Código Florestal.” Ob. cit., p. 238.



direito.

(...)

De acordo com tal entendimento, consideramos então que a RL anteriormente averbada em 50 % deva, sim, enquadrar-se à legislação vigente e ser adequada para 80 %, em estrita obediência a uma norma legal de ordem pública, de efeito geral e imediato, concluindo-se portanto, pela inexistência de direito adquirido no caso, em função do interesse coletivo prevalente sobre o individual.”

241. No mesmo sentido foi o posicionamento da Advocacia Geral da União – AGU, chancelando o entendimento do IBAMA. Confira-se:

“Como visto, porém, sistema anterior de limitação, pelas razões constitucionais e legais expostas, desde logo admitia a superveniência de outro, possivelmente diverso ou mais grave, pois que é ínsito à tutela florestal legal constitucional a alterabilidade do regime toda vez que se altere a necessidade de mudança de limites. E, de qualquer maneira, seria essencial que já estivesse consumado o exercício da faculdade autorizada pela lei antiga. Donde resulta certo que o direito do proprietário não é garantido a certo limite senão enquanto, em face dele, perdurasse a norma que assim dispusesse além do efetivo exercício, e, por consequência, não é possível ‘adquirir’ direito ao que não pode ser adquirido já que a lei não mais o confere.

Do mesmo modo, não se há de falar em situação jurídica constituída. Para esse efeito, tomando por referência a lição de Roubier (...) a situação jurídica constituída tem como características principais a legitimidade e a oponibilidade, o que significa dizer que a situação jurídica, que se quer ver revestida de capacidade de obstruir a aplicabilidade do direito novo, precisa ter constituído legitimamente, isto é, no caso, a disponibilidade da floresta seja legítima e verdadeira, e possa ser oposta como fato-limite à Administração. Mas como já se viu, se é a propriedade mesma que é inoponível aos limites constitucionais e legais, a eventual situação jurídica de vantagem só prevalecerá enquanto os limites não se modificarem ou não se puderem mais modificar.

(...)

Assim, como até então, nos imóveis situados na Amazônia Legal (sempre ressalvadas as de preservação permanente e as não sujeitas a utilização), já vigorava uma limitação de 50% de área de floresta explorável, com idêntico fundamento pode a lei aumentá-la para 80% de reserva legal sem incorrer em diminuição do direito do proprietário cujo estatuto legal já continha a limitabilidade maior ou menor.

(...)

À vista de tais fatores, tendo presente as considerações desenvolvidas no sentido de que a averbação da reserva legal no registro imobiliário ou a expedição de autorizações de desmatamento não alteram substancialmente a natureza da propriedade ou seu regime constitucional e legal e, sobretudo, tendo em estrita referência as sustentações (supratranscritas) dos órgãos interessados, convém ponderar que as florestas em propriedade particular situadas na Amazônia Legal não podem ser abatidas em mais de 20% a partir da vigência da lei nova, esteja ou não averbada a reserva legal anterior

de 50%. Do mesmo modo, não havendo anterior autorização de desmatamento, ou se, existindo, não houver sido utilizada, haverá de prevalecer a limitação da lei nova em qualquer caso. Finalmente, se existir autorização de desmatamento regular e houver sido utilizada com a derrubada e aproveitamento agrícola ou pecuário até a vigência da lei nova nos limites de 50% da ‘cobertura arbórea’, poderão ser respeitadas, em vista do exaurimento legítimo do ato administrativo anteriormente expedido, sem alteração pela só superveniência da lei nova, embora isso não impeça a Administração de, com fundamento na lei florestal, portanto, por justificação diversa, compelir, a recomposição da cobertura florestal nos imóveis situados na Amazônia Legal e que tenham área de floresta, até completar o limite atual de 80% de reserva florestal legal, na forma da atual redação do art. 44 do Código Florestal.”

242. No que tange aos **gravíssimos impactos** ao núcleo essencial do direito fundamental insculpido no artigo 225 da Constituição Federal, a comunidade científica ainda não foi capaz de aferi-los com exatidão (em número de hectares), devido às subjetividades previstas no artigo 68 da nova Lei Florestal. Como verificar a data em que cada proprietário desmatou cada porção de vegetação nativa suprimida do País? Impossível tecnicamente.

243. Apesar disso, **há consenso sobre a significância das consequências negativas advindas dos dispositivos ora questionados**, sendo certo que, na prática, seus deletérios efeitos já estão sendo percebidos em importantes Estados federativos.

244. É o caso, v. g., de Goiás onde, em razão da aprovação da Lei Estadual n.º 18.104/2013<sup>127</sup>, que regulamentou dispositivos da Lei n.º 12.651/2012, acabou por praticamente **extinguir a Reserva Legal no Estado** – como se verifica de seus artigos 35 a 41, que “regulamentaram” o mencionado artigo 68 da nova Lei Florestal federal.

245. Ainda que incalculáveis neste momento, **os impactos da aplicação prática deste dispositivo em Goiás são dramáticos**. Sobre o tema, há que se recordar que o referido Estado é considerado “berço de nascentes” de rios relevantíssimos para diversas regiões do País, onde prevalece vegetação de Cerrado, considerado o elo de transição – e o pilar de sustentação, portanto – das Florestas Amazônica e da Mata Atlântica.

246. É em Goiás que nascem, por exemplo, os principais afluentes do rio Paranaíba, o qual abastece, com diversos usos (consumo humano, industrial etc.), os Estados de Minas Gerais, Goiás e Mato Grosso do Sul, desaguando no Rio Paraná. Este último, por sua vez, abastece os Estados de São Paulo, Paraná e Mato Grosso do Sul, mas também segue ao abastecimento do Paraguai e da Argentina. Vale registrar que o

---

<sup>127</sup> [http://www.gabinetecivil.go.gov.br/leis\\_ordinarias/2013/lei\\_18104.htm](http://www.gabinetecivil.go.gov.br/leis_ordinarias/2013/lei_18104.htm) Acesso em 14.07.2015.

rio Paraná aprovisiona a Usina Hidrelétrica binacional de Itaipu, a maior fonte geradora de energia elétrica do Brasil.

247. Também no Estado goiano nasce a bacia do Tocantins-Araguaia, com os rios Tocantins, Araguaia, Maranhão e Rio das Almas, que abastecem os Estados de Goiás, Mato Grosso, Pará, Maranhão e Tocantins. Esta bacia também é de suma importância para a geração de energia elétrica, uma vez que nela está localizada a Usina Hidrelétrica de Tucuruí, a maior usina hidrelétrica integralmente localizada em solo brasileiro e a segunda maior geradora de energia do Brasil.

248. Para ficarmos apenas no exemplo de Goiás, a situação da vegetação nativa do Estado é considerada pelos especialistas como sendo altamente crítica, podendo gerar um **colapso no equilíbrio ecológico nacional caso não sejam adotadas medidas de recomposição de sua vegetação ilegalmente desmatada**. Nos dizeres do Professor da Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Altair Sales Barbosa, “**o Cerrado está extinto e isso leva ao fim dos rios e dos reservatórios de água.**”<sup>128</sup>

249. Como se não bastasse, não se pode desconsiderar a **violação ao princípio da isonomia**, visto que o ora comentado benefício aos desmatadores ilegais resultará em amplos prejuízos àqueles que sempre realizaram suas atividades respeitando a legislação ambiental. Nesse sentido, importante observar as considerações tecidas pelo IPEA acerca dos impactos e do desequilíbrio econômicos que seriam gerados pela eventual manutenção dos artigos ora questionados, *in verbis*:

“A alteração do PL 1.876/99 apresenta outra implicação relevante: a anistia de recomposição das áreas de reserva legal **pune o proprietário rural que está cumprindo a legislação atual**, uma vez que haverá uma tendência de desvalorização do seu imóvel. Toma-se a seguinte suposição: dois imóveis vizinhos com áreas idênticas, sendo que um deles preservou integralmente sua reserva legal e o outro suprimiu toda a vegetação para exploração agropecuária. Vigorando a regra proposta pelo projeto de lei, um investidor com interesse na compra de um imóvel para exploração agropecuária preferirá o segundo imóvel, uma vez que ele estará legalmente regular e com uma área explorável maior. Se, pelo contrário, mantendo a atual legislação e efetivamente cumprindo-a, o investidor irá preferir o primeiro imóvel, uma vez que não precisará investir em recuperação.”<sup>129</sup>

250. Por fim, releva destacar que as formas de comprovação acerca das “situações consolidadas” presentes no § 1.º do artigo 68, notadamente os documentos

---

<sup>128</sup> Entrevista na íntegra: <http://www.jornalopcao.com.br/entrevistas/o-cerrado-esta-extinto-e-isso-leva-ao-fim-dos-rios-e-dos-reservatorios-de-agua-16970/>. Acesso em 16.06.2015.

<sup>129</sup> Comunicados do IPEA: “Código florestal: implicações do PL 1876/99 nas áreas de reserva legal.” Brasília: IPEA, 2011, p. 21. Disponível em: <[http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/comunicado/110616\\_comunicadoipea96.pdf](http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/comunicado/110616_comunicadoipea96.pdf)> Acesso em 07.12.2014.

com a descrição de “fatos históricos de ocupação da região, registros de comercialização, dados agropecuários da atividade, contratos e documentos bancários relativos à produção”, jamais poderiam ser considerados isoladamente como comprobatórios da data da supressão da vegetação, já que nada comprovam. Sobre o tema, importa registrar a esse e. Excelso Pretório que há diversos meios efetivos de se demonstrar a data e a extensão exata de desmatamentos, como o são os laudos aerofotogramétricos, as imagens de satélite, as fotos aéreas datadas e outras, com ampla disponibilidade de imagens em bancos de dados de diversas instituições e empresas especializadas. Ademais, ao inserir meios de comprovação absolutamente imprecisos e que nada demonstram, como aqueles inseridos no § 1.º, a norma acaba por inverter o ônus da prova – do proprietário/possuidor para o órgão ambiental – em relação à data e à extensão da supressão de vegetação, o que é igualmente descabido.

251. Diante de todas essas considerações, conclui-se pela inconstitucionalidade da expressão “excetuados os casos previstos no art. 68 desta Lei”, constante do artigo 12, e do artigo 68 da Lei n.º 12.651/2012, por violar flagrantemente o direito fundamental da coletividade ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, entre outros, impondo inaceitável retrocesso ao seu núcleo essencial, além dos incisos I, II, III e VII do § 1.º do artigo 225 da Constituição Federal.

## V.2. DOS DISPOSITIVOS OBJETO DA ADI N.º 4902

252. Segundo a divisão de temas realizada pela Autora das ADIs objeto da presente manifestação, a ADI n.º 4902 versa, em linhas gerais, sobre os dispositivos relativos à dispensa de recuperação e recomposição de áreas protegidas degradadas.

253. Para a compreensão das considerações que serão expostas a seguir sobre cada um dos dispositivos questionados, para além das questões constitucionais já expostas acima, é preciso ter mente que o legislador constituinte estabeleceu, no artigo 225, § 1.º, sete inafastáveis deveres considerados imprescindíveis para a garantia da efetividade do direito fundamental da coletividade ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Entre eles, constou expressamente do texto constitucional a necessidade de: (i) se “preservar e **restaurar** os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas” (inciso I); (ii) de se “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**” (inciso III); e (iii) de se “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” (inciso VII).

254. Importante observar que o mencionado inciso I determinou expressamente a obrigatoriedade não apenas de se preservar os processos ecológicos essenciais, mas também de **restaurá-los**. Por certo, tal disposição cristalina deve servir de *premissa norteadora* da análise acerca da constitucionalidade ou não dos dispositivos objeto da ADI n.º 4902.

255. Sobre o tema, Paulo Affonso Leme Machado afirma que “são considerados *processos vitais* “a manutenção das cadeias alimentares, os ciclos das águas, do carbono, do oxigênio, do hidrogênio, do nitrogênio, dos minerais, a produção humana de alimentos, de energia e de materiais orgânicos, inorgânicos e sintéticos com que fazem vestuários, abrigos e ferramentas”. Nessa perspectiva, portanto, é dever do Poder Público preservar e restaurar as condições indispensáveis à existência, à sobrevivência e ao desenvolvimento dos seres vivos. (...) Ao assim proceder, o constituinte vinculou as disposições constitucionais, evidenciando não apenas a estreita relação que há entre os deveres ambientais atribuídos ao Poder Público, mas também, e principalmente, a indivisibilidade do bem ambiental.”<sup>130</sup>

256. Ao comentar sobre o referido dispositivo constitucional, Édis Milaré faz relevante consideração sobre a relação direta da proteção e da recuperação dos processos ecológicos essenciais com a saúde e a qualidade de vida humanas. Segundo o autor, “considerando-se a presença da sociedade no Planeta, em permanente interação com os componentes bióticos e abióticos, é importante recordar que **a saúde humana depende da saúde ambiental**. Por isso, toda intervenção antrópica no ambiente deve ser no sentido de preservar ou recuperar a sua qualidade, visto que há interesses mútuos entre o meio natural e o ambiente humano.”<sup>131</sup>

257. É também por esse motivo, mas não apenas, que o legislador constituinte decidiu, no inciso III do § 1.º do artigo 225, “proibir a utilização dessas áreas de forma que resultasse prejuízo à integridade de seus componentes e de suas finalidades.”<sup>132</sup>

258. De mais a mais, no que tange à previsão constante do mencionado inciso VII, Édis Milaré ensina que, “ao vedar as práticas que coloquem em risco a função ecológica tanto da fauna quanto da flora, a Constituição estende a proteção para além do ser vivo, abrangendo suas relações ecossistêmicas com o entorno. E visto que a

---

<sup>130</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; e LEITE, José Rubens Morato. Ob. cit., p. 232/233.

<sup>131</sup> MILARÉ, Édis. “Direito do ambiente.” Ob. cit. p. 176.

<sup>132</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; e LEITE, José Rubens Morato. Ob. cit., p. 240.

extinção de espécies representa perda da biodiversidade e da qualidade das relações ecossistêmicas, a Constituição veda também as práticas potencialmente exterminadoras.”<sup>133</sup>

259. Ademais, em razão da relevância do bem jurídico ambiental, já ressaltada nos capítulos introdutórios da presente manifestação, e às suas características de *indivisibilidade, inalienabilidade, indisponibilidade, extrapatrimonialidade e dificuldade/impossibilidade de reparação*, o legislador constituinte estabeleceu, no § 3.º do mesmo artigo 225, que “as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a **sanções penais e administrativas**, independentemente da **obrigação de reparar os danos causados**.”

260. Diante dessa previsão constitucional, temos que, em matéria ambiental, um mesmo fato/ato lesivo deve ensejar responsabilização perante as três esferas de responsabilidade – penal, administrativa e civil –, sendo elas independentes<sup>134</sup> (cada qual com seus respectivos pressupostos, objetivos e natureza jurídica) e fundamentais para o alcance do desiderato constitucional por um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

261. No ponto, releva adiantar aquilo que será detalhadamente exposto nos itens abaixo no sentido de que as responsabilidades civil, administrativa e penal em matéria ambiental possuem regime jurídico diferenciado em relação às normas gerais que regem os referidos sistemas de responsabilização, o que se justifica por uma série de razões ontológicas e jurídicas, notadamente pela importância precípua da proteção do equilíbrio ecológico como pilar de sustentação da sadia qualidade de vida da população e da própria sobrevivência da espécie humana na Terra.

262. Sobre o tema – que será devidamente aprofundado abaixo –, aspecto que merece destaque especial é a finalidade/função das referidas esferas de responsabilidade em matéria ambiental. Não apenas a responsabilidade civil, mas também as responsabilidades administrativa e penal visam, em última instância, (i) **prevenir** a ocorrência de danos, impactos, degradações e agressões ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem como (ii) **reparar** tais danos em caso de sua ocorrência. É este o enfoque dado pela tutela jurídica material ambiental, em razão das já mencionadas características diferenciadas do bem jurídico ambiental. O regime jurídico especial dessas duas últimas esferas de responsabilidade, portanto, diferencia-se sobremaneira do regime geral, voltado eminentemente à função repressiva.

---

<sup>133</sup> MILARÉ, Édis. “Direito do Ambiente.” Ob. cit., p. 193.

<sup>134</sup> Nesse sentido, o artigo 935 do Código Civil estabelece que “a responsabilidade civil é independente da criminal, não se podendo questionar mais sobre a existência do fato, ou sobre quem seja seu autor, quando estas questões se acharem decididas no juízo criminal.”

263. Justamente pela sua relevância, o tema, aliás, talvez seja o mais explorado e aprofundado pela doutrina nacional, que desenvolveu todo um arcabouço lógico-jurídico-constitucional para o adequado tratamento da matéria, sempre voltado à garantia da efetividade do direito fundamental difuso insculpido no artigo 225 da Constituição Federal e demais parâmetros constitucionais constantes do capítulo VI da Carta Magna, como se verificará adiante.

264. Por fim, há que se frisar dois últimos aspectos relevante para o adequado julgamento da ADI n.º 4902: a titularidade e a indisponibilidade do bem jurídico ambiental.

265. Como já mencionado, ninguém questiona ser o meio ambiente ecologicamente equilibrado bem jurídico pertencente à coletividade. A sua titularidade, portanto, é difusa. Não é apropriado individualmente por nenhum cidadão, assim como não pertence ao Estado (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Ressalte-se: é de **titularidade de toda a coletividade**.

266. Tal característica da tutela material ambiental produz uma série de consequências jurídicas relevantíssimas para a adequada proteção do bem jurídico em questão, sendo uma das principais a sua **indisponibilidade**, isto é, a absoluta impossibilidade de qualquer pessoa – física ou jurídica, de direito público ou privado – fazer concessões sobre a sua proteção constitucional.

267. É justamente por essa razão, aliás, que se consolidou, na doutrina e na jurisprudência, o entendimento de que, no âmbito do Termo de Ajustamento de Conduta – voltado à solução alternativa de inquéritos civis e ações judiciais coletivas ambientais, como a Ação Civil Pública –, não se pode dispor de qualquer das medidas consideradas necessárias para a prevenção ou a reparação integral do dano ambiental.

268. Nesse sentido, Édis Milaré bem explica que “a marca da indisponibilidade dos interesses e direitos transindividuais impede, em princípio, a transação, tendo em vista que o objeto desta alcança apenas ‘direitos patrimoniais de caráter privado’, suscetíveis de circulabilidade. (...) O compromisso [de ajustamento de conduta] reclama sempre, dada a natureza indisponível do direito violado, proposta de integral reparação do dano. O que seria objeto do pedido na ação civil deve estar presente no compromisso. Admite-se convenção apenas no tocante às condições de cumprimento das obrigações (modo, tempo, lugar etc.), em atenção às peculiaridades do caso concreto, e tendo em conta a capacidade econômica do infrator e o interesse da sociedade. (...) Daí os enfáticos dizeres do Ato Normativo paulista 484/2006 – CPJ, ao estabelecer, no § 2.º do art. 84, *verbis*: ‘É vedada a dispensa, total ou parcial, das obrigações reclamadas para a efetiva satisfação do interesse ou direito lesado, devendo a

convenção com o responsável restringir-se às condições e estipulações de cumprimento das obrigações’.”<sup>135</sup>

269. Evidentemente, à luz da hierarquia das normas integrantes do ordenamento jurídico, consubstanciada no princípio constitucional da legalidade, todas essas mencionadas imposições constitucionais devem ser estritamente observadas pelo Poder Legislativo quando da edição de leis ordinárias, não podendo, destarte, ser afastadas pela legislação infraconstitucional.

270. Tecidas essas breves considerações de base, passamos à análise dos dispositivos legais questionados no bojo da presente ADI n.º 4902.

**A) Inconstitucionalidade parcial do artigo 7.º, § 3.º: possibilidade de concessão de autorização para supressão de vegetação em áreas desmatadas ilegalmente antes de 22 de julho de 2008**

“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.

(...)

§ 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.”

271. O dispositivo ora questionado prevê que a vedação para a concessão de novas autorizações de desmatamento seria válida apenas e tão somente no caso de ter o proprietário ou possuidor realizado supressão irregular de vegetação nativa *após* 22 de julho de 2008.

272. Tal significa, à evidência, que estariam permitidas novas autorizações de desmatamento para todos os demais casos, inclusive para proprietários e possuidores que tenham desmatado irregularmente em qualquer período anterior a 22 de julho de 2008. Em outras palavras, aquele que realizou desmatamento ilegal, além de ter toda a sua responsabilidade civil, penal e administrativa “perdoada” pela nova Lei – o que será detalhado abaixo –, ainda poderá receber autorizações do Poder Público para novos desmatamentos.

273. Ora, a legalidade, elevada ao patamar de princípio constitucional fundante do Estado Democrático de Direito, não poderia jamais ser afastada, ainda mais em se considerando os reflexos negativos que tal disposição produz no direito de todos

---

<sup>135</sup> MILARÉ, Édis. “Direito do Ambiente.” Ob. cit., p. 1444.



ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. E é justamente isso o que permite o referido dispositivo legal: a concessão de autorizações para imóveis rurais irregulares, cuja irregularidade foi fruto de desmatamento ilegal, justamente o objeto da eventual nova autorização.

274. No ponto, importante recordar que os prejuízos decorrentes de tal disposição afetam bem jurídico cuja titularidade é de toda a coletividade, não sendo passível, portanto, de disponibilidade por parte do Poder Público.

275. A exigência de legalidade ambiental, por óbvio, é condição *sine qua non* para a concessão de novas autorizações de desmatamento. Mesmo porque, caso contrário, estaria flagrantemente **violado o princípio constitucional da isonomia**, uma vez que aqueles que não desmataram ou que o fizeram legalmente estariam colocados em pé de igualdade com os desmatadores ilegais.

276. Assim, percebe-se que a eventual manutenção da referida inconstitucionalidade ainda produziria a nítida sensação de impunidade aos desmatadores ilegais, já que suas irregularidades não lhes traria qualquer consequência jurídica, inclusive em relação à obtenção de novas autorizações do Poder Público.

277. Ademais, não há qualquer justificativa que se enquadre sob o manto jurídico-constitucional para a adoção do referido marco temporal utilizado pela Lei n.º 12.651/2012 – 22 de julho de 2008 –, sendo certo que a sua adoção, na realidade, representa **violação clara ao núcleo mandamental do princípio constitucional da função socioambiental da propriedade**, já abordado acima. Nos dizeres de Sérgio Sauer e Franciney Carreiro de França, “presente em vários dispositivos do texto em discussão, sua aplicação representa a materialização da anistia, pois o que está ‘consolidado’ não é passível de sanção, mesmo que esteja fora dos parâmetros legais em vigor. Além disso, ele irá esvaziar o mando constitucional referente ao cumprimento da função social da propriedade rural que, entre outras, consiste na utilização adequada dos recursos naturais e na preservação do meio ambiente.”<sup>136</sup>

278. Por fim, evidencia-se que tal disposição ainda representa violação aos incisos I, III e VII do § 1.º do artigo 225, todos transcritos acima, por dispensar o dever de se restaurar processos ecológicos essenciais (como são as áreas de preservação permanente e as Reservas Legais), o dever de preservar a fauna e a flora e a vedação de utilizá-las com comprometimento de suas funções ecológicas.

279. Diante dessas razões, conclui-se pela inconstitucionalidade do trecho “realizada após 22 de julho de 2008”, constante do artigo 7.º, § 3.º, da Lei n.º

---

<sup>136</sup> SAUER, Sérgio; FRANÇA, Franciney Carreiro. Ob. cit., p. 290.

12.651/2012.

**B) Inconstitucionalidade do artigo 17, § 3.º: permissão de atividades em área de Reserva Legal desmatada irregularmente até 22 de julho de 2008.**

“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.”

280. Similar ao dispositivo tratado no item anterior, mas com maior gravidade e impactos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o artigo 17, § 3.º, da Lei n.º 12.651/2012 determina que a suspensão das atividades em Reserva Legal somente se aplica aos casos de desmatamento ilegal realizado após 22 de julho de 2008.

281. Ante tal disposição, **ficaria permitida a ocupação, utilização e realização de atividades dentro do referido Espaço Territorial Especialmente Protegido – ETEP para todos os casos de desmatamento ilegal anteriores à referida data.**

282. Sobre o tema, são válidas todas as considerações lançadas no item anterior. Para além delas, há outra questão constitucional relevante a ser observada quando da análise acerca da constitucionalidade ou não do referido dispositivo legal: a **violação direta ao artigo 225, § 1.º, inciso III, da Carta Constitucional.**

283. Como já anotado acima, o referido dispositivo constitucional determina, como imperativo imprescindível à efetividade do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, expressa vedação à utilização de ETEPs que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem a proteção da área protegida – no caso, a Reserva Legal.

284. Assim, a Constituição impede que áreas ambientalmente protegidas sejam utilizadas de forma que comprometa sua finalidade. Sendo a Reserva Legal, nos termos da Lei n.º 12.651/2012, percentual de área dentro do imóvel rural destinado à conservação da flora, da fauna e da biodiversidade em geral e à reabilitação de processos ecológicos, é evidente que a permissão de sua utilização – principalmente em áreas irregularmente desmatadas – com atividades antrópicas (como atividades agrossilvipastoris) viola o referido dispositivo constitucional.

285. Por certo, mostra-se clara a contrariedade ao texto constitucional

promovida pelo referido artigo 17, § 3.º, da Lei n.º 12.651/2012, uma vez que permite a realização de atividades antrópicas dentro de área especialmente protegida na qual não é permitida a realização dessas atividades.

286. Nessa linha, uma vez que estariam desconstituídas as Reservas Legais nos casos de desmatamento ilegal anterior a 22 de julho de 2008, os impactos do referido dispositivo legal certamente serão significativos, afetando o núcleo essencial do direito fundamental difuso ao meio ambiente ecologicamente equilibrado – apesar de não ser possível mensurá-los tecnicamente, uma vez que tal constatação científica exigiria a identificação da data de cada desmatamento ilegal realizado no País.

287. Sendo assim, não resta dúvida acerca da inconstitucionalidade do artigo 17, § 3.º, da Lei n.º 12.651/2012.

**C) Inconstitucionalidade do artigo 59, §§ 4.º e 5.º, e do artigo 60: suspensão das atividades de fiscalização e anistia de multas e sanções criminais para desmatamentos irregulares realizados antes de 22 de julho de 2008.**

“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.

(...)

