

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO LUIZ FUX, EMINENTE  
RELATOR DA ADI 4901/DF – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4901/DF

Autor: Procurador-Geral da República

**TERRA DE DIREITOS**, associação civil sem fins lucrativos, pessoa jurídica de direito privado, voltada para a defesa dos Direitos Humanos, inscrita no CNPJ sob nº 05.145.844/0001-44, com domicílio na Rua Des. Ermelino de Leão, n. 15 – Cj. 72, Centro, Curitiba/PR, CEP 80410-230,

**AATR - ASSOCIAÇÃO DE ADVOGADOS DE TRABALHADORES RURAIS NO ESTADO DA BAHIA**, associação civil de direito privado, sem fins econômicos e lucrativos, com sede e foro na Ladeira dos Barris, 145, Barris, CEP nº 40070-30, CNPJ nº 13.572.672/0001-13,

**ABRA – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE REFORMA AGRÁRIA**, associação civil sem fins lucrativos, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ n. 00.379.974/0001-28, com sede e domicílio na Av. Dr. Hermas Braga, 724, Campinas/SP,

**DIGNITATIS – ASSESSORIA JURÍDICA POPULAR**, assessoria civil sem fins lucrativos, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ n. 05.645.860/0001-94, com domicílio na Rua Duque de Caixas, n. 80, Centro, João Pessoa/PB,

**INGÁ – INSTITUTO GAUCHO DE ESTUDOS AMBIENTAIS**, associação civil sem fins lucrativos, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ n. 03.535.467/0001-24, com domicílio na Rua Cel. Fernando Machado, n. 464, Centro, Porto Alegre/RS,

**FASE – FEDERAÇÃO DOS ÓRGÃOS PARA ASSISTÊNCIA SOCIAL E EDUCACIONAL**, associação civil sem fins lucrativos, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ n. 33.700.956/0001-55, com domicílio na Rua das Palmeiras, n. 90, Botafogo, Rio de Janeiro/RJ,

vêm, todos devidamente representados por seus advogados ao final assinados, mui respeitosamente perante Vossa Excelência, com fundamento no art. 7º, §2º da Lei 9.869/99, requerer

## **INGRESSO NA QUALIDADE DE AMICUS CURIAE NOS AUTOS DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 4901**

Proposta pelo **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**, tendo por objeto a declaração de inconstitucionalidade **do artigo 12, §§ 2º, 5º, 6º, 7º e 8º; art. 13, §1º; art. 15; art. 48, §2º; art. 66, §§ 3º, 5º, II, III e IV e 6º; e art. 68, bem como a interpretação do artigo 28, da Lei n. 12.651/2012 conforme a Constituição Federal**, por entender pela inconstitucionalidade dos art. 12, §§ 4º, 5º, 7º; art. 13, §1º; art. 15; art. 48, §2º; e art. 66, §§ 3º, 5º, II, III e IV e 6º, pelos fundamentos jurídicos a seguir aduzidos.

### **I – DA LEGITIMIDADE DAS ENTIDADES PARA FIGURAREM NA QUALIDADE DE AMICI CURIAE**

A figura do *amicus curiae*, introduzida em nosso ordenamento pela Lei n. 9.869/99, em seu art. 7º, §2º, atendidos os requisitos de “relevância na matéria” e

“representatividades dos postulantes”, abre a possibilidade democrática de participação, em processos de controle de constitucionalidade de leis e atos normativos, de entidades que, em razão dos direitos de natureza difusa e coletiva que visam tutelar, têm interesse jurídico em defender a constitucionalidade ou inconstitucionalidade do ato normativo impugnado.

Desse modo, permite-se que entidades interessadas possam participar do processo, prestando informações e esclarecendo questões técnicas, inclusive jurídicas, de forma a apresentar a esta Corte Constitucional as repercussões decorrentes da eventual permanência em nosso ordenamento jurídico pátrio de dispositivos eivados de inconstitucionalidade como os dispositivos legais ora impugnados. Vem assim a ser instrumento processual fundamental para a realização do Estado Democrático de Direito, concretizando o princípio constitucional do pluralismo democrático.

No caso em tela, a presente ação de inconstitucionalidade foi proposta em face da Lei n. 12.651/2012, o “Novo Código Florestal”, impugnando diversos de seus dispositivos, pautando-se dentre outros argumentos de ordem constitucional a violação ao princípio de vedação do retrocesso ambiental e ao princípio da função socioambiental da propriedade.

A matéria ora tratada é relevante, pois, tendo em vista o objeto que trata a Lei Federal em tela, que instrumentaliza o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado ao regular os instrumentos e programas públicos de proteção dos bens naturais em áreas territoriais rurais e urbanas. O “Novo Código Florestal”, tal como ficou conhecida a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, é fruto de grandes debates que mobilizaram a opinião pública e acadêmica, gerando diversas controvérsias. Trata-se assim de estatuto jurídico de repercussão social abrangente, pois se aplica a vários setores sociais, na quase totalidade dos imóveis rurais e urbanos, públicos ou privados, de modo que é clara e ampla a sua repercussão com a consequente necessidade de serem prestadas informações e detalhes para contribuir na sua compreensão jurídica e auxiliar na formação do convencimento deste Colendo Supremo Tribunal Federal.

### **Da legitimidade da Associação Terra de Direitos**

Esclareça-se que a Terra de Direitos é uma associação civil sem finalidade lucrativa, fundada em 15 de junho de 2002, com sede em Curitiba - com atividades em Santarém, Oeste do Pará, em Curitiba e no interior do Paraná, e em Brasília - e voltada

para a defesa dos Direitos Humanos. É constituída por advogados, pesquisadores de ciências humanas e integrantes de diversos movimentos sociais, com atuação nacional e internacional, cujo objetivo precípua é o fortalecimento da luta dos movimentos sociais nas seguintes linhas de ação: Direito à Terra e ao Território, Direito ao Meio Ambiente, Direito ao Trabalho, Direito à Cidade e Direito à Vida.

Conforme revela seu Estatuto social (docs. 01), estão ainda dentre os objetivos da Terra de Direitos:

- (a) apoiar as entidades na preparação e divulgação, tanto no plano nacional quanto no plano internacional, de denúncias de violações de Direitos Humanos;
- (b) contribuir para construção de espaços coletivos, para fortalecimento da luta dos movimentos sociais pelos direitos humanos;
- (...)
- (h) propor ações coletivas para a defesa de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos;
- (m) estimular o aprofundamento da discussão internacional, nacional, regional e local de questões voltadas ao direito à terra, água, trabalho, moradia, no âmbito dos direitos humanos econômicos, sociais e culturais e ambientais;
- (o) estimular o cumprimento dos tratados internacionais de defesa dos direitos humanos.

Ao longo dos anos o trabalho da Terra de Direitos foi reconhecido também por premiações importantes, como o Prêmio Defensores de Direitos Humanos – categoria Dorothy Stang, da Secretaria Especial de Direitos Humanos, e o Prêmio Luta pela Terra, em comemoração aos 25 anos do MST, além de premiações recebidas por membros da equipe, como o Prêmio Robert F. Kennedy de direitos humanos. Em 2011, o projeto de regularização fundiária “Direito e Cidadania”, coordenado pela Terra de Direitos, recebeu premiação do Prêmio Innovare, que reconhece as boas práticas dentro do campo jurídico.

Dentro do trabalho em Biodiversidade, Justiça Socioambiental e Soberania Alimentar, a entidade trabalha pela construção da soberania alimentar associada à sustentabilidade ambiental, em oposição à matriz produtiva e tecnológica hegemônica e à expansão das monoculturas, que reproduzem a desigualdade social e impactam a Biodiversidade.

Utilizando o marco dos direitos humanos econômicos, sociais, culturais e ambientais; busca a garantia dos direitos dos agricultores e povos tradicionais à livre utilização da biodiversidade e o fortalecimento de experiências e lutas pela Soberania

Alimentar, especialmente em face do impacto das novas tecnologias e da aplicação de mecanismos de propriedade intelectual sobre a vida.

Dessa forma, em razão de seus deveres estatutários e de sua atuação institucional, preenche a Terra de Direitos os requisitos do artigo 7º, § 2º, da Lei nº 9.868/99, especialmente em vista de, conforme seu estatuto, ter a finalidade de atuar na proteção dos Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais e ainda estimular o cumprimento dos tratados internacionais de defesa dos Direitos Humanos.

### **Da legitimidade da AATR**

A AATR, por sua vez, conforme registra o seu Estatuto Social (doc. em anexo), é uma associação civil de direito privado, sem fins econômicos e lucrativos, que se destina a prestar assessoria jurídica popular às organizações e movimentos sociais no Estado da Bahia, em especial aos movimentos do campo, e incidir na formação crítica e socialmente comprometida dos profissionais do Direito.

As ações desenvolvidas pela AATR se dividem em 04 (quatro) eixos de atuação que envolvem: Educação Jurídica Popular; Políticas Públicas e Participação Popular; a Reforma Agrária e Direitos Territoriais; e Desenvolvimento, Trabalho e Justiça Ambiental. Dentre os objetivos constantes no seu estatuto estão:

VI) Promover ampla denúncia de arbitrariedades, injustiças e lesões aos direitos fundamentais do cidadão;

VII) Prestar apoio e solidariedade a pessoas e entidades que deles necessitem na sua luta pelo respeito aos direitos humanos e pelo estabelecimento de uma sociedade democrática;

(...)

XV) Proteger e defender o meio ambiente e o patrimônio histórico, artístico, estético, paisagístico e cultural;

XVI) Propor ações judiciais em defesa de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, visando à consecução dos objetivos constantes deste Estatuto.

### **Da legitimidade da ABRA**

A ABRA é uma organização não governamental, sem fins lucrativos, fundada em 1967 e efetivamente instalada em 1969. Ganhou grande destaque nos duros tempos da Ditadura Militar, dedicando-se, nos seus 35 anos de vida, à causa da Reforma Agrária. A ABRA procura abrir o diálogo nacional com toda a sociedade e os movimentos organizados. Busca o aprofundamento da democracia e o estabelecimento de relações respeitadas com todas as instituições democráticas.

Para tal missão institucional, esta Associação se propõe tirar do papel o Plano Nacional de Reforma Agrária, dando conseqüência prática às históricas bandeiras dos trabalhadores rurais brasileiros, o qual envolve resgatar a cidadania do homem e da mulher do campo, redistribuir a renda concentrada, promover a justiça social, desenvolver os assentamentos agrários e a agricultura familiar, defender o meio ambiente, extirpar o trabalho escravo tragicamente ainda existente e elevar o padrão educacional e cultural no meio rural brasileiro.

Dentre os Fins constantes em seu Estatuto Social estão:

II – Propugnar por medidas que possam criar condições para o desencadeamento, a implantação e a expansão do processo de Reforma Agrária no País;

III – Contribuir para incrementar o padrão de vida da população rural, melhorando a produção, a distribuição dos alimentos e produtos agrícolas, aumentando as possibilidades de emprego, contendo a deterioração ambiental e assegurando o respeito aos direitos fundamentais do homem;

(...)

V – Assessorar poderes públicos e as entidades privadas que precisarem de seus serviços, dentro dos objetivos da Associação;

VI – Realizar estudos, pesquisas e programas de formação e capacitação;

VII – Coletar, analisar e disseminar informações;

VIII – Editar publicações, inclusive uma revista especial para o esclarecimento público a respeito da Reforma Agrária e dos aspectos que conformam a questão agrária no país;

### **Da legitimidade da Associação Dignitatis**

Dignitatis - Assessoria Técnica Popular tem como missão a construção, promoção, efetivação e reflexão dos direitos humanos, da democracia e da paz, enquanto processos de afirmação da autonomia dos povos, populações, movimentos sociais e suas organizações, em busca da justiça social, do desenvolvimento étnico-sócio-cultural sustentável e de uma sociedade igualitária.

A Entidade tem entre seus objetivos principais prestar assessoria técnica popular aos movimentos sociais que atuam no campo e na cidade, assim como facilitar e articular atividades de formação na área de direitos humanos e cidadania.

Enquanto concepção de Assessoria a Dignitatis remonta ao ano de 1995, mas a partir do ano 2003 com maior qualificação dos/as profissionais e o estímulo à participação em outras esferas de intervenção é criada através de registro jurídico a ONG Dignitatis – Assessoria Técnica Popular, ampliando sua atuação para outras áreas correlatas a luta pela promoção, defesa e efetividade dos Direitos Humanos.

Atualmente a Dignitatis – Assessoria Técnica Popular conta com profissionais com conhecimento nas áreas do direito, pedagogia, geografia, jornalismo e história, assim como pessoas de outras formações e experiências que atuam nos Estados de Pernambuco, Paraíba e Rio Grande do Norte.

Em seu Estatuto, restam como objetivos da Associação:

I – prestar assessoria técnica a trabalhadores e trabalhadoras do campo e da cidade, as suas associações e aos movimentos sociais, através da interposição de medidas administrativas e político-judiciais nas instancias nacionais competentes;  
II – promover a defesa e denunciar violações e/ou riscos de violações de direitos humanos junto aos órgãos governamentais e/ou judiciais competentes, assim como, divulgar junto às Organizações nacionais e internacionais de defesa de direitos humanos nas suas redes de atuação e aos diversos meios de comunicação, entre outros;

(...)

IV – promover a educação e fomentar uma cultura voltada para o respeito e a promoção dos direitos humanos, da cidadania, preservação do meio ambiente e ao direito do consumidor;

V – promover o desenvolvimento agropecuário sustentável na agricultura familiar, nas comunidades quilombolas e indígenas, através de iniciativas voltadas para o desenvolvimento econômico, ambiental e humano, mais especificamente;

(...)

XI – atuar em defesa do direito à diversidade, respeito às diferenças e do princípio formal e material da igualdade, do princípio formal da igualdade, do meio ambiente, dos direitos do consumidor, dos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, da ordem econômica, bem como em defesa de quaisquer outros direitos difusos e coletivos.

### **Da legitimidade da Associação InGá**

O Instituto Gaúcho de Estudos Ambientais foi fundado em 07 de abril de 1999 por acadêmicos e professores do Instituto de Biociências da UFRGS. Desde aqueles anos o InGá tem trabalhado com destaque para a conservação da biodiversidade, incluindo um protagonismo destacado na representação da Sociedade Civil junto a conselhos de Meio Ambiente (em todos os níveis: Municipal, Estadual e Nacional). Em nível estadual, é filiada à Assembleia Permanente de Entidades em Defesa do Meio Ambiente do RS (APEDEMA/RS).

Atualmente, a atuação da Associação se caracteriza pela abordagem inter e transdisciplinar, contando com profissionais das áreas da biologia, desenvolvimento rural, sociologia, geografia, direito, educação, informática, agricultura, comunicação e filosofia. Além disso, há alguns anos, o InGá vem trabalhando a questão do consumo de

alimentos saudáveis. De destaque nesse trabalho é a presença do InGá na Feira dos Agricultores Ecologistas (que é uma das mais maiores e mais antigas feiras ecológicas do país) editando e distribuindo uma Cartilha de Plantas Alimentícias não Convencionais (PANCs), distribuindo mudas e sementes. Desde 2007 o InGá tem trabalhado, sobretudo, com Educação Ambiental e, no campo jurídico, na elaboração de Ações Coletivas que visam garantir direitos socioambientais, com destaque para os temas ligados à matriz energética, soberania alimentar e proteção de áreas de preservação permanente no Bioma Mata Atlântica.

