



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

A **PROCURADORA-GERAL DA REPÚBLICA** em exercício, com fundamento nos artigos 102, I, “a” e “p” e 103, VI, da Constituição Federal, e nos dispositivos da Lei 9.868/99, vem ajuizar **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**, com pedido de **MEDIDA CAUTELAR**, para que esse e. Supremo Tribunal Federal declare a inconstitucionalidade do art. 12, III, “b”, da Lei Complementar nº 343/2008, do Estado do Mato Grosso.

Como será demonstrado, tais dispositivos legais contrariam o disposto nos artigos 186, I e II, e 225, todos da Constituição Federal de 1988, conforme as razões de fato e de direito a seguir expostas.

- DO DISPOSITIVO LEGAL IMPUGNADO -

1. A presente ação direta de inconstitucionalidade tem como objetivo a declaração de inconstitucionalidade do art. 12, III, “b”, da Lei Complementar nº 343/2008, do Estado do Mato Grosso, *verbis*:

A stylized, handwritten signature in black ink, consisting of several fluid, overlapping strokes.

Art. 12 O proprietário ou possuidor de imóvel rural com área de reserva legal cujo percentual seja inferior ao mínimo legal, deve adotar as seguintes alternativas, isoladas ou conjuntamente:

(...)

III – desonerar-se das obrigações previstas nos incisos anteriores, adotando as seguintes medidas:

(...)

b) mediante o depósito, em conta específica do Fundo Estadual do Meio Ambiente - FEMAM, do valor correspondente à área de reserva legal degradada, podendo ser parcelado na forma do regulamento, destinando-se estes recursos exclusivamente à regularização fundiária de Unidades de Conservação.

- DOS FATOS -

2. A Lei Complementar nº 343/2008 instituiu no Estado do Mato Grosso o Programa Estadual de Regularização Ambiental Rural – MT Legal e definiu normas a serem aplicadas ao licenciamento ambiental de imóveis rurais naquele Estado.

3. Entre as mais importantes normas estabelecidas pela referida Lei estão as regras a serem observadas por proprietários ou possuidores de imóveis rurais com área de Reserva Legal inferior ao mínimo legal.

4. Como cediço, a Reserva Legal é uma modalidade de espaço territorial especialmente protegido, cuja principal característica é proporcionar a manutenção, em cada propriedade rural, de uma “reserva de vegetação”.



5. O instituto teve previsão normativa já no Decreto Federal nº 23.793/34, conhecido como “Código Florestal de 1934”, que dispunha em seu art. 23:

“Nenhum proprietário de terras cobertas de matas poderá abater mais de três quartas partes da vegetação existente, salvo o disposto nos arts. 24, 31 e 52.”

6. A Lei 4.771/65 – o “Código Florestal de 1965” – menciona pela primeira vez o termo reserva legal, estabelecendo, em seu art. 44, que:

“Na região Norte e na parte Norte da região Centro-Oeste enquanto não for estabelecido o decreto de que trata o artigo 15, a exploração a corte raso só é permissível desde que permaneça com cobertura arbórea, pelo menos 50% da área de cada propriedade. Parágrafo único. A reserva legal, assim entendida a área de, no mínimo, 50% (cinquenta por cento), de cada propriedade, onde não é permitido o corte raso, deverá ser averbada à margem da inscrição da matrícula do imóvel no registro de imóveis competente, sendo vedada a alteração de sua destinação, nos casos de transmissão, a qualquer título, ou de desmembramento da área.” (grifo nosso)

7. Com a publicação da Medida Provisória 2.166-67, em 2001, novas alterações foram introduzidas na legislação florestal: além da obrigação de recompor e restaurar as reservas legais no interior de cada propriedade, determinou-se, para a Região Amazônica, um aumento de sua extensão – de 50% para 80% da propriedade.

8. Por fim, a Lei 12.651/2012, que revogou a Lei 4.771/1965, manteve no ordenamento jurídico nacional as reservas florestais legais, definindo-as como “áreas localizadas no interior de uma propriedade ou posse rural, com a função de assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos



processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa”.

9. Os percentuais destinados à reserva legal variam conforme a localização do imóvel, correspondendo, na Amazônia Legal, a 80%, no imóvel localizado em área de Floresta, 35% no situado em área de Cerrado e 20% no situado em área de Campos Gerais. Em todas as demais regiões do país, o percentual destinado à reserva florestal legal deve corresponder a 20% do imóvel.

10. A Lei 12.651/2012 estabeleceu que o proprietário ou possuidor do imóvel rural que detinha, em 22 de julho de 2008, área de reserva legal em extensão inferior aos percentuais previstos na legislação poderá regularizar sua situação, adotando as seguintes alternativas, isolada ou cumulativamente: (i) recompor a reserva legal; (ii) permitir a regeneração da vegetação na área de reserva legal e/ou (iii) compensar a reserva legal (art. 66, I, II e III).