§ 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.**

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.”**

288. Ao estabelecer o chamado Programa de Regularização Ambiental – PRA, previu o artigo 59, §§ 4.º e 5.º, que: (i) o órgão ambiental fica impedido de lavrar autuações administrativas contra o infrator; (ii) com a assinatura de termo de compromisso, ficam suspensas as sanções administrativas decorrentes de desmatamento ilegal em áreas de preservação permanente, Reserva Legal e áreas de uso restrito; (iii) cumprido o termo de compromisso, as multas decorrentes dos mencionados desmatamentos ilegais serão automaticamente convertidas em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente. O dispositivo, portanto, versa sobre a *responsabilidade administrativa ambiental*.

289. Na mesma linha, mas em relação à *responsabilidade penal ambiental*, dispõe o artigo 60 que: (i) com a assinatura de termo de compromisso, fica suspensa a punibilidade dos crimes previstos nos artigos 38, 39 e 48 da Lei n.º 9.605/1998 – a famigerada Lei de Crimes Ambientais; e, (ii) com o seu cumprimento, extingue-se automaticamente a punibilidade.

290. Sendo assim, os referidos dispositivos legais **afastam as responsabilidades administrativa e penal em relação àqueles que desmataram irregularmente áreas de preservação permanente, Reservas Legais e áreas de uso restrito.**

291. Nada obstante, tal “perdão” configura violação direta (i) ao § 3.º do artigo 225 da Constituição Federal, (ii) ao inciso III do § 1.º do mesmo dispositivo constitucional, (iii) ao *caput* do mesmo artigo 225 e (iv) ao *caput* do artigo 5.º, quanto ao princípio da isonomia. Vejamos.

292. De início, evidencia-se clara afronta ao § 3.º do artigo 225 da Constituição Federal, pois o afastamento da responsabilização daqueles que efetivamente cometeram danos ambientais em áreas especialmente protegidas é medida **diametralmente oposta** à imposição constitucional no sentido de que “as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente **sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas**, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.”

293. No ponto, é preciso compreender que, em matéria ambiental, as referidas esferas administrativa e penal de responsabilidade exacerbam muito mais do

que a simples finalidade repressiva, como ocorre com as demais matérias objeto de responsabilização. Na realidade, ambas possuem relevantíssimas funções de prevenção e, inclusive, de reparação de danos ambientais, sendo mecanismos considerados como imprescindíveis para o alcance da efetividade do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, na ótica constitucional. Explicamos.

294. No que tange à função eminentemente *preventiva* das referidas esferas de responsabilização, a doutrina ressoa unanimemente que “a importância do correto exercício desse poder reflete-se **tanto na prevenção de atividades lesivas ao ambiente, através do controle dos administrados, como em sua repressão, quando as autoridades noticiam formalmente a ocorrência de uma infração às normas e aos princípios de Direito Ambiental**, ensejando o desencadeamento dos procedimentos para a tutela civil, **administrativa e penal** dos recursos ambientais agredidos ou colocados em situação de risco.”<sup>137</sup>

295. No mesmo sentido, segundo o e. Ministro do Superior Tribunal de Justiça Antônio Herman V. Benjamin, “**o interesse sancionatório manifesta-se em momento anterior ao aparecimento do dano, como demonstração de pavor extremado do sistema à ocorrência do resultado**. E em sede penal, como se sabe, tal só é exequível através da formulação de tipos de perigo, para cuja consumação não se exige, ou não se espera, a ocorrência do dano efetivo.”<sup>138</sup>

296. Apenas para deixar claro este ponto, reiteramos, segundo Ney de Barros Bello Filho, que “**a imposição de sanções ao ímprobo acarretará, certamente, a prevenção de outros tantos atentados ao meio, pois os atos administrativos danosos ao meio ambiente deixaram de ser praticados à vista de uma sanção certa e inafastável**.”<sup>139</sup>

297. Especificamente sobre a esfera penal ambiental, Paulo José da Costa Júnior e Fernando José da Costa afirmam que, “de um ponto de vista político-criminal, portanto, **o recurso aos crimes de perigo permite realizar conjuntamente finalidades de repressão e prevenção**.”<sup>140</sup>

298. Sobre a relação direta entre as responsabilizações administrativa e criminal em matéria ambiental com a efetividade do direito fundamental de todos ao

---

<sup>137</sup> MILARÉ, Édis. “Direito do Ambiente.” Ob. cit., p. 340.

<sup>138</sup> HERMAN V. BENJAMIN, Antônio. “Direito Penal do Consumidor: capítulo do direito penal econômico.” In: *Revista de Direito do Consumidor*. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 1, n.º 103.

<sup>139</sup> BELLO FILHO, Ney de Barros. “Aplicabilidade da lei de improbidade administrativa à atuação da administração ambiental brasileira.” In: *Revista de Direito Ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 18, abr/jun, 2000. p. 78.

<sup>140</sup> COSTA JUNIOR, Paulo José da; e COSTA, Fernando José da. “Direito Ambiental – Considerações Preliminares.” In: MILARÉ, Édis; COSTA JUNIOR, Paulo José da; e COSTA, Fernando José da. *Direito Penal Ambiental*. 2.ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 23.

meio ambiente ecologicamente equilibrado, Renato Tonini ensina que, “além de afirmar que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, considerando-o como bem comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida do legislador constituinte estabeleceu um mandado constitucional de incriminação, como revela o § 3.º do artigo 225 da Lei Fundamental, **fazendo com que o meio ambiente fosse elevado à categoria de bem jurídico-penal de raiz constitucional.**”<sup>141</sup>

299. Mas, afinal, qual seria a relevância desta função preventiva atribuída às esferas administrativa e penal de responsabilidade em matéria ambiental? A resposta é simples: como exposto nos capítulos introdutórios da presente manifestação, em razão das características de indisponibilidade, dificuldade/impossibilidade de reparação, extrapatrimonialidade e essencialidade para a qualidade de vida da sociedade como um todo, a tutela do bem jurídico ambiental – o meio ambiente ecologicamente equilibrado e seus componentes – é marcada precipuamente pela incidência dos princípios da precaução e da prevenção (princípio geral da prudência), **sendo a antecipação aos danos a tônica que marca o sistema jurídico em relação à temática difusa-ambiental** – o que, aliás, está contido em diversas passagens do artigo 225 da Constituição Federal, como já explicitado acima.

300. Já por essa ótica constitucional é possível depreender que a dispensa de responsabilização daqueles que desmataram irregularmente Espaços Territoriais Especialmente Protegidos – ETEPs (artigo 225, § 1.º, inciso III) promovida pelos dispositivos legais ora questionados **afronta muito mais do que o § 3.º do artigo 225 da Carta Constitucional; viola também a orientação constitucional geral de prevenção aplicável à tutela jurídica do bem ambiental.**

301. No que toca à relevantíssima função *reparatória*, que igualmente exercem as esferas administrativa e penal de responsabilidade em matéria ambiental, a sua incidência é evidenciada em todo o sistema de responsabilização. Vejamos.

302. Quanto à esfera administrativa, o artigo 72 da Lei n.º 9.605/1998 estabelece uma série de sanções a serem aplicadas ao infrator, sendo que, relativamente à mencionada função reparatória, ganham destaque (i) a apreensão dos animais, produtos e subprodutos da fauna e flora, instrumentos, petrechos, equipamentos ou veículos de qualquer natureza utilizados na infração; (ii) a destruição ou inutilização do produto; (iii) a suspensão de venda e fabricação do produto; (iv) o embargo de obra ou atividade; (v) a demolição de obra; e (vi) a suspensão parcial ou total de atividades.

303. Mais do que isso, **a própria sanção de multa possui relevante**

---

<sup>141</sup> TONINI, Renato. “Breves anotações sobre a tutela penal do meio ambiente.” In: AHMED, Flávio; e COUTINHO, Ronaldo. *Curso de Direito Ambiental*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012. p. 260.

**função reparatória**, fato que é claramente observado no artigo 73 da mesma Lei Federal, ao estabelecer que “os valores arrecadados em pagamento de multas por infração ambiental serão revertidos ao Fundo Nacional do Meio Ambiente”, sendo que este Fundo, segundo a Lei n.º 7.797/1989, tem o “objetivo de desenvolver os projetos que visem ao uso racional e sustentável de recursos naturais, incluindo a manutenção, melhoria ou recuperação da qualidade ambiental no sentido de elevar a qualidade de vida da população brasileira” (artigo 1.º).

304. Ainda nesse sentido, o artigo 5.º da mencionada Lei n.º 7.797/1989 determina serem “prioritárias as aplicações de recursos financeiros de que trata esta Lei, em projetos nas seguintes áreas: I - Unidade de Conservação; II - Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico; III - Educação Ambiental; IV - Manejo e Extensão Florestal; V - Desenvolvimento Institucional; VI - Controle Ambiental; VII - Aproveitamento Econômico Racional e Sustentável da Flora e Fauna Nativas.”

305. No ponto, relevante ter em mente que, para fins de regularização administrativa do infrator, **o pagamento da sanção administrativa pecuniária não o dispensa a recuperar o dano**. É dizer, para estar devidamente regular administrativamente após a lavratura de um Auto de Infração, o infrator é obrigado a, além de pagar a multa, reparar o dano ambiental constatado pela autoridade pública ambiental.

306. A confirmar o que se aduz, há diversos dispositivos do Decreto n.º 6.514/2008 – que regula o tema da responsabilidade administrativa ambiental – nesse sentido. O § 4.º do artigo 21, por exemplo, anuncia que “**a prescrição da pretensão punitiva da administração não elide a obrigação de reparar o dano ambiental**.” Ainda mais esclarecedor é o § 2.º do artigo 142, segundo o qual, “**independentemente do valor da multa aplicada, fica o autuado obrigado a reparar integralmente o dano que tenha causado**.”

307. Aliás, ponto relevante para a análise acerca da constitucionalidade ou não dos dispositivos legais ora questionados é a sistemática legal aplicável à conversão da sanção administrativa em serviços “de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente” (§ 5.º do artigo 59 da Lei n.º 12.651/2012).

308. O tema é legalmente previsto no artigo 72, § 4.º, da Lei n.º 9.605/1998 e regulamentado pelos artigos 139 e seguintes do Decreto n.º 6.514/2008. Segundo a lógica do sistema, inclusive sob a ótica constitucional, para que haja a referida conversão da sanção administrativa, **é imprescindível que, de fato, o infrator promova efetivos ganhos ambientais**, isto é, na acepção do termo legal, preste “serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente.” Tanto é que há previsão expressa no sentido de **proibir a conversão de multa quando**

**“a recuperação da área degradada puder ser realizada pela simples regeneração natural”** (artigo 141, II, do Decreto n.º 6.514/2008).

309. Em suma, para a conversão da multa, deve-se atender ao requisito objetivo de se promover ganhos ambientais; afinal, é exatamente isso o que justifica a aplicação do mecanismo de conversão.

310. No caso dos §§ 4.º e 5.º do artigo 59 da Lei n.º 12.651/2012, o legislador permitiu a conversão da sanção administrativa, inclusive regularizando aquele que promoveu desmatamento ilegal, **sem exigir a contrapartida óbvia do ganho ambiental**. Sim, pois a Lei n.º 12.651/2012 estabeleceu uma série de dispensas de recomposição de áreas de preservação permanente e Reserva Legal. Isto é, dispensou a reparação do dano, que constitui exigência explícita da esfera administrativa de responsabilidade ambiental.

311. Resta claro, portanto, a violação promovida pelos §§ 4.º e 5.º do artigo 59 da Lei n.º 12.651/2012 ao caráter reparatório da responsabilidade administrativa ambiental, decorrente dos ditames constitucionais inculpidos no artigo 225 da Constituição Federal e dos mencionados dispositivos infraconstitucionais que o regulamentam.

312. Da mesma forma, na esfera penal, a reparação do dano constitui uma das tónicas orientadoras da responsabilização. Nesse sentido, o artigo 20 da Lei n.º 9.605/2012 determina que “a sentença penal condenatória, sempre que possível, fixará o valor mínimo para **reparação dos danos causados pela infração**, considerando os prejuízos sofridos pelo ofendido ou pelo meio ambiente.” Na mesma linha, o artigo 27 da mesma Lei Federal estabelece que, “nos crimes ambientais de menor potencial ofensivo [a grande maioria daqueles previstos pela Lei n.º 9.605/1998], a proposta de aplicação imediata de pena restritiva de direitos ou multa, prevista no art. 76 da Lei n.º 9.099, de 26 de setembro de 1995, **somente poderá ser formulada desde que tenha havido a prévia composição do dano ambiental**, de que trata o art. 74 da mesma lei, salvo em caso de comprovada impossibilidade.” E, por fim, o artigo 17 ainda afirma que “a verificação da reparação a que se refere o § 2.º do art. 78 do Código Penal será feita **mediante laudo de reparação do dano ambiental**, e as condições a serem impostas pelo juiz deverão relacionar-se com a proteção ao meio ambiente.”

313. Não se trata, portanto, de “perdoar” multas administrativas e condenações criminais pura e simplesmente, já que, em matéria ambiental, as esferas administrativa e penal de responsabilidade possuem **íntima ligação com a efetividade do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado**, notadamente quando se observa a sua relação direta com a **prevenção** e a **reparação de danos ambientais, principalmente em Espaços Territoriais Especialmente Protegidos** –



## **ETEPs como as áreas de preservação permanente, Reservas Legais e áreas de uso restrito.**

314. Por fim, evidencia-se **clara afronta ao princípio constitucional da isonomia**. Primeiro, porque o fator de *discrímen*<sup>142</sup> – supressão irregular em áreas protegidas anterior a 22 de julho de 2008 – não justifica o tratamento diferenciado determinado pelos dispositivos em questão, em benefício do infrator e em detrimento daquele que cumpre a legislação florestal. Segundo, porque os infratores que já pagaram suas multas e/ou já responderam criminalmente pela infração cometida – ou seja, aqueles que responderam regularmente por seus atos em processos administrativos e criminais – não se beneficiariam das “anistias” em questão, sendo a “benesse” aplicada apenas àqueles que se furtaram a solucionar suas pendências perante o órgão ambiental e a justiça criminal.

315. Sendo assim, diante das diversas considerações acima expostas, resta clara a inconstitucionalidade dos §§ 4.º e 5.º do artigo 59 e do artigo 60 da Lei n.º 12.651/2012, por impor inaceitável retrocesso ao núcleo essencial do direito fundamental da coletividade ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem como por afronta ao § 3.º e aos incisos I, II, III e VII do § 1.º do artigo 225 da Constituição, além da ofensa ao princípio da isonomia.

### **D) Inconstitucionalidade dos artigos 61-A, 61-B, 61-C e 63: consolidação de danos ambientais praticados até 22 de julho de 2012.**

“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

---

<sup>142</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. “O conteúdo jurídico do princípio da igualdade”. 3.ª ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

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**:

I - (VETADO); e

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;**

V - (VETADO).

§ 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.

§ 18. (VETADO).

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;

III - (VETADO).

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.”

316. Os dispositivos legais em comento têm por objeto a dispensa de recomposição das áreas de preservação permanente nas áreas consideradas como rurais consolidadas, permitindo nelas a realização de atividades agrossilvipastoris. Trata-se, por certo, de uma das mais evidentes inconstitucionalidades cometidas pela Lei n.º 12.651/2012, por afronta direta a dispositivos explícitos da Constituição Federal – notadamente o artigo 225, *caput*, § 1.º, I, III e VII, e § 3.º –, com gravíssimas consequências ao equilíbrio ecológico, núcleo essencial do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, inclusive mediante o agravamento do colapso hídrico verificado atualmente no País.

317. De início, vale repisar aquilo que foi explorado nos itens anteriores da presente ADI n.º 4902, no sentido de que o § 1.º do artigo 225 da Constituição Federal

determinou como medidas imprescindíveis para a efetividade do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado: (i) “restaurar os processos ecológicos essenciais” (inciso I); (ii) “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” (inciso III); e (iii) “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” (inciso VII).

318. **Todos esses mandamentos constitucionais foram diretamente violados pelos ora versados artigos da Lei n.º 12.651/2012, uma vez que seu conteúdo dispensa a recomposição de diversas modalidades de áreas de preservação permanente e autoriza atividades antrópicas dentro de área especialmente protegida na qual não é permitida a sua realização.**

319. O tema da relevância das áreas de preservação permanente será pormenorizadamente tratado quando do enfrentamento das questões objeto da ADI n.º 4903. De todo modo, para os fins da análise dos dispositivos ora versados, é preciso ter em mente que a proteção das áreas de preservação permanente é medida cientificamente comprovada como *imprescindível para a preservação de uma série de componentes do bem jurídico ambiental* – meio ambiente ecologicamente equilibrado –, essenciais para a sadia qualidade de vida e para a manutenção das condições da vida digna para a presente e as futuras gerações.

320. Nesse sentido, sobre o tema das funções ambientais das áreas de preservação permanente, a própria Lei n.º 12.651/2012, em seu artigo 3.º, II, define-as: “(...) com a função ambiental de **preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas.**”

321. Cada uma das modalidades de área de preservação permanente possui destacada relevância para o cumprimento das suas mencionadas funções ambientais. No exemplo das faixas marginais (as chamadas matas nativas ciliares) de cursos d’água e de nascentes, Ana Maria Moreira Marchesan nos explica o seguinte:

“Chama-se ciliar porque, tal e qual os cílios que protegem os olhos, essa mata resguarda as águas, depurando-as, filtrando-as.

Essas matas funcionam como controladores de uma bacia hidrográfica, regulando os fluxos de água superficiais e subterrâneas, a umidade do colo e a existência de nutrientes.

Além de auxiliarem, durante o seu crescimento, na absorção e fixação de

carbono, os principais objetivos dessas matas são:

- a) reduzir as perdas do solo e os processos de erosão e, por via reflexa, evitar o assoreamento (arrastamento de partículas do solo) das margens dos corpos hídricos;
- b) garantir o aumento da fauna silvestre e aquática, proporcionando refúgio e alimento para esses animais;
- c) manter a perenidade das nascentes e fontes;
- d) evitar o transporte de defensivos agrícolas para os cursos d'água;
- e) possibilitar o aumento de água e dos lençóis freáticos, para dessedentação humana e animal e para o uso das diversas atividades de subsistência econômicas;
- f) garantir o repovoamento da fauna e maior reprodução da flora;
- g) controlar a temperatura, propiciando um clima mais ameno;
- h) valorização da propriedade rural; e
- i) formar barreiras naturais contra a disseminação de pragas e doenças na agricultura.”<sup>143</sup>

322. Ainda com maior profundidade científica, importa conhecer as conclusões da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência – SBPC sobre as imprescindíveis funções exercidas pelas áreas de preservação permanente no entorno de cursos d'água:

“Os serviços ecossistêmicos prestados pelas APPs ripárias são bem conhecidos. Entre eles podem ser citados (a) o seu papel de barreira ou filtro, evitando que sedimentos, matéria orgânica, nutrientes dos solos, fertilizantes e pesticidas utilizados em áreas agrícolas alcancem o meio aquático; (b) o favorecimento da infiltração da água no solo e a recarga dos aquíferos; (c) a proteção do solo nas margens dos cursos d'água, evitando erosão e assoreamentos; (d) a criação de condições para o fluxo gênico da flora e fauna (BATALHA et al., 2005); (e) o fornecimento de alimentos para a manutenção de peixes e demais organismos aquáticos; (f) o refúgio de polinizadores e de inimigos naturais de pragas de culturas.

(...)

Outros estudos relatam a grande importância da manutenção dessa vegetação ripária em quaisquer situações de práticas agrícolas adotadas, pois a mata ciliar pode determinar a magnitude da vazão dos riachos, ribeirões ou igarapés em pequenas bacias, alimentando o fluxo hídrico das bacias maiores (WICKEL, 2004). Em relação ao papel das florestas ripárias como filtros de nutrientes que entram nos riachos ou igarapés, constatou-se a existência da função ‘tampão’ das matas ciliares avaliando-se a composição química da água subterrânea da área ripária com pastagens e florestas.

(...)

Estudos liderados pela Embrapa Pantanal na bacia do rio Taquari, localizada nos estados do Mato Grosso e Mato Grosso do Sul constataram que, em decorrência da remoção da mata ciliar associada à pecuária mal manejada,

---

<sup>143</sup> MARCHESAN, Ana Maria Moreira. “Áreas de ‘degradação permanente’.” In: *Revista de Direito Ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, n.º 38, p. 40.

sem adoção de práticas conservacionistas de solo, houve elevadas taxas nos processos erosivos nos solos e de assoreamento de rios. O rio Taquari é um dos principais formadores do Pantanal.”<sup>144</sup>

323. Daí já se vê que as dispensas de recomposição a áreas de preservação permanente trarão **deletérios impactos negativos à qualidade/quantidade de recursos hídricos no Brasil, com consequências não apenas ao abastecimento humano, mas também à produção de energia, à produção agrícola e às atividades industriais**, o que evidencia suas consequências à saúde socioeconômica do País, como já explicitado nos capítulos introdutórios da presente manifestação. Especificamente sobre os impactos à agricultura, assim se pronuncia a comunidade científica:

“O impacto da redução da largura das APP não é negativo apenas para a avifauna, **mas também para a própria agricultura**. Experimentos realizados na América Central demonstraram que a taxa de remoção de artrópodes no campo, incluindo pestes, aumenta conforme aumenta a riqueza de espécies de aves (Philpott et al., 2009, citado por Develey e Pongiluppi, 2010). Em lavouras de café, também na América Central, foi observado que as aves reduzem significativamente a infestação do besouro *Hypothenemus hampei* nos cafezais, uma das pragas mais danosas para essas plantações em todo o mundo (Johnson et al., 2010). Esses estudos indicam que a integração da produção com a conservação da biodiversidade pode caracterizar um sistema em que todos saem ganhando.”<sup>145</sup>

324. Exemplo claro e gravíssimo de impacto direto dos dispositivos ora em comento diz respeito justamente ao Sistema Cantareira, afetado pela crise hídrica paulista: segundo aprofundado estudo realizado pelo Instituto Socioambiental – ISA, “**no ano de 2003, mais de 70% das Áreas de Preservação Permanente (APPs) existentes na região do Sistema Cantareira estavam alteradas por usos humanos.**”<sup>146</sup> Se essas significativas áreas já se encontravam irregularmente desmatadas e ocupadas *antes de 22 de julho de 2008*, tal significa que **os dispositivos ora questionados dispensam a recuperação dessas áreas, o que resultará no aprofundamento do colapso hídrico**, dada a já anunciada relação das faixas marginais de cursos d’água com a quantidade e qualidade de água.

325. Vale também observar um dos exemplos de impactos à biodiversidade

---

<sup>144</sup> SBPC – Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência. “Código Florestal e a Ciência: Contribuições para o Diálogo.” Ob. cit., p. 80-82.

<sup>145</sup> LIMA, André; e BENSUSAN, Nurit (coords.). Ob. cit., p. 32.

<sup>146</sup> Instituto Socioambiental – ISA. WHATELY, Marussia; e CUNHA, Pilar (coords.) “Cantareira 2006: Um olhar sobre o maior manancial de água da Região Metropolitana de São Paulo. Resultados do Diagnóstico Socioambiental Participativo do Sistema Cantareira.” 2007, p. 56. Disponível em: <[http://www.socioambiental.org/banco\\_imagens/pdfs/10289.pdf](http://www.socioambiental.org/banco_imagens/pdfs/10289.pdf)> Acesso em 15.06.2015.

apontados pela ciência:

O novo Código Florestal (BRASIL, 2012) estabelece algumas especificações para a recomposição de vegetação das APP em áreas consolidadas, que podem chegar a 5 m em relação à margem dos rios, conforme artigo 61-A. **Essa medida pode ter impacto para a biodiversidade**, visto que corredores muito estreitos perdem parte de sua utilidade por favorecerem unicamente espécies generalistas, as quais suportam os efeitos de borda (METZGER, 2010). Estudos feitos com diferentes grupos taxonômicos indicam a necessidade de uma faixa mínima de 100 m de área florestada para a persistência das espécies (TUBELIS et al., 2004; LEES; PERES, 2008), mostrando que a extensão das APP deveria ser expandida e não reduzida (METZGER, 2010). Para mamíferos e aves, especificamente, um dos principais da redução das APP seria o aumento do efeito de borda, o qual afetaria diretamente a produção de sementes e frutos das árvores e, conseqüentemente, a disponibilidade de alimento para ambos os grupos, além da redução de hábitat para manutenção de quantidades mínimas de indivíduos na paisagem (GALETTI et al., 2010).<sup>147</sup>

326. Observe-se, por oportuno, que as dispensas de recuperação de áreas de preservação permanente *se aplicam inclusive em relação às áreas de encostas com declividade superior a 45° (quarenta e cinco graus), às bordas de tabuleiros ou chapadas e aos topos de morro, como previsto no artigo 63*, modalidades de área de preservação permanente consideradas como **imprescindíveis para evitar catástrofes e mortes como aquelas ocorridas quase que anualmente em diversas regiões do País, como nas regiões serranas dos Estados do Rio de Janeiro e de Santa Catarina**, ocasionadas pelo desmatamento e uso indevido do solo em áreas de inclinação.

327. Nesse sentido, relevante observar as considerações técnicas de Wigold B. Schaffer e João de Deus Medeiros, *in verbis*:

“Importante lembrar que estudos do Centro de Informações de Recursos Ambientais e Hidrometeorologia de Santa Catarina (Epagri-Ciram), órgão do Governo do Estado de Santa Catarina, apontaram que **84,38% das áreas atingidas por deslizamentos no mês de novembro na região do Morro do Baú**, que compreende os municípios de Ilhota, Gaspar e Luís Alves, **alguns dos municípios mais atingidos e com maior número de perda de vidas humanas, haviam sido desmatadas ou alteradas pelo ser humano. Nessas áreas predominavam reflorestamentos com eucaliptos (23,44%), lavouras de banana (18,75%), capoeirinha (17,19%) e solo exposto (10,94%)**. Por outro lado, apenas 15,65% dos desbarrancamentos ou deslizamentos ocorreram em áreas com cobertura florestal densa ou pouco

---

<sup>147</sup> MELLO, Kaline de et al. “Cenários ambientais para o ordenamento territorial de áreas de preservação permanente no município de Sorocaba, SP.” *In: Revista Árvore*. Viçosa, v. 38, n.º 2, Abr. 2014. p. 314. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0100-67622014000200011&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-67622014000200011&lng=en&nrm=iso). Acesso em 19.07.2014.



alterada e, ainda segundo estes estudos, **mesmo nessas áreas foram observadas algumas influências de ações humanas no entorno.**

Ressalta-se também que a maioria das casas e demais infraestruturas afetadas por desbarrancamentos e deslizamentos estava edificada em APPs, inclusive aquelas em que ocorreram perdas de vidas humanas.”<sup>148</sup>

328. Como permitir a manutenção de atividades antrópicas em áreas com alta sensibilidade e cujos deslizamentos são responsáveis pela morte de centenas de vidas todos os anos? Como se percebe, **o tema é de destacada relevância, dada a sua relação direta com o direito à vida das populações** que habitam regiões onde o desmatamento ilegal de áreas de preservação permanente foi e continua sendo responsável por mortes e destruição de bairros inteiros.