Em seu Estatuto Social, constam como objetivos:

- a) Desenvolver ações, elaborar e executar projetos, prestar serviços técnicos, científicos e jurídicos relacionados com a diversidade biológica e a sustentabilidade socioambiental nos ecossistemas brasileiros, em especial o Estado do Rio Grande do Sul;
- b) Investigar a relação entre a diversidade cultural e os recursos naturais, subsidiando processos sustentáveis de desenvolvimento;
- (...)
- e) Planejar e executar trabalhos que visem o uso adequado dos recursos naturais, levando em consideração a vocação regional;
- f) Congregar pesquisadores buscando desenvolver programas e ações multidisciplinares em prol da conservação da diversidade biológica e a valorização da diversidade cultural;

### **Da legitimidade da Associação FASE**

A FASE, constituída em 30 de novembro de 1961, é uma entidade de assistência social, na condição de defensora de direitos, e para a promoção da cidadania, através da formação e mobilização de sujeitos coletivos para reivindicação de políticas públicas universalistas de caráter inclusivo. Suas atividades têm como enfoque central o desenvolvimento de ações de exigibilidade de direitos, buscando enfrentar o quadro de desigualdades sociais que caracteriza o Brasil e contribuir para a construção de um novo projeto para a sociedade brasileira que expresse uma alternativa aos paradigmas centrados no desenvolvimentismo.

A FASE tem escritórios em 6 estados (nas regiões Norte, Centro-Oeste, Nordeste e Sudeste do Brasil). Suas ações educativas incidem concretamente na qualidade de vida das populações urbanas e rurais, atingem redes e fóruns de ONGs e movimentos sociais e organizações populares. Atua nas seguintes áreas (eixos) temáticas: globalização, sustentabilidade e justiça socioambiental, democracia e cidadania, diversidade social, relações de gênero, questão urbana e gestão democrática;

questão agrária – redistribuição do acesso à terra e à riqueza, agroecologia e segurança alimentar.

A FASE atua vem historicamente atuando em temas relacionados à agenda socioambiental a partir da participação ativa na proposição de políticas públicas e no desenvolvimento de projetos demonstrativos em apoio à regularização fundiária e ao manejo e produção sustentável dos recursos naturais desenvolvidos junto a pequenos agricultores e comunidades extrativistas nos estados do Mato Grosso e Pará. No nível nacional, atua na proposição e no monitoramento de políticas de segurança alimentar, energia e mudanças climáticas. Em parceria com a Universidade a FASE vem formulando uma leitura crítica dos processos atuais de licenciamento ambiental e se engajado na proposição de instrumentos alternativos e complementares aos Estudos de Impacto Ambiental (EIA-RIMA) – denominado Avaliações de Equidade Ambiental (AEA) – que possibilitem que o planejamento territorial se oriente pela promoção da equidade e da justiça ambiental.

A FASE participa ativamente do Conselho Nacional de Segurança Alimentar Nutricional (CONSEA) e também é membro da Rede brasileira de justiça ambiental, da Rede brasileira pela Integração dos povos, do Grupo Carta de Belém, do Fórum Nacional de Segurança Alimentar e da Articulação Nacional de Agroecologia.

A admissão de terceiros na qualidade de *amicus curiae* em Ações Diretas de Inconstitucionalidade vem sendo amplamente admitida por esse E. Supremo Tribunal Federal (ADI nº 2999/RJ, Relator Min. GILMAR MENDES; ADI nº 2777/SP, Relator Min. CEZAR PELUSO), bastando para tanto justificar a legitimidade formal e material das entidades proponentes, conforme acima feito.

Esclareça-se ademais que, quanto ao momento processual de admissão dos *amici curiae*, os precedentes desta Corte têm prestigiado o caráter participativo e pluralista de que devem se revestir o controle abstrato de constitucionalidade, conferindo ampla legitimidade a este. De modo que se permite o seu ingresso até o momento do início do julgamento, conforme as decisões de admissibilidade constantes nos autos da ADI 1.104, Rel. Min. GILMAR MENDES, e ADI 4.071, Rel. Min. MENEZES DIREITO.

**Em vistas de tudo acima exposto, requerem as ora Postulantes a esse Douto Ministro que seja admitido o seu ingresso nos autos do presente processo na qualidade de *amicus curiae*, conforme o art. 7º, § 2º da Lei n. 9.868/99.**

## II – INTRODUÇÃO

Como sabido, o anterior Código Florestal Brasileiro, Lei nº 4.771/65, ao longo de sua vigência sofreu várias reformas e alterações legislativas para adequação dos instrumentos de proteção do meio ambiente às mudanças no contexto social e econômico pertinente à matéria. Em grande parte tais alterações foram realizadas de acordo com pressões internacionais e nacionais pela divulgação de dados demonstrando o aumento exponencial do desmatamento no país, principalmente na Amazônia, como também pelo sucessivo ganho de importância para o PIB nacional das atividades agrícolas em regime de monocultura e da pecuária extensiva, o que ocasionava em avanços da fronteira agrícola e maior demanda no mercado de terras rurais. Pode-se citar, nesse campo, as mudanças havidas através da edição das Medidas Provisórias nº 1.511/96 e nº 2.166/2001.

As pressões para alteração do Código Florestal e a flexibilização de seus instrumentos de proteção ambiental tomam grande proporção, porém, apenas com a edição da Resolução nº 3.545/2008 do Banco Central, que passou a condicionar a liberação de crédito para a atividade agropecuária à regularização ambiental das propriedades rurais e a edição do Decreto nº 6.514/2008 que regulamentou a Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605/98), definindo as multas e penalidades para as propriedades que não tivessem a sua reserva legal averbada em cartório de registros imobiliários.

Assim, apenas em 2009 é que a Câmara de Deputados cria a Comissão Especial para debater tal matéria, tomando por base o PL nº 1.876/99. Ao longo da fase de tramitação do texto de lei proposto nas duas Casas Legislativas, o argumento sempre presente nas falas parlamentares, utilizado à exaustão para justificar as propostas de alteração legal, como aponta estudo feito pelo sociólogo SERGIO SAUER<sup>1</sup>, concentrava-se na necessidade de regularizar um fato ou situação consumada, como se o problema estivesse na legislação em vigor e não nas atitudes dos sujeitos sociais que frequentemente a desrespeitavam. Tal inversão de realidade, na busca de uma

---

<sup>1</sup> SAUER, Sergio; FRANÇA, Franciney Carreiro de. *Código florestal, função socioambiental da terra e soberania alimentar*. Caderno CRH. V. 25, n. 65. Salvador, Maio/Agosto, 2012, p. 288.

naturalização de uma “situação dada”, toma muito mais um caráter de uma revisão normativa para “legalizar a ilegalidade”.

O “Novo Código Florestal” busca, em tese, cumprir o seu escopo constitucional: vem a conformar o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado (art. 225, CF) – se tal missão foi cumprida em maior ou menor medida é justamente o objeto de debate nesta ação – dentro da reserva legal estabelecida no texto constitucional; cria os instrumentos de proteção ambiental-territorial (as áreas territoriais especialmente protegidas em terras privadas, Reserva Legal e Áreas de Proteção Permanente, e seus regimes jurídicos) e os instrumentos de implementação do Novo Código (Políticas e programas de regularização ambiental e de incentivo à proteção ambiental).

Por fim, importante destacar que a Lei nº 12.651/2012 tem um campo de abrangência bem menor do que o Decreto nº 23.793/34 que aprovou o nosso primeiro Código Florestal e do que a Lei nº 4.771/65 que o substituiu, mais voltados à proteção das florestas no território nacional. Isto se deve ao fato de que no lapso temporal entre o nosso primeiro Código Florestal e a lei hoje vigente surgiram muitas leis especiais (tais como a Lei nº 9985/2000, que estabelece o Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC, as leis sobre biomas específicos, as leis sobre proteção da biodiversidade – Lei nº 11.105/2005, dentre outras). Tais leis foram criadas sob a inspiração do princípio da especialização e assumiram o papel de principal texto normativo para as áreas por elas reguladas. Assim, a abrangência da Lei nº 12.651 é bem mais reduzida em relação aos diplomas aos quais ela sucede, uma vez que seus instrumentos legais atingem áreas menores e dependem de uma visão articulada e integradora da legislação ambiental como um todo.

Desse modo, pode-se considerar que a Lei nº 12651/2012 perdeu tecnicamente a categoria de “código”, assim como a tutela única dos recursos vegetais e processos ecológicos em terras particulares (já que seu foco parece tender-se a um regime jurídico-ambiental de uso da terra rural e urbana, não estando mais concentrada no objeto de regulação integral do tema “florestas”), sendo um instrumento normativo muito mais próprio do direito econômico ao firmar os limites ambientais às atividades econômicas e do direito de propriedade das terras privadas. É dessa fronteira havida dentro desse diploma normativo, em grande parte em desequilíbrio e desarmonia com a tutela constitucional do meio ambiente e da função socioambiental da propriedade fruto

das controvérsias político-ideológicas havidas na sua tramitação legislativa, que emergem os vícios de inconstitucionalidade na presente ação questionados.

### **III – DOS FUNDAMENTOS MATERIAIS DE INCONSTITUCIONALIDADE DOS DISPOSITIVOS IMPUGNADOS**

#### **1. DA COLISÃO DE DIREITOS HUMANOS FUNDAMENTAIS E O DEVER DE PROPORCIONALIDADE NA CF-1988**

Esta Egrégia Corte Suprema encontra em sua jurisprudência como *leading case* no uso do princípio da proporcionalidade como parâmetro para a ponderação concreta no conflito de bens jurídicos e direitos no tocante às normas jurídicas do Código Florestal o julgamento da ADI nº 3.540-MC. Em seu voto o relator Min. CELSO DE MELLO lançou as seguintes premissas, as quais devem ser a base para a apreciação do presente caso:

Atento à circunstância de que existe um permanente estado de **tensão entre o imperativo de desenvolvimento nacional (CF, art. 3º, II), de um lado, e a necessidade de preservação da integridade do meio ambiente (CF, art. 225)**, de outro, torna-se essencial reconhecer que **a superação desse antagonismo, que opõe valores constitucionais relevantes, dependerá da ponderação concreta, em cada caso corrente, dos interesses e direitos postos em situação de conflito, em ordem a harmoniza-los e a impedir que se aniquilem reciprocamente, tendo-se como vetor interpretativo, para efeito da obtenção de mais um justo e perfeito equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia, o princípio do desenvolvimento sustentável**, tal como formulado nas conferências internacionais (a ‘Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992’ p. ex.) (...).

Isso significa, portanto, Senhor Presidente, que a superação dos antagonismos existentes entre princípios e valores constitucionais há de resultar da **utilização de critérios que permitam ao Poder Público** (e, portanto, aos magistrados e Tribunais), **ponderar e avaliar**, ‘*hic et nunc*’ em função de determinado contexto e sob uma perspectiva axiológica concreta, qual deva ser o direito a **preponderar no caso, considerada a situação de conflito ocorrente**, desde que, no entanto – tal como adverte o magistério da doutrina na análise da delicadíssima questão pertinente ao tema da colisão de direitos (...) -, a **utilização do método da ponderação de bens e interesses não importe em esvaziamento**

**do conteúdo essencial dos direitos fundamentais, dentre os quais avulta, por sua significativa importância o direito à preservação ambiental.**

Essa asserção torna concreto, portanto, que **a incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica**, ainda mais se se tiver presente – tal como adverte PAULO DE BESSA ANTUNES (‘Direito Ambiental’, p. 63, item n. 2.1, 7ª ed., 2004, Lumen Juris) – que **a atividade econômica, considerada a disciplina constitucional que a rege, está subordinada, dentre outros princípios gerais, àquele que privilegia a ‘defesa do meio ambiente’** (CF, art. 170, V), que traduz conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, de meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço urbano) e de meio ambiente laboral, consoante ressalta o magistério doutrinário (JOSE AFONSO DA SILVA, ‘Direito Ambiental Constitucional’, p. 21/24, itens ns. 2 e 3, 4ª ed., 2003, Malheiros).

Daí os instrumentos jurídicos – de caráter legal e de natureza constitucional – que, previstos no ordenamento positivo, objetivam viabilizar a tutela efetiva do meio ambiente, para que não se alterem as propriedades e os atributos que lhe são inerentes, o que provocaria inaceitável comprometimento da saúde, segurança, cultural, trabalho e bem-estar da população, além de causar graves danos ecológicos ao patrimônio ambiental, considerado este em seu aspecto físico ou natural.

(STF, ADI n. 3.540-MC /DF, Relator: Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 01/09/2005, DJ 03-02-2006 PP-00014 EMENT VOL-02219-03 PP-00565-568 - *Destaques nossos*)

Neste *leading case*, com a atuação deste Tribunal Pleno, na condição de guardião da Constituição, restou respeitada a premissa da totalidade na interpretação do texto constitucional e no respeito aos direitos fundamentais, uma das premissas orientadoras da Hermenêutica Constitucional.

Na lição de JUAREZ FREITAS<sup>2</sup> - que assevera que a interpretação foi feita analisando o texto como um todo e não mediante princípios, valores ou regras isoladas de nossa Carta Magna - este julgado também teria sido proferido em atenção a outras premissas fundamentais como a de que “*as interpretações mais adequadas são aquelas que sacrificam o mínimo para preservar o máximo de direitos fundamentais*” e

---

<sup>2</sup> FREITAS, Juarez. *A Interpretação Sistemática do Direito*. 3. ed. São Paulo, 2004, p. 7.

a de que “*devem procurar restringir ao máximo eventuais limitações aos direitos fundamentais, emprestando-lhes, quanto ao núcleo essencial, tutela reconhecedora da eficácia direta e imediata*”.

**É nestes termos que nosso entendimento se firma, devendo os dispositivos legais abaixo enumerados serem apreciados pelos Eminentes Ministros segundo a manutenção ou não do equilíbrio da tutela jurídica dos valores constitucionais da proteção do meio ambiente e o direito de propriedade e a livre iniciativa pelos mesmos. Assim, a questão de fundo na apreciação destes dispositivos trata da colisão de direitos humanos fundamentais, tal como acima explicitado, buscando-se a sua síntese na plena realização do princípio do desenvolvimento sustentável.**

Conforme a mais atual lição da Dogmática Constitucional, na questão relativa às antinomias de normas constitucionais, porque comumente de carga axiológica mais densa que as normas infraconstitucionais, deve se buscar uma orientação e critérios próprios, diferentes daqueles tradicionalmente ensinados na teoria do direito. Segundo LUIS ROBERTO BARROSO<sup>3</sup>, os critérios geralmente utilizados para solução de conflitos de normas infraconstitucionais (hierarquia, especialidade e cronologia) não se aplicam para solucionar conflitos de normas constitucionais.

Em vistas desta questão, nos ensinamentos em que “bebem” o Ministro desta Corte e constitucionalista acima citado, ROBERT ALEXY<sup>4</sup> diferencia as normas constitucionais categorizando-as em regras e princípios, que se distinguem exatamente pela forma como se soluciona os conflitos entre eles existentes, sendo a chave para a solução dos problemas centrais da dogmática dos direitos fundamentais. Enquanto que, para a solução do conflito de regras cria-se uma regra de exceção de uma à outra ou se declara uma delas inválida, para a solução da tensão de princípios constitucionais é necessária a cessão de um ao outro, sem implicar na criação de uma regra de exceção nem a invalidade de qualquer dos princípios conflitantes – a dimensão a ser avaliada não é de validade, mas sim de peso de cada princípio. Aplica-se um deles, determinando-se o afastamento circunstancial do outro, que continua válido e de produção latente de efeitos.

---

<sup>3</sup> BARROSO, Luis Roberto. *Interpretação e Aplicação da Constituição*. 5 ed. São Paulo: Saraiva, p. 203.

<sup>4</sup> ALEXY, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 2002, p. 88.