329. Para além dessas questões, importa observar que o critério utilizado pelo legislador para a dispensa de recomposição de áreas de preservação permanente – o tamanho do imóvel rural – desconsidera, por absoluto, a imperiosidade de se preservar os espaços territoriais especialmente protegidos, notadamente as razões que justificam o resguardo de suas funções ecológicas essenciais. **Tal disposição levará à ocorrência de situações teratológicas, como a aplicação de diferentes metragens de faixas ciliares em imóveis lindeiros, bem como desmembramentos e alteração do tamanho de propriedades rurais visando à redução das obrigações de recomposição.**

330. De mais a mais, no que tange às metragens passíveis de recomposição, sua definição contraria a lógica constitucional e da própria Lei n.º 12.651/2012. Ora, se o próprio Código Florestal estabelece como de preservação permanente (essencial, portanto, para garantir o cumprimento de suas funções ecológicas, legalmente estabelecidas), por exemplo, a faixa de 30 (trinta) metros em cursos d’água, **como poderia se estabelecer que a obrigação de recomposição seria de meros 5 (cinco) metros para 90 % (noventa por cento) dos imóveis rurais do País – percentual de imóveis rurais de até 4 (quatro) módulos fiscais**<sup>149</sup>?

331. Aliás, a definição de tais metragens absolutamente insuficientes é motivo de ridicularização nos meios acadêmicos-científicos, já que, por exemplo, **o plantio de apenas uma árvore, dada a sua copa, já seria suficiente para transbordar os míseros 5 (cinco) metros de recomposição para imóveis de até 4 (quatro) módulos fiscais.**

332. Sem adentrar ao mérito sobre quais deveriam, à luz da ciência, ser as metragens de preservação permanente, já que a própria Lei n.º 12.651/2012 as define

---

<sup>148</sup> SCHAFFER, Wigold B.; MEDEIROS, João de Deus. “Normas ambientais gerais de caráter nacional: Imprescindíveis para as políticas estratégicas do país”.

<sup>149</sup> Agência Nacional de Águas – ANA (Brasil). “Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil: 2013”. Brasília: ANA, 2013, p. 174.

expressamente, importa ao menos refletir sobre a insuficiência das faixas passíveis de recomposição. Nesse sentido, a comunidade científica aponta que, na realidade, a preservação das funções ecológicas essenciais reservadas para as áreas de preservação permanente exigiria áreas maiores do que a definida pela legislação brasileira.

“Apesar dos estudos obterem resultados diversos em relação à largura das APP, os dados e as análises realizadas nestes últimos anos permitem sustentar a importância da reserva legal e das APP, bem como indicam a **necessidade de expansão das áreas das APP** para limites mínimos de pelo menos 100 m (50 m de cada lado do rio), independentemente do bioma, do grupo taxonômico, do solo ou do tipo de topografia”<sup>150</sup>

“A largura mínima das matas ripárias necessárias para a manutenção de populações viáveis de aves varia de acordo com a biologia de cada espécie e a sua sensibilidade aos distúrbios ambientais. Estudos na Amazônia demonstraram que faixas estreitas de mata abrigam uma menor riqueza e abundância de aves, especialmente no caso de grupos mais sensíveis, como espécies de bandos mistos de sub-bosque e insetívoros terrestres (Lees e Peres, 2008). Esses autores recomendam que, para a manutenção da integridade da avifauna em paisagens fragmentadas na Amazônia, as APP deveriam ter um mínimo de 200 metros de mata em cada lado do rio.”<sup>151</sup>

333. Nesse sentido, aliás, vale observar que **as metragens de áreas de preservação permanente definidas legalmente no Brasil são inferiores do que aquelas definidas nos demais países da América Latina**. Apenas para citar alguns dos exemplos por nós pesquisados, analisados com maior profundidade por Luciano Furtado Loubet<sup>152</sup>:

- (i) No Paraguai, a medida de mata ciliar mínima é de 100 (cem) metros, muito superior aos 30 (trinta) metros previstos na legislação nacional, conforme definido pelo artigo 3.º do Decreto paraguaio n.º 18.831/1986<sup>153</sup>;
- (ii) No Chile, segundo o Decreto n.º 4.363/1931, não se pode suprimir vegetação que esteja a menos de 400 (quatrocentos) metros de cursos d’água que estejam em terreno ondulado (morros, montanhas, etc.) e 200 (duzentos) metros em terrenos planos, além de determinar a proteção da vegetação nas encostas com 45º (quarenta e cinco graus) de inclinação<sup>154</sup>;

<sup>150</sup> LIMA, André; e BENSUSAN, Nurit (coords.). Ob. cit., p. 25

<sup>151</sup> Idem, p. 31

<sup>152</sup> LOUBET, Luciano Furtado. “Análise comparativa das áreas de preservação permanente: Brasil x alguns países da América Latina.” In: *Revista de Direito Ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 16, n.º 61, jan./mar. 2011, p. 195.

<sup>153</sup> “Art. 3 O A los efectos de la protección de ríos, arroyos, nacientes y lagos se deberá dejar una franja de bosque protector de por lo menos 100 (cien) metros a ambas márgenes de los mismos, franja que podrá incrementarse de acuerdo al ancho e importancia de dicho curso de agua.”

<sup>154</sup> “Art. 5º Se prohíbe:

1º La corta de árboles y arbustos nativos situados a menos de 400 metros sobre los manantiales que nazcan en los cerros y los situados a menos de 200 metros de sus orillas desde el punto en que la vertiente

(iii) Na Nicarágua, a Lei n.º 462/2003 estabelece como florestas de proteção aquelas localizadas nas faixas de 200 (duzentos) metros dos lagos e reservatórios artificiais e naturais (maior que a brasileira, de 100 metros), de 50 metros dos cursos d'água e em áreas com inclinação acima de 75%<sup>155</sup>; e

(iv) Na Venezuela, o artigo 40 da Lei Florestal prevê uma proteção mínima de 300 (trezentos) metros de cada lado de uma montanha ou fileira de montanhas<sup>156</sup>. Além disso, prevê a referida Lei a metragem de 300 (trezentos) metros em relação às nascentes, bem como sobre as margens dos rios<sup>157</sup>.

334. Outros exemplos de legislações estrangeiras que protegem áreas de preservação permanente em metragens superiores à brasileira, inclusive na Europa, Estados Unidos e Austrália, podem ser verificados na Nota Técnica do Imazon e da The Proforest Initiative, intitulada “Um Resumo do Status das Florestas em Países Seleccionados - Nota Técnica.”<sup>158</sup>

335. Por essas razões, não há dúvida acerca da **violação direta ao núcleo essencial do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado**, bem como aos imperativos constantes dos incisos I, II, III e VII do § 1.º do artigo 225 da

---

tenga origen hasta aquel en que llegue al plan;

2º La corta o destrucción del arbolado situado a menos de 200 metros de radio de los manantiales que nazcan en terrenos planos no regados; y 3º La corta o explotación de árboles y arbustos LEY nativos situados en pendientes superiores a 45%. No obstante, se podrá cortar en dichos sectores sólo por causas justificadas y previa aprobación de plan de manejo en conformidad al decreto ley N° 701, de 1974.”

<sup>155</sup> “Artículo 27. Son Áreas Forestales de Protección Municipal, bajo la responsabilidad y el cuidado de las municipalidades, las ubicadas:

1. En una distancia de 200 metros medida horizontalmente de la marca máxima de marea o fluctuación del cuerpo de agua a partir de las costas de los lagos, embalses naturales, embalses artificiales y fuentes de agua.

2. En una distancia de 50 metros medidos horizontalmente a cada lado de los cauces y de los ríos.

3. En áreas con pendientes mayores de 75 %.

En estas áreas se prohíbe el corte de árboles en cualquiera de sus modalidades y se prohíbe el aprovechamiento forestal de la tala rasa, el uso de plaguicidas y la remoción total de la vegetación herbácea.”

<sup>156</sup> “Artículo 40. Zona protectora de filas de montañas y mesetas Por disposición del presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley, se declara zona protectora una franja con un ancho mínimo de trescientos (300) metros de cada lado, paralela a las filas de montañas y bordes inclinados de mesetas.

<sup>157</sup> “Artículo 54.

Las zonas protectoras de cuerpos de agua tendrán como objetivo fundamental proteger áreas sensibles de las cuales depende la permanencia y calidad del recurso y la flora y fauna silvestre asociada.

Se declaran como zonas protectoras de cuerpos de agua, con arreglo a esta Ley:

1. La superficie definida por la circunferencia de trescientos metros de radio en proyección horizontal con centro en la naciente de cualquier cuerpo de agua.

2. La superficie definida por una franja de trescientos metros a ambas márgenes de los ríos, medida a partir del borde del área ocupada por las crecidas correspondientes a un período de retorno de dos coma treinta y tres (2,33) años.

3. La zona en contorno a lagos y lagunas naturales, y a embalses construidos por el Estado, dentro de los límites que indique la reglamentación de esta Ley.”

<sup>158</sup> Disponível em: <http://www.proforest.net/en/publications/um-resumo-do-status-das-florestas-em-paises-seleccionados-nota-tecnica>. Acesso em 15.06.2015.

Constituição Federal.

336. Mas não é só. Os dispositivos ora tratados ainda **afrontam diretamente o § 3.º do mesmo dispositivo constitucional, notadamente no que tange à “obrigação de reparar os danos causados.”**

337. Sobre o tema, vale considerar que a responsabilidade civil ambiental é tida pela doutrina e pela jurisprudência nacionais como um dos principais instrumentos jurídicos para o alcance do direito fundamental previsto no *caput* do artigo 225 da Constituição, tendo, por essa razão, regime jurídico diferenciado e muito mais rígido (responsabilidade objetiva e solidária, com a aplicação da teoria do risco integral<sup>159</sup>) em relação à responsabilidade aplicável em outras temáticas.

338. Nesse sentido, Helita Custódio Barreira anota que, “abrangendo todos os tipos de *danos ambientais*, previstos ou não em leis especiais como os *danos nucleares* (Lei n. 6.453, de 17-10-77, art. 4.º), os danos aos ecossistemas, ao patrimônio e aos recursos naturais da Zona Costeira (Lei n. 7.661, de 16-5-88, art. 7.º), não resta dúvida de que as normas gerais do § 1.º do art. 14 da Lei n. 6.938, de 31-8-81, consagrando expressamente o princípio da responsabilidade civil objetiva, ou por risco, constituem **regras jurídicas de particular relevância em defesa e preservação do patrimônio ambiental (natural, cultural, sanitário, sócio-econômico), no interesse de todos.**”<sup>160</sup>

339. Importante destacar, ainda, que as funções *reparatória* e *punitiva* da responsabilidade civil, percebidas genericamente em todas as áreas do Direito, são complementadas pela sua função eminentemente *preventiva* em matéria ambiental, decorrente do já mencionado princípio da prudência, que engloba os princípios da prevenção e da precaução. Com efeito, em atenção à dificuldade ou impossibilidade de reparação de danos ambientais e à essencialidade do meio ambiente ecologicamente equilibrado para toda a coletividade, é certo que a responsabilidade civil ambiental tem por escopo primordial a proteção do meio ambiente por meio de ações preventivas e reparatórias, que visem a evitar e reparar lesões ao bem jurídico difuso.

340. É o que ensina Antonio Herman V. Benjamin, ao afirmar que, “na proteção do meio ambiente, o instituto vê suas finalidades básicas mantidas, mas certamente redesenhadas, passando a prevenção (e, pelas mesmas razões, até o caráter expiatório) a uma posição de relevo, *pari passu* com a reparação. Percebe-se, então, que

---

<sup>159</sup> Sobre o tema, vide: LEITE, José Rubens Morato; e AYALA, Patryck de Araújo. “Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial.” 4.ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 201/203; e MILARÉ, Édis. “Direito do Ambiente.” Ob. cit., p. 1259.

<sup>160</sup> BARREIRA, Helita Custódio. “Responsabilidade civil por danos ao meio ambiente.” Campinas: Millenium, 2006, p. 736.

além de olhar para trás (juízo *post factum*), a responsabilidade civil agora tem o cuidado de não perder de vista o que vem pela frente. Vai, pois, além da simples (!) reparação da danosidade *passada* (limpeza de sítios contaminados por substâncias tóxicas, p.ex.) para atacar, de uma só vez, também a danosidade *potencial*. Ou seja, trabalha já não mais somente no domínio estreito do dano como fato pretérito, mas inclui a preocupação com custos sociais que possam ocorrer no futuro. A doutrina, unanimemente, aponta a prevenção como objetivo prioritário à reparação, uma conquista da contemporânea teoria da responsabilidade civil, pois já não basta reparar, mas fazer cessar a causa do mal: ‘um carrinho de dinheiro não substitui o sono recuperador, a saúde dos brônquios, ou a boa formação do feto’. Como ‘a responsabilidade civil visa, em essência, à reparação dos danos’ e ‘na prevenção falta ainda, por definição, qualquer dano’, a evolução, cujas raízes são anteriores ao Direito Ambiental, não foi nada fácil. Olhando para esse quadro clássico, não é de admirar que a mais dura objeção à tutela civil do ambiente, em particular à responsabilidade civil, seja exatamente ‘sua escassa virtualidade preventiva’.”<sup>161</sup>

341. Como se observa, uma vez que a esfera civil de responsabilidade ambiental guarda relação direta com a manutenção da higidez do bem jurídico ambiental, importando na aplicação das medidas necessárias à prevenção ou à reparação de danos, o sistema jurídico brasileiro prevê regras rigorosas para regular a matéria, rigor este que ecoa, com acerto, em sede doutrinária e jurisprudencial.

342. Vale registrar, ademais, que a reparação dos danos ambientais deve ser *integral*, a mais completa possível, de forma a impedir que a lesão ao direito de todos ao meio ambiente equilibrado e/ou ao bem ambiental em si considerado fique, mesmo que em parte, desprovida de reparação.<sup>162</sup>

343. Nesse cenário, deve o aplicador do Direito ter em mente que, em matéria ambiental, a medida reparatória a ser adotada não fica a critério do poluidor. *Há uma ordem a ser seguida*, sendo que a medida a ser sempre buscada é a reparação natural *in situ*, que visa à restauração do bem agredido ao *status quo ante*, consistente na “recuperação da capacidade funcional ecológica e da capacidade de aproveitamento humano do bem natural determinada pelo sistema jurídico, o que pressupõe a recuperação do estado de equilíbrio dinâmico do sistema ecológico afetado, isto é, da sua capacidade de auto-regeneração e de auto-regulação”.<sup>163</sup>

---

<sup>161</sup> BENJAMIN, Antonio Herman V. “Responsabilidade civil pelo dano ambiental.” *In: Revista de Direito Ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998, n.º 09, p. 15.

<sup>162</sup> LUCARELLI, Fábio Dutra. “Responsabilidade civil por dano ecológico.” *In: MILARÉ, Édís; e MACHADO, Paulo Affonso Leme (orgs.). Doutrinas essenciais de Direito Ambiental: responsabilidade em matéria ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 195.

<sup>163</sup> SENDIM, José de Souza Cunhal. “Responsabilidade civil por danos ecológicos: da reparação do dano através da restauração natural.” Coimbra: Almedina, 2002, p. 51.

344. Trata-se, por certo, da modalidade preferencial de reparação, que deve ser adotada ainda que se mostre financeiramente mais onerosa. É o que entende, de forma unânime, a doutrina e a jurisprudência<sup>164</sup> pátrias. Como afirmam José Rubens Morato Leite e Patryck de Araújo Ayala, “a melhor forma de reparação, isto é, a ideal, é sempre a recuperação ou recomposição do bem ambiental, ao lado da cessação das atividades nocivas.”<sup>165</sup> No mesmo sentido, Darlan Rodrigues Bittencourt e Ricardo Kochinski Marcondes asseveram que “a reparação do dano ambiental visará, sempre, à restauração do processo ecológico degradado, de forma compatível com o desenvolvimento econômico-social (art. 4º, I e IV, da Lei n.º 6.938/81). (...) A recomposição do ecossistema degradado, a fim de se obter a volta à situação anterior, é a primeira e principal forma de reparação.”<sup>166</sup>

345. Apenas no caso de se mostrar tecnicamente impossível a reparação natural *in situ* do dano ambiental é que podem ser cotejadas as demais modalidades de reparação, como a compensação ambiental<sup>167</sup>, também denominada “reparação por equivalente.”<sup>168</sup>

346. No que tange aos dispositivos legais ora questionados, **as diversas dispensas de recomposição de danos ambientais claramente ofendem o obrigatoriedade de reparação integral constante do artigo 225, § 3.º, da Constituição Federal**, fundamento constitucional de existência da responsabilidade civil em matéria ambiental.

347. Por fim, há que se considerar que as referidas dispensas de reparação ainda **violam o princípio constitucional da igualdade**, pois trazem “benefícios” àqueles que desmataram irregularmente áreas de preservação permanente, em detrimento dos produtores que sempre operaram com respeito à legislação ambiental, inclusive em termos de concorrência – alguns poderão realizar atividades em áreas de preservação permanente e outros não.

---

<sup>164</sup> Os Tribunais vêm reiterando, em suas decisões, a “prioridade da reparação *in natura*.” Superior Tribunal de Justiça. 2.ª Turma. Recurso Especial n.º 1071741. Relator: Ministro Herman Benajmin. D. J. 16.12.2010

<sup>165</sup> LEITE, José Rubens Morato; e AYALA, Patryck de Araújo. “Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial.” Ob. cit., p. 213.

<sup>166</sup> LEITE, José Rubens Morato; e AYALA, Patryck de Araújo. “Lineamentos da responsabilidade civil ambiental.” In: MILARÉ, Édís; e MACHADO, Paulo Affonso Leme (orgs.). *Doutrinas essenciais de Direito Ambiental: responsabilidade em matéria ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 195.

<sup>167</sup> Segundo Érika Bechara, a compensação ambiental “consiste no oferecimento de um benefício ou ganho ecológico às vítimas de lesão ambiental irreversível – coletividade –, para contrabalançar a perda sofrida.” In: BECHARA, Érika. “Licenciamento e compensação ambiental.” São Paulo: Atlas, 2009, p. 141.

<sup>168</sup> Sobre o tema, vide: STEIGLEDER, Annelise Monteiro. “Responsabilidade civil ambiental: as dimensões do dano ambiental no Direito brasileiro.” 2.ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011. p. 225.

348. Sendo assim, diante de todos esses elementos, conclui-se pela imperiosa necessidade de se declarar como inconstitucionais os artigos 61-A, 61-B, 61-C e 63 da Lei n.º 12.651/2012.

**E) Inconstitucionalidade do artigo 67: isenção de Reserva Legal para áreas ocupadas ilegalmente até 22 de julho de 2008.**

“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.”

349. O artigo 67 da Lei n.º 12.651/2012 prevê a **dispensa geral de recomposição de Reserva Legal para propriedades de até 4 (quatro) módulos fiscais, que correspondem a 90 % (noventa por cento) de todas as propriedades rurais brasileiras.**<sup>169</sup>

350. Tal dispositivo, contudo, padece de gravíssimas e evidentes inconstitucionalidades, já reconhecidas pelos Tribunais pátrios, notadamente no que se refere à afronta ao núcleo essencial do direito fundamental de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (artigo 225, *caput*), ao dever de restaurar processos ecológicos essenciais (artigo 225, § 1.º, I), à vedação de utilização de ETEPs com o comprometimento dos atributos que justificam a sua proteção (artigo 225, § 1.º, III), à imposição constitucional de preservar a fauna e a flora (artigo 225, § 1.º, VII), bem como à obrigatoriedade de reparação de danos ambientais (artigo 225, § 3.º).

351. Para além das considerações teórico-constitucionais acima expostas, no que tange especificamente à referida disposição legislativa, impende ter em mente a **gravidade e a significância dos impactos negativos ao núcleo essencial do direito fundamental de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado produzidos pelo referido artigo 67.**

352. Sobre o tema, estudo realizado pelo **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE**<sup>170</sup> atesta que o aludido retrocesso legislativo é responsável pelo **expressivo passivo ambiental de 29,1999 milhões de hectares, área maior do que a somatória dos Estados de São Paulo e Rio de Janeiro.** Tais dados foram confirmados pelo **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA**<sup>171</sup>, que comprovou a **significativa área de 29,5831 milhões de hectares de Reserva Legal**

<sup>169</sup> Agência Nacional de Águas – ANA (Brasil). Ob. cit., p. 174.

<sup>170</sup> Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, Área Territorial Brasileira, disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/areaterritorial/principal.shtm>

<sup>171</sup> Comunicados do IPEA. Ob. cit., p. 10.

que deixarão de ser recompostas em caso de ser mantida a disposição constante do artigo 67 da Lei n.º 12.651/2012. Confira-se o resultado deste último estudo:

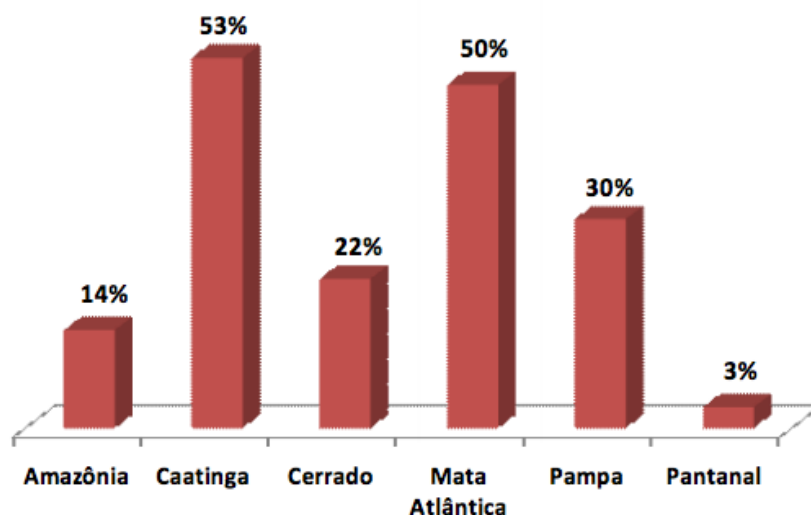
**Tabela 3: Área dos passivos de RL a serem anistiados pelo PL 1876/99 no cenário 1 (em ha)**

<i>Bioma</i>	<i>Menor que 4MF</i>	<i>Maior que 4MF</i>
Amazônia	18.001.536,63	12.473.410,56
Caatinga	3.778.547,48	1.174.357,09
Cerrado	3.092.085,57	2.861.706,66
Mata Atlântica	3.914.645,19	1.370.563,64
Pampa	787.415,16	478.474,22
Pantanal	8.943,90	30.514,65
<b>Total</b>	<b>29.583.173,93</b>	<b>18.389.026,82</b>
<b>Total do Cenário</b>	<b>47.972.200,75</b>	

Fonte: Dados do INCRA (2010). Elaboração: Ipea

353. Quando analisado este enorme passivo nos biomas, o IPEA nos fornece os seguintes dados<sup>172</sup>:

**Figura 3 - Porcentagem do passivo nos imóveis com até quatro módulos fiscais que será isento de recuperação com a proposta do PL 1876/99 em relação ao passivo atual por bioma.**



Elaboração: Ipea.

354. Ao analisar os referidos dados científicos, Sérgio Sauer e Franciney Carreiro de Franca concluíram que “as propriedades com até quatro módulos abrangem maior área nas regiões Amazônica e em grande parte do Centro-Oeste. Admitir a isenção de recomposição de Reserva Legal **consiste em abrir mão de um montante significativo de cobertura vegetal, pois cerca de 30 milhões de hectares ficariam livres de recuperação em todo o País, e mais da metade, 18 milhões de hectares, só**

<sup>172</sup> Idem, p. 11.



na Amazônia.”<sup>173</sup>

355. Na mesma linha, quanto aos demais biomas, são esses os passivos decorrentes do artigo 67:

“Em biomas onde a área ocupada por UCs não representa uma parcela significativa e não existe área física suficiente para a criação de novas UCs, **as reservas legais são necessárias e essenciais para a conservação da biodiversidade**. É o caso dos dois hotspots da biodiversidade existentes no Brasil, Cerrado e Mata Atlântica. **No Cerrado**, estima-se que o passivo a ser anistiado pelo PL 1.896/99 represente **3,1 milhões de hectares**. **Esse valor representa 46% da área do total de UCs Federais existentes no bioma**, portanto importante para a conservação, se for recuperado. **Na Mata Atlântica, o valor de passivo é de aproximadamente 3,9 milhões de hectares, enquanto a área de UCs Federais é de 3,6 milhões, logo, o passivo é maior que as áreas protegidas pela União na Mata Atlântica.** (...) Neste contexto, a reserva legal representa não apenas uma cota florestal dedicada para o uso sustentável da propriedade rural, mas uma forma de compatibilizar um sistema de áreas protegidas privadas que sirva como corredor entre um sistema de áreas protegidas por UCs.”<sup>174</sup>

356. De fato, os danos ambientais produzidos pelo referido dispositivo legal impressionam. Seus impactos ao equilíbrio ecológico e à biodiversidade foram igualmente analisados pela comunidade científica. Os trechos de estudos técnicos abaixo transcritos merecem especial destaque:

“Assim, nesse caso, a proposta de dispensa de reserva legal em propriedades com até quatro módulos (i.e., até 120 ha) **descaracteriza todo o sistema de proteção da biodiversidade**.”<sup>175</sup>

“Este estudo indica que a mudança do Código Florestal e a consequente redução das RLs levarão a **perdas bruscas, provavelmente não reversíveis, de biodiversidade nas paisagens modificadas pelo homem com consequências graves para serviços ecossistêmicos mediados por essa biodiversidade**, como o controle do risco de doenças.”<sup>176</sup>

357. Foram, ainda, analisados os efeitos do referido artigo 67 sobre os

---

<sup>173</sup> SAUER, Sérgio; FRANCA, Franciney Carreiro de. Ob. cit., p. 293.

<sup>174</sup> Comunicados do IPEA. Ob. cit., p. p. 14.

<sup>175</sup> RIBEIRO, K.T.; e FREITAS, L. “Potential impacts of changes to Brazilian Forest Code in campos rupestres and campos de altitude.” *In: Biota Neotropica*, Campinas, v. 10, n.º 4. p. 243. Disponível em: <<http://www.biotaneotropica.org.br/v10n4/en/abstract?article+bn04310042010>>. Acesso em 14.06.2015.

<sup>176</sup> GALETTI, M.; PARDINI, R.; DUARTE, J.M.B.; SILVA, V.M.F.; ROSSI, A.; e PERES, C.A. “Forest legislative changes and their impacts on mammal ecology and diversity in Brazil.” *In: Biota Neotropica*, Campinas, v. 10, n.º 4. p. 50. Disponível em: <<http://www.biotaneotropica.org.br/v10n4/en/abstract?article+bn00710042010>>. Acesso em 14.06.2015.

mamíferos, integrantes da fauna, protegida constitucionalmente pelo *caput* e § 1.º, VII, do artigo 225. Confira-se:

“As RLs têm um papel importante na paisagem para os mamíferos por dois motivos principais: 1) contribuem para manutenção da diversidade de espécies, aumentando a área de habitat disponível e criando paisagens com maior conectividade entre as populações remanescentes, e 2) facilitam a movimentação da fauna de maior porte funcionando como ‘trampolins ecológicos’. Áreas de vegetação nativa protegida como RLs são fundamentais para complementar as Unidades de Conservação no seu papel de conservação da diversidade brasileira, permitindo que animais de maior porte movam-se entre grandes fragmentos de vegetação nativa através de ‘trampolins ecológicos’ (Ribeiro et al. 2009, Cullen Jr. et al. 2003), e criando paisagens modificadas pelo homem que possam, em grande escala, diminuir o isolamento das grandes UCs. (...) Nesse sentido, mesmo RLs pequenas tem um papel importante em paisagens fragmentadas, principalmente aquelas com uma baixa proporção de cobertura florestal remanescente.”<sup>177</sup>

358. Como se observa, são absolutamente significativos os impactos negativos trazidos pelo artigo 67 da Lei n.º 12.651/2012, afetando drasticamente o direito fundamental da coletividade ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, além dos demais dispositivos constitucionais citados no início deste item.

359. De mais a mais, como já amplamente divulgado pela literatura especializada, a supressão da vegetação nativa em pequenas propriedades significa **prejuízo para os próprios proprietários rurais**, notadamente em razão da afetação do equilíbrio ecológico e do ciclo hídrico. Nesse sentido, confira-se a conclusão da ciência:

“Muitas das mudanças propostas no substitutivo ao Código Florestal parecem partir do princípio de que há grande prejuízo individual em nome de um benefício coletivo muito difuso, por exemplo, a dispensa de criação de reserva legal em propriedades com área aquém de quatro módulos fiscais. Essas alterações não consideram os benefícios diretos aos proprietários advindos, no médio e longo prazo, da manutenção de porções de vegetação nativa no interior de cada propriedade e não são compreendidos os benefícios de uma paisagem em mosaico.”<sup>178</sup>

360. Por fim, não se pode deixar de mencionar a **violação aos princípios da isonomia e da legalidade**, uma vez que os proprietários rurais que cumpriram a legislação ambiental serão seriamente prejudicados em relação àqueles que realizam suas atividades ao arpejo da Lei. Sim, pois **o percentual de Reserva Legal para os proprietários regulares será significativamente maior do que o percentual a ser**

<sup>177</sup> GALETTI, M.; PARDINI, R.; DUARTE, J.M.B.; SILVA, V.M.F.; ROSSI, A.; e PERES, C.A. Ob. cit., p. 49

<sup>178</sup> RIBEIRO, K.T.; e FREITAS, L. Ob. cit., p. 244.

**exigido do desmatador ilegal.** Além de outros fatores, tal consequência poderá, inclusive, afetar a necessária igualdade de condições para atuar no mercado de *commodities*.

361. Mais do que isso, como aponta Rodrigo Bernardes Braga, “a crítica que se faz ao texto é que ele pode ensejar a burla pelos mais astutos. É que bastaria o proprietário dividir o imóvel em quantas matrículas forem necessárias para enquadrar-se no tamanho exigido e estaria abrigado pelo favor legal.”<sup>179</sup>

362. Sendo assim, diante de todos esses elementos técnico-jurídicos, não há outra conclusão senão a de que o artigo 67 da Lei n.º 12.651/2012 é absolutamente inconstitucional, por violar uma série de mandamentos constitucionais, notadamente o núcleo essencial do direito fundamental de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o dever de restaurar processos ecológicos essenciais, a vedação expressa de utilização de ETEPs com o comprometimento dos atributos que justificam a sua proteção, a determinação de preservar a fauna e a flora e a inafastável obrigatoriedade de reparação de danos ambientais.

#### **F) Inconstitucionalidade do artigo 78-A: permite a concessão de crédito agrícola sem necessidade de demonstrar regularidade ambiental.**

“Art. 78-A. 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.”

363. O artigo em referência permite que seja concedido crédito agrícola mesmo no caso de irregularidade do proprietário ou possuidor, exigindo apenas e tão somente a sua inscrição no Cadastro Ambiental Rural – CAR.

364. Tal dispositivo, contudo, viola a Constituição Federal, pois **atenta contra o princípio da função socioambiental da propriedade e o princípio da legalidade, além do dever geral de proteção ambiental**, ao dispensar a regularidade das atividades agropecuárias. **Além disso, afronta-se o artigo 225, § 3.º, da Carta Constitucional**, visto que a dispensa de regularidade em questão significa deixar de exigir a reparação de danos ambientais relacionados à temática florestal, o que, como já visto acima, não se coaduna com os ditames constitucionais.

365. No ponto, é preciso compreender que a inscrição no Cadastro

---

<sup>179</sup> BRAGA, Rodrigo Bernardes. *In*: MILARÉ, Édís; MACHADO, Paulo Afonso Leme. “Novo Código Florestal”. Ob. cit., p. 486.

Ambiental Rural – CAR não representa qualquer atestado de regularidade, consistindo apenas e tão somente em uma das diversas exigências legais estabelecidas pela legislação florestal. Na realidade, o CAR é o “ponto de partida” para a efetiva regularização. É a partir desse instrumento que, diante de passivos ambientais, o proprietário se apresenta perante o órgão ambiental e firma compromisso constante do Programa de Regularização Ambiental.

366. Sendo assim, ao dispensar a exigência de regularidade para a concessão de crédito agrícola, o artigo 78-A da Lei n.º 12.651/2012 não se coaduna com os mencionados mandamentos constitucionais, devendo, portanto, ser declarado inconstitucional.

### V.3. DOS DISPOSITIVOS OBJETO DA ADI N.º 4903

367. Seguindo a divisão de temas realizada pela Autora das presentes demandas, a ADI n.º 4903 tem por objeto o questionamento constitucional dos dispositivos da Lei n.º 12.651/2012 relacionados às áreas de preservação permanente.

368. Tais Espaços Territoriais Especialmente Protegidos – ETEPs, de destacada relevância para a garantia do direito fundamental da coletividade ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, encontra amparo constitucional no próprio *caput* do artigo 225, bem como nos já explorados incisos I, II, III e VII do § 1.º do mesmo dispositivo constitucional.

369. Como os referidos desideratos constitucionais já foram exaustivamente explorados, reiteramos todas as considerações tecidas acima, que devem ser aqui transpostas para a compreensão do presente capítulo, referente às essencialíssimas áreas de preservação permanente e sua proteção constitucional.

370. Além delas, para o julgamento da presente ADI n.º 4903, há que se observar algumas premissas técnico-jurídicas sobre as referidas áreas especialmente protegidas.

371. De fato, como nos informa Paulo Affonso Leme Machado, “há muito começou a ser utilizada a expressão ‘área de preservação permanente’. E o uso tem sua razão, pois é um espaço territorial em que **a floresta ou a vegetação devem estar presentes. Se a floresta aí não estiver ela deve ser aí plantada. A ideia de permanência não está vinculada só à floresta, mas também ao solo, no qual ela está ou deve estar inserida, e à fauna (micro ou macro).** Se a floresta perecer ou for retirada nem por isso a área perderá sua normal vocação florestal.”<sup>180</sup>

---

<sup>180</sup> MACHADO, Paulo Afonso Leme. “Direito Ambiental Brasileiro.” 13.ª ed. Malheiros Editores: São Paulo, 2005, p. 719.

372. Daí ter o legislador conferido tamanha proteção jurídica às áreas de preservação permanente. Afinal, a sua existência provida de vegetação nativa é considerada como **medida imprescindível para a garantia do equilíbrio ecológico nacional como um todo**; mais especificamente para a proteção de componentes do bem jurídico ambiental tidos como **essenciais para a própria sobrevivência humana, como os recursos hídricos, o solo, a biodiversidade, a paisagem, a fauna, a flora e o bem estar das populações humanas** – todos expressamente previstos no artigo 3.º, II, da Lei n.º 12.651/2012 como funções exercidas pelas áreas de preservação permanente.

373. Ao aprofundar o tema, André Lima e Nurit Bensusan nos informam as seguintes funções de relevância das áreas de preservação permanente: “a) seu papel de barreira ou filtro, evitando que sedimentos, matéria orgânica, nutrientes dos solos, fertilizantes e pesticidas utilizados em áreas agrícolas alcancem o meio aquático; b) favorecimento da infiltração da água no solo e a recarga dos aquíferos; c) proteção do solo nas margens dos cursos d’água, evitando erosão e assoreamentos; d) criação de condições para o fluxo gênico de flora e fauna; e) fornecimento de alimentos para manutenção de peixes e demais organismos aquáticos; f) refúgio de polinizadores e de inimigos naturais de pragas de culturas (SBPC, 2012).”<sup>181</sup>

374. Não são poucos os estudos técnicos que apontam para a **drástica redução na qualidade e na quantidade da água devido ao desmatamento e à ocupação ilegal em áreas de preservação permanente**, podendo, inclusive, resultar na “morte” de rios e demais cursos d’água. Nesse sentido, “um estudo realizado em 10 microbacias hidrográficas do Estado de São Paulo (<50km<sup>2</sup>) (Secretaria de Meio Ambiente/Banco Mundial/IEGA, 2010) determinou a qualidade da água em áreas protegidas pela vegetação e em áreas desmatadas com o uso intensivo do solo, e mostrou como **a qualidade da água é alterada substancialmente pela remoção da vegetação, especialmente a vegetação ripária.**”<sup>182</sup>

375. Nesse sentido, “as margens dos rios e barragens estão sujeitas à erosão e atrito pelo fluxo d’água. A sua força erosiva aumenta com a velocidade da água. A vegetação da encosta pode ajudar a reduzir esse tipo de erosão da seguinte maneira: parte aérea se reclina e cobre a superfície e/ou reduz a velocidade do fluxo adjacente à interface solo/água, enquanto as raízes abaixo do solo retêm ou mantêm fisicamente as partículas de solo no lugar. A extensão desses benefícios depende da área superficial de vegetação em contato com o fluxo e a flexibilidade dos ramos. Moitas densas de gramíneas e espécies herbáceas baixas que estendem vários ramos flexíveis e folhas dentro do fluxo d’água são as mais eficientes a esse respeito.”<sup>183</sup>

---

<sup>181</sup> LIMA, André; e BENSUSAN, Nurit (coords.). Ob. cit., p. 13.

<sup>182</sup> Idem, p. 14.

<sup>183</sup> ARAUJO, Gustavo Henrique de Souza; ALMEIDA, Josimar Ribeiro de; e GUERRA, Antonio José

376. São diversos os efeitos negativos da não-preservação e da não-recomposição das áreas de preservação permanente. Em outra passagem científica, André Lima e Nurit Bensusan alertam que, “além de **alterar o ciclo de chuvas, prejudicar a recarga de aquíferos subterrâneos e, conseqüentemente, reduzir os recursos hídricos disponíveis para o abastecimento humano**, o desmate da vegetação que recobre as bacias hidrográficas tem **forte impacto sobre a qualidade da água**, encarecendo em cerca de 100 vezes o tratamento necessário para torná-la potável.”<sup>184</sup>

377. E continuam os mencionados autores, ao tratar da relevância dessas áreas especialmente protegidas para a conservação da biodiversidade, ao afirmar que “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**.”<sup>185</sup>

378. No que tange ao solo, Paulo de Bessa Antunes aponta que “a finalidade precípua do estabelecimento de flora de preservação permanente nos locais acima mencionados [topos de morro, áreas de encosta etc.] é a de **evitar a erosão dos terrenos e a destruição dos solos**, preservando a integridade dos acidentes geográficos. **Evita-se, igualmente, as enchentes e inundações** de terrenos mais baixos, uma vez que a vegetação ajuda a fixar a água da chuva no solo e funciona como verdadeira barreira natural.”<sup>186</sup>

379. Ainda sobre essas modalidades de áreas de preservação permanente, vale conferir o que prelecionam os já citados Gustavo Henrique de Souza Araujo, Josimar Ribeiro de Almeida e Antonio José Teixeira Guerra em estudo técnico específico sobre a função ambiental da vegetação nas encostas.

“A vegetação tem uma função extremamente importante no controle da erosão pluvial. As perdas de solo devido à erosão pluvial podem ser diminuídas em até mil vezes (USDA, *Soil Conservation Service*, 1978), mantendo-se uma cobertura densa de gramíneas ou vegetação herbácea. Os efeitos benéficos da vegetação herbácea e de gramíneas na prevenção da erosão pluvial são assim apresentados:

– *Interceptação*: as folhagens e os resíduos de plantas absorvem a energia

---

Teixeira. “Gestão Ambiental de Áreas Degradadas.” Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005, p. 115.

<sup>184</sup> LIMA, André; e BENSUSAN, Nurit (coords.). Ob. cit., p. 15.

<sup>185</sup> SBPC – Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência. “Código Florestal e a Ciência: Contribuições para o Diálogo.” Ob. cit., p. 43.

<sup>186</sup> ANTUNES, Paulo Bessa. “Direito Ambiental.” 11.ª ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2008, p. 518.

da chuva e impedem o destacamento do solo pelo impacto da chuva;  
– *Contenção*: o sistema radicular ata ou contém fisicamente as partículas do solo, enquanto as partes acima da superfície filtram os sedimentos do escoamento superficial;  
– *Retardamento*: os caules e as folhagens aumentam a rugosidade da superfície e diminuem a velocidade do escoamento superficial; e  
– *Infiltração*: as plantas e seus resíduos ajudam a manter a porosidade e a permeabilidade do solo, conseqüentemente atrasando ou mesmo impedindo o início do escoamento superficial.”<sup>187</sup>

380. Tudo isso para deixar ainda mais explícita a relevância essencial das áreas de preservação permanente para o cumprimento dos anseios constitucionais pela efetividade do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e demais finalidades contidas nos incisos I, II, III e VII do § 1.º do artigo 225 da Constituição Federal.

**A) Interpretação conforme a Constituição Federal do artigo 3.º, incisos VIII e IX, e do artigo 8.º: aplicação dos critérios de “inexistência de alternativa técnica e locacional” e de “prévia autorização mediante processo administrativo próprio” para todas as hipóteses excepcionais de supressão de vegetação em área de preservação permanente.**

“Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

(...)

VIII - utilidade pública:

- a) as atividades de segurança nacional e proteção sanitária;
- b) as obras de infraestrutura destinadas às concessões e aos serviços públicos de transporte, sistema viário, inclusive aquele necessário aos parcelamentos de solo urbano aprovados pelos Municípios, saneamento, gestão de resíduos, energia, telecomunicações, radiodifusão, instalações necessárias à realização de competições esportivas estaduais, nacionais ou internacionais, bem como mineração, exceto, neste último caso, a extração de areia, argila, saibro e cascalho;
- c) atividades e obras de defesa civil;
- d) atividades que comprovadamente proporcionem melhorias na proteção das funções ambientais referidas no inciso II deste artigo;
- e) outras atividades similares devidamente caracterizadas e motivadas em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto, definidas em ato do Chefe do Poder Executivo federal;

IX - interesse social:

- a) as atividades imprescindíveis à proteção da integridade da vegetação nativa, tais como prevenção, combate e controle do fogo, controle da erosão, erradicação de invasoras e proteção de plantios com espécies nativas;

---

<sup>187</sup> ARAUJO, Gustavo Henrique de Souza; ALMEIDA, Josimar Ribeiro de; e GUERRA, Antonio José Teixeira. Ob cit., p. 112.

- b) a exploração agroflorestal sustentável praticada na pequena propriedade ou posse rural familiar ou por povos e comunidades tradicionais, desde que não descaracterize a cobertura vegetal existente e não prejudique a função ambiental da área;
- c) a implantação de infraestrutura pública destinada a esportes, lazer e atividades educacionais e culturais ao ar livre em áreas urbanas e rurais consolidadas, observadas as condições estabelecidas nesta Lei;
- d) a regularização fundiária de assentamentos humanos ocupados predominantemente por população de baixa renda em áreas urbanas consolidadas, observadas as condições estabelecidas na Lei n.º 11.977, de 7 de julho de 2009;
- e) implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e de efluentes tratados para projetos cujos recursos hídricos são partes integrantes e essenciais da atividade;
- f) as atividades de pesquisa e extração de areia, argila, saibro e cascalho, outorgadas pela autoridade competente;
- g) outras atividades similares devidamente caracterizadas e motivadas em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional à atividade proposta, definidas em ato do Chefe do Poder Executivo federal;

(...)

Art. 8º A intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente somente ocorrerá nas hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental previstas nesta Lei.

§ 1º A supressão de vegetação nativa protetora de nascentes, dunas e restingas somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública.

§ 2º A intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente de que tratam os incisos VI e VII do caput do art. 4º poderá ser autorizada, excepcionalmente, em locais onde a função ecológica do manguezal esteja comprometida, para execução de obras habitacionais e de urbanização, inseridas em projetos de regularização fundiária de interesse social, em áreas urbanas consolidadas ocupadas por população de baixa renda.

§ 3º É dispensada a autorização do órgão ambiental competente para a execução, em caráter de urgência, de atividades de segurança nacional e obras de interesse da defesa civil destinadas à prevenção e mitigação de acidentes em áreas urbanas.

§ 4º Não haverá, em qualquer hipótese, direito à regularização de futuras intervenções ou supressões de vegetação nativa, além das previstas nesta Lei.”

381. O Código Florestal de 1965, instituído pela Lei n.º 4.771/1965, era claro no sentido de que, para toda e qualquer supressão excepcional de vegetação nativa em área de preservação permanente, seriam exigidos os requisitos de “inexistência de alternativa técnica e locacional” e “prévia autorização mediante processo administrativo próprio” – para além do enquadramento em alguma das hipóteses de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto. Confira-se:



“Art. 4º A supressão de vegetação em área de preservação permanente somente poderá ser **autorizada** em caso de utilidade pública ou de interesse social, devidamente caracterizados e motivados em **procedimento administrativo próprio**, quando **inexistir alternativa técnica e locacional** ao empreendimento proposto.

§ 1º A supressão de que trata o *caput* deste artigo **dependerá de autorização** do órgão ambiental estadual competente, com anuência prévia, quando couber, do órgão federal ou municipal de meio ambiente, ressalvado o disposto no § 2º deste artigo.

§ 2º A supressão de vegetação em área de preservação permanente situada em área urbana, **dependerá de autorização do órgão ambiental competente**, desde que o município possua conselho de meio ambiente com caráter deliberativo e plano diretor, mediante anuência prévia do órgão ambiental estadual competente fundamentada em parecer técnico.

§ 3º O órgão ambiental competente **poderá autorizar** a supressão eventual e de baixo impacto ambiental, assim definido em regulamento, da vegetação em área de preservação permanente.

§ 4º O órgão ambiental competente indicará, previamente à **emissão da autorização para a supressão de vegetação em área de preservação permanente**, as medidas mitigadoras e compensatórias que deverão ser adotadas pelo empreendedor.”

382. Nada mais lógico. Se as áreas de preservação permanente são, como já mencionado acima, Espaços Territoriais Especialmente Protegidos essenciais para a garantia da higidez de uma série de componentes imprescindíveis à vida e à qualidade de vida da população (como a preservação dos recursos hídricos, por exemplo), a supressão de vegetação nessas áreas, dada a sua *evidente excepcionalidade*, somente pode ocorrer quando **não houver outra alternativa técnica e locacional** para a realização da atividade específica, bem como mediante **prévia autorização do Poder Público**.

383. Em que pese isso, a Lei n.º 12.651/2012, **talvez por atecnia legislativa**, deixou de prever expressa e claramente que tais critérios devem ser exigidos para qualquer uma das hipóteses excepcionais de supressão de vegetação em área de preservação permanente.

384. Apesar disso, a simples leitura dos dispositivos questionados permite concluir que a aplicação desses dois critérios deve, de fato, ocorrer em toda e qualquer hipótese legal – ainda mais quando cotejados com a orientação constitucional.

385. Nesse sentido, vale observar que o § 3.º do artigo 8.º **dispensa a autorização do órgão ambiental** para a execução, em caráter de urgência, de atividades de segurança nacional e obras de interesse da defesa civil destinadas à prevenção e mitigação de acidentes em áreas urbanas. Ora **se há previsão explícita**

**para dispensar a prévia autorização do órgão ambiental** – o que somente ocorrer, como visto, em hipóteses em que se fazem necessárias urgentíssimas intervenções a fim de garantir a segurança nacional e obras de interesse da defesa civil –, **obviamente que a autorização é exigida genericamente para toda e qualquer intervenção em área de preservação permanente.**

386. Também nessa linha são os §§ 1.º e 2.º, que fazem clara referência ao referido instrumento da prévia autorização mediante a expressão “somente será autorizada (...)”.

387. No que tange à *inexistência de alternativa técnica e locacional*, a alínea “e” do inciso VIII e a alínea “g” do inciso IX, ambos do artigo 3.º da Lei n.º 12.651/2012, fazem referência explícita à necessidade de se atender a este critério, além da prévia autorização em processo administrativo próprio.

388. Dúvida incoorre, portanto, acerca da lógica estabelecida pela Lei. De toda forma, *com o escopo de evitar eventuais interpretações em sentido contrário*, importa que esse e. Excelso Pretório confirme o seu entendimento, a ser cotejado seguindo os já abordados parâmetros constitucionais relacionados ao tema.

389. Aliás, se assim não fosse, isto é, se não fossem exigidos ambos os aludidos critérios para a realização de intervenção excepcional em área de preservação permanente, os dispositivos legais em questão seriam claramente inconstitucionais.

390. *A uma*, porque tornariam *regra* a referida intervenção *excepcional* em área de preservação permanente, permitindo a sua utilização com o comprometimento da “integridade dos atributos que justifiquem sua proteção”, o que é vedado pelo inciso III do § 1.º do artigo 225 da Constituição Federal. Na mais óbvio, já que, se a “permanência” da área de preservação com vegetação nativa é da essência do próprio conceito legal de área de preservação permanente, a sua supressão deve, necessariamente, ser *exceção*, quando inexistir alternativa técnica e locacional para a realização da atividades específica, a ser autorizada previamente pelo Poder Público.

391. *A duas*, na mesma linha, pelo fato de que permitiriam a realização de práticas que *colocam em risco a função ambiental das áreas de preservação permanente* como protetoras da flora e da fauna, expressamente definida no já mencionado artigo 3.º, II, da Lei n.º 12.651/2012, contrariando, assim, o inciso VII do mesmo dispositivo constitucional.

392. *A três*, pois implicariam clara afronta ao inciso I do mesmo artigo 225, § 1.º, ante a evidente afronta ao dever de “preservar e restaurar processos ecológicos essenciais”, como são as áreas de preservação permanente.

393. Tudo isso, é claro, com graves reflexos ao núcleo essencial do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, dada a notória e já explicitada relevância das áreas de preservação permanente para toda a população, inclusive no que concerne à higidez dos recursos hídricos brasileiros, atualmente em colapso.

394. Sendo assim, por qualquer ótica que se examine a questão, resta clara a necessidade de se conferir interpretação conforme a Constituição Federal do artigo 3.º, incisos VIII e IX, e do artigo 8.º da Lei n.º 12.651/2012, para se *aclarar* que a aplicação dos critérios de “inexistência de alternativa técnica e locacional” e de “prévia autorização mediante processo administrativo próprio” deve ocorrer em todas as hipóteses excepcionais de supressão de vegetação em área de preservação permanente.

**B) Inconstitucionalidade da expressão “gestão de resíduos” no artigo 3.º, VIII, alínea ‘b’.**

“Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

(...)

VIII - utilidade pública:

(...)

b) as obras de infraestrutura destinadas às concessões e aos serviços públicos de transporte, sistema viário, inclusive aquele necessário aos parcelamentos de solo urbano aprovados pelos Municípios, saneamento, **gestão de resíduos**, energia, telecomunicações, radiodifusão, instalações necessárias à realização de competições esportivas estaduais, nacionais ou internacionais, bem como mineração, exceto, neste último caso, a extração de areia, argila, saibro e cascalho.”

395. Ao se analisar o artigo 4.º da revogada Lei n.º 4.771/1965, regulamentada pela Resolução CONAMA n.º 369/2006, verifica-se que, antes da entrada em vigor da Lei n.º 12.651/2012, as obras de gestão de resíduos não constavam do rol de atividades para as quais se permita a intervenção excepcional em área de preservação permanente.

396. Tal hipótese apenas foi incluída na legislação no supratranscrito inciso ‘b’ do inciso VIII do artigo 3.º da nova Lei Florestal. A sua inserção, contudo, representa grave retrocesso ao núcleo essencial do direito fundamental de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem como configura violação aos incisos I, III e VII do § 1.º do artigo 225 da Constituição Federal.

397. Isto porque, para além de não haver qualquer justificativa que motive tal inovação legislativa, a atividade de gestão de resíduos, como os aterros sanitários, constitui **atividade de significativo impacto ambiental, com graves consequências em termos de contaminação do solo, do lençol freático e dos cursos d’água**, todos

fatos notórios. Tanto é que a referida atividade consta expressamente do rol constante da Resolução CONAMA 01/1986 (artigo 2.º, inciso X), que disciplina o controle socioambiental das **atividades classificadas como sendo de significativo impacto ao meio ambiente ecologicamente equilibrado**.