Tal distinção entre regras e princípios emerge também para uma melhor análise da estrutura das normas de direitos fundamentais, sendo a base na teoria da fundamentação desses direitos. Como concebido por ALEXY, os *princípios* são mandamentos de otimização, ou seja, normas que ordenam que algo seja feito na maior medida possível, de acordo com as possibilidades fáticas e jurídicas do caso concreto. Já as *regras*, são mandamentos definitivos, sendo normas que só podem ser cumpridas ou não, realizadas na lógica do “tudo ou nada” – assim, enquanto o conflito entre regras deve ser solucionado por meio de subsunção, a colisão entre princípios deve ser resolvida por meio do sopesamento (“quanto maior for o grau de não satisfação ou de afetação de um princípio, tanto maior terá que ser a importância de satisfação do outro”<sup>5</sup> – chega-se a uma relação de *precedência condicionada*). Aqui, tem-se a tese central da clássica obra citada: *os direitos fundamentais tem natureza de princípios e são mandados de otimização*.

Importa também trazer aqui as palavras do constitucionalista português J.J. GOMES CANOTILHO, citado em obra do Min. TEORI ALBINO ZAVASCKI, quando analisa a colisão entre direitos fundamentais no processo civil, o qual estabelece critérios de solução dessas colisões pelas seguintes regras: a) *princípio da necessidade*, segundo o qual a regra de solução somente será legítima quando for real o conflito, ou seja, quando efetivamente não for possível estabelecer um modo de convivência simultânea dos direitos fundamentais sob tensão; b) *princípio da menor restrição possível*, também chamado de *princípio da proibição de excessos*, ou da *proporcionalidade*, segundo o qual a restrição ao direito fundamental não poderá ir além do limite mínimo indispensável à harmonização pretendida; e c) *princípio da salvaguarda do núcleo essencial dos direitos*, na qual não é legítima a regra de solução que, a pretexto de harmonizar a convivência entre direitos fundamentais, opera a eliminação de um deles ou lhe retira a sua substância elementar<sup>6</sup>.

**Detendo-se mais atentamente agora sobre algumas categorias construídas na moderna Dogmática Constitucional para uma Teoria dos Direitos Humanos Fundamentais, mostraremos como alguns dos dispositivos erigidos no na Lei 12.651/2012 violam direitos fundamentais e afrontam valores constitucionais, ao restringi-los de modo desnecessário e desproporcional a ponto de anular a tutela jurídica pretendida no Texto Constitucional.**

---

<sup>5</sup>ALEXY, 2002, p. 167.

<sup>6</sup>ZAVASCKI, Teori Albino. *Antecipação da Tutela*. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 63.

Na caracterização dos direitos humanos fundamentais, a doutrina constitucional elege a eles uma dimensão subjetiva e uma dimensão objetiva, ambas em relação de remissão e de complemento recíproco. Aquela corresponde em maior ou menor escala a uma pretensão subjetiva a que se adote um dado comportamento ou se expressa no poder da vontade de produzir efeitos sobre certas relações jurídicas, implicando em exigências de ação negativa (no espaço de liberdade do indivíduo) ou positiva de outrem (em regra, o Estado) segundo a sua natureza de direitos a prestação jurídica ou prestação material.

Já quanto à **dimensão objetiva, esta resulta do significado dos direitos humanos fundamentais como princípios básicos da ordem constitucional, de modo que participam da essência do Estado de Direito democrático, operando como limite do poder e como diretriz para a sua ação.** Em vistas de que as constituições democráticas assumem um sistema de valores que os direitos fundamentais revelam e positivam, tal fenômeno faz com que estes influam sobre todo o ordenamento jurídico, servindo de norte e vinculando a ação de todos os poderes constituídos.

Conforme lição de INGO SARLET<sup>7</sup>, uma consequência dessa dimensão objetiva está em ensejar um dever de proteção pelo Estado dos direitos humanos fundamentais contra agressões dos próprios Poderes Públicos, provindas de particulares ou de outros Estados, uma verdadeira atitude de *reforço de efetividade*. É a partir dessas premissas constitucionais que se legitima a atuação desta Egrégia Corte em sede de controle abstrato de constitucionalidade para a proteção do núcleo essencial de direitos fundamentais contra restrições legais que excessivamente o onerem a ponto de desfigura-lo ou no caso de colisões de direitos dessa natureza.

As colisões de direitos humanos fundamentais, questão de fundo e cerne do objeto da presente ação, bem como os conflitos desses direitos com outros valores constitucionais, é tema de grande atenção na moderna doutrina constitucionalista, visto sua relação com a busca da compreensão do conteúdo e dos lindes dos diferentes direitos fundamentais.

**Destaque-se que se tem autêntica colisão quando um direito humano fundamental afeta diretamente o âmbito de proteção de outro direito desta categoria. Em se tratando de direitos submetidos a reserva legal expressa, compete ao legislador traçar os limites adequados, de modo a assegurar o exercício pacífico**

---

<sup>7</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 10 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009, p.146.

**e harmônico de direitos eventualmente conflitantes. Isto se aplica inclusive a situações de colisões entre direitos fundamentais de diferentes dimensões: p. ex. entre direitos individuais e direitos que tenham por escopo a proteção de interesses da comunidade.**

Assim, a definição do *âmbito de proteção* de um direito humano fundamental em um caso concreto é pressuposto primeiro para a análise do seu exercício e para a realização de ponderações concretas em casos de colisões de direitos. Na lição do professor e Ministro GILMAR MENDES<sup>8</sup>, este abrange os diferentes pressupostos fáticos e jurídicos contemplados na norma jurídica e a consequência comum, a proteção fundamental, de modo a descreverem-se os bens protegidos ou garantidos pelos direitos humanos fundamentais – é aquela fração da vida ou realidade protegida pela Lei Maior por uma garantia fundamental.

Esclarece o Ministro que em caso de alguns direitos que tem seu *âmbito de proteção estritamente normativo*, como o direito de propriedade, o legislador ordinário não se limita a estabelecer restrições a eventual direito, cabendo-lhe definir, em determinada medida, a amplitude e a conformação desses direitos fundamentais. Não integraria, ademais, o âmbito de proteção qualquer assertiva relacionada com a possibilidade de limitação ou restrição desse direito.

Na análise de norma constitucional garantidora de direitos tem-se que ter em vistas a verificação de possíveis *restrições ou limites*, contemplados expressamente no texto constitucional (como é o caso da conformação do direito de propriedade pela clausura da “função social”, art. 5º, XXIII) ou em reservas legais. Mas interessa à questão de fundo do presente caso, porém, a determinação da restrição a essas limitações – podendo-se falar em “*limite dos limites*”, para balizar a ação do legislador ordinário quando restringe direitos humanos fundamentais.

No dizer de GILMAR MENDES<sup>9</sup>, esse **limite, que decorre da própria Constituição, refere-se tanto à necessidade de proteção de um núcleo essencial do direito fundamental quanto à clareza, determinação, generalidade e proporcionalidade das restrições impostas**. Violar o conteúdo essencial de um direito fundamental, então, implica torna-lo vazio, com pouca ou nenhuma efetividade – “*a garantia da proteção do núcleo essencial dos direitos fundamentais aponta para a*

---

<sup>8</sup> MENDES, Gilmar Ferreira, et al. *Curso de direito constitucional*. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 294.

<sup>9</sup> MENDES, 2008, p. 315.

*parcela do conteúdo de um direito sem a qual ele perde a suma mínima eficácia, deixando, com isso, de ser reconhecível como um direito fundamental”*<sup>10</sup>.

A determinação da essência dos referidos direitos, conforme VIRGÍLIO AFONSO DA SILVA<sup>11</sup>, é uma tarefa hermenêutica, filiando-se à teoria relativa, não havendo um âmbito de contornos fixos e definíveis *a priori*, de modo que a definição do que é essencial, e portanto a ser protegido, depende das condições fáticas e das colisões entre diversos direitos e interesses no caso concreto, uma vez que seu conteúdo vale na justa medida em que não lhe seja contraposto um interesse jurídico de maior valor, sendo indispensável a aplicação da técnica da proporcionalidade.

**Na aferição do núcleo essencial mediante a utilização de um processo de ponderação entre meios e fins, este seria aquele mínimo insuscetível de restrição ou de redução com base na proporcionalidade – aqui, a proteção desse núcleo essencial teria significado marcadamente declaratório.**

Segue o referido constitucionalista que à intensidade da restrição são contrapostos os graus de realização e de importância dos outros princípios envolvidos no problema. Nesse sentido, restrições não fundamentadas, mesmo que ínfimas, violam o conteúdo essencial a partir das premissas relativistas, e às vezes as mais intensas podem ser consideradas constitucionais, isto é, não violadoras de conteúdo essencial.

Embora a ordem constitucional brasileira não tenha contemplado qualquer disciplina expressa e direta sobre a proteção do núcleo essencial de direitos humanos fundamentais, como feito na Lei Fundamental alemã (art. 19, II) e na Constituição Portuguesa de 1976 (art. 18, III), afigura-se inequívoco que o princípio de proteção desse núcleo decorre do próprio modelo garantístico utilizado pelo nosso constituinte originário, conforme disserta GILMAR MENDES<sup>12</sup>.

Tal entendimento é reconhecido em precedente desta Suprema Corte, no HC nº 82.959, relator Min. MARCO AURÉLIO, ao firmar que a imposição de regime integralmente fechado em casos de crime hediondos configuraria lesão ao princípio do núcleo essencial. Nos termos do voto do Min. CESAR PELUSO:

---

<sup>10</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 10 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009, p. 402.

<sup>11</sup> SILVA, Virgílio Afonso da. *Direitos fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia*. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 196-7.

<sup>12</sup> MENDES, 2008, p. 319.

Logo, tendo predicamento constitucional o princípio da individualização da pena, exceção somente poderia ser aberta por norma de igual hierarquia nomológica.

‘A imposição de regime único e inflexível para o cumprimento de pena privativa de liberdade’, nota Maria Lúcia Karam, ‘com a vedação da progressividade em sua execução, **atinge o próprio princípio núcleo do princípio individualizador, assim, indevidamente retirando-lhe eficácia, assim indevidamente diminuindo a razão de ser da norma constitucional** que, assentada no inciso XLVI do art. 5º da Carta de 1988, o preconiza e garante’.

Já sob este aspecto, falta, pois, legitimidade à norma inserta no §1º do art. 2º da Lei n. 8.072/90.

**(STF, HC 82959, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 23/02/2006, DJ 01-09-2006 PP-00018 EMENT VOL-02245-03 PP-00510 RTJ VOL-00200-02 PP-00795)**

Outros votos manifestados no referido precedente seguiram este fundamento. Tem-se aí firmado entendimento em tema sensível da Dogmática dos Direitos Fundamentais que é o da **identificação de um núcleo essencial como “limite do limite” para o legislador ordinário – cerne da questão que afeta a relação entre o Texto Constitucional e os dispositivos impugnados nesta ação presentes no Novo Código Florestal.**

Conforme mais profundamente se exporá abaixo, em vários dos dispositivos da Lei 12.651/2012, a forma eleita pelo legislador (a eleição de diversas regras de exceção) elimina toda e qualquer possibilidade de concreta tutela aos valores e bens afeitos ao direito fundamental ao meio ambiente equilibrado (CF, art. 225, caput), restando seu núcleo essencial completamente descaracterizado.

Como sabido e é a situação no caso em tela, é possível que o vício de inconstitucionalidade substancial decorra do excesso do poder legislativo em normatizar matérias e direitos fundamentais como reserva legal. Aqui, emerge a importância do *princípio da proporcionalidade* para aferir a compatibilidade da lei com os fins constitucionalmente previstos, isto é, proceder à censura sobre a adequação e a necessidade do ato legislativo.

Na opinião de GILMAR MENDES<sup>13</sup>, a inconstitucionalidade por excesso do poder legislativo introduz delicada questão relativa aos limites funcionais da jurisdição constitucional. A questão sobre a liberdade discricionária outorgada ao

---

<sup>13</sup> MENDES, 2008, p. 322.

legislador, bem como os limites dessa liberdade, é uma questão jurídica suscetível de aferição judicial.

**O conceito de discricionariedade no âmbito da legislação traduziria, a um só tempo, ideia de liberdade e de limitação. Reconhece-se ao legislador o poder de conformação dentro de limites estabelecidos na Constituição.** E dentro desses limites diferentes condutas podem ser consideradas legítimas, por outro lado, contemplando esse poder de legislar o dever no sentido de assegurar a proteção suficiente dos direitos fundamentais.

Assim, tem-se a importância nesse controle de um parâmetro que ofereça maior margem de segurança, sendo este o critério encontrado no princípio da proporcionalidade a ser utilizado em casos de ponderação concreta.

**A Dogmática constitucional identifica como típica manifestação do excesso de poder legislativo a violação do princípio da proporcionalidade ou da proibição de excesso, que se revela mediante contraditoriedade, incongruência e irrazoabilidade ou inadequação entre meios e fins.** A utilização do princípio da proporcionalidade envolve a apreciação da necessidade e adequação da providência legislativa.

Neste sentido, assentando que o princípio do Estado de Direito proíbe leis restritivas a direitos fundamentais inadequadas à consecução de seus fins, o Ilustre Ministro e professor cita decisão do Tribunal Constitucional alemão (BVerfGE, 30:292, 316): *“os meios utilizados pelo legislador devem ser adequados e necessários à consecução dos fins visados. O meio é adequado se, com sua utilização, o evento pretendido pode ser alcançado; é necessário se o legislador não dispõe de outro meio eficaz, menos restritivo aos direitos fundamentais”*<sup>14</sup>.

Assim, uma lei ou norma jurídica será inconstitucional, por infringente ao princípio da proporcionalidade ou da proibição de excesso, se puder constatar, inequivocamente, a existência de outras medidas menos lesivas ao direito fundamental envolvido ou em colisão. Portanto, a doutrina constitucional mais moderna enfatiza que, em se tratando de imposição de restrições a determinados direitos, deve-se indagar não apenas sobre a admissibilidade constitucional da restrição (reserva legal), mas também sobre a compatibilidade das restrições estabelecidas com o princípio da proporcionalidade.

---

<sup>14</sup> MENDES, 2008, p. 330.

Para tal, é essencial a distinção entre os três subprincípios que compõem a estrutura normativa do princípio da proporcionalidade ou as três etapas a serem verificadas no teste da proporcionalidade de determinada lei ou norma jurídica. Desse modo é que se fala em adequação, necessidade e proporcionalidade estrito sensu.

O *subprincípio ou etapa da adequação* exige que os meios e as medidas interventivas adotadas se mostrem aptas a atingir os objetivos constitucionais pretendidos – a aptidão de um meio deve pelo menos hipoteticamente permitir que se chegue ao fim, juízo de realizabilidade. Já a *necessidade* significa que nenhum meio menos gravoso para aquele direito revelar-se-ia igualmente eficaz na consecução dos objetivos e fins pretendidos constitucionalmente, ou seja, o meio ou instrumento eleito não será necessário se o fim almejado puder ser alcançado com a adoção de medida que se revele a um só tempo adequada e menos onerosa para aquele direito.

Entre elas, a adequação e necessidade, não há o mesmo peso ou relevância no juízo de ponderação. **A prova de necessidade tem maior relevância do que o teste de adequação: apenas o que é adequado pode ser necessário, mas o que é necessário não pode ser inadequado, de modo que se o teste quanto à necessidade revelar-se negativo, o resultado positivo do teste de adequação não mais poderá afetar o resultado final ou definitivo.**

O juízo definitivo sobre a proporcionalidade da medida será ainda auferida em uma terceira etapa, a *proporcionalidade em sentido estrito*, a qual haverá de resultar da rigorosa ponderação e do possível equilíbrio entre o significado da intervenção para o direito atingido e os fins perseguidos pelo legislador em seu exercício de conformação ou restrição de direitos fundamentais. Assim, este subprincípio ou etapa assumiria o papel de um controle de sintonia fina, indicando a justeza da solução encontrada ou a necessidade de sua revisão.