398. Nesse sentido, em aprofundado estudo técnico-jurídico sobre o tema em análise, Antomar Viegas de Oliveira Júnior e Ronald Victor Romero Magri apontam que, “no caso da gestão de resíduos, a instalação desses empreendimentos nas APPs **potencializa drasticamente os riscos inerentes à atividade**. Assim, a alocação dos mesmos nas proximidades dos cursos d’água ou em zonas de elevada suscetibilidade ambiental, tais como declividades acentuadas ou topos de morros, favorece fortemente as possibilidades de **disseminação de contaminantes biológicos e químicos por vastas áreas**.”<sup>188</sup> E prosseguem os autores sobre os drásticos impactos decorrentes da disposição legal ora questionada: “Como consequência da **perda das funções das APPs** a população estará cada vez mais submetida às inundações, à degradação da qualidade sanitária, além de, nas áreas com elevadas declividades e topos de morros, à elevação da possibilidade de eventos geodinâmicos, tais como deslizamentos, desmoronamentos e soterramentos.”<sup>189</sup>

399. Assim, permitir a realização de atividade com tamanho impacto – principalmente ao solo e aos recursos hídricos, elementos tidos como integrantes da função ambiental dessas áreas especialmente protegidas, como anunciado no artigo 3.º, II, da Lei n.º 12.651/2012 – traria **impactos que desvirtuariam as funções ecológicas essenciais das áreas de preservação permanente, comprometendo os atributos que justificam a sua proteção, com afetação direta ao equilíbrio ecológico**.

400. Diante disso, não há dúvida acerca da necessidade de se declarar a inconstitucionalidade da expressão “gestão de resíduos”, constante do artigo 3.º, VIII, alínea ‘b’, da Lei n.º 12.651/2012.

**C) Inconstitucionalidade da expressão “instalações necessárias à realização de competições esportivas estaduais, nacionais ou internacionais”, constante do artigo 3.º, VIII, alínea ‘b’.**

“Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

(...)

VIII - utilidade pública:

(...)

---

<sup>188</sup> OLIVEIRA JUNIOR, Antomar Viegas de; e MAGRI, Ronald Victor Romero. “Apropriação das áreas de preservação permanente por atividades de utilidade pública”. In: *Revista Síntese Direito Ambiental*. São Paulo: Síntese, Ano IV, n.º 24, mar/abr 2015.

<sup>189</sup> Idem, *ibidem*.

b) as obras de infraestrutura destinadas às concessões e aos serviços públicos de transporte, sistema viário, inclusive aquele necessário aos parcelamentos de solo urbano aprovados pelos Municípios, saneamento, gestão de resíduos, energia, telecomunicações, radiodifusão, **instalações necessárias à realização de competições esportivas estaduais, nacionais ou internacionais**, bem como mineração, exceto, neste último caso, a extração de areia, argila, saibro e cascalho.”

401. Na mesma linha do quanto exposto no item anterior, é inconstitucional a inclusão da hipótese de “instalações necessárias à realização de competições esportivas estaduais, nacionais ou internacionais” no rol de atividades passíveis de intervir em área de preservação permanente.

402. Já com as considerações expostas no tópico acima em mente, que são válidas para o presente item, importa considerar, adicionalmente, que as atividades esportivas em geral sempre **podem ser realizadas sem a necessidade de impactar áreas de preservação permanente**, o que demonstra a desproporcionalidade da referida disposição legal, em detrimento da preservação dessas áreas ambientalmente relevantíssimas e frágeis, podendo ocasionar impactos à própria população humana.

403. Aliás, não se pode olvidar que a preservação do meio ambiente consta expressamente do artigo 170, VI, da Constituição Federal como sendo princípio norteador da ordem econômica. Não poderia, pois, a Lei n.º 12.651/2012 privilegiar as instalações para a realização de práticas esportivas (como estádios etc.) em detrimento do bem ambiental, de titularidade difusa.

404. Sendo assim, conclui-se pela inconstitucionalidade da expressão “instalações necessárias à realização de competições esportivas estaduais, nacionais ou internacionais”, constante do artigo 3.º, VIII, alínea ‘b’, da Lei n.º 12.651/2012.

#### **D) Inconstitucionalidade do artigo 4.º, § 6.º: permissão para a realização de aquicultura dentro de área de preservação permanente.**

“Art. 4º Considera-se Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, para os efeitos desta Lei:

I - as faixas marginais de qualquer curso d’água natural perene e intermitente, excluídos os efêmeros, desde a borda da calha do leito regular, em largura mínima de:

a) 30 (trinta) metros, para os cursos d’água de menos de 10 (dez) metros de largura;

b) 50 (cinquenta) metros, para os cursos d’água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura;

c) 100 (cem) metros, para os cursos d’água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura;

- d) 200 (duzentos) metros, para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura;
  - e) 500 (quinhentos) metros, para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros;
  - II - as áreas no entorno dos lagos e lagoas naturais, em faixa com largura mínima de:
    - a) 100 (cem) metros, em zonas rurais, exceto para o corpo d'água com até 20 (vinte) hectares de superfície, cuja faixa marginal será de 50 (cinquenta) metros;
    - b) 30 (trinta) metros, em zonas urbanas;
    - (...)
- § 6º Nos imóveis rurais com até 15 (quinze) módulos fiscais, **é admitida, nas áreas de que tratam os incisos I e II do caput deste artigo, a prática da aquicultura e a infraestrutura física diretamente a ela associada, desde que:**”

405. Como já se mencionou, dada a precípua relevância das áreas de preservação permanente para a preservação dos “recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas” (artigo 3.º, II, da Lei n.º 12.651/2012), não se permite nelas a realização de atividades humanas. As únicas exceções são aquelas arroladas como atividades de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto, desde que a intervenção excepcional não encontre alternativa técnica e locacional e seja precedida de autorização do Poder Público.

406. Tal lógica estabelecida pela legislação encontra guarida no cotejo de princípios e direitos constitucionais envolvidos no tema, notadamente aqueles inscritos nos incisos do artigo 170, além do artigo 225, *caput* e § 1.º, I, II, III e VII, da Constituição Federal: em regra, devem ser devidamente preservadas as referidas áreas especialmente protegidas, somente se permitindo intervenções desde que atendam aos critérios excepcionalíssimos de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto. Afora essas hipóteses, mantem-se o dever geral de proteção das áreas de preservação permanente, já que não haveria razão suficiente para permitir intervenções, ante a ponderação de disposições constitucionais aparentemente conflitantes.

407. Em que pese isso, o § 6.º do artigo 4.º da Lei n.º 12.651/2012 prevê outra hipótese de intervenção em área de preservação permanente, sem que tal situação esteja classificada no rol de atividades de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto: a aquicultura e a infraestrutura física diretamente associada a ela.

408. Sobre o tema, importa registrar que tal possibilidade *não era prevista* na anterior Lei n.º 4.771/1965 e na Resolução CONAMA n.º 369/2006, que regulavam o tema das intervenções excepcionais em área de preservação permanente, consistindo, portanto, em inovação legislativa. A única ressalva nesse sentido seria a permissão de

“captação e condução de água e de efluentes tratados para projetos privados de aquicultura”, previsto no artigo 2.º, I, ‘g’, da mencionada Resolução. Tal hipótese, vale dizer, não permitia a instalação da aquicultura e das respectivas infraestruturas, mas apenas e tão somente a captação de água para o exercício dessa atividades (fora de área de preservação permanente).

409. E nem poderia ser diferente, já que, ante a anunciada lógica que rege o tema das intervenções excepcionalíssimas em área de preservação permanente, a atividade de aquicultura não se configurava e nem se configura atualmente como sendo de utilidade pública, interesse social e baixo impacto.

410. Nesse sentido, a inclusão da referida permissão de intervenção nessas relevantes e sensíveis áreas especialmente protegidas não parece encontrar respaldo constitucional, uma vez que impõe a prevalência genérica de sua realização em detrimento de todas as funções essenciais desempenhadas pelas áreas de preservação permanente, inclusive no que tange à higidez dos recursos hídricos.

411. Mais do que isso, a permissão de aquicultura dentro dos referidos espaços territoriais especialmente protegidas representa grave ameaça ao equilíbrio ecológico (artigo 225, *caput*), aos processos ecológicos essenciais (artigo 225, § 1.º, I), aos atributos que justificam a proteção de áreas de preservação permanente (artigo 225, § 1.º, III) e à fauna e à flora (artigo 225, § 1.º, VII), visto que são significativos os impactos ambientais negativos por ela produzidos.

412. É o que nos informa a comunidade científica, que amplamente estuda as consequências negativas geradas pela aquicultura à vegetação e aos recursos hídricos, ante a utilização de produtos tóxicos e a introdução de espécies exóticas, entre outras questões. Confira-se:

“Está havendo **redução do habitat de numerosas espécies, extinguindo áreas de apicuns e de expansão da vegetação de mangue, bloqueando as trocas laterais e os processos hidrodinâmicos, além de impermeabilizar as unidades do ecossistema manguezal.** Com o desmatamento do mangue, várias áreas de mariscagem e captura de caranguejos são extintas, gerando um **grande impacto social** com a expulsão de marisqueiras e catadores de suas áreas de trabalho, que acaba deslocando-os das comunidades tradicionais para as cidades.

(...)

Com a operacionalização dos viveiros de camarão, **os recursos hídricos são contaminados e eutrofizados**, comprometendo a **qualidade das águas e de aquíferos. A biodiversidade fica ameaçada** com o descaso do lançamento de efluentes sem tratamento, disseminando doenças em crustáceos, **comprometendo a segurança alimentar das comunidades tradicionais.**

(...)

Pesquisas mostram, inclusive, que viveiros de aquicultura podem gerar

quantidades significativas de **poluição em corpos de água próximos**, ante a necessidade de ‘grande aporte de água, fertilizantes, rações e produtos veterinários, que eventualmente vão para o ambiente’. **A poluição gerada pela aquicultura é tão nociva que os poluentes emitidos seriam os mesmos se 11.131 pessoas residissem na região onde ela é praticada, magnitude muitas vezes semelhante a um empreendimento industrial que se instalasse na região.**

(...)

Junto com os sólidos teríamos, ainda, **coliformes totais e fecais** e protozoários emergentes, *Criptosporidium* e *Giardia* sp. Portanto, dependendo da área e da densidade de estoque, um sistema de aquicultura pode ser **tão poluente quanto qualquer fonte doméstica ou industrial.**

(...)

Os **impactos** da introdução de espécies exóticas podem ser tanto **ambiental** como **sócio-econômico**. Os ecossistemas aquáticos são afetados através da introdução de espécies exóticas através da predação, competição, alterações genéticas, alteração de habitats e introdução de patógenos. A comunidade humana também pode ser afetada através da alteração de padrões de pesca, devido a um novo plantel estabelecido ou através de alterações no uso da terra e acesso a recursos quando espécies de alto valor comercial são introduzidas para determinada área (*DIAS – Database on Introductions of Aquatic Species*, FAO, 2000).<sup>190</sup>

413. Sobre o tema, importante observar a recente decisão do Tribunal Regional Federal da 5.<sup>a</sup> Região:

“ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. ATIVIDADE DE CARCINICULTURA EM ÁREA DE MANGUEZAL. RESOLUÇÃO CONAMA Nº 312/2002 (ART. 2º). VEDAÇÃO.

1. Agravo de instrumento interposto por empresa, na condição de terceira prejudicada, contra decisão que, nos autos de ação civil pública, deferiu parcialmente a antecipação dos efeitos da tutela, para determinar que o réu (sócio), no prazo de 30 (trinta) dias, proceda à cessação da atividade de carcinicultura desenvolvida na área de manguezal, até ulterior deliberação judicial, fixando multa diária no valor de R\$ 1.000,00 no caso de descumprimento da ordem.

2. Relatório produzido pelo IDEMA acostado aos autos da ação civil pública noticiando que o ciclo do camarão cultivado da espécie *Litopenaeus Vannamei* é de 90 dias (espécie exótica), não existindo a possibilidade de cessar a atividade em 30 dias, como determinado pelo Juízo, pois os respectivos impactos ambientais de se lançar o camarão no estuário do Rio Potengi seriam bastante nocivos, devendo a paralisação ser feita gradativamente.

3. Juízo de origem que, por cautela, acolheu, em momento posterior à decisão agravada, o pedido de paralisação gradativa da atividade de

---

<sup>190</sup> OLIVEIRA, Simone Soares; LUCA, Sérgio João de; SHINMA, Enio Arriero; e PAZ, Marcio Ferreira. “Potenciais impactos ambientais da aquicultura: carcinicultura de cativeiro.” In: AIDIS; Asociación Interamericana de Ingeniería Sanitaria y Ambiental. Sección Uruguay. *Rescatando antiguos principios para los nuevos desafíos del milenio*. Montevideo: AIDIS, 2006. p. 03-04.



carcinicultura, em razão da nocividade ambiental do lançamento do camarão no estuário do Rio Potengi, e o pleito de suspensão da multa imposta, restando prejudicada a insurgência da agravante no que toca à sua aplicação.

4. Nos termos do art. 2º da Resolução CONAMA nº 312/2002, "É vedada a atividade de carcinicultura em manguezal".

5. A Lei 4.771/65 (antigo Código Florestal) prescreve, em seu art. 2º, "f", que a vegetação situada em área de mangue considera-se de preservação permanente, preceito este que restou mantido no art. 4º, VII, da Lei nº 12.651/12 (novo Código Florestal).

6. Intenção do legislador que não se afigura despropositada, haja vista a extrema relevância do papel desempenhado pelo manguezal no meio ambiente, no tocante "ao equilíbrio das marés, na filtragem dos poluentes naturais e consistindo em área propícia à reprodução de espécies marinhas das mais variadas", consoante destacado pelo Juízo *a quo*.

7. Também se considera área de preservação permanente a vegetação situada ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água, nos termos do art. 2º, "b", da Lei nº 4.771/65 e do art. 4º, I, da Lei nº 12.651/12, observada a largura mínima da faixa marginal estabelecida nesses dispositivos legais.

8. Necessidade de privilegiar-se, *in casu*, o princípio da prevenção quanto aos danos já apurados no desmatamento da área de mangue, o que certamente veio a afetar o ecossistema do manguezal agravado com a criação de camarão no mesmo local, conforme informação técnica apresentada pelo IDEMA, havendo, ainda, ocupação de preservação permanente do Rio Jundiáí, localizado no Município de São Gonçalo do Amarante/RN, para o exercício de atividade de carcinicultura.

9. *Periculum in mora* que se afigura patente, tendo em vista a ocorrência de desmatamento em área de manguezal, bem como a potencialidade destrutiva da exploração da carcinicultura para o meio ambiente.

10. Agravo de instrumento desprovido.”<sup>191</sup>

414. Por fim, considere-se ainda que as referidas atividades de aquicultura **podem perfeitamente ser realizadas fora de áreas de preservação permanente**, como já ocorre em diversas regiões, como no Estado da Bahia, o que confirma as mencionadas violações constitucionais, dada a absoluta desnecessidade da referida intervenção danosa.

415. Diante disso, conclui-se pela inconstitucionalidade do § 6.º do artigo 4.º da Lei n.º 12.651/2012.

#### **E) Inconstitucionalidade do artigo 8.º, § 2.º: permissão de ocupações em área de mangue.**

“Art. 8º A intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente somente ocorrerá nas hipóteses de utilidade

---

<sup>191</sup> Tribunal Regional Federal da 5.ª Região. Terceira Turma. Agravo de Instrumento n.º 08000335320154050000. Relator : Desembargador Federal Paulo Machado Cordeiro. D. J. 21.05.2015.

pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental previstas nesta Lei.

(...)

§ 2º A intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente de que tratam os incisos VI e VII do caput do art. 4º poderá ser autorizada, excepcionalmente, em locais onde a função ecológica do manguezal esteja comprometida, para execução de obras habitacionais e de urbanização, inseridas em projetos de regularização fundiária de interesse social, em áreas urbanas consolidadas ocupadas por população de baixa renda.”

416. Na mesma linha do quanto exposto no item anterior, o artigo 8.º, § 2.º, permite a intervenção em áreas de preservação permanente de manguezais e restingas nos locais onde a sua função ecológica esteja comprometida, para fins de obras habitacionais e de urbanização, hipótese esta que não se encontrava respaldo legal na legislação anteriormente em vigor (Lei n.º 4.771/1965 e Resolução CONAMA n.º 369/2006).

417. Para se compreender melhor o tema, é preciso ter em mente que os manguezais contemplam ecossistemas com **relevantíssimas funções ecológicas, sociais e econômicas** e os impactos nele ocorridos geram **efeitos negativos diretos sobre diversos outros sistemas ecológicos**. Essa importância é reconhecida em nível mundial, através da Convenção de Ramsar, ratificada pelo Brasil através do Decreto n.º 1.905/1996, pela qual, em seu artigo 4.º, os países signatários se comprometem a adotar medidas de proteção desse ecossistema.

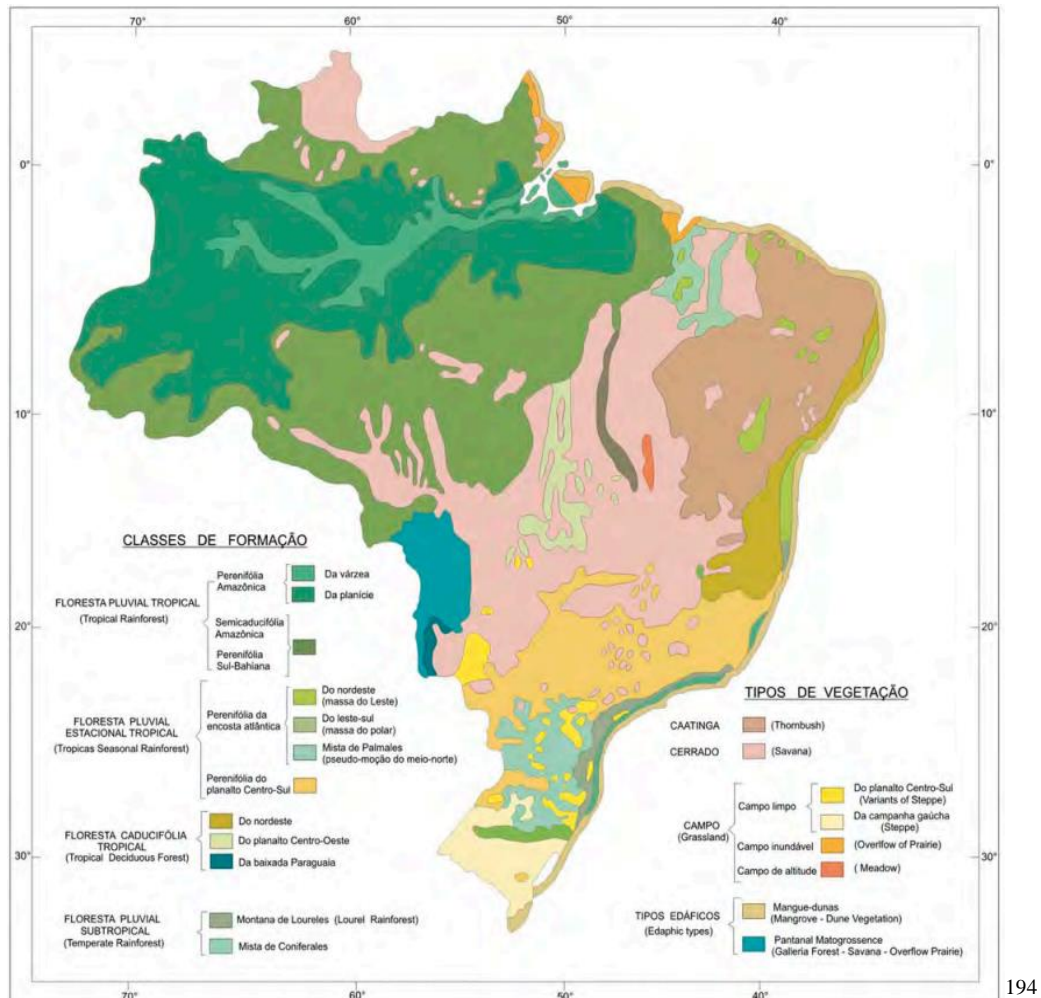
418. Conforme consta do site oficial do Ministério do Meio Ambiente “os manguezais abrangem cerca de **1.225.444 hectares em quase todo o litoral brasileiro**, desde o Oiapoque, no Amapá, até a Laguna em Santa Catarina, constituindo **zonas de elevada produtividade biológica**, uma vez que acolhem representantes de **todos os elos da cadeia alimentar**.”<sup>192</sup> Sobre as suas funções sociais e econômicas, o Ministério do Meio Ambiente informa que “a conservação dos manguezais em toda sua extensão, incluindo os apicuns, reveste-se igualmente de **importância social** por serem considerados **berçários para os recursos pesqueiros**, sustentando direta ou indiretamente **mais de 1 milhão de pessoas**. A ocupação desordenada ao longo da costa brasileira vem causando perda e fragmentação deste habitat, pela conversão destas áreas em carcinicultura, ocupações humanas e áreas destinadas ao turismo. Na última década, essa ocupação desordenada vem sendo alvo de sucessivas denúncias encaminhadas ao poder público, incluindo ao MMA. Em regiões de manguezais, essa atividade ocasiona **não só degradação ambiental, mas também grandes perdas sociais e**

---

<sup>192</sup> <http://www.mma.gov.br/biodiversidade/biodiversidade-aquatica/zona-costeira-e-marinha/manguezais>. Acesso em 24.06.2015.

econômicas.<sup>193</sup>

419. Sobre a extensão e a localização dos manguezais no Brasil, vale conferir o mapa abaixo (manguezais na cor bege), que demonstra a sua vasta extensão territorial, por praticamente todo o litoral brasileiro:



420. Como se observa, devido às suas características de extensão territorial e importância social, econômica e ecológica, os manguezais possuem íntima ligação com a manutenção do equilíbrio ecológico nacional, núcleo essencial do direito difuso previsto pelo artigo 225 da Constituição Federal, sendo considerados como **processos ecológicos essenciais (§ 1.º, I) e Espaços Territoriais Especialmente Protegidos (§ 1.º, inciso III) essenciais para a fauna e a flora (§ 1.º, VII)** – não apenas para a fauna e a flora localizadas em seu interior, mas para toda a extensa área que o circunda.

<sup>193</sup> Idem.

<sup>194</sup> [http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/recursosnaturais/vegetacao/manual\\_vegetacao.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/recursosnaturais/vegetacao/manual_vegetacao.shtm). Acesso em 24.06.2015.

421. Por essas razões, afigura-se que a sua restauração, a título de processo ecológico essencial, é medida que se impõe diante das disposições constitucionais incidentes sobre o tema.

422. Tal lógica constitucional, contudo, encontra-se frontalmente violada pelo artigo 8.º, § 2.º, da Lei n.º 12.651/2012, o qual, **além de dispensar a recuperação dessa relevante área protegida, ainda permite a realização de intervenções** para fins de habitação e urbanização, **atividades que podem ser desenvolvidas fora desses Espaços Territoriais Especialmente Protegidos.**

423. Mais do que isso, como consta das supratranscritas afirmações do Ministério do Meio Ambiente, a permissão dessas intervenções, ao invés de ocasionar ganhos sociais ou econômicos, resultará justamente em prejuízos dessas naturezas, podendo trazer **significativos impactos a milhões de pessoas**, que dependem diretamente dos manguezais para a sua sobrevivência.

424. Na mesma linha, a restinga possui destacada função ecológica. Sobre o tema, Daniel de Barcellos Falkenberg explica que tal formação “exerce papel fundamental para a estabilização dos sedimentos e manutenção da drenagem natural, bem como para a preservação da sua fauna residente e migratória, além de, segundo Waechter (1990), também contribuir para modificar as condições pedológicas e limnológicas, “sobretudo através do acúmulo de matéria orgânica em ambientes palustres.”<sup>195</sup>

425. Tamanha a relevância ambiental das restingas que a sua proteção é objeto de Resolução do Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA, das quais pode-se extrair os seguintes trechos elucidativos sobre as suas funções ecológicas:

- Resolução CONAMA n.º 417/2009:

"Considerando a necessidade de se definir vegetação primária e parâmetros básicos para análise dos estágios sucessionais secundários nas distintas fitofisionomias de Restinga, na Mata Atlântica, visando estabelecer critérios a fim de orientar o licenciamento e outros procedimentos administrativos relativos à autorização de atividades nessas áreas;  
Considerando a importância biológica, incluindo endemismos, espécies raras e ameaçadas de extinção existentes na vegetação de Restinga;  
Considerando a singularidade da fisionomia e das belezas cênicas da Restinga; Considerando a distribuição geográfica restrita da vegetação de Restinga; e

---

<sup>195</sup> FALKENBERG, Daniel de Barcellos. “Aspectos da flora e da vegetação secundária da restinga de Santa Catarina, sul do Brasil.” Florianópolis: Insula, n.º 28, 1999, p. 1-31.

Considerando o elevado grau de ameaça a que está submetida a vegetação de Restinga em função das ações antrópicas, resolve:”

- Resolução do CONAMA 007/1996:

"Entende-se por vegetação de restinga o conjunto das comunidades vegetais, fisionomicamente distintas, sob influência marinha e fluvio-marinha. Essas comunidades, distribuídas em mosaico, ocorrem em áreas de grande diversidade ecológica, sendo consideradas comunidades edáficas por dependerem mais da natureza do solo que do clima. Essas formações, para efeito desta Resolução, são divididas em: Vegetação de Praias e Dunas, Vegetação Sobre Cordões Arenosos e Vegetação Associada às Depressões. Na restinga os estágios sucessionais diferem das formações ombrófilas e estacionais, ocorrendo notadamente de forma mais lenta, em função do substrato que não favorece o estabelecimento inicial da vegetação, principalmente por dissecação e ausência de nutrientes. O corte da vegetação ocasiona uma reposição lenta, geralmente de porte e diversidade menores, onde algumas espécies passam a predominar. Dada a fragilidade desse ecossistema a vegetação exerce papel fundamental para a estabilização de dunas e mangues, assim como para a manutenção da drenagem natural."

426. Sendo assim, evidencia-se que o artigo 8.º, § 2.º, da Lei n.º 12.651/2012 encontra-se em desconformidade com a Carta Magna, devendo, portanto, ser declarada inconstitucional.

**F) Interpretação conforme a Constituição Federal do artigo 4.º, § 5.º: uso agrícola de várzeas.**

“Art. 4º Considera-se Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, para os efeitos desta Lei:

(...)

§ 5º É admitido, para a pequena propriedade ou posse rural familiar, de que trata o inciso V do art. 3º desta Lei, o plantio de culturas temporárias e sazonais de vazante de ciclo curto na faixa de terra que fica exposta no período de vazante dos rios ou lagos, desde que não implique supressão de novas áreas de vegetação nativa, seja conservada a qualidade da água e do solo e seja protegida a fauna silvestre.”

427. Referido dispositivo legal permite que se realize o plantio de culturas temporais e sazonais de vazantes de ciclo curto na faixa de terra exposta no período de vazante dos rios e lagos apenas quando se tratar de pequena propriedade ou posse rural familiar de que trata o artigo 3.º, inciso V.

428. A Autora da ADI n.º 4903 não se insurge contra o referido § 5.º do artigo 4.º da Lei n.º 12.651/2012, mas requer, ante a sua interpretação da Constituição

Federal, que a sua aplicabilidade fique restrita às comunidades tradicionais (vazanteiros).

429. O pedido, a nosso entender, não merece guarida, por três razões principais.

430. Primeiro, porque a restrição da realização de agricultura de várzea para os casos previstos no artigo 3.º, inciso V, da Lei n.º 12.651/2012 (“agricultor familiar e empreendedor familiar rural”) parece estar de acordo com a proporcionalidade exigida ante a ponderação de interesses envolvidos, notadamente se consideradas as questões sociais atreladas ao tema.

431. Segundo, porque permanece em vigor a Resolução CONAMA n.º 425/2010 naquilo que não contrariar a “nova” Lei n.º 12.651/2012, havendo controle e regulação adequados do tema da agricultura familiar temporária/sazonal em várzeas, inclusive no que se refere à proibição de uso de agrotóxicos, elencada como uma das preocupações da Autora. No ponto, cremos **ser relevante que esse e. Excelso Pretório, para evitar dúvidas, registre que continua válida a referida Resolução.**

432. Terceiro e último, pois, no Brasil, em razão da ratificação da Convenção n.º 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT, aplica-se o princípio da autodeterminação dos povos e comunidades tradicionais, segundo o qual é a própria comunidade que se define como tradicional ou não.

433. Em verdade, entendemos que a problemática central relativa à agricultura de várzea centra-se na equiparação dos imóveis previstos no mencionado inciso V do artigo 3.º com as propriedades e posses rurais com até 4 (quatro) módulos fiscais, tal como previsto no parágrafo único do mesmo artigo 3.º. Nesse ponto, de fato, teríamos considerações de ordem constitucional contrárias a tal equiparação – vide item específico abaixo –, uma vez que ela tornaria a agricultura de várzea “regra” – visto que, como mencionado, os imóveis rurais com até 4 (quatro) módulos fiscais representam 90 % (noventa por cento) das propriedades no Brasil –, quando ela deve ser a exceção.

434. Mas esta questão, à evidência, deve ser resolvida quando da análise do questionamento relacionado especificamente ao parágrafo único do artigo 3.º, a ser abordada adiante. Caso não resolvida, aí sim haveria que se atribuir procedência às alegações da parte Autora.

435. Sendo assim, entendemos que, caso atendido o pleito referente ao parágrafo único do artigo 3.º – conforme explanação adiante –, não há ajustes de interpretação conforme a Constituição Federal a ser realizado por esse e. Excelso

Pretório em relação ao artigo 4.º, § 5.º, da Lei n.º 12.651/2012.

**G) Interpretação conforme a Constituição Federal do artigo 3.º, XVII e XVIII, e do artigo 4.º, IV.**

“Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

(...)

XVII - nascente: afloramento natural do lençol freático que apresenta perenidade e dá início a um curso d'água;

XVIII - olho d'água: afloramento natural do lençol freático, mesmo que intermitente;

(...)

Art. 4º Considera-se Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, para os efeitos desta Lei:

(...)

IV - as áreas no entorno das nascentes e dos olhos d'água perenes, qualquer que seja sua situação topográfica, no raio mínimo de 50 (cinquenta) metros.”

436. Para que se compreenda adequadamente a matéria versada no presente tópico, impõe-se observar a classificação técnica de nascentes vigente no Brasil, como informa o Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola – IMAFLORA:

“2.1. **Nascentes perenes** se manifestam essencialmente durante o ano todo, mas com vazões variando ao longo do mesmo. Em épocas muito secas e em locais onde o leito do curso d'água seja formado de material muito poroso, o seu ponto de afloramento pode ficar muito difuso.

2.2. **Nascentes intermitentes** fluem durante a estação chuvosa, mas secam durante parte do ano (estação seca). Os fluxos podem perdurar de poucas semanas até meses. Em anos muito chuvosos, podem dar a impressão de serem perenes.

2.3. **Nascentes temporárias ou efêmeras** ocorrem somente em resposta direta à precipitação. São mais frequentes nas regiões áridas e semi-áridas, mas ocorrem em todos os tipos de clima”<sup>196</sup>

437. Pois bem. A revogada Lei n.º 4.771/1965 definia como área de preservação permanente as “**nascentes, ainda que intermitentes e nos chamados ‘olhos d'água’**, qualquer que seja a sua situação topográfica, num raio mínimo de 50 (cinquenta) metros de largura.” Assim, segundo a legislação anterior, as áreas no entorno de quaisquer nascentes – perenes, intermitentes ou efêmeras – eram classificadas como sendo de preservação permanente.

---

<sup>196</sup> [https://www.imaflora.org/downloads/biblioteca/5375170b995d8\\_Nascentes.pdf](https://www.imaflora.org/downloads/biblioteca/5375170b995d8_Nascentes.pdf). Acesso em 26.06.2015.

438. A atual Lei n.º 12.651/2012, contudo, **alterou drasticamente tal disposição, excluindo do conceito de áreas de preservação permanente os entornos de nascentes intermitentes e temporárias.** É o que se extrai de seu artigo 4.º, inciso IV, que qualifica como área de preservação permanente apenas e tão somente “as áreas no entorno das nascentes e dos olhos d’água **perenes**, qualquer que seja sua situação topográfica, no raio mínimo de 50 (cinquenta) metros.”

439. Nada obstante, a referida alteração legislativa é de **altíssima gravidade em termos de impactos negativos** sobre o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, **inclusive com a séria probabilidade de agravar ainda mais o colapso hídrico verificado no Sudeste e no Nordeste brasileiros.** Vejamos.

440. Como mencionado, **a legislação florestal brasileira sempre protegeu todas as modalidades de nascentes**, sem qualquer distinção entre as perenes, intermitentes e efêmeras, o que encontra guarida no fato de que a intermitência do fluxo de água em determinada nascente não é indicador de sua maior ou menor importância relativamente à qualidade/quantidade de água, notadamente no contexto da bacia hidrográfica de sua localização.

441. Na realidade, as nascentes tidas como intermitentes e temporárias, da mesma forma que as classificadas como perenes, **possuem relevância fundamental para a manutenção do equilíbrio ecológico e da hígidez dos recursos hídricos brasileiros.** Mais do que isso, **dada a sua fragilidade**, as nascentes intermitentes e temporárias comumente **exigem maior nível de proteção florestal em seu entorno.** Sobre o tema, assim nos esclarecem Luiz Carlos Pittol Martinil e Élen Cristin Trentini:

“Considerando aspectos geomorfológicos e hidrológicos, **não é concebível considerar como nascentes ou cursos de água apenas os que apresentam regime perene, pois mesmo vazões intermitentes ou efêmeras são capazes de criar ecossistemas diferenciados de seu entorno, moldar o terreno e formar leitos definidos de canais naturais.** Em termos práticos, **cursos de água efêmeros e intermitentes são até mais vulneráveis que os perenes**, uma vez que em geral se situam em terrenos com maior declividade e as limitações hídricas periódicas podem determinar menor resiliência”<sup>197</sup>

(...)

A consequência imediata da aplicação do critério perenidade para definir um curso de água ou nascente é **desobrigar a preservação ou recuperação da vegetação ciliar em diversos rios de pequena ordem (aqueles situados**

---

<sup>197</sup> MARTINIL, Luiz Carlos Pittol; TRENTINI, Élen Cristin. “Agricultura em zonas ripárias do sul do Brasil: conflitos de uso da terra e impactos nos recursos hídricos.” *In: Revista Sociedade e Estado*, v. 26, n.º 3. set/dez 2011. p. 624.



**nas cabeceiras de drenagem) ou em nascentes que secam em alguma época do ano.** Note-se que o Código Florestal de 1965 e a legislação complementar que se seguiu não fazem menção ao regime hidrológico de um corpo hídrico para seu enquadramento legal, restringindo-se a tratar da largura do rio como elemento objetivo de medida.”<sup>198</sup>

442. Ainda sobre as nascentes intermitentes e temporárias, *em alguns casos*, a sua configuração se dá porque não há regularidade da vazão durante todos os meses do ano por se tratar de nascente situada em região cujo clima é marcado pela existência de longas estações secas, como ocorre nos biomas da Caatinga e do Cerrado (este último, como já mencionado, notoriamente conhecido como o berço das águas do Brasil), bem como nas suas áreas de transição com a Amazônia e Mata Atlântica. A intermitência, nesse caso, decorre da falta de água da chuva disponível no ambiente durante parte do ano.

443. *Em outros casos*, a intermitência de determinadas nascentes e riachos é resultado de uma profunda perturbação na bacia de contribuição, causada pelo uso inadequado do solo (desmatamento excessivo, pressão antrópica etc.), como ocorre drasticamente na região Sudeste, assolada pela mais grave crise hídrica da história.

444. Vale mencionar que, no Brasil, a zona de clima semiárido, que representa o domínio dos cursos d’água intermitentes, abriga cerca de 20.000.000 (vinte milhões) de pessoas. Essa zona participa com cerca de 18 % (dezoito por cento) do total da área correspondente às bacias hidrográficas do Brasil, sendo a sua maioria composta por cursos d’água intermitentes.<sup>199</sup>

445. São, portanto, fatores naturais e/ou antrópicos que determinam a baixa disponibilidade de água em nascentes em *parte* do ano.

446. Nesse contexto, seria de se supor que, se pretendesse estar de acordo com os mandamentos constitucionais contidos no artigo 225 e com a garantia de qualidade/quantidade de água para a coletividade brasileira, a legislação florestal viesse para proteger quantidade razoável de vegetação nativa no entorno dessas nascentes intermitentes a fim de garantir maior disponibilidade de água durante o ano.

447. Nada mais lógico: possuindo significativa relevância ao equilíbrio hidrológico do País, as nascentes intermitentes e temporárias, por serem frágeis e terem seu ciclo interrompido durante parte do ano, **deveriam contar com proteção maior ou, no mínimo, idêntica à recebida pelas nascentes perenes.**

---

<sup>198</sup> Idem, p. 623.

<sup>199</sup> <http://www.ihu.unisinos.br/entrevistas/512882-reducao-de-apps-compromete-rios-e-biomas-brasileiros-entrevista-especial-com-elvio-sergio-medeiros>. Acesso em 28.06.2015.

448. Ora, retirar a proteção às nascentes intermitentes e temporárias é algo **absolutamente atentatório aos desideratos constitucionais pelo equilíbrio ecológico e pela sadia qualidade de vida da população**, pois são justamente essas as nascentes que mais precisam de vegetação nativa para poder produzir água pelo menos em parte do ano. Quanto menos vegetação nativa houver em determinada bacia, menor será a chance de manutenção de vazão das nascentes e da perenidade de seus fluxos, sobretudo em regiões já sujeitas a secas periódicas.

449. Mas não é isso que preveem os ora questionados artigos 3.º, incisos XVII e XVIII, e 4.º, inciso IV, da Lei n.º 12.651/2012. Ao contrário, referidos dispositivos *excluíram em absoluto a proteção às nascentes intermitentes e efêmeras*, ao classificar como área de preservação permanente apenas e tão somente as áreas localizadas no entorno de nascentes perenes. Como afirmam Maria Gravina Ogata, Maria Lucia Cardoso de Souza e Fernando Antonio Esteves de Araujo Silva, “estes atributos [nascentes], quando intermitentes, cuja fragilidade careceria de proteção legal, não estarão alcançados pelo teor explícito na norma sob comento, ferindo a concepção do caráter de preservação pretendido.”<sup>200</sup>

450. Como se observa das considerações acima, os dispositivos legais em questão, caso não declarados inconstitucionais por esse e. Supremo Tribunal Federal, **contribuirão significativamente para aumentar o já drástico problema da falta de água, principalmente nas regiões que mais precisam dela.**

451. No ponto, para se ter noção acerca da gravidade dos impactos negativos causados pelos dispositivos ora questionados, vale retomar a conclusão do estudo técnico divulgado pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, no sentido de que “somente no Estado do Mato Grosso do Sul as áreas de preservação permanente no entorno de nascentes e olhos d’água passariam de 2.952,91 hectares, para apenas 817,70 hectares” (fls. 27 dos autos), ou seja, uma **redução das áreas de preservação permanente de 72 % (setenta e dois por cento).**

452. Como se não bastasse tudo isso, importa ressaltar que **é muito difícil, tecnicamente, separar as nascentes intermitentes das perenes, pois mesmo estas últimas apresentam variação da vazão ao longo do ano**, sendo que, em épocas muito secas, o seu ponto de afloramento pode ficar difuso.

453. Assim, em anos de baixa pluviosidade, uma nascente perene pode ser erroneamente classificada como intermitente. Tal situação certamente já vem ocorrendo no Sudeste brasileiro, região afetada por grave seca e que, por isso, contém nascentes

---

<sup>200</sup> OGATA, Maria Gravina; SOUZA, Maria Lucia Cardoso de; SILVA, Fernando Antonio Esteves de Araujo. In: MILARÉ, Édís; e MACHADO, Paulo Afonso Leme. “Novo Código Florestal.” Ob. cit., p. 90.

anteriormente classificadas como perenes e atualmente qualificadas como intermitentes (desprovidas, portanto, de qualquer proteção). Por outro lado, em anos de alta pluviosidade, uma nascente intermitente pode manter alguma vazão na estação seca e ser erroneamente classificada como perene.

454. Com isso, temos que tanto os métodos de mapeamento de nascentes disponíveis quanto a verificação técnica em campo **não são capazes de aferir com segurança a perenidade ou intermitência do fluxo de uma nascente.**

455. Por essas razões, essa separação radical de proteção estabelecida nos artigos em comento acaba por criar grave **insegurança jurídica, inclusive para o proprietário.**

456. Diante de todos esses elementos, não há outra conclusão a ser extraída, senão pela patente inconstitucionalidade dos artigos 3.º, incisos XVII e XVIII, e 4.º, inciso IV, da Lei n.º 12.651/2012, por grave violação ao núcleo essencial do direito da coletividade ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem como por afronta direta aos incisos I, III e VII do § 1.º do artigo 225 da Constituição Federal.

#### **H) Inconstitucionalidade dos §§ 1.º e 4.º do artigo 4.º e interpretação conforme a Constituição Federal do inciso III do mesmo artigo.**

“Art. 4º Considera-se Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, para os efeitos desta Lei:

(...)

III - as áreas no entorno dos reservatórios d'água artificiais, decorrentes de barramento ou represamento de cursos d'água naturais, na faixa definida na licença ambiental do empreendimento;

(...)

§ 1º Não será exigida Área de Preservação Permanente no entorno de reservatórios artificiais de água que não decorram de barramento ou represamento de cursos d'água naturais.

(...)

§ 4º Nas acumulações naturais ou artificiais de água com superfície inferior a 1 (um) hectare, fica dispensada a reserva da faixa de proteção prevista nos incisos II e III do *caput*, vedada nova supressão de áreas de vegetação nativa, salvo autorização do órgão ambiental competente do Sistema Nacional do Meio Ambiente - Sisnama.”

457. O artigo 2.º, ‘b’, da antiga Lei n.º 4.771/1965, regulamentado pela Resolução CONAMA n.º 302/2002, estabelecia como áreas de preservação permanente os entornos de lagoas, lagos e reservatórios d'água naturais ou artificiais, sendo a largura mínima de 30 (trinta) metros para reservatórios artificiais situados em áreas

urbanas consolidadas e de 100 (cem) metros para reservatórios localizados em áreas rurais.

458. Os novos dispositivos da Lei n.º 12.651/2012, contudo, **extingiram parte importante dessas áreas de preservação permanente.**

459. O § 1.º do artigo 4.º excluiu desse regime de proteção o entorno de reservatórios artificiais que não decorram de barramento de cursos d'água. Por sua vez, o § 4.º do mesmo dispositivo extinguiu a área de preservação permanente no entorno de reservatórios naturais ou artificiais com superfície de até 1 (hum) hectare. Além disso, o inciso III do mesmo artigo 4.º deixou de prever qualquer largura mínima de proteção ao entorno dos reservatórios d'água artificiais decorrentes de barramento ou represamento de cursos d'água naturais, estabelecendo apenas e tão somente que a faixa de preservação permanente seria definida na Licença Ambiental do empreendimento.

460. À evidência, diante da situação de intensa degradação observada no entorno desses reservatórios ora excluídos de proteção legal, a medida adequada para o cumprimento dos mandamentos constitucionais inscritos no artigo 225, *caput* e incisos I, III e VII do § 1.º, da Constituição Federal certamente seria o aumento de sua proteção e a imposição de recomposição florestal.

461. Em verdade, *diante da grave crise hídrica e da conseqüente crise energética enfrentadas atualmente no Brasil*, a extinção dos referidos Espaços Territoriais Especialmente Protegidos impõe **severos impactos aos já frágeis equilíbrios ecológico e hidrológico nacionais**, assim como o faz a ausência de previsão legal acerca da metragem mínima a ser observada nas áreas de preservação permanente de entorno dos reservatórios d'água artificiais decorrentes de barramento ou represamento de cursos d'água naturais.

462. Especificamente sobre a questão da metragem mínima a ser observada (artigo 4.º, inciso III), evidente que não há oposição para que a largura da área de preservação permanente seja definida na Licença Ambiental. Tal medida, aliás, é consentânea com os desideratos constitucionais voltados ao alcance do meio ambiente ecologicamente equilibrado, pois permite que o órgão ambiental verifique a metragem adequada em cada caso.

463. Contudo, **não se pode prescindir de uma metragem mínima**, como determina a Resolução CONAMA n.º 302/2002. Tal medida se justifica por diversas razões, sendo as principais: (i) garantir a faixa de preservação permanente para os casos em que a Licença Ambiental for omissa sobre a metragem a ser observada, situação bastante corriqueira no Brasil, notadamente nos casos em que a Licença Ambiental foi

emitida antes da Lei n.º 12.651/2012; e (ii) garantir um mínimo de proteção, evitando-se eventuais desvios de conduta de gestores públicos em casos específicos.

464. Ainda sobre este ponto, interessante observar as conclusões da ANA – Agência Nacional de Águas, em sua segunda Nota Técnica sobre o Código Florestal, que bem demonstram a relevância de se aplicar as metragens mínimas previstas pela Resolução CONAMA n.º 302/2002. Confira-se:

“Os trabalhos relacionados dão uma pequena amostra dos estudos existentes que concluem com fundamentação técnica e científica o posicionamento abarcado pelo Código Florestal vigente, que é a adoção de faixas fixas de mata ciliar, com o valor mínimo de 30 metros para todos os cursos de água, tendo em vista que a utilização das áreas é dinâmica e em determinados momentos poderá haver condições de maior erosão, e a **existência dessa faixa mínima certamente reduzirá substancialmente os impactos negativos sobre os recursos hídricos.**”<sup>201</sup>

465. Trata-se, portanto, de medida fundamental para a preservação dos já escassos recursos hídricos brasileiros.

466. Sendo assim, conclui-se pela inconstitucionalidade dos §§ 1.º e 4.º do artigo 4.º da Lei n.º 12.651/2012, bem como pela necessidade de se atribuir interpretação conforme a Constituição ao inciso III do mesmo artigo 4.º, para que sejam observadas as metragens mínimas estabelecidas pelo CONAMA em sua Resolução 302/2002, órgão ambiental federal com competência normativa assegurada legalmente pelo artigo 8.º, I, da Lei n.º 6.938/1981.

#### **I) Inconstitucionalidade parcial do artigo 5.º e integral do artigo 62: áreas de preservação permanente no entorno de reservatórios artificiais para geração de energia elétrica.**

“Art. 5º Na implantação de reservatório d’água artificial destinado a geração de energia ou abastecimento público, é obrigatória a aquisição, desapropriação ou instituição de servidão administrativa pelo empreendedor das Áreas de Preservação Permanente criadas em seu entorno, conforme estabelecido no licenciamento ambiental, observando-se a faixa mínima de 30 (trinta) metros e máxima de 100 (cem) metros em área rural, e a faixa mínima de 15 (quinze) metros e máxima de 30 (trinta) metros em área urbana.”

“Art. 62. Para os reservatórios artificiais de água destinados a geração de

---

<sup>201</sup> Agência Nacional de Águas – ANA (Brasil). Nota Técnica nº 12/2012/GEUSA/SIP-ANA, 09 de maio de 2012, p. 8.

energia ou abastecimento público que foram registrados ou tiveram seus contratos de concessão ou autorização assinados anteriormente à Medida Provisória no 2.166-67, de 24 de agosto de 2001, a faixa da Área de Preservação Permanente será a distância entre o nível máximo operativo normal e a cota máxima *maximorum*.”

467. Como mencionado no item anterior, a revogada Lei n.º 4.771/1965 e a Resolução CONAMA n.º 302/2002 estabeleciam como áreas de preservação permanente os entornos de lagoas, lagos e reservatórios d’água naturais ou artificiais, com largura mínima de 30 (trinta) metros para reservatórios artificiais situados em áreas urbanas consolidadas e de 100 (cem) metros para reservatórios localizados em áreas rurais. *A regra era válida para todos os tipos de lagos, lagoas e reservatórios, sem distinção de tamanho ou de data de registro.*

468. A referida proteção geral e irrestrita foi alterada pela Lei n.º 12.651/2012. Pelo seu artigo 5.º, para efeitos de reservatórios artificiais d’água destinados à geração de energia ou abastecimento público, **reduziu-se o limite mínimo de proteção:** (i) em áreas rurais, de 100 (cem) para 30 (trinta) metros; (ii) em áreas urbanas, de 30 (trinta) para apenas 15 (quinze) metros.

469. Na linha do quanto exposto nos itens anteriores, tais reduções de metragem acabam por produzir **consequências negativas na qualidade e quantidade de recursos hídricos**, resultando em possível aprofundamento da crise energética, visto que **a matriz elétrica brasileira é, em sua maioria, centrada na produção de energia hidrelétrica, dependente da hígidez da água.**

470. Assim, os prejuízos advindos dessa redução de proteção das áreas de preservação permanente serão sentidos tanto pela população, que sofre com a falta de abastecimento de água no Sudeste e no Nordeste, como pelas empresas do setor hidrelétrico, ante a diminuição da produção desse tipo de energia. Mais ainda, com a redução das possibilidades de se utilizar a capacidade total dos empreendimentos hidrelétricos, o Governo é obrigado a se socorrer da indesejada produção de energia termelétrica, muito mais custosa para as contas públicas e também para o consumidor final, além de ser responsável pela emissão de gases causadores do aquecimento global, ameaça combatida pela maioria dos países do mundo, a ser debatida em dezembro do corrente ano de 2015, quando da Conferência do Clima de Paris/França.

471. É certo, portanto, que as referidas reduções de proteção das áreas de preservação permanente promovidas pelo artigo 5.º da Lei n.º 12.651/2012 não se coadunam com o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem como com os deveres enunciados nos incisos I, II, III e VII do § 1.º do artigo 225 da Constituição Federal.

472. O mesmo vale para a redução das áreas de preservação permanente de reservatórios artificiais registrados, concedidos ou autorizados antes da entrada em vigor da Medida Provisória n.º 2.166-67/2001, disposta no artigo 62 da mesma Lei Federal.

473. Quanto a este artigo em específico, vale acrescentar duas considerações relevantes, que confirmam a alegada inconstitucionalidade.

474. Primeiro: não há qualquer justificação ou critério que sirva de base para a definição da “data de corte” anunciada pelo referido dispositivo, já que a obrigatoriedade de se preservar o entorno de reservatórios d’água é anterior à entrada em vigor da Medida Provisória n.º 2.166-67/2001.

475. Evidente que, se não há razão que justifique a desigualdade de tratamento conferida pela Lei, a sua disposição viola o princípio constitucional da isonomia. Nos dizeres de Celso Antônio Bandeira de Mello, “há ofensa ao preceito constitucional da isonomia quando (...) a norma adota como critério discriminador, para fins de diferenciação de regimes, elemento não residente nos fatos, situações ou pessoas por tal modo desequiparadas. É o que ocorre quando pretende tomar o fator ‘tempo’ – que não descansa no objeto – como critério diferencial.”<sup>202</sup>

476. Segundo: a área de preservação permanente no entorno de reservatórios d’água artificiais jamais poderia ser equiparada à cota máxima *maximorum*. Enquanto a primeira se destina a proteger a higidez ambiental do reservatório mediante a presença de vegetação nativa, a segunda tem como função medir a vazante do reservatório em seus níveis operacionais.

477. O resultado dessa confusão de conceitos cometida pelo artigo 62 é grave. Como informa o estudo técnico elaborado pela equipe científica do Ministério Público do Estado de São Paulo, “**as áreas de preservação permanente praticamente desaparecerão. É o caso da UHE Porto Primavera, que ficará sem qualquer área de preservação permanente, e o da UHE Jaguari, cuja área de preservação permanente será reduzida a apenas 2,80 metros, faixa em que a vegetação não se desenvolve**” (fls. 34 dos autos).

478. Sendo assim, verifica-se que são graves os impactos negativos produzidos pelo artigo 62 ao direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

479. Diante disso, conclui-se que: (i) devem ser declaradas inconstitucionais as expressões “de 30 (trinta) metros e máxima” e “de 15 (quinze)

---

<sup>202</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Ob. cit., p. 47.

metros e máxima”, constantes do artigo 5.º da Lei n.º 12.651/2012; e (ii) deve ser declarado inconstitucional o artigo 62 da Lei n.º 12.651/2012 – todos por violação ao núcleo essencial do direito fundamental difuso previsto no *caput* do artigo 225 da Constituição Federal, bem como por afronta aos incisos I, II, III e VII do § 1.º do mesmo dispositivo constitucional.

**J) Interpretação conforme a Constituição Federal do artigo 11: permissão de atividades em áreas de inclinação.**

“Art. 11. Em áreas de inclinação entre 25º e 45º, serão permitidos o manejo florestal sustentável e o exercício de atividades agrossilvipastoris, bem como a manutenção da infraestrutura física associada ao desenvolvimento das atividades, observadas boas práticas agronômicas, sendo vedada a conversão de novas áreas, excetuadas as hipóteses de utilidade pública e interesse social.”