Relacionando o dever de proporcionalidade com a estrutura normativa dos princípios, conclui-se que as possibilidades fáticas de realização dos princípios implicam no dever de adequação e de necessidade, enquanto que as possibilidades normativas resultam da necessidade de proporcionalidade em sentido estrito: se o meio escolhido para a realização de um princípio significar a não realização de outro princípio, ele é vedado, por excessivo.

**Ressalte-se, conforme já externado no início deste item, que a proporcionalidade vem sendo utilizada na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal como instrumento para a solução de colisão de direitos fundamentais –**

**verdadeira “regra de ponderação”**. Dentre esses precedentes, pode-se citar, além da ADI-MC 3540 já trazida, o *leading case* na utilização desta técnica a da elevação dos valores da taxa judiciária (Rep. 1.077), o caso da pesagem obrigatória no comércio de botijas de GLP (ADI-MC 855), o caso da obrigatoriedade de exame de DNA em ações de paternidade (HC 76.060), dentre outros.

**Isto posto, nos termos acima explicitados, entendemos que as premissas decisórias lançadas no julgamento da ADI-MC 3540 - quanto a utilização do teste de proporcionalidade em casos de colisão entre o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado e o direito de propriedade, a liberdade de iniciativa e de exercício de atividade econômica - devem ser aplicadas também ao caso em tela, a fim de se apreciar se os dispositivos que serão abaixo apontados da Lei nº 12.651/2012 (“Novo Código Florestal”) concretizam meios e instrumentos desnecessários ou desproporcionais em relação ao seu fim.**

## **2. DA CONCRETIZAÇÃO DA DIMENSÃO AMBIENTAL DO DIREITO DE PROPRIEDADE E O DIREITO AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO NO “NOVO CÓDIGO FLORESTAL”**

Conforme acima já destacado, a Lei nº 12.651/2012 tem uma função normativa diferente dos diplomas os quais ela sucede, servindo como um instrumento de conformação do direito de propriedade. A regulação dessa legislação concentra-se nas formas de uso da terra rural e urbana, nas áreas territoriais protegidas e o regime jurídico de manejo dos recursos naturais. Assim, muito mais do que uma lei que trata genericamente de “florestas” no território nacional, é uma lei que incide diretamente nas formas de uso e apropriação do solo, assim como trata dos limites ambientais às atividades econômicas e do exercício do direito de propriedade em terras privadas.

Neste exercício de elaboração normativa o legislador ordinário procurou conformar ao direito de propriedade e a natureza enquanto recurso, porém sem o devido equilíbrio entre os princípios que embasam a ordem econômica nacional, que justificam a necessidade constante de equilibrar o desenvolvimento com a satisfação de interesses sociais e ambientais. O Eminent Min. GILMAR MENDES<sup>15</sup> em obra já clássica do direito constitucional registra, em um exercício de diálogo institucional, que já resta

---

<sup>15</sup> MENDES, 2008, p. 444.

firmado na jurisprudência da Corte Constitucional alemã, que a definição do conteúdo e limitações ao direito de propriedade hão de observar o princípio da proporcionalidade. Aqui, o legislador na edição de disposições de índole conformativa-restritiva está obrigado a concretizar um modelo social fundado no texto constitucional, de um lado, no reconhecimento da propriedade privada e, de outro, no princípio da função social.

Esta relação deve ser dialética e equilibrada. Com a autorização constitucional de o legislador concretizar o princípio da função social, ele não deve restringir a liberdade sobre a propriedade além do estritamente necessário, mas também não deve decurar-se na concretização da função social: **emprestar-lhe uma proteção flagrantemente reduzida em face de uma larga tutela ao direito de propriedade sob a égide de valores individualistas e excessivamente patrimonialistas é também de enorme afronta à supremacia da Lei Fundamental e ao próprio modelo de Estado Democrático de Direito hoje consolidado.**

Importante frisar que na Constituição de 1988 ao se consagrar a garantia institucional do direito de propriedade no art. 5º, XXII, o texto estabelece, logo no inciso seguinte, que a propriedade deverá atender a sua função social. O mesmo acontece ao se estabelecer no texto constitucional os princípios fundantes da ordem econômica brasileira (art. 170): coloca a propriedade privada (inc. II) seguido da função social da propriedade (inc. III).

Sobre o âmbito de proteção do direito de propriedade como um direito fundamental, visto ele ser de natureza *estritamente normativo*, importa esclarecer que é a ordem jurídica que converte o simples *ter* em *propriedade*, de modo que confia-se ao legislador, primordialmente o mister de definir, em essência, o próprio conteúdo do direito de propriedade – fala-se neste caso de *regulação ou conformação* em lugar de restrição.

Assim, as normas legais relativas a esses institutos, como o direito de propriedade, não se destinam precipuamente a estabelecer restrições, mas antes cumprem a função de serem *normas de concretização ou conformação* desses direitos, de forma a preceder qualquer ideia de restrição.

Neste sentido é que o legislador ordinário deve se guiar neste exercício de criação normativa conformativa pelos valores de ordem social e moral também estabelecidos na Constituição Federal. Quanto ao seu âmbito de proteção, esclarece GILMAR MENDES que o conceito de propriedade sofreu profundas mudanças, de

forma que a propriedade privada tradicional perdeu muito do seu significado como elemento destinado a assegurar gozos e ganhos individuais<sup>16</sup>.

Com a evolução espaço-temporal do instituto jurídico da propriedade, na atualidade, devemos **entendê-lo como possuindo em seu interior o dever intrínseco de atender aos ditames da função social**. Tal entendimento é historicamente construído a partir das concepções sociológicas, tais como as de Augusto Comte, e a Constituição de Weimar. Como bem expõe Clóvis Veríssimo do Couto e Silva:

Quando o art. 153 da aludida constituição de Weimar exarou o princípio de que a ‘propriedade obriga’, dando expressão a uma idéia ainda informe, mas vigorante no mundo social, Martin Wolff assinalou que se tratava de um princípio tradicional do direito germânico. Este princípio deveria servir como uma diretiva para adequar as decisões às necessidades dos novos tempos. Em suma, segundo Martin Wolff, ‘do aludido princípio resultaria para todo e qualquer direito subjetivo e não apenas para o de propriedade, uma dupla obrigação para o seu titular: o dever de exercer o direito se for de interesse público que ele seja exercido e não fique paralisado; e o dever de exercer o direito de uma forma que satisfaça ao aludido interesse público’.<sup>17</sup>

Com esta análise a propriedade passa a ser vista como uma situação jurídica complexa<sup>18</sup> que, através da função social faz com que proprietário busque exercê-la de modo correto, de acordo com os limites e regras impostos a cada regime proprietário, de modo a impulsioná-los à satisfação dos objetivos sociais.

Ao conjugá-la a um sistema normativo inspirado na solidariedade constitucional, a função social é a *razão de ser da propriedade*<sup>19</sup>, o sentido de sua atribuição ao sujeito. Como elemento da propriedade a **função social autoriza a intervenção estatal para condicioná-la ao pleno desenvolvimento da pessoa e, por que não dizer, no sentido de resguardar a todos a certeza de um mínimo vital de qualidade ambiental**.

---

<sup>16</sup> MENDES, 2008, p. 424.

<sup>17</sup> SILVA, C. V. do C. O Direito Civil Brasileiro em perspectiva histórica e visão de futuro. In: FRADERA, V. M. J.de. **O Direito privado brasileiro na visão de Clóvis do Couto e Silva**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997, p. 22.

<sup>18</sup> LOUREIRO, F. E. **A propriedade como relação jurídica complexa**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 122.

<sup>19</sup> A função social, para Pietro Pierlingieri: “*deve ser entendida não como uma intervenção em ‘ódio’ à propriedade privada, mas torna-se a própria razão pelo qual o direito de propriedade foi atribuído a um determinado sujeito, um critério de ação para o legislador, e um critério de individuação da normativa a ser aplicada para o intérprete chamado a avaliar as situações complexas à realização de atos e de atividades do titular.*” (PIERLINGIERI, P. **Perfis do Direito Civil**: Introdução ao direito civil constitucional. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 226).

Há que se resguardar, todavia, um conteúdo mínimo de liberdade proprietária. A propriedade não é, segundo Pietro Pierlingieri, horrível ou temível. A função social não contrasta com o conteúdo mínimo de liberdade proprietária, uma vez que: “*funzione sociale e contenuto minimo sono aspetti complementari e giustificativi della proprietà*”<sup>20</sup>. A liberdade do proprietário está, deste modo, protegida, porém segue vinculada a centros de interesses extraproprietários e, com isso, deve ser entendida como um instrumento para obtenção dos objetivos fundamentais da República.

O conceito constitucional de propriedade, como presente na Constituição de 1988 e de acordo com a evolução da teoria que em nosso ordenamento ocorre a partir da Constituição de 1946, pouco a pouco, se desvinculou do conteúdo civilístico e privatista de que era dotado – e passou a ser parte intrínseca e importante para a gestão de interesses públicos, sejam esses originariamente públicos ou de caráter difuso. No mesmo sentido afirma PAULO AFFONSO LEME MACHADO: “*A propriedade privada não é uma ilha soberana e solitária em que só se leva em conta o ego e vontades de seu proprietário e de sua família*”<sup>21</sup>.

**Desse modo, nas definições de conteúdo ao direito de propriedade pelo legislador ordinário, para o cumprimento de seu dever constitucional, este tem que em observância à proporcionalidade realizar a devida ponderação entre o interesse individual e o interesse coletivo e difuso da comunidade para que o texto normativo editado seja adequado, necessário e proporcional. É justamente o que não aconteceu em vários dos dispositivos da Lei nº 12.651/2012 – tal conformação se deu em grave afronta ao direito fundamental ao meio ambiente equilibrado e ao princípio da função social da propriedade rural.**

Tais questões acima trazidas quanto ao conteúdo jurídico do direito de propriedade e, as a seguir expostas sobre o princípio função social da terra rural, são as que devem orientar a apreciação da constitucionalidade de várias das regras jurídicas sobre o regime jurídico ambiental-territorial da Reserva Legal e APPs, bem como dos instrumentos de sua regularização, proteção e manejo, instituídas no Novo Código Florestal ao regular/conformar a dimensão ambiental dessa função social da propriedade.

---

<sup>20</sup> PIERLINGIERI, P. *Il diritto civile nella legalità costituzionale*. Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, p.455.

<sup>21</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Legislação Florestal (Lei 12.651/2012) e Competência e Licenciamento ambiental (LC 140/2011)*. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 9.

O art. 186 da Constituição Federal, ao tratar da função socioambiental da terra rural, apresenta quatro requisitos que devem ser atendidos simultaneamente. Tal previsão de observância simultânea mostra a inexistência de prioridade ou de hierarquia entre eles, os quais podem ser agrupados em dois aspectos: primeiro, referente ao modo de utilização e de aproveitamento da terra rural (inciso I e II) e, segundo, relativo às relações de trabalho e ao bem-estar social e integridades físicas e psíquicas dos proprietários e trabalhadores (inc. III e IV).

Quanto à necessidade de adequação na utilização dos recursos naturais (inc. II), diz LEME MACHADO que ela deve estar vinculada às áreas territoriais em que esses recursos naturais devam existir ou ser mantidos. É exigência constitucional que os espaços territoriais especialmente previstos pela Lei Florestal – APP's e Reserva Legal – cumpram sua função social ao serem geridos com cuidados peculiares. Assim, *“a própria Lei Florestal dever ser interpretada, quando houver dúvida nas suas disposições, segundo o art. 186 da CF: deve prevalecer a interpretação que evite a degradação da APP e que enfraqueça a finalidade principal da Reserva Legal”*<sup>22</sup>.

Assim, qualquer interpretação ou criação normativa que confira uma regulação jurídica deficiente, inadequada ou desnecessária, principalmente em comparação ao que já foi disposto em legislações anteriores de modo mais protetivo (no que se refere aos institutos da Reserva Legal e das demarcações de Áreas de Preservação Permanente (APP), por exemplo, não terá o condão de atender a este fim constitucional contemplado pela dimensão ambiental da função social da propriedade. Muito menos conseguirá cumprir com o dever de proteção ao núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, que se interpreta de acordo com o mandamento do *“in dubio pro natura”*, ou seja, não admitindo legislações ou interpretações de menor eficiência em termos de preservação ou de conservação da natureza. Atentando-se agora mais estritamente ao conteúdo constitucional do direito fundamental ao meio ambiente, convém lembrar que este Egrégio Tribunal já firmou precedente histórico, nos termos do voto do Min. CELSO DE MELLO, no MS 22.164, consagrando de forma ampla a defesa dos bens naturais, ao reconhecer este direito como verdadeiro direito fundamental de terceira geração:

**O direito à integridade do meio ambiente – típico direito de terceira geração – constitui prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, refletindo, dentro**

---

<sup>22</sup> MACHADO, 2012, p. 10.

**do processo de afirmação dos direitos humanos, a expressão significativa de um poder atribuído, não ao indivíduo identificado em sua singularidade, mas, num sentido verdadeiramente mais abrangente, à própria coletividade social.** (...) os direitos de terceira geração, que materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos genericamente a todas as formações sociais, consagram o princípio da solidariedade e constituem um momento importante no processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos, caracterizados, **enquanto valores fundamentais indisponíveis**, pela nota de uma essencial inexauribilidade.<sup>23</sup>

(STF, MS 22.164, Rel. Min. Celso de Mello, Pleno, j. 30/10/1995, DJ 17/11/1995 – GRIFOS NOSSOS)

Não se pode deduzir deste julgado, porém, que a *indisponibilidade*, apontada como característica intrínseca da natureza desse direito, seja absoluta em sua extensão, uma vez que a humanidade historicamente tem satisfeito suas inúmeras necessidades a partir do uso, transformação e apropriação de porções do meio ambiente. Assim, como aponta o Ministro do STJ, HERMAN BENJAMIN, o meio ambiente não é indisponível *in totum*, mas em alguma medida, supondo-se, por conseguinte, que o meio ambiente, em sua qualidade de objeto complexo, é composto de uma “parte” disponível e uma indisponível<sup>24</sup>.

A doutrina do direito ambiental econômico traz uma distinção capaz de enfrentar este problema, ao classificar a natureza (o ambiente natural), de um lado, como *recurso* e, de outro, como *conjunto de condições do bem-viver humano*. Enquanto *recurso*, a natureza é o elemento econômico primário do processo de produção de mercadorias e, portanto, apropriável e disponível. Enquanto *condição do bem-viver* a natureza excede o seu sentido mercadológico – sem necessariamente excluí-lo – para assumir a feição mais ampla de base material e referência espiritual da existência humana, associada às expressões constitucionais da sadia qualidade de vida e da dignidade humana, nos termos do art. 225, caput, da Constituição brasileira, o que lhe confere o status de direito fundamental e indisponível<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> No mesmo sentido, cite-se: STF, 1ª Turma, RE 134.297, Rel. Min. Celso de Mello, j. 13/06/1995, DJ 22/09/1995.

<sup>24</sup> BENJAMIN, Antônio Herman. *Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira*. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (orgs.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. 1 ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 98-9.

<sup>25</sup> DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 49ss.

Contribuindo para uma identificação mínima do conteúdo do direito fundamental ao meio ambiente, assim de seu “*núcleo essencial*”, próprio “*limite dos limites*” a ser preservado em eventuais restrições a esse direito fundamental. JOSÉ RUBENS MORATO LEITE caracteriza o que chama de “macrobem jurídico ambiental”:

Com efeito, dessa forma, **visualiza-se o ambiente como um macrobem, que, além de bem incorpóreo e imaterial, configura-se como bem de uso comum do povo.** Isso significa que **o proprietário, seja ele público, seja particular, não poderá dispor da qualidade do meio ambiente ecologicamente equilibrado, devido à previsão constitucional, considerando-o macrobem cuja titularidade pertence a todos indistintamente.** No que se refere à atividade privada, deve-se considerar a qualidade do meio ambiente, pois o constituinte diz que a atividade econômica deverá observar, entre outros, o princípio da proteção ambiental, conforme já salientado, incluindo a proteção do meio ambiente do trabalho <sup>26</sup>.