480. A Lei n.º 4.771/1965, em seu artigo 10, determinava não ser “permitida a derrubada de florestas, situadas em áreas de inclinação entre 25 a 45 graus, só sendo nelas tolerada a extração de toros, quando em regime de utilização racional, que vise a rendimentos permanentes.”

481. A Lei n.º 12.651/2012, ora questionada, alterou significativamente o regime de proteção das referidas áreas com inclinação entre 25º e 45º, pois deixou de exigir a recomposição da vegetação nativa irregularmente desmatada, bem como permitiu a realização de atividades agrossilvipastoris (agricultura, pecuária e silvicultura), além da manutenção da respectiva infraestrutura.

482. Para se verificar a relevância do tema objeto do presente tópico, é preciso recordar, como já enfatizado acima, que o Brasil é alvo de uma série de tragédias em regiões serranas, com milhares de mortes todos os anos, como nos Estados do Rio de Janeiro e de Santa Catarina, ocasionadas pelo desmatamento e uso indevido do solo em áreas de inclinação.

483. O tema, portanto, é da maior seriedade, uma vez que, para além de estar diretamente relacionado com o equilíbrio ecológico almejado pela Constituição Federal, envolve a vida de milhares de pessoas em diversas regiões do Brasil.

484. Por certo, sendo crítica a situação ambiental das áreas de inclinação entre 25º e 45º no Brasil, não raro objeto de desmatamentos ilegais e uso alternativo do solo, a proteção ambiental conferida pela legislação nacional deveria, à luz dos ditames



constitucionais, ser ainda maior do que aquela conferida pela revogada Lei n.º 4.771/1965.

485. Contudo, na contramão do que seria exigível para a garantia do equilíbrio ecológico e da segurança dos residentes em regiões serranas, **o referido artigo 11 da Lei n.º 12.651/2012 reduziu drasticamente a proteção dessas áreas, permitindo a consolidação de desmatamentos irregulares e a manutenção de (muitas vezes) indevidas ocupações do solo por atividades agrossilvipastoris.**

486. Tal retrocesso legislativo acaba, com isso, por **ferir o direito à vida, o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e, principalmente, os mandamentos constitucionais estatuídos nos incisos I, III e VII da § 1.º do artigo 225 da Constituição Federal**, produzindo significativos impactos concretos no meio ambiente e reduzindo a segurança dos brasileiros que habitam as regiões serranas e com inclinação.<sup>203</sup>

487. A respaldar o que se afirma, Patrick de Araújo Ayala atesta que “o texto do art. 11 confirma o mesmo cenário de diminuição sobre a proteção que deveria ser conferida ao bioma pantanal mato-grossense. A norma assegura a continuidade de atividades agrossilvipastoris nas áreas de inclinação entre 25º e 45º, ao mesmo tempo em que permite que novas atividades sejam autorizadas por meio de manejo sustentável.”<sup>204</sup>

488. Conclui-se, portanto, pela necessidade de se atribuir interpretação conforme a Constituição Federal ao artigo 11 da Lei n.º 12.651/2012, para que, nas áreas com inclinação entre 25º e 45º, seja admitida apenas e tão somente a atividade de manejo florestal sustentável.

### **K) Interpretação conforme a Constituição do artigo 3.º, inciso XIX: leito maior versus leito regular.**

“Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

(...)

XIX - leito regular: a calha por onde correm regularmente as águas do curso d'água durante o ano.”

489. Neste tópico, adentraremos a um dos pontos mais críticos da nova Lei n.º 12.651/2012.

---

<sup>203</sup> Nesse sentido: AYALA Patrick de Araujo. *In*: MILARÉ, Édís; e MACHADO, Paulo Afonso Leme. “Novo Código Florestal.” Ob. cit., p. 193.

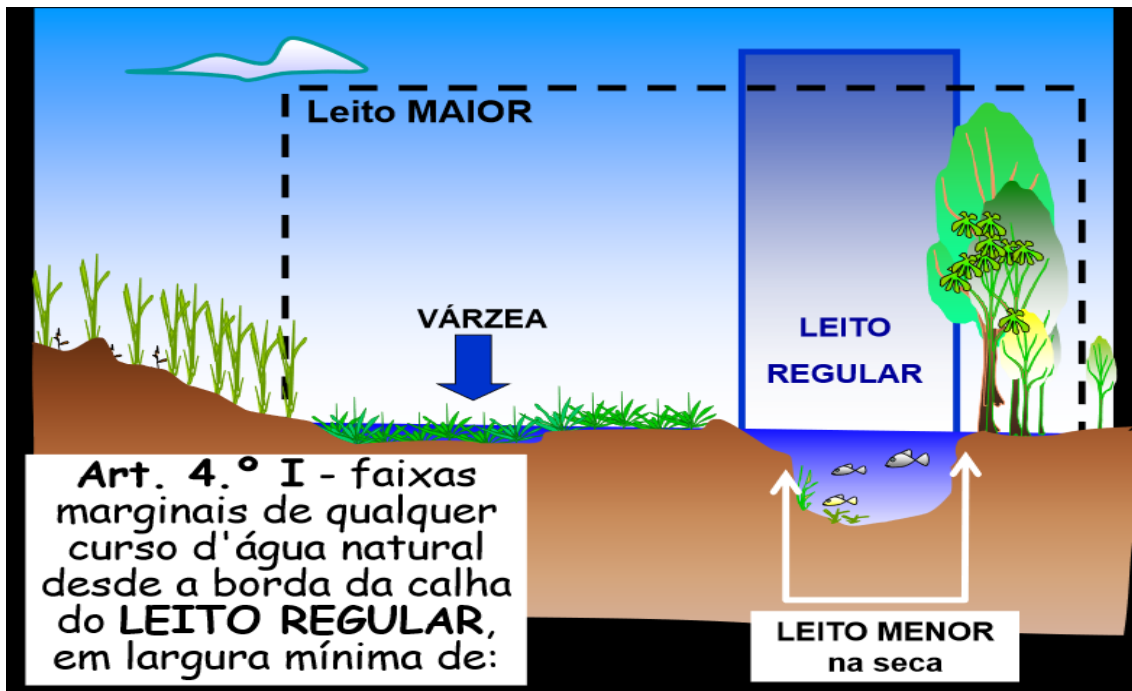
<sup>204</sup> Idem, *Ibidem*.

490. A revogada Lei n.º 4.771/1965, em seu artigo 2.º, ‘a’, estabelecia o “**nível mais alto em faixa marginal**” como ponto inicial para a medição das áreas de preservação permanente nas margens de cursos d’água, sendo o “nível mais alto” definido pelo artigo 2.º da Resolução CONAMA n.º 303/2002 como aquele “**nível alcançado por ocasião da cheia sazonal** do curso d’água perene ou intermitente.”

491. Já a Lei n.º 12.651/2012 estabelece, em seu artigo 4.º, inciso I, que a medição das áreas de preservação permanente de cursos d’água seria feita **a partir da “borda da calha do leito regular do rio”**, tendo definido como “leito regular” a “calha por onde **correm regularmente as águas do curso d’água durante o ano**” (artigo 3.º, inciso XIX, ora questionado).

492. O aparente “detalhe” poderia passar despercebido se não fossem pelos **abissais impactos negativos que produz em todo o País**, com gravíssimas consequências para o equilíbrio ecológico brasileiro e, em especial, para a quantidade e qualidade de recursos hídricos. Para se ter uma noção da gravidade do tema, **apenas na Amazônia, tal alteração legislativa seria responsável pela redução de áreas de preservação permanente em 400.000 Km<sup>2</sup> (quatrocentos mil quilômetros quadrados), área maior do que a somatória dos territórios dos Estados de São Paulo e do Rio de Janeiro**, que poderiam ser legalmente desmatadas para dar lugar a atividades antrópicas incompatíveis com a sua fragilidade.

493. Antes de detalhar as conclusões da comunidade científica sobre os significativos impactos decorrentes desta alteração legislativa, vale observar, a título de ilustração, as diferenças práticas entre os conceitos mencionados acima:



205

494. Passemos, então, à análise dos graves impactos negativos decorrentes da definição constante do artigo 3.º, inciso XIX. Segundo as conclusões da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência – SBPC, “as APPs de margens de cursos d’água devem continuar a ser demarcadas, como foram até hoje, a partir do nível mais alto da cheia do rio. **A substituição do leito maior do rio pelo leito regular para a definição de APP torna vulneráveis amplas áreas úmidas em todo o País, particularmente na Amazônia e no Pantanal.** Essas áreas são importantes provedoras de serviços ecossistêmicos, principalmente, **protegendo os recursos hídricos** e evitando erosões em áreas ribeirinhas e a consequente colmatagem dos rios, razão pela qual **são objetos de tratados internacionais de que o Brasil tem sido signatário**, como a Convenção de Ramsar (Convenção sobre Zonas Úmidas de Importância Internacional).”<sup>206</sup>

495. Na mesma linha, Sérgio Sauer e Franciney Carreiro de França afirmam que, “com essa mudança de referencial, há uma **redução considerável da área legalmente protegida**, o que pode significar uma **redução efetiva da dimensão da área de preservação de curso d’água em todo o País** (Araújo; Juras, 2010), além da **desproteção das áreas úmidas**, como, por exemplo, **as várzeas, os igarapés e os mangues** (Piedade et. al., 2012).”<sup>207</sup>

<sup>205</sup> Fonte: Laboratório de Ecologia e Restauração Florestal - Departamento de Ciências Biológicas - Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz” – Universidade de São Paulo – USP.

<sup>206</sup> SBPC – Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência. “O Código Florestal e a Ciência: contribuições para o diálogo.” Ob. cit., p. 21.

<sup>207</sup> SAUER, Sérgio; FRANÇA, Franciney Carreiro de. Ob. cit., p. 291

496. Não é outra a conclusão constante do detalhado estudo coordenado por André Lima e Nurit Bensusan, *in verbis*:

“Com a alteração da maneira de demarcar a faixa de preservação permanente nas margens dos rios, que deixa de ser o leito maior, conforme o antigo Código Florestal, e passa a ser o leito regular, é possível que muitas alterações nas entradas de material orgânico e inorgânico, com **consequências para todo o sistema aquático**, sejam observadas. As árvores da floresta ripária são adaptadas a solos permanentemente saturados e as áreas laterais alagadas funcionam como biorreatores de processamento de matéria orgânica e estocagem temporária; durante as águas baixas, essas áreas recebem material alóctone (por exemplo, folhas, sementes, insetos) e trocam esse material com o curso d’água durante as cheias (Casatti, 2010). **A mudança no método de definição da APP impacta diretamente essa função ambiental na área diretamente afetada pela dinâmica sazonal dos cursos d’água.**”<sup>208</sup>

497. De fato, são diversas as consequências negativas da referida alteração legislativa, principalmente no que tange à higidez dos cursos d’água brasileiros, já sob ameaça. Em estudo de caso específico realizado em dois municípios do Estado de São Paulo, notoriamente afetado pela crise hídrica, concluiu-se que “essa alteração do referencial para início da demarcação da faixa de APP em cursos d’água pode **propiciar uma desregulação na dinâmica dos elementos inerentes ao ecossistema envolto nos cursos d’água**. Como exemplo, a redução das trocas de material inerte depositado no leito do rio nas épocas de estiagem na produção ictíca.”<sup>209</sup>

498. Ainda no que se refere aos impactos relativos aos recursos hídricos, os pesquisadores do Museu da Amazônia e do Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia – INPA, Ênio Candotti e Maria Teresa Piedade, nos elucidam que, “além de estocarem água, as áreas alagáveis atuam na sua limpeza, recarregam o lençol freático, regulam os ciclos biogeoquímicos e o clima local. O mesmo acontece com as savanas alagáveis no cerrado como, por exemplo, aquelas do Pantanal, as savanas dos rios Araguaia e Guaporé, e as savanas alagáveis de Roraima. **Danos causados às florestas alagáveis e seus ambientes reduziriam dramaticamente a capacidade de estoque das águas com consequências gravíssimas para a vazão dos rios.**”<sup>210</sup>

---

<sup>208</sup> LIMA, André; e BENSUSAN, Nurit (coords.). Ob. cit., p. 29.

<sup>209</sup> FARIA, Luiz Carlos de; ADRIANO JÚNIOR, Francisco Carlos; TONELLO, Kelly Cristina; VALENTE, Roberta de Oliveira Avena. “Reflexos das alterações no Código Florestal Brasileiro em Áreas de Preservação Permanentes de duas propriedades rurais em Itu e Sarapuí, SP.” *In: Ambiente e Água - An Interdisciplinary Journal of Applied Science*. v. 9, n.º 3, jul/set 2014. p. 563.

<sup>210</sup> CANDOTTI, Ênio; e PIEDADE, Maria Teresa. “As áreas úmidas no âmbito do Código Florestal brasileiro”, *In: O Código Florestal e a Ciência: o que nossos legisladores ainda precisam saber*. Brasília, Comitê Brasil em Defesa das Florestas, 2012.

499. Deve-se lembrar, ainda, que o Brasil é signatário da Convenção de Ramsar, ratificando-a em 1993. Tanto os igapós e várzeas amazônicas, como os manguezais são considerados áreas protegidas para efeitos da referida Convenção. Os signatários desse acordo se responsabilizaram a fazer levantamentos de suas áreas úmidas, classificá-las e realizar estudos para a sua proteção. Nesse sentido, o Brasil se comprometeu a “promover atividades de conservação e uso racional das terras úmidas e seus recursos de modo a atingir o desenvolvimento sustentável e a reduzir a pobreza” (artigo 4.º).

500. Aliás, sobre o tema, não se pode ignorar os *impactos sociais* advindos da alteração legislativa ora analisada. Segundo os mesmos Ênio Candotti e Maria Teresa Piedade, “deve-se observar que **as áreas alagáveis são habitadas, por vezes intensamente, por comunidades que vivem em palafitas ou em flutuantes e que obtêm seu sustento por meio de atividades econômicas adaptadas às áreas periodicamente alagadas.** Estima-se que cerca de **60% da população rural da Amazônia está concentrada nas várzeas,** áreas alagáveis de maior fertilidade. **Estas populações desenvolvem atividades de agricultura familiar com propósitos econômicos e de subsistência: pesca, criação de animais e extração de produtos madeireiros e não madeireiros”.**

501. Os ecossistemas com maior incidência de várzeas, como a **Amazônia e o Pantanal**, serão os que mais sofrerão as consequências da alteração legislativa em questão, *in verbis*.

“Há, ainda, **o caso específico das várzeas que, na Amazônia, constituem aproximadamente 70% dos 17% da região que são sazonalmente inundados.** As comunidades de mamíferos desses ambientes são distintas daquelas das florestas de terra firme adjacentes, no que tange à composição, abundância e biomassa. Há uma predominância de mamíferos arborícolas e há várias espécies de primatas, roedores e marsupiais que ocorrem exclusivamente nas florestas de várzea. Outras espécies, como o peixe-boi, usam as várzeas como parte de seus ciclos de vida (Galetti et al., 2010). Com a mudança da legislação, as áreas de preservação permanente passaram a ser definidas pelo leito normal do rio, o que fez com que **grandes extensões de várzea, antes protegidas, passassem a não gozar de nenhum status especial. Tal cenário aponta para o crescimento do risco para essas espécies.**”<sup>211</sup>

502. No que toca à ictiofauna (peixes), estudo técnico específico assim nos informa:

“As árvores da floresta ripária são adaptadas a solos permanentemente saturados e essas zonas alagadas laterais (“wetland pools”) são biorreatores

---

<sup>211</sup> LIMA, André; e BENSUSAN, Nurit (coords.). Ob. cit., p. 36.

de processamento de matéria orgânica e estocagem temporária; durante as águas baixas, essas áreas recebem material alóctone (p.ex., folhas, sementes, insetos) e trocam esse material com o curso d'água durante as cheias (Wantzenet al. 2008). Qualquer diminuição na proteção da dimensão lateral dos cursos d'água pode alterar as entradas de material orgânico e inorgânico, com **consequências para todo o sistema aquático.**”<sup>212</sup>

503. São igualmente dramáticos os impactos sobre as aves. Confira-se:

“No Brasil, 17 espécies de aves ameaçadas de extinção dependem das florestas situadas ao longo dos rios para sua sobrevivência. Desse total, quatro estão Criticamente Ameaçadas (*Mergus octosetaceus*, *Antilophia bokermanni*, *Eleoscytalopus psychopomus* e *Conothraupis mesoleuca*). Essas espécies já se encontram com populações muito reduzidas. Mudanças na legislação ambiental diminuindo a largura mínima que deve ser mantida com florestas nas margens dos rios **causaria um sério impacto nessas aves.** Em paisagens fragmentadas as florestas ripárias funcionam como corredores, aumentando a conectividade entre os fragmentos e facilitando o deslocamento de muitas espécies de aves de sub-bosque ao longo da paisagem (Martensen et al. 2008). Muitas aves florestais não têm a capacidade de atravessar áreas abertas, mesmo no caso de pequenos trechos sem floresta como estradas (Develey & Stouffer 2001). Para essas espécies os corredores têm função essencial na dispersão através da paisagem.”<sup>213</sup>

504. Ainda nesse sentido, a comunidade científica aponta que “a redução dos corredores ripários, derivada do novo Código Florestal, provoca efeitos de borda acentuados, que **levam a uma maior taxa de predação de sementes (Fleury e Galetti, 2006), a um maior recrutamento de espécies ruderais (Tabarelli e Peres, 2002), a um aumento da mortalidade de árvores de grande porte (Laurance et al., 1997), especialmente importantes na produção de frutos para os mamíferos, aves e peixes, e, conseqüentemente, a menor diversidade de espécies de aves e mamíferos florestais (Lees e Peres, 2008).**”<sup>214</sup>

505. Como se observa, a redução das áreas de preservação permanente em decorrência da alteração do ponto de sua medição trará impactos negativos em diversos componentes do bem jurídico ambiental – meio ambiente ecologicamente equilibrado.

506. Como se isso já não fosse suficiente, vale ainda observar que as

---

<sup>212</sup> CASATTI, L. “Alterações no Código Florestal Brasileiro: impactos potenciais sobre a ictiofauna.” *In*: Biota Neotropica, Campinas, 2010, v. 10, n.º 4. p. 32. Disponível em: <<http://www.biotaneotropica.org.br/v10n4/pt/abstract?article+bn00310042010>>. Acesso em 06.07.2014.

<sup>213</sup> Develey, P.F.; e Pongiluppi, T. “Impactos potenciais na avifauna decorrentes das alterações propostas para o Código Florestal Brasileiro.” *In*: Biota Neotropica, Campinas, 2010, v. 10, n.º 4. p. 44. Disponível em: <<http://www.biotaneotropica.org.br/v10n4/pt/abstract?article+bn00310042010>>. Acesso em 06.07.2014..

<sup>214</sup> LIMA, André; e BENSUSAN, Nurit (coords.). Ob. cit., p. 22

atividades agrícolas também serão impactadas negativamente, assim como o serão a biodiversidade como um todo e toda a população brasileira. É que **“a manutenção das florestas das áreas alagadas é de fundamental importância para a estabilidade dos ciclos hidrológicos e biogeoquímicos e dão condições de sustentabilidade à agricultura.** Assinalam que a ‘remoção de vegetação e áreas alagadas para aumento de área agrícola **comprometerá, no futuro, a reposição de água nos aquíferos, a qualidade de água superficial e subterrânea, com custos econômicos, perda de solo, ameaças à saúde humana e degradação dos mananciais.**”<sup>215</sup>

507. Diante disso, não resta dúvida: a alteração legislativa promovida pelo artigo 3.º, inciso XIX, da Lei n.º 12.651/2012 viola grave e frontalmente o núcleo essencial do direito fundamental de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem como os já explorados incisos I, III e VII do § 1.º do artigo 225 da Constituição Federal.

508. A despeito disso, em nosso entender, a declaração de sua inconstitucionalidade, pura e simples, não seria suficiente para promover a compatibilização do texto legal com os ditames constitucionais, uma vez que a doutrina e a jurisprudência passariam a debater sobre o significado do termo “leito regular” para fins de aplicação das áreas de preservação permanente previstas pelo artigo 4.º, inciso I, da mesma Lei Federal.

509. Assim, de forma a garantir a segurança jurídica em torno da aplicação da Lei n.º 12.651/2012, bem como promover a compatibilização da legislação infraconstitucional com a Carta Magna, **entendemos que a solução adequada seja a interpretação conforme a Constituição Federal do referido artigo 3.º, inciso XIX, para que o “leito regular” seja compreendido como “leito maior”, definido como o “nível alcançado por ocasião da cheia sazonal do curso d’água” (Resolução CONAMA n.º 303/2002).**

**L) Inconstitucionalidade parcial do artigo 3.º, parágrafo único: impossibilidade de se equiparar o tratamento dado à agricultura familiar e às pequenas propriedades ou posses rurais familiares aos imóveis com até 4 (quatro) módulos fiscais.**

“Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

(...)

Parágrafo único. Para os fins desta Lei, estende-se o tratamento dispensado aos imóveis a que se refere o inciso V deste artigo às propriedades e posses rurais com até 4 (quatro) módulos fiscais que desenvolvam atividades

---

<sup>215</sup> LIMA, André; e BENSUSAN, Nurit (coords.). Ob. cit., p. 44.

agrossilvipastoris, bem como às terras indígenas demarcadas e às demais áreas tituladas de povos e comunidades tradicionais que façam uso coletivo do seu território.”

510. O paragrafo único do artigo 3.º equipara propriedade ou posse rural familiar aos imóveis com até 4 (quatro) módulos fiscais e às terras indígenas demarcadas e às demais áreas tituladas de povos e comunidades tradicionais que façam o uso coletivo do seu território.

511. Argumenta a Autora da ADI n.º 4903 que a equiparação: (i) relativa aos imóveis com até 4 (quatro) módulos fiscais seria inconstitucional; e (ii) relacionada às terras indígenas e tradicionais deve sim ocorrer, mas não deveria exigir os atos formais de demarcação e titulação.

512. Assim, apesar de seu pedido final ser no sentido da declaração de inconstitucionalidade integral do parágrafo único do artigo 3.º, a sua argumentação nos faz depreender que, na realidade, o pleito é: (i) que seja declarada a inconstitucionalidade do trecho “às propriedades e posses rurais com até 4 (quatro) módulos fiscais que desenvolvam atividades agrossilvipastoris, bem como”; e (ii) que seja conferida interpretação conforme a Constituição Federal do trecho “às terras indígenas demarcadas e às demais áreas tituladas de povos e comunidades tradicionais que façam uso coletivo do seu território”, para que a equiparação se estenda às terras indígenas e territórios tradicionais ainda pendentes de atos formais de declaração e titulação.

513. Nesse sentido, afigura-nos serem acertadas as razões da Autora da demanda. Vejamos.

514. No que tange à equiparação da propriedade ou posse rural familiar aos imóveis com até 4 (quatro) módulos fiscais, assiste razão à Autora, uma vez que há, na Lei n.º 12.651/2012, uma série de **exceções e tratamentos diferenciados aplicados aos agricultores familiares, que não podem se aplicar a todas as propriedades com até 4 (quatro) módulos fiscais, sob pena de transformar as exceções em regras, visto que 90 % dos imóveis rurais brasileiros atendem a este critério de tamanho da propriedade.**

515. Sobre o tema, Aziz Nacib Ab’Sáber afirma que “trata-se de uma excessiva flexibilização que poderá produzir um mosaico derruidor de florestas ao longo de rodovias, estradas, riosinhos e igarapés. Um cenário trágico para o futuro, em processo no interior da Amazônia brasileira.”<sup>216</sup>

---

<sup>216</sup> Ab’Sáber, A.N. “Evolving from a Forest Code to a Biodiversity Code.” *Biota Neotrop.* 10(4): <http://www.biotaneotropica.org.br/v10n4/en/abstract?point-of-view+bn01210042010> , p. 334



516. Na mesma linha, a Sociedade Brasileiro pelo Progresso da Ciência – SBPC entende que “a presença inequívoca de tais características [da agricultura familiar] – e não apenas a área das glebas – é o que constitui a **base para justificar um tratamento diferenciado na legislação.**”<sup>217</sup>

517. De fato, à luz do **princípio da isonomia**, o fator de discriminação que ensejaria a aplicação de tratamento diferenciado diz respeito apenas e tão somente à situação dos agricultores familiares tal como definidos no inciso V do artigo 3.º da Lei n.º 12.651/2012, não podendo ser estendida a todos os imóveis rurais com até 4 (quatro) módulos fiscais, sob pena de grave desvirtuamento do referido princípio constitucional.

518. Para o necessário aprofundamento desta questão, vale observar as seguintes considerações da comunidade científica:

“Em comentário às alterações do código florestal, é importante observar que há muitas propriedades pequenas e médias ou imóveis que não podem ser definidos como de agricultura familiar a partir dos critérios da Lei nº 11.326, de 2006 (Lima; Fernandes; Intini, 2012, p.3). Segundo essa lei, a classificação de produtor familiar exige o cumprimento de diversos requisitos, especialmente o trabalho em regime familiar, mesmo detendo área igual ou inferior a quatro módulos. Além disso, **muitos imóveis, com área inferior a quatro módulos, não podem ser classificados como de pequenos agricultores, pois são imóveis de empresas com grandes empreendimentos e uso de mão de obra assalariada, ou mesmo utilizados como chácaras e áreas de lazer.**

Nesse sentido, **se tomarmos como parâmetro o tamanho médio dos imóveis, a esmagadora maioria de áreas não familiares será beneficiada com essa flexibilização**, pois a concentração fundiária coloca poucos imóveis acima dos quatro módulos, conforme veremos adiante. De acordo com dados do Censo Agropecuário da agricultura familiar, ‘...a área média dos estabelecimentos familiares era de 18,37 hectares, e a dos não familiares, de 309,18 hectares’ (IBGE,2009, p.19). Conseqüentemente, na Amazônia Legal, onde o módulo corresponde a uma área entre 80 a 120 hectares, em média, **a flexibilização na recomposição de Reserva Legal irá beneficiar muitos, além dos agricultores familiares.**”<sup>218</sup>

519. E tal desvirtuamento do princípio constitucional da isonomia, caso não seja obstado por esse e. Supremo Tribunal Federal, será responsável por **gravíssimos impactos ambientais**, uma vez que, como dito, a Lei n.º 12.651/2012 prevê uma série de **dispensas de cumprimento de obrigações** aos agricultores familiares, como se infere não apenas dos seus artigos 52 a 58, mas também em relação aos já abordados dispositivos que versam sobre recomposição de áreas de preservação permanente e de

<sup>217</sup> SBPC – Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência. “O Código Florestal e a Ciência: contribuições para o diálogo.” Ob. cit., p. 109

<sup>218</sup> SAUER, Sérgio; FRANÇA, Franciney Carreiro de. Ob. cit., p. 293.