Outra característica essencial que o referido jurista aponta ao bem jurídico tutelado pelo direito fundamental ao meio ambiente é a sua *indivisibilidade*, recorrendo a categoria originária do direito civil. Assim, os bens indivisíveis, nos termos do art. 87 do Código Civil de 2002, são os que não se podem fracionar sem alteração na sua substância, diminuição considerável de valor, ou prejuízo do uso a que se destinam.

A indivisibilidade do macrobem ambiental é confirmada pelo fato de estar ele incluído na classe dos direitos difusos, definidos pelo Código de Defesa do Consumidor (art. 81, parágrafo único, I) como direitos “*transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato*”.

Importante ainda atentar o que destaca PAULO AFFONSO LEME MACHADO <sup>27</sup>, que resta como um dos fundamentos do Novo Código Florestal a afirmação de que “*as florestas são bens de interesse comum a todos os habitantes do país*” (art. 2º, caput). Assim, a própria Lei Florestal marca com clareza indiscutível que as “florestas” são “*bem de interesse comum*”, de modo que proprietários rurais, Governo e sociedade civil tem o dever de sua proteção. A noção de “interesse comum” dialoga

---

<sup>26</sup> LEITE, José Rubens Morato. *Sociedade de risco e Estado*. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE. Direito constitucional ambiental brasileiro. 1 ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 146.

<sup>27</sup> MACHADO, 2012, p. 8.

com o disposto no texto constitucional “*uso comum do povo*” superando a caracterização de um bem como “privado” ou “público” e encontra seu clímax ao conjugar na Constituição a garantia da propriedade com a da função social da propriedade (art. 5º, XXII e XXIII).

**Neste sentido, ao tornar expresso no Texto Constitucional que o meio ambiente é bem de uso comum do povo (art. 225, caput, CF), o Constituinte originário demarcou a fronteira do “limite dos limites” desse direito fundamental, a qual sendo desrespeitada ter-se-ia verdadeira violação e nulificação desse direito.**

Pode-se resgatar a origem da categoria jurídica “bem de uso comum do povo” ou “bens comuns” ainda no Direito Romano, o qual seria o bem jurídico que delimitaria as espécies de coisas fora do comércio e que têm como marca distintiva a sua indivisibilidade ontológica: “*as res communes omnium, que por natureza podem ser simultaneamente usadas por todos (o ar, a água corrente, o mar e conseqüentemente as praias). Mas isso não impede que, tendo valor econômico, uma parte delimitada de tais coisas seja suscetível de apropriação. A turbação do correlato direito de gozo é impedida em geral pela actio iniuriarum contra quem usa a coisa além dos limites das próprias necessidades*”<sup>28</sup>.

No que toca ao regime jurídico de tais bens de uso comum, o Código Civil, no art. 100, disciplina que “*os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar.*” A ressalva contida na segunda parte do dispositivo, vale dizer, somente faz sentido para os bens de uso comum que possam ter sua qualificação desnaturada, o que é impossível em relação aos bens comuns que também sejam naturalmente indivisíveis.

Imperioso, por fim, também fazer não esquecer da duplicidade de planos – individual e coletivo - intrínseca à tutela jurídica do meio ambiente, visto sua articulação com o primado da *manutenção da qualidade de vida humana*. Tal direito fundamental apresenta em seu conteúdo constitucional uma dúplice dimensão: como direito subjetivo e como tarefa estatal e comunitária, constituindo uma unidade subjetivo-objetiva, própria da natureza jurídica dos direitos fundamentais. Desse modo, ambas as dimensões devem estar contempladas na interpretação e concretização normativa do direito ao meio ambiente equilibrado para ter-se o devido respeito ao seu núcleo essencial.

---

<sup>28</sup> CORREIA, Alexandre; SCIASCIA, Gaetano. *Manual de direito romano*. 5ª ed. Estado da Guanabara: Série "Cadernos Didáticos", 1969, p. 51.

Uma dimensão importante, ainda neste aspecto da constitucionalidade da Lei nº 12.651/2012, envolve a **multilateralidade da relação jurídica ambiental**. A multilateralidade, de acordo com Vasco Pereira da Silva<sup>29</sup>, caracteriza-se pelo fato do direito fundamental ao meio ambiente criar relações jurídicas ambientais de natureza pública e privadas. Na realidade, tal característica é perceptível, pois um mesmo dano ambiental pode causar efeitos em diferentes tipos de relação, sejam essas as das vítimas diretas do dano, as indiretas, ou ainda os agentes públicos envolvidos no dever de prevenção e precaução.

Dessa maneira, a sucessão de eventos que uma medida legislativa, como é o caso da Lei nº 12.651/2012, pode causar, portanto, vai muito além do âmbito de discussão que envolve interesses puramente proprietários. As alterações substanciais promovidas por essa lei, ao permitir a supressão de áreas de reserva legal, ou hipóteses de compensação ineficientes podem repercutir negativamente no zoneamento ecológico-econômico regional, estadual e nacional pelo fato dessas medidas não estarem adequadas às demais normas que compõem a legislação ambiental. A médio e longo prazo, a manutenção desses artigos pode, na prática, causar danos irreparáveis do ponto de vista do macrobem ambiental.

**Vê-se, pois, que o legislador dispõe apenas de uma relativa liberdade na definição do conteúdo da proteção ao meio ambiente e na imposição de restrições – ele deve preservar o núcleo essencial do direito fundamental garantido no art. 225, CF, constituído essencialmente pela adequada proteção dos processos ecossistêmicos, recursos naturais, da biodiversidade e das áreas territoriais especialmente protegidas. Em vistas da natureza jurídica peculiar dos bens naturais e comuns, a sua utilização para a sobrevivência material e imaterial humana, que legitima a imposição de restrições, não pode ir ao ponto de coloca-la em estado de grave e irreparável risco.**

Neste contexto, em caso de colisão entre este direito fundamental de natureza difusa, indivisível e indisponível com direito de égide primordialmente de interesse individual como o direito de propriedade, surge questão embaraçosa quanto a definir no caso concreto que direito ou bem que há de prevalecer. Como visto no item anterior, uma das fórmulas aviltadas para a solução passa pela tentativa de estabelecimento de uma hierarquia *in concreto* entre direitos fundamentais. **Para**

---

<sup>29</sup> SILVA, Vasco Pereira da. *Verde Cor de Direito: lições de direito do ambiente*. Coimbra: Almedina, 2012.

**solucionar o conflito, sendo os direitos fundamentais princípios, com toda certeza, há de se considerar as circunstâncias do caso concreto, as possibilidades fáticas e normativas, pesando-se os interesses em conflitos, a fim de se estabelecer que princípio há de prevalecer naquelas condições específicas, segundo um critério de justiça prática.** Devem-se comprimir no menor grau possível os direitos em causa, preservando-se as suas essências, os seus núcleos essenciais.

O exercício da ponderação encaixa-se na concepção de que no sistema constitucional, embora todas as normas tenham o mesmo status hierárquico, os princípios constitucionais podem ter “pesos abstratos” diversos, sendo necessário em casos concretos o estabelecimento de juízos de preferência entre direitos fundamentais<sup>30</sup>. **Na tentativa de fixar uma regra geral, consagra-se a seguinte fórmula: valores relativos às pessoas tem precedência sobre valores de índole material – isso se justifica porque o postulado da dignidade humana baliza os demais princípios fundamentais da ordem constitucional e que o direito à vida tem precedência sobre os demais direitos fundamentais, uma vez que é pressuposto para o exercício de outros direitos.**

No caso em tela, vislumbram-se vários dispositivos na Lei nº 12.651/2012 em que há flagrante conflito entre o direito de propriedade e o direito ao meio ambiente equilibrado, em muitos deles, provocando verdadeira anulação deste. Deste modo, encara-se o *princípio do desenvolvimento sustentável* como a justa medida de síntese nesse necessário sopesamento - *in casu*, nesta ponderação, deve-se chegar ao conteúdo para a tutela jurídica adequada aos ditames constitucionais e de ambos os direitos – o que vem a ser possível com a observância ao princípio do desenvolvimento sustentável.

Segundo o conhecido conceito Relatório Bruntland (1987), que serviu de base à Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92), é *sustentável* o desenvolvimento que “*atenda as necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as gerações futuras atenderem também às suas*”<sup>31</sup>.

Assumindo a forma de um imperativo ético e pressupondo a viabilidade da coordenação harmônica entre economia e ecologia, o princípio acima se coaduna perfeitamente à Constituição Federal brasileira, tendo sido recepcionado o mesmo

---

<sup>30</sup> MENDES, 2008, p. 343.

<sup>31</sup> COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. Nosso futuro comum. 2ª ed. Fundação Getúlio Vargas: Rio de Janeiro, 1991, p. 9.

enquanto norma orientadora da ordem econômica e da proteção do meio ambiente (art. 170, VI, CF).

Corroborando com o acima afirmado quanto à precedência dos valores relativos às pessoas em face dos valores de índole material no exercício de sopesamento, sendo este o critério fundamental a ser eleito na tutela jurisdicional no caso, cita-se trecho do voto do Min. Celso de Mello na já citada ADI-MC 3.540:

O que é importante (...) é que se tenha a consciência de que **o direito à vida como matriz de todos os demais direitos fundamentais do Homem, é que há de orientar todas as formas de atuação no campo da tutela do meio ambiente.** Cumpre compreender que ele é um fator preponderante, que há de estar acima de quaisquer outras considerações como as de desenvolvimento, como as de respeito ao direito de propriedade, como as da iniciativa privada. Também estes são garantidos pelo texto constitucional, mas a toda evidência, **não podem primar sobre o direito fundamental à vida, que está em jogo quando se discute a tutela da qualidade do meio ambiente. É que a tutela da qualidade do meio ambiente é instrumental no sentido de que, através dela, o que se protege é um valor maior: ‘a qualidade da vida’.**

(STF, ADI n. 3.540-MC /DF, Relator: Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 01/09/2005, DJ 03-02-2006 PP-00014 EMENT VOL-02219-03 PP-00565-568 - Destaques nossos)

Nestes termos, conclui-se que se deve apreciar os dispositivos que serão abaixo apontados da Lei nº 12.651/2012 atentando-se para a conformação dada ao direito de propriedade em excessiva índole individualista, principalmente em sua dimensão ambiental, na regulação do instituto da Reserva Legal, a fim de se verificar se esta concretização se deu em violação ao núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente e ao princípio da função social da propriedade, em desatenção à fórmula-síntese do princípio do desenvolvimento sustentável.

### 3. DA VEDAÇÃO DE LEIS RESTRITIVAS DE CONTEÚDO CASUÍSTICO E O PRINCÍPIO DA IGUALDADE MATERIAL

Por ultimo, Eminente Ministro, é necessário apontar que alguns dos dispositivos presentes na Lei nº 12.651/2012 ora atacados na ADI 4901 também violam o princípio da igualdade material ou isonomia, uma vez que instituem instrumentos no regime jurídico da Reserva Legal que afrontam gravemente o postulado da razoabilidade, ao conterem previsões de discriminação arbitrária e casuística.

Na atividade legislativa de conformação/restrrição de direitos fundamentais, outra limitação implícita que há de ser observada, na lição de GILMAR MENDES<sup>32</sup>, diz respeito à *proibição de leis restritivas, de conteúdo casuístico ou discriminatório*. Em outros termos, **as restrições a direitos humanos fundamentais devem ser estabelecidas por leis que atendam aos requisitos da generalidade e abstração, evitando assim, tanto a violação do princípio da igualdade material ou isonomia quanto a possibilidade de que, por meio de leis individuais e concretas, o legislador acabe por editar autênticos atos administrativos.**

Importante destacar que o princípio de proibição de restrição casuística não está contemplado explicitamente no texto constitucional brasileiro como há nas ordens constitucionais portuguesa e alemã, porém resta presente em nossos sistema constitucional derivando do postulado material da igualdade, que veda tratamento arbitrário, seja para prejudicar, seja para favorecer. Resta evidente que a edição de normas de caráter casuístico afronta de plano o princípio da isonomia.

No ensinamento de GOMES CANOTILHO, citado pelo constitucionalista acima referido, o critério fundamental para a identificação de uma lei individual restritiva de direitos não é a sua formulação ou seu enunciado linguístico, mas o seu conteúdo e respectivos efeitos – elas poderiam estar camufladas, formalmente contêm uma normação geral e abstrata, mas que, materialmente, segundo o conteúdo e efeitos, dirigem-se a um círculo determinado ou determinável de pessoas. Decisiva então é a sua consequência fática.

Ainda dentro dessa perspectiva, HUMBERTO ÁVILA<sup>33</sup> relaciona-a com o princípio da razoabilidade. Este exige a harmonização das normas com as suas

---

<sup>32</sup> MENDES, 2008, p. 339.

<sup>33</sup> ÁVILA. Humberto. *Moralidade, razoabilidade e eficiência na atividade administrativa*. Revista Eletrônica de Direito do Estado. Salvador: Instituto de Direito Público da Bahia, n. 4, outubro/ novembro/ dezembro 2005. Disponível em: [www.direitodoestado.com.br](http://www.direitodoestado.com.br). P. 12.

condições externas de aplicação, servindo de diretriz que exige uma vinculação das normas jurídicas com o mundo ao qual fazem referência, devendo-se haver, pois, uma relação congruente entre a medida adotada (critério de diferenciação eleito) e o fim que ela pretende atingir. **Somente uma razão de ser plausível e aceitável justifica a distinção – ao instituir discriminação arbitrária ou aleatória, ou seja, sem causa concreta, tem-se clara violação ao princípio da igualdade material.**

Conforme se verá abaixo, alguns dos dispositivos questionados na ADI 4901, justamente para se atingir os fins eleitos no Novo Código Florestal, criam instrumentos de suposta proteção de áreas territoriais protegidas, havendo, porém, grave desarmonia entre tais medidas e os critérios de diferenciação eleitos – não se cumpre com o dever de congruência próprio do princípio da razoabilidade. Estabelecem-se diferenciações sem razão, ou seja, arbitrárias e aleatórias, sem correspondência com o contexto fático, violando o princípio da igualdade.

Encontra-se precedente antigo do Supremo Tribunal Federal, utilizando o fundamento da ausência de razoabilidade do critério fixado pelo legislador ordinário, como no caso da ADI-MC 1076, em que esta Egrégia Corte considerou-o em face da adoção de critérios relacionados com fatos passados para limitar a atuação futura de partidos políticos em processo eleitoral. Encontra-se no voto do Min. MOREIRA ALVES:

A meu ver o problema capital que se propõe em face dessa lei, é que ela fere, com relação a esses dispositivos que estão sendo impugnados, o princípio do devido processo legal.

(...)

Esse princípio constitucional que tem sua origem histórica nos Estados Unidos, lá é interpretado no sentido de abarcar os casos em que há falta de razoabilidade de uma norma. Por isso mesmo já houve quem dissesse que é um modo de a Suprema Corte americana ter a possibilidade de certa largueza de medidas para **declarar a inconstitucionalidade de leis que atentem contra a razoabilidade.**

**Ora, esta lei, estes dispositivos que estão em causa são evidentemente dispositivos de exceção no sentido de dispositivos ‘ad hoc’, tendo em vista a circunstância de que partem de fatos passados, já conhecidos pelo legislador quando da elaboração da lei, para criar impedimentos futuros** e, portanto, para cercear a liberdade desses partidos políticos.

(STF, ADI 1076 MC, Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 15/06/1994, DJ 07-12-2000 PP-00115 – GRIFOS NOSSOS)

Ainda sobre o conteúdo jurídico do princípio da igualdade, é pertinente destacar que a nossa ordem jurídica permite que sejam instituídas normas que deem tratamentos diferentes ou desiguais, desde que tenham por fim suprir uma desigualdade havida na realidade fática já existente. Ou seja, exige-se um fator de *discrimen* que respeite o postulado da razoabilidade. Disposições normativas que não tenham em seu embasamento fático tais situações de desigualdade razoáveis não podem ser aceitas, sob o risco de inconstitucionalidade por violação ao princípio da igualdade, positivado em nossa Constituição Federal no art. 5º, caput.

Nas palavras do professor BANDEIRA DE MELLO<sup>34</sup>, para que o *discrimen* legal seja conveniente com a isonomia, é necessário que concorram quatro elementos: a) que a desequiparação não atinja, de modo atual e absoluto, um só indivíduo; b) que as situações ou pessoas desequiparadas pela regra de direito sejam efetivamente distintas entre si, vale dizer, possuam características, traços, nelas residentes, diferenciados; c) que exista, em abstrato, uma correlação lógica entre os fatores diferenciais existentes e a distinção de regime jurídico em função deles, estabelecida pela norma jurídica; d) que, in concreto, o vínculo de correlação suprarreferido seja pertinente em função dos interesses constitucionalmente protegidos, isto é, resulte em diferenciação de tratamento jurídico fundada em razão valiosa – ao lume do texto constitucional – para o bem público.

**Nestes termos, conclui-se que se deve apreciar os dispositivos que serão abaixo apontados da Lei nº 12.651/2012 atentando-se se eles instituem situações de *discrimen* desarrazoadas e portanto em violação ao princípio da igualdade, visto conterem normas restritivas de direitos fundamentais de conteúdo casuístico.**

#### **IV– DOS DISPOSITIVOS INCONSTITUCIONAIS IMPUGNADOS**

A Lei nº 12.651/2012, alterada pela Lei nº 12.727 do mesmo ano, padece de inconstitucionalidade, conforme deduzido na ADI 4901, no que tange aos seguintes dispositivos: *art. 12, §§ 4º, 5º, 6º, 7º e 8º; art. 13, §1º; art. 15; art. 48, §2º; art. 66, §§*

---

<sup>34</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. *O conteúdo jurídico do princípio da igualdade*. 4 ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 41.

3º, 5º, II, III e IV e 6º; e art. 68, bem como a interpretação conforme a constituição de seu art. 28.

No entanto, a defesa desta peça será específica aos art. 12, §§ 4º, 5º, 7º; art. 13, §1º; art. 15; art. 48, §2º; e art. 66, §§ 3º, 5º, II, III e IV e 6º. Pontue-se que todos os dispositivos questionados na ADI 4901 fragilizam a proteção do meio ambiente, mitigam ou mesmo desnaturam o direito humano fundamental a ele intrínseco e frustram a intenção do poder constituinte originário, expressamente firmada nos arts. 225, 186 e 170, II, III e VI da Constituição Federal de 1988.

## **1. DA INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 12, §§ 4º e 5º**

A partir de sumária leitura dos §§ 4º e 5º do art. 12 da Lei nº 12.651/2012 defronta-se com exceção criada pelo legislador ordinário à regra geral (80%) da obrigação de proteção da área territorial da Reserva Legal dentro de imóvel rural situado na Amazônia Legal por parte do proprietário ou posseiro. O Poder Público poderá reduzir a área dessa obrigação para 50% nos casos excepcionais:

Art. 12 (...) § 4º Nos casos da alínea a do inciso I, o poder público poderá reduzir a Reserva Legal para até 50% (cinquenta por cento), para fins de recomposição, quando o Município tiver mais de 50% (cinquenta por cento) da área ocupada por unidades de conservação da natureza de domínio público e por terras indígenas homologadas.

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

A previsão de redução das áreas de reserva legal presente no dispositivo constitui-se verdadeira edição de texto normativo de conteúdo casuístico e discricionário, flagrantemente restritivo do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado e ao princípio da função social da propriedade rural.

Tal situação de inconstitucionalidade caracteriza-se no dispositivo em tela porque o fator de *discrimen* eleito pelo legislador para criar uma hipótese de exceção (a

possibilidade de reduzir de 80% para 50% área de RL na Amazônia Legal) não guarda correlação lógica com a realidade fática. Ele vem a ser muito mais uma discriminação arbitrária e aleatória – não há congruência entre a medida adotada e o fim por ele perseguido (tutela ambiental da área de RL).

Isso porque, primeiro, as finalidades ecológicas das unidades de conservação e das áreas de RL **são substancialmente distintas, de forma que não há qualquer possibilidade de equiparação jurídica entre tais instrumentos de proteção ambiental**. Já quanto às terras indígenas, o fim constitucional de sua instituição, de forma imediata, não é a proteção ambiental, mas a proteção e o reconhecimento de direitos territoriais de comunidades tradicionais e povos originários. Desse modo, pelo estabelecimento dessa situação de desigualdade desarrazoável, sem qualquer parâmetro concreto fático, que o dispositivo em tela viola o princípio da igualdade na sua dimensão material (art. 5º, caput, CF).

Além disso, **ainda no tocante às terras indígenas**, ainda que se comprove que as áreas por eles habitadas constituem verdadeiros bolsões de preservação ambiental, ainda está não seja a finalidade precípua da demarcação das suas terras, o texto em comento guarda outra discrepância quanto à norma constitucional. Na medida em que traz também situação de desigualdade, para além da equivocada equiparação jurídica das UCs e áreas de RL com terras indígenas, quanto considera apenas para efeitos do texto do parágrafo atacado as terras indígenas homologadas.

Embora não caiba a equiparação jurídica entre os instrumentos, também afrontaria a Constituição, com efeitos negativos inclusive para o equivocado efeito buscado pelo legislador, considerar apenas as terras homologadas. Uma vez que, consoante reza a unânime doutrina jurídica indigenista e os próprios julgados deste Egrégio Tribunal Superior, os atos do Executivo tendentes à demarcação e homologação das terras indígenas não constituem o direito dos índios às suas terras tradicionalmente ocupadas, mas tão somente declaram a situação jurídica preexistente da posse tradicional indígena.

É o que se verifica do Voto do Exmo. Ministro CARLOS AYRES BRITTO no tópico que trata do *“marco da concreta abrangência fundiária e da finalidade prática da ocupação tradicional”*, determinante no definitivo reconhecimento dos direitos territoriais indígenas sobre a **TI Raposa/Serra do Sol na PET 3388**:

### III – o marco da concreta abrangência fundiária e da finalidade prática da ocupação tradicional.

Quanto ao recheio topográfico ou efetiva abrangência fundiária do advérbio “tradicionalmente”, grafado no caput do art. 231 da Constituição, ele coincide com a própria finalidade prática da demarcação; quer dizer, áreas indígenas são demarcadas para servir, concretamente, de habitação permanente dos índios de uma determinada etnia, de par com as terras utilizadas para suas atividades produtivas (deles, indígenas de uma certa etnia), mais as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias à sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições (§ 1º do art. 231). Do que decorre, inicialmente, o sobredireito ao desfrute das terras que se fizerem necessárias à preservação de todos os recursos naturais de que dependam, especificamente, o bem-estar e a reprodução físico-cultural dos índios. Sobredireito que reforça o entendimento de que, em prol da causa indígena, o próprio meio ambiente é normatizado como elemento indutor ou via de concreção (o meio ambiente a serviço do indigenato, e não o contrário, na lógica suposição de que os índios mantêm com o meio ambiente uma relação natural de unha e carne). Depois disso, o juízo de que a Constituição mesma é que orienta a fixação do perímetro de cada terra indígena. Perímetro que deve resultar da consideração “dos usos, costumes e tradições” como elementos definidores dos seguintes dados a preservar em proveito de uma determinada etnia indígena: a) habitação em caráter permanente ou não-eventual; b) as terras utilizadas “para suas atividades produtivas”, mais “as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar” e ainda aquelas que se revelarem “necessárias à reprodução física e cultural” de cada qual das comunidades étnico-indígenas. São os quatro círculos concêntricos a que se refere Nelson Jobim na decisão administrativa que proferiu, a propósito da demarcação da reserva indígena “Raposa-Serra do Sol”, quando ainda ministro de Estado da Justiça (decisão de 20 de dezembro de 1996). Mas quatro círculos concêntricos que explicitam o propósito constitucional de fazer dessa qualificada ocupação (porque tradicional) de terras indígenas o próprio título de constitutividade do direito a uma posse permanente e ao desfrute exclusivo das riquezas nelas existentes. Com o que, no ponto, o ato de demarcação passa a se revestir de caráter meramente declaratório de uma situação jurídica ativa preexistente. Situação que a nossa Lei Fundamental retratou como formadora de um indissociável laço entre cada etnia indígena e suas terras congenitamente possuídas; ou seja, possuídas como parte elementar da personalidade mesma do grupo e de cada um dos seus humanos

componentes. O que termina por fazer desse tipo tradicional de posse fundiária um heterodoxo instituto de Direito Constitucional, e não uma ortodoxa figura de Direito Civil. Visto que terra indígena, no imaginário coletivo aborígine, deixa de ser um mero objeto de direito para ganhar a dimensão de verdadeiro ente ou ser que resume em si toda ancestralidade, toda coetaneidade e toda posteridade de uma etnia. É o que Boaventura de Sousa Santos chama de “hermenêutica diatópica”, para dar conta do modo caracterizadamente cultural de interpretação dos direitos fundamentais. Metodologia interpretativa que, no caso dos indígenas, sedimentada na própria Constituição, nos orienta para fazer dos referidos “usos, costumes e tradições” o engate lógico para a definição da semântica da posse indígena, da semântica da permanência, da semântica da habitação, da semântica da produção, e assim avante (...)

De sorte que, – ainda que para os equivocados efeitos que se busca dar aos dispositivos que ora se quer ver declarados inconstitucionais – considerar apenas as terras indígenas homologadas como geradoras de efeitos para qualquer situação jurídica seria incorrer crassa inconstitucionalidade, na medida em que não se faz necessária a homologação, como ato final da demarcação da terra indígena, para que estes devam ter seus direitos territoriais reconhecidos pelo Estado Brasileiro. O reconhecimento, portanto, do texto da Lei nº 12.651/2012 na forma em que se apresenta atualmente nos §§ 4º e 5º do art. 12, tenderia a consolidar uma situação de desigualdade desarrazoável em relação às terras indígenas em processo de demarcação, o que não é admissível diante da vontade do legislador constitucional expressa no art. 231 e incisos da CF.

Por tudo quanto acima dito, não há além disso atendimento ao requisito de generalidade e abstração nesta norma, apesar de formalmente possuir enunciado linguístico de normação geral, uma vez que vem a ser norma a atender uma classe restrita e específica de pessoas e/ou situações – imóveis rurais em alguns poucos municípios da Amazônia Legal. No lugar de sanar desigualdades materiais, tal norma sim cria situações de desigualdades de tratamento – tanto para os imóveis rurais quanto para as terras indígenas - sem um critério que a justifique e atenda ao postulado da razoabilidade.

Ora, Ilustre Ministro, é patente que há verdadeira discriminação desarrazoada e casuística entre situações jurídicas: qual a diferença, quanto à necessidade de proteção ambiental, em essência, que haveria entre as áreas de RL de imóveis situados na Amazônia Legal com os requisitos presentes no dispositivo em tela

e as que também se situam nesta região do país mas não apresentam tais requisitos? E em relação aos demais imóveis rurais não situados na Amazônia Legal?

Ademais, além dessa desarmonia da norma com as suas condições externas e concretas de aplicação, não havendo razão juridicamente plausível e aceitável para a instalação desse critério de *discrimen*, tal norma ao criar tal situação jurídica desarrazoada incorre em excessiva restrição ao direito fundamental ao meio ambiente equilibrado e ao princípio da função social da propriedade rural.

Conforme elucidado em item anterior, o respeito ao núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado está intrinsecamente ligado ao fato de a ordem jurídica emprestar tutela eficaz ao bem ambiental, atendendo às peculiaridades de sua natureza jurídica enquanto indisponível, difuso, transindividual e indivisível, de modo a primar pela manutenção da qualidade de vida humana e proteção dos processos ecossistêmicos e recursos naturais. Para tal, é essencial a preservação do equilíbrio dialético nessa tutela entre a sua dimensão coletiva/difusa e a sua dimensão individual.

Acontece que tal dispositivo atacado atravessa a fronteira do “limite dos limites” demarcada pelo Constituinte originário do direito ao meio ambiente **ao estabelecer situação no regime jurídico da RL que permite verdadeira desnaturação e anulação da função jurídica e ecossistêmica dessa área territorial especialmente protegida**. Por dizer respeito a tal instrumento de proteção dos bens ambientais (uma modalidade das áreas especialmente protegidas) a situação instalada por essa norma jurídica também viola o princípio da função social da propriedade rural em sua dimensão ambiental.

Como já esclarecido acima, é por meio desse princípio que se garante no regime jurídico do direito de propriedade o equilíbrio na tutela jurídica entre seus usos, gozos e disposições individuais e a observância aos interesses e bens coletivos e difusos a ele vinculados. Entretanto, é claro que tal dispositivo cria verdadeiro regime de exceção na proteção das RLs apenas atentando a prestigiar os interesses individuais no tocante ao direito de propriedade rural: a ampliação das áreas de fronteira agrícola e de pastagem para pecuária no país, logo na única região do Brasil em que é possível evitar que esse avanço se dê sem prejuízos irreversíveis ao meio ambiente, a Amazônia Legal.

Assim, os interesses individuais proprietários e de ampliação da atividade econômica do agronegócio são primordialmente tutelados e privilegiados na edição dessa norma jurídica. Entretanto, ao neste dispositivo se emprestar proteção em excessiva medida aos aspectos de índole individual da propriedade rural, em flagrante

desprezo e inobservância aos aspectos difusos ligados a sua dimensão ambiental, não se atenta ao necessário equilíbrio próprio da natureza jurídica do princípio da função social conforme presente no Texto Constitucional.

Nestes termos, conclui-se que a modificação legislativa ora impugnada viola o princípio da igualdade (art. 5º, caput, CF), o princípio da função social da propriedade rural em sua dimensão ambiental (art. 186, II, CF) e o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado (art. 225, caput, CF), de modo que devem ser declarados inconstitucionais os §§ 4º e 5º do art. 12 da Lei nº 12.651/2012.

## **2. DA INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 12, § 7º**

O dispositivo normativo em tela traz hipótese de dispensa de constituição e preservação da área de Reserva Legal em imóveis que abriguem empreendimentos de exploração de energia hidroelétrica:

Art. 12 (...) §7º Não será exigido Reserva Legal relativa às áreas adquiridas ou desapropriadas por detentor de concessão, permissão ou autorização para exploração de potencial de energia hidráulica, nas quais funcionem empreendimentos de geração de energia elétrica, subestações ou sejam instaladas linhas de transmissão e de distribuição de energia elétrica.

A regra que se estabelece no dispositivo legal em apreciação provoca redução indevida no padrão de proteção ambiental nestas áreas de Reserva Legal – **verdadeira regra de exceção injustificada** em imóvel rural. Desse modo, tem-se flagrante afronta ao princípio da função social da propriedade rural, nos termos já trazidos acima, uma vez que há desmedida proteção dos interesses individuais e de índole econômica em relação aos interesses coletivos e difusos vinculados à sua dimensão ambiental, próprios do dever legislativo de observância à ponderação instituída por este princípio – na verdade, falar em desequilíbrio aqui é ser generoso, tem-se concretamente situação de esquecimento e desprezo dessa dimensão difusa.

Mesmo se acolhendo a tese defendida pelos representantes das empresas do setor energético, a de que no caso em tela não se poderia falar em “imóvel rural” em vistas da sua natureza jurídica ser determinada pelo critério da destinação econômica e

não o da localização, perdura a inconstitucionalidade deste dispositivo por violar o princípio da proporcionalidade e o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado.