Reservas Legais, além da já abordada permissão para a realização de agricultura em áreas de várzea (artigo 4.º, § 5.º).

520. Assim, concluímos pela inconstitucionalidade do trecho “às propriedades e posses rurais com até 4 (quatro) módulos fiscais que desenvolvam atividades agrossilvipastoris, bem como”, constante do parágrafo único do artigo 3.º da Lei n.º 12.651/2012.

521. No que tange à equiparação relacionada às terras indígenas e demais territórios de ocupação tradicional (como os territórios de remanescentes de quilombos, por exemplos), **de fato, a Constituição Federal impede que a Lei n.º 12.651/2012 restrinja tal tratamento diferenciado apenas às terras já formalmente demarcadas e tituladas.**

522. Sobre o tema, relevante recordar o entendimento uníssono desse e. Supremo Tribunal Federal<sup>219</sup>, no sentido de que **o ato de demarcação/titulação de terras indígenas e territórios tradicionais possui natureza eminentemente declaratória**, que apenas reconhece o **direito originário** do povo ou comunidade tradicional, **preexistente** a qualquer ato estatal, tal como definido pelo artigo 231 da Lei Maior.

523. Como nos aclara o Ministro Luis Roberto Barroso, “**a jurisprudência deste Tribunal já assentou que a demarcação de Terras Indígenas é um ato declaratório**, que se limita a reconhecer direitos imemoriais que vieram a ser chancelados pela própria Constituição.”<sup>220</sup> Assim, como ensina Sérgio Leitão, “**presentes os elementos necessários para definir uma determinada sorte de terra como indígena (quais sejam, aqueles estabelecidos no § 1.º), o direito a ela por parte da sociedade indígena que a ocupa existe e se legitima independentemente de qualquer ato constitutivo.**”<sup>221</sup>

524. Sendo clara a Constituição Federal no sentido de que o ato de demarcação/titulação configura-se como meramente declaratório de um direito originário que o precede, **a distinção** entre terras já demarcadas formalmente e aquelas

---

<sup>219</sup> Como asseverou o Supremo Tribunal Federal em diversas oportunidades, o termo “originários” visa “traduzir uma *situação jurídico-subjetiva mais antiga do que qualquer outra*, de maneira a preponderar sobre eventuais escrituras públicas ou títulos de legitimação de posse em favor de não-índios. [...] *Pelo que o direito por continuidade histórica prevalece*, conforme dito, até mesmo sobre o direito adquirido por título cartorário ou concessão estatal.” *In*: Supremo Tribunal Federal. Pleno. Ação Popular n.º 3.388/ED/RR. Relator: Ministro Carlos Ayres Britto. D.J. 25.09.2009.

<sup>220</sup> Supremo Tribunal Federal. Decisão monocrática. Medida Cautelar em Mandado de Segurança n.º 32.262/DF. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. D.J. 24.09.2013.

<sup>221</sup> LEITÃO, Raimundo Sérgio Barros. “Natureza jurídica do ato administrativo de reconhecimento de terra indígena – a declaração em juízo.” *In*: SANTILLI, Juliana (Coord.). *Os Direitos Indígenas e a Constituição*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991, p. 67.

que ainda pendem de atos declaratórios do Poder Público, constante do ora questionado parágrafo único do artigo 3.º da Lei n.º 12.651/2012, **não se justifica sob o prisma constitucional.**

525. Apenas para deixar clara a relevância do tema, vale registrar que são **228 (duzentas e vinte e oito) Terras Indígenas pendentes de homologação e 1611 (hum mil, seiscentos e onze) territórios remanescentes de quilombos pendentes de titulação**, os quais, caso não adotada a interpretação ora pleiteada, não serão contemplados pela equiparação contida no artigo 3.º, parágrafo único, da Lei n.º 12.651/2012.

526. Com isso, evidencia-se a necessidade de se atribuir **interpretação conforme a Constituição Federal** ao dispositivo ora questionado para que a equiparação nele prevista seja válida tanto para as terras e territórios indígenas e tradicionais formalmente demarcados e titulados, como também para aqueles que ainda pendem de atos declaratórios do Poder Público.

527. Como conclusão geral deste tópico sobre o parágrafo único do artigo 3.º da Lei n.º 12.651/2012, temos, portanto, que: (i) deve ser declarada a inconstitucionalidade do trecho “às propriedades e posses rurais com até 4 (quatro) módulos fiscais que desenvolvam atividades agrossilvipastoris, bem como”; e (ii) deve ser conferida interpretação conforme a Constituição Federal para que a equiparação nele versada se estenda às terras indígenas e demais territórios tradicionais que ainda se encontram pendentes de atos do Poder Público.

## **VI – DA NECESSIDADE DE CONFERIR PREFERÊNCIA AO JULGAMENTO DAS PRESENTES ADIs**

528. Quando da apresentação das exordias, a Autora das ADIs pugnou pelo deferimento de pedidos cautelares, para que fossem sobrestados os efeitos dos dispositivos da Lei n.º 12.651/2012 questionados judicialmente.

529. Utilizando-se do disposto no artigo 12 da Lei n.º 9.868/1999, o e. Ministro Relator Luiz Fux, por se tratar de matéria sobre a qual recai indiscutível relevância, entendeu que a decisão sobre os referidos pleitos cautelares de urgência deveria ser proferida no bojo da decisão final, quando da obtenção da cognição exauriente. Segundo a referida decisão:

“A hipótese reveste-se de indiscutível relevância. Entendo deva ser aplicado o preceito veiculado pelo artigo 12 da Lei n. 9.868, de 10 de novembro de

1999, a fim de que a decisão venha a ser tomada em caráter definitivo e não nesta fase de análise cautelar.”

530. De fato, como se verifica dos autos e de todas as considerações expostas ao longo da presente manifestação, o objeto das ADIs é complexo e de incontestável relevância para toda a sociedade brasileira, com “especial significado para a ordem social e a segurança jurídica” (artigo 12 da Lei n.º 9.868/1999), exigindo profundidade nas análises necessárias para o julgamento.

531. Em que pese isso, transcorridos quase 2 (dois) anos após a prolação da referida decisão, esse e. Supremo Tribunal Federal ainda não julgou definitivamente as presentes demandas, o que vem gerando, cada dia mais, (i) grave insegurança jurídica quanto à validade ou não dos dispositivos questionados, com consequências nas políticas públicas, leis e decretos estaduais (de regulamentação da Lei Federal n.º 12.651/2012) e (ii) a perpetuação de danos ambientais significativos e irreversíveis.

532. Tal cenário impõe a necessidade de se atribuir *preferência máxima ao julgamento das presentes ADIs*, nos exatos termos do já mencionado artigo 12 da Lei n.º 9.868/1999, bem como do artigo 129 do Regimento Interno desse e. Excelso Pretório.

533. Sobre o tema, incumbe registrar que o mencionado artigo 129 do Regimento Interno dessa e. Corte Suprema prevê expressamente que, “em caso de urgência, o Relator poderá indicar preferência para o julgamento.” Na mesma linha, o aludido artigo 12 dispõe que “**o relator, em face da relevância da matéria e de seu especial significado para a ordem social e a segurança jurídica, poderá**, após a prestação das informações, no prazo de dez dias, e a manifestação do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República, sucessivamente, no prazo de cinco dias, **submeter o processo diretamente ao Tribunal**, que terá a faculdade de julgar definitivamente a ação.”

534. Para além das diversas razões expostas pela Autora das presentes ADIs, que são suficientes para justificar a presença dos requisitos da relevância e da urgência para fins de atribuição de preferência ao julgamento das demandas, apresentamos a esse e. Supremo Tribunal Federal relevantes razões adicionais, que visam a atualizar os fatos relacionados ao caso.

535. No que tange à *evidente relevância*, importante reiterar que o Relator Ministro Luiz Fux já a reconheceu expressamente nos autos, quando da prolação da supratranscrita decisão cautelar.

536. Nesse sentido, muito já expusemos – não havendo necessidade de se

repetir os detalhes acima explicitados – sobre a relação direta do julgamento das presentes ADIs com (i) a qualidade e a quantidade de **recursos hídricos** (e, portanto, a crise hídrica que assola o Sudeste e o Nordeste brasileiros); (ii) a produção de **energia** e a saúde do sistema energético do País; (iii) o **aquecimento global**; (iv) a **conservação da biodiversidade** brasileira; (v) a **produção agrícola**; (vi) a **produção industrial**; e (vii) a própria **economia** e a **balança comercial** brasileiras. Tudo isso somado às especificidades dos impactos de cada um dos dispositivos questionados, como apontam os citados estudos científicos e jurídicos trazidos à apreciação dessa c. Suprema Corte.

537. No que se refere à **urgência**, o reconhecimento de sua presença mostra-se evidente.

538. *Primeiro*, pelas **razões contidas nas exordiais** das presentes demandas.

539. *Segundo*, pelo **fato (novo nos autos) de que o Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA, órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA está prestes a revogar as Resoluções CONAMA relacionadas à proteção dos Espaços Territoriais Especialmente Protegidos do Código Florestal**, a despeito da Recomendação expedida pelo Ministério Público Federal, como demonstra o Ofício n.º 827, de lavra da Excelentíssima Ministra do Meio Ambiente, acompanhado do Parecer n.º 734, de sua Consultoria Jurídica (doc. 06).

540. Vale registrar que as referidas manifestações apontam claramente que o Ministério do Meio Ambiente não atenderá à Recomendação do Ministério Público Federal, no sentido de se aguardar o julgamento das presentes ADIs para apreciar a validade ou não das Resoluções CONAMA relacionadas ao Código Florestal, tendo justificado tal posicionamento por dois fatos principais, a saber: (i) a inexistência de qualquer decisão no âmbito dessas ADIs que impeça o citado Ministério a proceder com a revogação das normas protetoras de áreas de preservação permanente e Reserva Legal; bem como (ii) a suposta contrariedade das Resoluções CONAMA com os dispositivos da Lei n.º 12.651/2012 questionados no bojo das presentes demandas.

541. *Terceiro*, pelo fato (igualmente novo nos autos) de que, diante da necessidade de se regulamentar os detalhes da Lei n.º 12.651/2012, **os Estados federados vêm aprovando novas Leis, Decretos e outras normas infralegais, nas quais se consolidam as disposições questionadas nas presentes ADIs e os respectivos danos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado**, consolidação esta que se aufere tanto no ordenamento jurídico, quanto no “campo”, com a perpetração dos impactos negativos das disposições questionadas.

542. Nesse sentido, observe a seguinte relação (não exaustiva) de normas já

aprovadas, inclusive nos Estados afetados pelo colapso hídrico, e outras em vias de iminente aprovação:

- (i) Amazonas: Lei Estadual n.º 3.785/2012 ;
- (ii) Bahia: Projeto de Lei n.º 20.862/2014;
- (iii) Ceará: Resolução da COEMA n.º 04/2012;
- (iv) Espírito Santo: Decreto n.º 3346-R/2013;
- (v) Goiás: Lei Estadual n.º 18.104/2014;
- (vi) Maranhão: Portaria da SEMA n.º 13/2013;
- (vii) Mato Grosso do Sul: Decretos n.º 13.977/2014 e n.º 14.014/2014 e Resoluções da SEMAC n.º 11/2014 e n.º 06/2015;
- (viii) Mato Grosso: Projeto de Lei Complementar n.º 45/2014;
- (ix) Piauí: Lei Estadual n.º 6.132/2011;
- (x) Paraná: Lei Estadual n.º 18.295/2014;
- (xi) Rio de Janeiro: Decreto n.º 44.512/2013;
- (xii) Rondônia: Decreto n.º 17.940/2013;
- (xiii) Roraima: Instruções Normativas da FEMARH n.º 02/2015, n.º 03/2015 e n.º 04/2015;
- (xiv) Santa Catarina: Lei Estadual n.º 16.342/2014;
- (xv) São Paulo: Lei Estadual n.º 15.684/2015; e
- (xvi) Tocantins: Lei Estadual n.º 2.713/2013.

543. Por fim, **por todos os danos e impactos negativos produzidos por cada um dos dispositivos da Lei n.º 12.651/2012** questionados nas presentes ADIs, conforme **detalhadamente exposto nos capítulos anteriores**, todos atestados pelos mais diversos órgãos e profissionais técnicos e científicos do Brasil e do exterior.

544. No ponto, vale recordar o que se mencionou acima, no sentido de que o bem jurídico “meio ambiente ecologicamente equilibrado”, objeto das demandas, é qualificado pela Constituição Federal como **direito de toda a coletividade**, sendo marcado, entre outras características, pela **essencialidade para todas as formas de vida**, pela **impossibilidade de reparação dos danos contra ele perpetrados**, pela **inalienabilidade** e pela **indisponibilidade**, entre outras características já explicitadas.

545. Repise-se também que, devido a estas suas características, os ordenamentos jurídicos brasileiro e internacional sedimentaram a necessidade de prevalecer a **prevenção de danos ao meio ambiente (princípios da precaução e da prevenção)**, evitando-os antes de sua ocorrência, ao invés de repará-los – o que, na maioria dos casos, se mostra impossível – após a produção das desastrosas consequências que dele decorrem.

546. Sobre o tema, vale repetir a lição de Marcelo Abelha Rodrigues, quando assinala que, “se ocorrido o dano ambiental, a sua reconstituição é praticamente impossível. O mesmo ecossistema jamais poderá ser revivido. Uma espécie extinta é um dano irreparável. Uma floresta desmatada causa uma lesão irreversível, pela impossibilidade de reconstituição da fauna e da flora e de todos os componentes ambientais em profundo e incessante processo de equilíbrio, como antes se apresentavam. Enfim, com o meio ambiente, decididamente, é melhor prevenir do que remediar.”<sup>222</sup>

547. É por essas razões, aliás, que as tutelas de urgência, notadamente a antecipação de tutela, ganhou notória relevância para o alcance da *efetividade do processo coletivo em matéria socioambiental*. Como anota o doutrinador e magistrado Álvaro Luiz Valery Mirra, “é pela via da tutela antecipada que, nas situações de urgência, se obtém a pronta prevenção de violações ao direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado ou da ocorrência de danos e degradações ambientais, **a fim de que a demora inevitável do curso do processo da ação civil pública ambiental não comprometa a tutela jurisdicional preventiva ou de precaução final almejada.**”<sup>223</sup>

548. Na mesma linha, Marcelo Buzaglo Dantas, ao dissertar sobre a tutela antecipada nas ações coletivas ambientais, pontifica que, “em qualquer caso, **trata-se de medida indispensável à prevenção dos danos ao meio ambiente que estejam na iminência de serem causados ou mesmo que já estejam ocorrendo. Isso porque, em matéria ambiental, vigoram os princípios da precaução e da prevenção, o que leva à necessidade de se adotar uma tutela diferenciada.**”<sup>224</sup>

549. São inúmeras as decisões judiciais que denotam a necessidade de se utilizar da tutela jurisdicional diferenciada de urgência para se resguardar a efetividade da tutela do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Confira-se alguns exemplos:

**“PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AMBIENTAL. TUTELA ANTECIPADA. RISCO AO MEIO AMBIENTE. POSSIBILIDADE DE DANO IRREVERSÍVEL. PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO. PROVIMENTO DO AGRAVO. 1. Na disciplina da Constituição de 1988, a interpretação dos direitos individuais deve harmonizar-se à preservação dos direitos difusos e coletivos. 2. A preservação dos recursos hídricos e vegetais, assim como do meio ambiente equilibrado, deve ser preocupação**

---

<sup>222</sup> RODRIGUES, Marcelo Abelha. “Elementos de Direito Ambiental: parte geral.” Ob. cit., pp. 203/204.

<sup>223</sup> MIRRA, Álvaro Luiz Valery. “Ação civil pública ambiental e as tutelas jurisdicionais de prevenção e de precaução.” In: MILARÉ, Édís (coord.). *A ação civil pública após 25 anos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 96.

<sup>224</sup> DANTAS, Marcelo Buzaglo. “Tutela de Urgência nas Lides Ambientais – Provimentos liminares, cautelares e antecipatórios nas ações coletivas que versam sobre o meio ambiente.” Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2006, p. 21.

de todos, constituindo para o administrador público obrigação da qual não pode declinar. 3. **Se há suspeitas de que determinada autorização para exploração de área considerável de recursos vegetais está eivada de vício, o princípio da precaução recomenda que em defesa da sociedade não seja admitida a exploração da área em questão, pois o prejuízo que pode ser causado ao meio ambiente é irreversível.** 4. **A irreversibilidade do dano potencial não autoriza a concessão de tutela antecipada.** 5. Provimto do recurso.”<sup>225</sup>

“DIREITO AMBIENTAL E PROCESSUAL CIVIL. **POSSIBILIDADE DE ANTECIPAÇÃO DE TUTELA NO ÂMBITO DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA PARA O FIM DE SE ANULAR CONTRATO DE OBRA PÚBLICA PARA CONSTRUÇÃO DE HIDROVIA NA ILHA DO MARAJÓ.** 1. **Presente a relevância do direito tutelado, é perfeitamente adequada a concessão de tutela antecipada no âmbito da ação civil pública.** 2. A Lei Federal n.º 9494/97 (artigo 1.º) deve ser interpretada de forma restritiva, não cabendo sua aplicação em hipótese especialíssima, na qual resta caracterizado o estado de necessidade e a exigência de preservação da vida humana. **No presente caso, o bem jurídico tutelado é o meio ambiente, um dos bens jurídicos mais preciosos para toda a humanidade, tendo alcançado a eminência de garantia constitucional.** 3. **A tutela antecipada concedida e mantida, para anular o contrato administrativo, não vai de encontro aos interesses da Fazenda Pública, apenas busca preservar o meio ambiente da ilha do Marajó, que é o bem jurídico em questão.** 4. Agravo regimental a que se nega provimento.”<sup>226</sup>

“PEDIDO DE SUSPENSÃO DE MEDIDA LIMINAR. LICENCIAMENTO AMBIENTAL. **Em matéria de meio ambiente, vigora o princípio da precaução. A ampliação de uma avenida litorânea pode causar grave lesão ao meio ambiente, sendo recomendável a suspensão do procedimento de licenciamento ambiental até que sejam dirimidas as dúvidas acerca do possível impacto da obra.** Agravo regimental não provido.”<sup>227</sup>

550. Sendo certa a significativa relevância das presentes ADIs para toda a coletividade brasileira, e estando inegavelmente configurada a urgência – dada a ocorrência e a consolidação de danos ambientais –, afigura-nos ser absolutamente necessário conferir **preferência máxima ao julgamento definitivo das presentes demandas, nos termos do artigo 12 da Lei n.º 9.868/1999 e do artigo 129 do Regimento Interno desse e. Supremo Tribunal Federal.**

---

<sup>225</sup> Tribunal Regional da Primeira Região. 5.ª Turma. Agravo de Instrumento n.º 0034624-76.2001.4.01.0000. Relatora: Desembargadora Federal Selene Maria de Almeida. D.J. 12.07.2002.

<sup>226</sup> Superior Tribunal de Justiça. 1.ª Turma. Agravo Regimental no Agravo de Instrumento n.º 427.600/PA. Relator: Ministro Luiz Fux. D.J. 07.10.2002.

<sup>227</sup> Superior Tribunal de Justiça. Corte Especial. Agravo Regimental na Suspensão de Liminar de Sentença n.º 1524/MA. Relator: Ministro Ari Pargendler. D.J. 18.05.2012.



551. Caso não conferida a preferência ora requerida, o que se admite apenas por cautela, entendemos como **imperiosa a necessidade de se sobrestar os efeitos dos dispositivos questionados nas presentes ADIs**, deferindo-se os pleitos cautelares constantes das exordiais, ante o inegável e demonstrado preenchimento dos pressupostos aplicáveis.

## VII – PEDIDOS

552. Por todo o exposto, as organizações da sociedade civil signatárias da presente manifestação vêm respeitosamente à presença de Vossa Excelência requer:

- (i) seja **admitido o seu ingresso nos autos** das ADIs n.º 4901, 4902, 4903 e 4937 na qualidade de *amici curiae*, acolhendo-se a presente manifestação, nos termos do artigo 7.º, § 2.º, da Lei n.º 9.868/1999;
- (ii) seja **atribuída preferência máxima ao julgamento definitivo das presentes demandas**, nos termos do artigo 12 da Lei n.º 9.868/1999 e do artigo 129 do Regimento Interno desse e. Supremo Tribunal Federal;
- (iii) *alternativamente*, caso não acolhido o pleito constante do item “b”, acima, sejam **deferidos os pleitos cautelares** constantes das exordiais, nos termos do artigo 10 da Lei n.º 9.868/1999, para que sejam suspensos os efeitos dos dispositivos legais questionados nas presentes ADIs, ante a presença dos pressupostos processuais aplicáveis à espécie, evitando-se a ocorrência de danos irreparáveis ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, como explicitado ao longo da presente manifestação;
- (iv) seja **realizada audiência pública**, com a presença de especialistas e autoridades na matéria objeto dos autos, notadamente para a discussão dos aspectos jurídicos, científicos e sociais envolvidos, com fulcro no artigo 9.º, § 1.º, da Lei n.º 9.868/1999; e
- (v) seja **concedido prazo para sustentação oral** ao representante das organizações signatárias quando do julgamento das ADIs.

553. Quanto ao mérito, requer:

- (i) sejam julgados **procedentes** os pedidos constantes da petição inicial da ADI n.º 4901, para que se declare a:
  - a) inconstitucionalidade do artigo 12, §§ 4.º e 5.º da Lei n.º 12.651/2012;
  - b) inconstitucionalidade do artigo 12, §§ 6.º, 7.º, e 8.º;
  - c) inconstitucionalidade do artigo 13, § 1.º;
  - d) inconstitucionalidade do artigo 15;

- e) interpretação conforme a Constituição do artigo 28, para que a vedação de desmatamento para a uso alternativo do solo se aplique não apenas às áreas abandonadas, mas também às áreas subutilizadas e utilizadas de forma inadequada, na linha definida pela legislação em vigor, notadamente o artigo 6.º, §§ 3.º e 4.º da Lei n.º 8.629/1993;
- f) inconstitucionalidade do artigo 66, § 3.º;
- g) inconstitucionalidade dos artigos 48, § 2.º, e 66, § 5.º, incisos II, III, IV, e § 6.º; e
- h) inconstitucionalidade da expressão “excetuados os casos previstos no art. 68 desta Lei”, constante do artigo 12, e do artigo 68 da Lei n.º 12.651/2012.

(ii) sejam julgados **procedentes** os pedidos constantes da petição inicial da ADI n.º 4902, para que se declare a:

- a) inconstitucionalidade do trecho “realizada após 22 de julho de 2008”, constante do artigo 7.º, § 3.º;
- b) inconstitucionalidade do artigo 17, § 3.º;
- c) inconstitucionalidade dos §§ 4.º e 5.º do artigo 59 e do artigo 60 da Lei n.º 12.651/2012;
- d) inconstitucionalidade dos artigos 61-A, 61-B, 61-C e 63;
- e) inconstitucionalidade do artigo 67; e
- f) inconstitucionalidade do artigo 78-A.

(iii) sejam julgados **parcialmente procedentes** os pedidos constantes da petição inicial da ADI n.º 4903, para que se declare a:

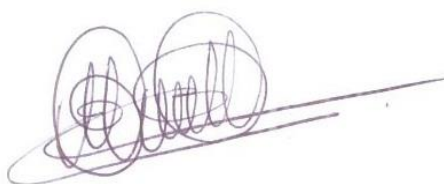
- a) interpretação conforme a Constituição Federal do artigo 3.º, incisos VIII e IX, e do artigo 8.º, para se aclarar que a aplicação dos critérios de “inexistência de alternativa técnica e locacional” e de “prévia autorização mediante processo administrativo próprio” deve ocorrer em todas as hipóteses excepcionais de supressão de vegetação em área de preservação permanente;
- b) inconstitucionalidade da expressão “gestão de resíduos”, constante do artigo 3.º, VIII, alínea ‘b’;
- c) inconstitucionalidade da expressão “instalações necessárias à realização de competições esportivas estaduais, nacionais ou internacionais”, constante do artigo 3.º, VIII, alínea ‘b’;
- d) inconstitucionalidade do § 6.º do artigo 4.º;
- e) inconstitucionalidade do artigo 8.º, § 2.º;

- f) desnecessidade de se conferir interpretação conforme a Constituição ao artigo 4.º, § 5.º, desde que seja atendido o pleito referente ao parágrafo único do artigo 3.º, abaixo exposto;
- g) inconstitucionalidade dos artigos 3.º, incisos XVII e XVIII, e 4.º, inciso IV;
- h) inconstitucionalidade dos §§ 1.º e 4.º do artigo 4.º;
- i) interpretação conforme a Constituição ao inciso III do mesmo artigo 4.º, para que sejam observadas as metragens mínimas estabelecidas pelo CONAMA em sua Resolução 302/2002;
- j) inconstitucionalidade das expressões “de 30 (trinta) metros e máxima” e “de 15 (quinze) metros e máxima”, constantes do artigo 5.º;
- k) inconstitucionalidade do artigo 62;
- l) interpretação conforme a Constituição Federal ao artigo 11 da Lei n.º 12.651/2012, para que, nas áreas com inclinação entre 25º e 45º, seja admitida apenas e tão somente a atividade de manejo florestal sustentável;
- m) interpretação conforme a Constituição Federal do artigo 3.º, inciso XIX, para que o “leito regular” seja compreendido como “leito maior”, definido como o “nível alcançado por ocasião da cheia sazonal do curso d’água”; e
- n) inconstitucionalidade do trecho “às propriedades e posses rurais com até 4 (quatro) módulos fiscais que desenvolvam atividades agrossilvipastoris, bem como”, constante do parágrafo único do artigo 3.º, bem como interpretação conforme a Constituição Federal ao mesmo dispositivo, *in fine*, para que a equiparação nele versada se estenda às terras indígenas e demais territórios tradicionais que ainda se encontram pendentes de atos do Poder Público.

554. Por fim, declara-se a autenticidade das cópias anexas, as quais conferem com as originais (artigo 365, inciso IV, do Código de Processo Civil).

Termos em que, pedem deferimento.

Brasília, 05 de agosto de 2015.



**MAURICIO GUETTA**  
OAB/SP n.º 271.433