Por mais que não haja a obrigação de observância à função social nos termos do art. 186 da CF, ou mesmo de se considerar bem afetado ao interesse público, perdura o dever de o legislador ordinário e do próprio Poder Público de observância normativa e de proteção concreta ao bem jurídico ambiental. Nos termos já citados acima, o proprietário, seja ele particular, seja ele público, não poderá dispor da qualidade do meio ambiente ecologicamente equilibrado em vistas da previsão constitucional de seu caráter geral e difuso, dando a titularidade difusa ao direito que tutela tal bem – é bem de interesse comum e de uso comum do povo.

No dispositivo em questão, cria-se verdadeira regra de exceção dispensando o proprietário da área territorial que tenha tais características e fins econômicos de cumprir o dever que é afeito a todos os particulares e ao Poder Público de proteção do meio ambiente, conforme os ditames constitucionais. Desse modo, a previsão constante neste dispositivo, ao dispensar qualquer obrigação de proteção sobre a área territorial especialmente protegida, **viola frontalmente o núcleo essencial do direito ao meio ambiente** – com tal previsão, ao conformar o regime da propriedade, cria restrição excessiva, extrapolando o “limite dos limites” do direito fundamental ao meio ambiente, desnaturando tal direito.

Ao dispensar a proteção ambiental sobre essas áreas protegidas, elemento essencial do núcleo do direito ao meio ambiente equilibrado, empresta-se uma proteção excessiva à dimensão individual e produtivista do direito de propriedade. Assim, o legislador deu-lhe uma tutela desequilibrada, em afronta ao entendimento firmado nesta Egrégia Corte na ADI 3.540, nos termos do voto do relator, o Min. CELSO DE MELLO, conforme já citado, de que *“o direito à vida como matriz de todos os demais direitos fundamentais do Homem, é que há de orientar todas as formas de atuação no campo da tutela do meio ambiente (...) ele é um fator preponderante, que há de estar acima de quaisquer outras considerações como as de desenvolvimento, como as de respeito ao direito de propriedade, como as da iniciativa privada”*.

Chega-se a tais conclusões na aplicação dos postulados lógico-hermenêuticos da ponderação concreta neste caso de colisão de direitos fundamentais, conforme em item anterior exposto: ao se desobrigar da proteção da área de Reserva Legal, justamente perde-se neste imóvel a concretização da função deste instituto, que é a efetivação da harmonia entre desenvolvimento socioeconômico e o uso sustentável de

recursos naturais nestas áreas. Importante frisar que a função das áreas de RL, como explicitamente conceituado no texto do Novo Código, não é restrita à preservação da faixa de vegetação, mas está ligada também à proteção da biodiversidade e dos processos ecossistêmicos ali presentes, em equilíbrio com um manejo sustentável desta.

Nesta tutela jurídica ao direito de propriedade em anulação (visto que é norma de verdadeira dispensa) do direito fundamental com ele em colisão, além de violar no caso o direito fundamental ao meio ambiente, ao negar tutela a aspectos essenciais do seu núcleo de proteção, também se vê caracterizado violação ao princípio constitucional da proporcionalidade. A fixação de limites a um direito fundamental na conformação ou restrição pelo legislador deve ser proporcional: não podem ir além do necessário para que se possa ser estabelecida a concordância de ambos os bens jurídicos.

Em vista de caracterizarem-se os direitos fundamentais com natureza jurídica de princípios, havendo assim o dever de sua otimização, emerge também o dever de aplicação das regras de colisão, cujo estabelecimento depende de uma ponderação que permita a concretização de ambos os direitos em sua máxima eficácia possível. Assim, na atuação legislativa, a criação de institutos atenta a tal dever se os meios eleitos forem adequados e necessários à realização do fim perseguido, bem como se for proporcional, possibilita a realização de outros direitos.

É neste último aspecto – e por que não dizer mais importante – que o dispositivo viola o princípio da proporcionalidade. As atividades geradoras de energia por força hidráulica produzem impactos de alta negatividade ao meio ambiente, uma vez que os seus danos atingem de modo por vezes irreparável a fauna e flora de uma região. Quando comparado às atividades econômicas desenvolvidas pelos particulares, mesmo as de grande porte (conforme a Res. 1/86 do Conama) é fato notório que as atividades que necessitam de energia hidráulica são potencialmente impactantes e, portanto, não há a mínima proporcionalidade na isenção prevista pelo § 7º da Lei nº 12.651/2012.

A isenção é excessiva por que prevê uma dispensa de proteção ambiental para uma atividade econômica de alto impacto, exigência essa que se observa na raiz dos estudos de impacto ambiental. Tal dispositivo concretiza isenção que é desproporcional ao fim a ser atingido, justamente o de garantir equilíbrio nos usos da terra rural e urbana quanto aos valores do desenvolvimento socioeconômico e proteção ambiental. Tem-se, pois, a não realização com tal dispositivo do núcleo essencial do

direito fundamental ao meio ambiente, afrontando à vedação de excesso no exercício conformativo do poder legislativo.

Neste sentido, conclui-se que a previsão de dispensa de constituição de Reserva Legal (art. 12, §7º da Lei nº 12.651/2012) deve ser declarada inconstitucional, porque viola o princípio da função social da propriedade (art. 186, CF), o núcleo do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado (art. 225, caput, CF) e o princípio da proporcionalidade.

### **3. DA INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 13, §1º**

No art. 13, §1º do “Novo Código Florestal” tem-se permissão legal de o proprietário ou posseiro do imóvel rural instituir servidão ambiental ou cota de reserva ambiental sobre a área excedente em vistas da redução da obrigação de Reserva Legal no caso do inciso I:

Art. 13 (...) § 1º No caso previsto no inciso I do caput, o proprietário ou possuidor de imóvel rural que mantiver Reserva Legal conservada e averbada em área superior aos percentuais exigidos no referido inciso poderá instituir servidão ambiental sobre a área excedente, nos termos da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, e Cota de Reserva Ambiental.

Conforme esclarecido nas razões iniciais da ADI 4901 pelo Colendo Procurador-Geral da República, tal previsão constante neste dispositivo traz como consequência prática na sua aplicação, de forma inequívoca, uma redução das áreas de Reserva Legal. Ao abranger apenas a redução para fins de recomposição, a instituição de ambos os instrumentos em áreas com vegetação nativa mantida será utilizada como compensação de áreas de RL de outros imóveis rurais que deixarão de cumprir com o percentual de reserva legal.

Em vistas disto, tem-se notória violação ao princípio da função social da propriedade rural (art. 186, I, CF), uma vez que tal instrumento criado neste dispositivo empresta uma tutela desmedida ao direito de propriedade individual – há extrema proteção sobre a individualização na conformação do regime jurídico da propriedade. Em vez de se primar pela observância do dever geral de proteção ambiental, aqui o legislador ordinário cria instrumento a fim de liberar vastas áreas para atividades

econômicas sem que o proprietário ou possuidor precise buscar o equilíbrio dessas atividades com a manutenção dos processos ecossistêmicos ali havidos, já que a sua compensação em outros imóveis rurais não tem o condão real de neutralizar os impactos ecológicos naquela microrregião.

Conforme explicitado, Eminentíssimo Ministro, com a violação do princípio da função social da terra rural em sua dimensão ambiental com a dispensa de constituição de uma área territorial especialmente protegida, tem-se também violação do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado. A imposição de restrição excessivamente desmedida, criando situação de dispensa de não constituição de área protegida em um imóvel rural, afronta ao núcleo essencial deste direito fundamental ao se tutelar o direito fundamental de propriedade com enfoque primando pelos interesses individuais e patrimoniais de seu titular – o legislador incorreu em excesso no exercício de seu legítimo poder de conformação e regulação de direitos, não atentando a limites postos pelo próprio Texto Constitucional.

Decorre daí também, nos termos já explanados em item acima, colisão destes dois direitos fundamentais, sendo necessária a aplicação dos postulados concernentes à ponderação concreta para o devido sopesamento deles – é preciso verificar qual deles possui mais peso diante das circunstâncias concretas. Conforme dito, a fórmula-síntese neste caso de colisão é o princípio do desenvolvimento sustentável que permite a convivência harmônica entre economia e meio ambiente.

Neste sentido, o dispositivo em tela é desproporcional ao seu fim porque implica na não realização substancial de outro bem protegido por princípio fundamental, o meio ambiente (o meio eleito deve ser sempre aquele que melhor realize ambos os direitos). Ademais, o direito fundamental ao meio ambiente foi restringido de modo desnecessário – os instrumentos criados pelo dispositivo não são os menos restritivos, há outros igualmente eficazes e menos lesivos e onerosos a este direito que contemplem também o adequado e regular desenvolvimento das atividades econômicas no respectivo imóvel rural.

Assim, deve ser declarada a inconstitucionalidade do art. 13, §1º, do “Novo Código Florestal”, ante a violação do princípio da função social da propriedade rural em sua dimensão ambiental (art. 186, I, CF), do núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado (art. 225, caput, CF) e do princípio da proporcionalidade em vista da desnecessidade e desproporção estrito senso dos instrumentos ali criados.

#### **4. DA INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 15**

No texto normativo em tela encontra-se previsão de autorização para o cômputo de áreas de preservação permanente no percentual da área 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;

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.

O presente dispositivo normativo cria o instrumento do cômputo das Áreas de Preservação Permanente no cálculo do percentual da área de Reserva Legal em imóveis rurais de qualquer tamanho, de modo que sua consequência concreta é a

redução no número de áreas protegidas bem como as suas extensões totais – em termos expressos LEME MACHADO afirma tal flexibilização na Reserva Legal <sup>35</sup>.

Ora, Douto Ministro, não é factível e mesmo juridicamente viável a “confusão” entre tais modalidades de áreas territoriais protegidas, uma vez que as **APP’s e RL’s desempenham funções ecossistêmicas diversas**, sendo apenas complementares. A coexistência entre elas de forma íntegra, na verdade, é mister, já que compõem o mosaico de áreas protegidas mínimas para conferir sustentabilidade aos imóveis rurais. Os efeitos prejudiciais do mecanismo criado por este dispositivo já foi apontado nas razões iniciais da PGR na presente ação através do estudo científico publicado pela SBPC e ABC.

Em vistas de que o mecanismo previsto neste art. 15 acaba por descaracterizar o regime de proteção das Reservas Legais, logo desnaturando esse instrumento de proteção ambiental, viola o núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente, conforme disposto no art. 225, CF. Reitere-se o já cansadamente afirmado antes: a fixação de limites a um direito fundamental na conformação ou restrição pelo legislador deve ser proporcional, de modo que não pode ir além do necessário para que se possa ser estabelecida a concordância de ambos os bens jurídicos.

Neste caso, para ampliar a área disponível em um imóvel rural para, por exemplo, conversão em uso alternativo do solo e destinação a outras atividades agrícolas e pecuárias, dá-se demasiada tutela ao direito de propriedade em anulação a um elemento fundamental do bem tutelado pelo direito fundamental ao meio ambiente. Ademais, pelos fundamentos já expostos antes, ao se dar demasiado peso à dimensão individual e patrimonial da propriedade rural, viola-se também o princípio da função social da terra rural, que tem em sua gênese emprestar o devido equilíbrio entre interesses coletivos/difusos e interesses individuais no uso e disposição da propriedade.

Por fim, fica violado também o dever do legislador na proibição de excesso no exercício da atividade legislativa e regulamentar de direitos. Ao criar novo instrumento supostamente de proteção no regime jurídico da RL, o legislador elege meio inadequado e desproporcional – ele não corrobora para se atingir o fim de proteção ambiental, uma vez que em verdade anula elemento essencial do direito em colisão; e as

---

<sup>35</sup> Nas suas palavras: “A APP continuará com o mesmo regime legal de proteção, isto é, não há influência do regime jurídico da Reserva Legal sobre a APP. A área da APP não fica reduzida, **havendo, sim, diminuição da área territorial da Reserva Legal**”. MACHADO, 2012, p. 42.

desvantagens na adoção deste instrumento superam a vantagens (se por ventura há alguma), implicando na não-realização do direito ao meio ambiente.

Nos termos expostos, conclui-se pela inconstitucionalidade do art. 15 da Lei nº 12.651/2012, porque viola o princípio da função social da propriedade (art. 186, CF), o núcleo do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado (art. 225, caput, CF) e o princípio da proporcionalidade.

## **5. DA INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 66, §3º**

No parágrafo aqui questionado tem-se norma permissiva de plantio intercalado de espécies vegetais nativas e exóticas de forma permanente, com fins de permitir a plena exploração econômica da área de reserva legal, ao contrário do anterior Código Florestal (art. 44, inc. I do caput):

Art. 66 (...) § 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.

Em leitura sumária do dispositivo em tela, percebe-se que o mesmo prevê a possibilidade de recomposição da Reserva Legal mediante a utilização do plantio de espécies exóticas intercaladas a nativas. Sobre tal mecanismo: *“antes de analisar os parâmetros contidos nesses incisos, já é possível afirmar que há aqui outra regra contendo real prejuízo ao meio ambiente”*<sup>36</sup>.

No sistema do Código Florestal anterior (art. 44, §2º) a utilização de espécies exóticas seria temporária, com função pioneira, para restauração inicial do ecossistema original. Já aqui no dispositivo em tela, se permite o “sistema agroflorestal”, de modo que as espécies exóticas passam a compor definitivamente a Reserva Legal, alterando o ecossistema original que se pretende recuperar – isso sem

---

<sup>36</sup> MILARÉ, Edis; MACHADO, Paulo Affonso Leme (Coord.). *Novo Código Florestal: comentários à Lei 12.651 de 25 de maio de 2012*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 453.

dúvida cria um novo ecossistema florestal, interferindo na ocorrência das espécies da fauna e na biodiversidade, elementos centrais da Reserva Legal.

Desse modo, é notório que o instrumento criado de recomposição da RL com espécies exóticas contraria a vedação constitucional de utilização dos espaços territoriais especialmente protegidos, de modo a por em xeque os atributos que justificam o seu fim de proteção (art. 225, §1º, CF). As implicações concretas da adoção desse mecanismo são trazidas nas razões iniciais da PGR, consubstanciado com estudo científico da SBPC e ABC já citado, bem como por Parecer Técnico.

Logo, Eminentíssimo Ministro, pelos fundamentos acima já trazidos, vislumbra-se clara violação ao núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, por esvaziar um de seus elementos fundantes, não garantindo a tutela jurídica a aspectos do bem jurídico ambiental, como a biodiversidade, fauna e os processos ecossistêmicos que naquela área serão inexoravelmente alterados.

A partir de tal constatação, por se tratar de imóvel rural que não mais respeitará a essência dos fins do instituto da Reserva Legal, enxerga-se também a violação ao princípio da função social da propriedade rural em sua dimensão ambiental (art. 186, II, CF). Tal esvaziamento da função de proteção ambiental dessas áreas, permitindo demasiadamente sua utilização para atividades econômicas agroflorestais, como o plantio de eucalipto e palma africana (ou dendê), confere uma tutela desmedida ao direito de propriedade, priorizando a concretização de sua dimensão individual e patrimonialista em verdadeiro desprezo à dimensão difusa.

Ademais, tal hipótese de uso desse mecanismo criado vem a ser um meio que não é adequado para se atingir ao fim constitucional da proteção do meio ambiente por todos (particulares e Poder Público) e de uso da propriedade rural em atenção e respeito à sua dimensão ambiental, implicando na não realização do direito ao meio ambiente. Em vistas dessa colisão deste direito com o direito de propriedade, em ponderação concreta, constata-se a violação ao princípio da proporcionalidade, pela restrição excessiva daquele direito não permitindo se atingir o fim constitucional.

Por fim, no caput do art. 66 desta Lei, tem-se claro que se elege um critério diferenciador de *discrimen*: a data de 22 de julho de 2008. Assim, impõe-se o tratamento desigual a situações não são desiguais quanto ao seu dever de proteção ambiental e no regime jurídico de uso e disposição da propriedade rural. Tal critério eleito pelo legislador ordinário, como visto acima, é puramente casuístico e discriminatório, implicando edição de verdadeira lei individual para benefício de poucos

grupos e círculos de situações e pessoas determináveis. Assim, tem-se também violação ao princípio da isonomia, por adoção de critério desarrazoável.

Nestes termos, o art. 66, §3º do Novo Código Florestal deve ser declarado inconstitucional pois viola o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado (art. 225, CF), o princípio da função social da propriedade rural (art. 186, CF), o princípio da proporcionalidade e o princípio da isonomia (art. 5º, caput, CF).

## **6. DA INCONSTITUCIONALIDADE DO ARTS. 48, §2º e 66, §5º, II, III e IV e §6º**

Os dispositivos destacados instituem mecanismos de compensação ambiental flagrantemente inconstitucionais:

Art. 48 (...) §2º A CRA só pode ser utilizada para compensar Reserva Legal de imóvel rural situado no mesmo bioma da área à qual o título está vinculado.

(...)

Art. 66 (...) §5º A compensação de que trata o inciso III do caput deverá ser precedida pela inscrição da propriedade no CAR e poderá ser feita mediante:

I - aquisição de Cota de Reserva Ambiental - CRA;

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

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

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

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

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

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

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

Como mecanismos de compensação como alternativas oferecidas pelo legislador ordinário para os proprietários e posseiros de imóveis rurais que desmataram ilegalmente a RL, criam-se instrumentos, como os dispositivos em tela, com previsões

que põem em dúvida se resta claro o benefício ambiental comparado àquele obtido com a recomposição ou restauração da RL.

Nas razões da PGR nesta ADI, traz-se estudos científicos, acima já citados, que comprovam que **a aquisição de uma área no mesmo bioma é insuficiente como mecanismo de compensação – verdadeiramente não se restaura as funções ecossistêmicas e biodiversidade em determinada área impactada ou danificada com a supressão de vegetação em área de RL em determinado imóvel rural, uma vez que não há identidade ecológica entre as áreas compensadas.** O que se tem é a redução efetiva das áreas territoriais de proteção e as suas extensões.

Com a manutenção de tal medida, há de se observar que não existe nenhuma compensação, mas sim redução significativa e excessiva do núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente. Isso ocorre porque o legislador ordinário não atende ao equilíbrio necessário entre desenvolvimento socioeconômico e proteção ambiental, quando cria instrumentos que se mostram ineficientes para a conservação da biodiversidade.

Tal inconstitucionalidade é ainda mais flagrante nas formas de compensação de RL previstas nos incisos II e III do §5º transcrito – a compensação mediante arrendamento não satisfaz os fins da proteção ambiental via mecanismos de compensação. Isso porque a servidão ambiental e o arrendamento podem fugir à necessidade do zoneamento ecológico-econômico e desfavorecer a interligação entre Reservas Legais, medida essa que prejudica a eficiência na gestão ambiental.

A doação de áreas para Unidades de Conservação enquanto medida compensatória também não gera benefício ambiental algum, sendo claramente uma proposta voltada a diminuir os custos do Poder Público com o processo de regularização fundiária para criação da Unidade de Conservação. A Lei nº 9.985/2000 estabelece que uma unidade de conservação terá regime de propriedade público quando a justificativa de proteção ambiental não comportar uso privado. Para isso, é mister que a autoridade administrativa interessada na criação inicie e conclua os processos de desapropriação.

Portanto, a iniciativa de compensação só existe no plano financeiro, não gerando qualquer benefício ambiental. A implementação desses mecanismos pode apresentar riscos ainda maiores à sociedade. Isso porque sua manutenção na Lei nº 12.651/2012 pode motivar interpretações no sentido de retirar a obrigatoriedade de proprietários e posseiros de imóveis rurais de recompor e/ou proteger a Reserva Legal.

Pelos fundamentos já exaustivamente colocados acima, considera-se ditas “compensações” um sério fator que pode conduzir ao esvaziamento da dimensão ambiental da propriedade rural e ao descumprimento de sua função social por violar o princípio constitucional a ele concernente e impedir a concretização do direito fundamental previsto no art. 225 da Constituição de 1988.

Por conseguinte, como visto, a utilização do critério “mesmo bioma” para uso e comunicação entre esses instrumentos de compensação, por não terem identidade ecológica, diferentemente se fossem na mesma “microbacia hidrológica”, também é arbitrário, uma vez que não tem qualquer correspondência com a realidade fática, sendo discriminação restritiva de direitos sem causa concreta – não há harmonia entre as normas com as suas condições externas de aplicação. Pelo não cumprimento ao dever de congruência próprio do princípio da razoabilidade na eleição desse critério de *discrimen* entre situações jurídicas, tem-se clara violação ao princípio da isonomia.

Pelo exposto, os arts. 48, §2º e 66, §5º, II e III, §6º da Lei nº 12.651/2012 devem ser declarados inconstitucionais por violação do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado (art. 225, caput, CF) do princípio da função social da propriedade rural (art. 186, II, CF) e do princípio da isonomia (art. 5, caput, CF).

## **V – DO PEDIDO CAUTELAR**

*In casu*, estão presentes os pressupostos para a concessão de medida cautelar: o *fumus boni juris* e o *periculum in mora*.

Como sabido por Vossa Excelência, o primeiro requisito está vinculado à presença de indícios no processo de que o direito pleiteado de fato existe, bastando assim apenas a mera suposição de verossimilhança, no exercício de uma cognição sumária.

As razões fáticas e de direito acima trazidas demonstram suficientemente a plausibilidade das inconstitucionalidades pleiteadas na presente ação, principalmente por flagrante limitação excessiva ao núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado (art. 225, CF), incorrendo em verdadeira desnaturação e violação desse direito humano fundamental de caráter difuso e intergeracional. Ademais, as normas editadas em suposto reconhecimento de situações fáticas já havidas, para muito

além de realização de segurança jurídica, são medidas casuísticas e desarrazoáveis visto criar situações de exceção para benefício de poucos.

Quanto ao *periculum in mora*, tem-se tal requisito caracterizado em vista da natureza do bem jurídico tutelado pelo direito ao meio ambiente, o qual, em face de sua violação pelos dispositivos legais questionados, provoca lesão (danos ecológicos) de caráter irreparável ou de difícil reparação.

Atente-se, inclusive, que vários dos dispositivos do Novo Código Florestal já vêm sendo implementados imediatamente ou regulamentados via decretos federais, como é o caso do Cadastro Ambiental Rural (CAR) e do Programa de Regularização Ambiental (PRA) – Decreto nº 7.830/2012.

Cite-se o exemplo do Estado do Pará, que através de um programa estadual, o Programa Municípios Verdes, vem amplamente realizando o cadastramento ambiental dos imóveis rurais presentes naquele estado (já foram emitidos, até início do ano de 2013, 72.005 CAR provisórios e 1.423 CAR definitivos<sup>37</sup>) e a realização de medidas de regularização ambiental em três modalidades: recomposição, regeneração e compensação, nos termos já presentes no Novo Código Florestal e implementando na prática muitos dos dispositivos na presente ação questionados. Em situação análoga também se encontra o Estado do Mato Grosso – ambos, unidades da federação, como notória e publicamente sabido, com grande presença de atividades econômicas primárias e intensivas de grande potencial de graves impactos ambientais (mineração, produção agrícola de monocultivo de grãos e pecuária em larga escala, dentre outros).

Importante também destacar que o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em diversos julgados, já determinou a aplicação imediata de vários dispositivos da Lei nº 12.651/2012, até mesmo na fase de execução de coisa julgada com fundamento na lei anterior, dentre eles destacamos:

i) Possibilidade do proprietário e ou possuidor de elaborar o projeto e instituir a área de reserva legal, com possibilidade de sobreposição ou acréscimo de área de preservação permanente (Apelação 9280102-91.2008.8.26.0000, Apelação 9159624-20.2009.8.26.0000, Apelação 9175623-13.2009.8.26.0000, Apelação 9093095-53.2008.8.26.0000, Embargos de Declaração 0004101-92.2009.8.26.0575, Apelação 0007053-25.2004.8.26.0347);

---

<sup>37</sup> Segundo dados fornecidos em relatório emitido no SIMLAM, Sistema Integrado de Monitoramento e Licenciamento, mantido pela SEMA-PA.

ii) Aplicação imediata dos novos critérios de medição da área de preservação permanente (Apelação 9090620-27.2008.8.26.0000);

iii) Aplicação do novo Código Florestal mesmo após o trânsito em julgado, em execução de sentença (Embargos de Declaração 0004680-76.2010.8.26.0196, Embargos de Declaração 0044168-73.2012.8.26.0000, Apelação 0014925-79.2005.8.26.0566);

iv) Indeferimento de tutela antecipada, com fundamento no atual Código Florestal que estabelece novos parâmetros para a instituição da reserva legal, além de permitir a prova de que a supressão se deu conforme legislação vigente à época, hipótese que desobrigaria a recomposição. (Agravo de Instrumento 0044216-32.2012.8.26.0000, Agravo de Instrumento 0112446-29.2012.8.26.0000);

v) Improcedência do pedido em ação civil pública, aplicando, para tanto, a nova Lei Florestal, quanto à área de preservação permanente e reserva legal, declarando a incidência imediata e revogando a multa (Apelação 0002074-75.2000.8.26.0374); e

vi) Aplicação do novo Código Florestal, quanto a construções permitidas em área de preservação permanente, consoante o artigo 61-A, parágrafo 12, da nova legislação, desde que se comprove que não causam risco à vida ou à integridade física das pessoas (Apelação 000499-21.2007.8.26.05060).

Da mesma forma, no Tribunal de Justiça de Minas Gerais verificamos a aplicação do novo Código Florestal, dando a ele, portanto, aplicabilidade imediata: reconheceu-se sua retroatividade, na área penal, quanto a desmatamento em área de preservação permanente, tipo definido no artigo 38 da Lei 9.605/1998, aplicando-se a *novatio legis in melius* (Apelação Criminal 1.0628.08.012322-5/001 0123225-04.2008.8.13.0628).

Também vem sendo o caso das Cotas de Reserva Ambiental (CRA), instrumento de compensação ambiental criado no Novo Código, as quais já vêm sendo negociadas à título futuro em mercado financeiro virtual (Plataforma BV Trade), instituído no âmbito da Bolsa Verde do Rio de Janeiro (BV-Rio) desde dezembro de 2012<sup>38</sup>. Conforme números apresentados pela própria instituição que mantém a plataforma de negociação em seu site, já seriam cerca de 800 participantes, representando mais de 750 mil ha de CRAs.

---

<sup>38</sup> Informações presentes na Plataforma virtual de negociações: <http://www.bvtrade.org>. Acessada em 30.06.2013

Ademais, tais títulos representativos de reserva legal preservada já estão com sua emissão e negociação regulamentada no Estado do Amazonas – primeiro ente federativo a oficializa-lo, mesmo sem ainda haver regulamentação ou parâmetros nacionais. A Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas nos mês de Setembro de 2013 publicou no Diário Oficial do estado a Portaria SDS/IPAAM n. 001, que regulamenta a emissão de Cotas de Reserva Ambiental (CRAs). Segundo a portaria, o governo do estado permitirá também que produtores no Amazonas façam a compensação de Reserva Legal com cotas provenientes de imóveis em outros estados (Doc. Em Anexo).

Outra situação que corrobora com a necessidade de concessão dessa tutela de urgência é o primeiro caso de implementação do art. 13, caput, I, do Novo Código, dispositivo que apresenta vícios de inconstitucionalidade conforme em item próprio debatido, com a edição do Decreto Presidencial de 24 de abril de 2013 que autoriza a redução da Reserva Legal para até 50% da área de imóveis rurais situados nas Zonas de Consolidação I, II e III do Estado do Pará, definidas em Lei Estadual nº 7.398/2010, que instituiu o Zoneamento Ecológico-Econômico da Zona Leste e Calha Norte daquela unidade federativa. (EM ANEXO)

**Ante o exposto, portanto, a Postulante confia que seja deferida a concessão de medida cautelar, para o efeito de se obter até o julgamento final da presente ação a suspensão da eficácia dos dispositivos da Lei nº 12.651/2012 impugnados nos autos da ADI 4901.**

## **VI – DOS REQUERIMENTOS FINAIS**

Por todo o exposto, e acreditando que a plausibilidade do direito está fartamente demonstrada, bem como o prejuízo a todo o povo brasileiro, requerem e esperam os ora Postulantes:

a) seja acolhida a presente manifestação na qualidade de *amicus curiae* na ADI 4901, com fundamento no art. 7º, §2º, da Lei nº 9.868/99;

b) seja o pedido cautelar da ADI 4901 deferido, sendo assim suspensos os dispositivos legais ora impugnados do Código Florestal, nos termos do art. 10 da Lei nº 9.868/99;

c) seja realizada audiência pública, conforme disposto no art. 9º §1º da Lei nº 9.868/99, com especialistas e autoridades na matéria em comento para discussão dos aspectos científicos e sociais pertinentes;

d) seja julgada procedente a ADI 4901, como providência inerente à salvaguarda da supremacia da Constituição Federal, a fim de que seja reconhecida a inconstitucionalidade dos seguintes dispositivos: art. 12, §§ 4º, 5º, 7º; art. 13, §1º; art. 15; art. 48, §2º; e art. 66, §§ 3º, 5º, II, III e IV e 6º, todos da Lei nº 12.651/2012;

e) seja concedido prazo para sustentação oral, na assentada de julgamento, aos representantes da entidade proponente na qualidade de *amicus curiae*.

Nestes termos,  
pede deferimento.

Brasília/DF, 07 de outubro de 2013.

[Redacted signature area]

## LISTA DE DOCUMENTOS ANEXOS

**Docs. 01** – Estatuto Social, Ata de Eleição da atual Coordenação da Terra de Direitos e procuração judicial.

**Doc. 02** – Estatuto Social, Ata de Eleição da atual Coordenação da AATR e procuração judicial.

**Doc. 03** - Estatuto Social, Ata de Eleição da atual Coordenação da ABRA e procuração judicial.

**Doc. 04** - Estatuto Social, Ata de Eleição da atual Coordenação da Dignitatis e procuração judicial.

**Doc. 05** - Estatuto Social, Ata de Eleição da atual Coordenação da InGá e procuração judicial.

**Doc. 06** - Estatuto Social, Ata de Eleição da atual Coordenação da FASE e procuração judicial.

**Doc. 07** – Decreto Federal de 24 de abril de 2013 - Autoriza a redução da Reserva Legal de imóveis rurais situados nas Zonas de Consolidação I, II e III, definidas na Lei Estadual nº 7.398, de 16 de abril de 2010, do Estado do Pará, que dispõe sobre o Zoneamento Ecológico-Econômico da Zona Leste e Calha Norte do Estado do Pará.

**Doc. 08** - Portaria IPAAM/SDS Nº 1 DE 26/08/2013 - Estabelece no âmbito da SDS e IPAAM, orientações acerca do Programa de Regularização Ambiental dos Imóveis Rurais do Estado do Amazonas – CAR/AM relativamente à aplicação das regras de regularização da Reserva Legal mediante compensação ou desoneração.

**Doc. 09** – Parecer Procuradoria Geral do Estado de Mato Grosso – n. 04/SUBPGMA/2013 – Aplicabilidade da Lei Federal 12.651/2012.

**Doc. 10** - Parecer Procuradoria Geral do Estado de São Paulo – GDOC 18487 - 403348/2013– Aplicabilidade da Lei Federal 12.651/2012.