11. As medidas indicadas para a compensação da reserva legal na legislação federal atualmente são: (i) aquisição de cota de reserva ambiental – CRA; (ii) arrendamento de área sob o 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 e (iv) cadastramento de outra área equivalente e excedente à Reserva Legal, em imóvel de mesma titularidade ou adquirida em imóvel de terceiro (art. 66, § 5º, I, II, III e IV da Lei 12.651/2012).

12. No entender da Procuradoria-Geral da República, as medidas de compensação previstas na legislação federal são inconstitucionais. O tema é objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4901, de relatoria do e. Ministro Luiz Fux, pendente de julgamento.



13. Ocorre que a legislação do Estado do Mato Grosso, **para além das modalidades de compensação já previstas na legislação federal**, introduz ainda a possibilidade de “desonerar” os proprietários ou possuidores de imóveis rurais do dever de recuperar suas reservas legais, “*mediante o depósito, em conta específica do Fundo Estadual do Meio Ambiente - FEMAM, do valor correspondente à área da reserva legal degradada, podendo ser parcelado na forma do regulamento, destinando-se estes recursos exclusivamente à regularização fundiária de Unidades de Conservação.*”

14. Como será a seguir demonstrado, o dispositivo legal em referência é inconstitucional, pois contém dispositivo que contraria norma geral editada pela União no exercício da competência concorrente para legislar sobre florestas e meio ambiente (art. 24, VI, §§ 1º e 2º da CF/88) e, ainda, afronta o disposto no art. 225, *caput* e incisos I, II, III e VI, bem como o art. 186 da Constituição Federal de 1988.

DO DIREITO

(i) ofensa ao art. 24, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal: inconstitucionalidade por contrariedade à norma geral editada pela União.

15. Nos termos do art. 24 da Constituição da República insere-se no âmbito da competência concorrente da União, dos Estados e dos Municípios legislar sobre florestas e conservação da natureza (art. 24, VI), bem como sobre a responsabilidade por dano ao meio ambiente (art. 24, VIII).

16. A Lei Complementar nº 343/2008 do Estado do Mato Grosso foi editada na vigência da Lei 4.771/1965, que regulamentava a proteção das florestas no Brasil. Como relatado a Lei 4.771/1965 foi objeto de diversas alterações, sendo que a Lei 11.428/2006 modificou a redação do § 6º de seu art. 44, incluindo



no referido dispositivo legal uma possibilidade de desoneração do dever de recuperar ou restaurar a área de reserva legal¹:

“O proprietário rural poderá ser desonerado das obrigações previstas neste artigo, mediante a doação ao órgão ambiental competente de área localizada no interior de unidade de conservação de domínio público, pendente de regularização fundiária, respeitados os critérios previstos no inciso III do caput deste artigo.”

17. Por sua vez, a Lei 12.651/2012, ao dispor sobre “as áreas consolidadas em áreas de reserva legal”, prevê a possibilidade de que o proprietário ou possuidor de imóvel rural, que detinha, em 22 de julho de 2008, área de reserva legal inferior aos percentuais previstos na lei, poderá regularizar a sua situação por meio da recomposição, regeneração ou compensação da área de reserva legal.

18. Conforme relatado, as possibilidades de compensação previstas na legislação federal são as seguintes: (i) aquisição de cota de reserva ambiental – CRA; (ii) arrendamento de área sob o 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 e (iv) cadastramento de outra área equivalente e excedente à Reserva Legal, em imóvel de mesma titularidade ou adquirida em imóvel de terceiro (art. 66, § 5º, I, II, III e IV da Lei 12.651/2012).

19. Assim, o dispositivo legal impugnado cria uma modalidade de “desoneração” do dever de recompor ou regenerar a reserva florestal legal não prevista na legislação federal: o depósito em dinheiro do valor correspondente à área de reserva legal degradada em conta específica do Fundo Estadual do Meio Ambiente – FEMAM.

¹ A Procuradoria – Geral da República suscitou a inconstitucionalidade desse dispositivo legal na ADI 4367, pendente de julgamento.



20. A previsão normativa impugnada amplia indevidamente as hipóteses em que o proprietário rural não precisará manter a reserva legal em seu imóvel, criando uma verdadeira regra geral de compensação, matéria estranha ao âmbito da legislação estadual, à qual compete apenas suplementar a legislação federal.

21. Essa e. Corte já analisou o tema dos limites da competência supletiva da legislação estadual em algumas oportunidades, **tendo sempre reafirmado a impossibilidade de que a norma estadual contrarie a norma geral editada pela União.**

22. Com efeito, no julgamento da ADI 1245, ajuizada contra a Lei Estadual 10.164/94 do Estado do Rio Grande do Sul, esse e. Supremo Tribunal Federal considerou inconstitucional previsão normativa da referida lei que dava definição mais extensa ao conceito de pesca profissional, assentando que “*É inconstitucional lei estadual que amplia definição estabelecida por texto federal, em matéria de competência concorrente*”².

23. Portanto, demonstrada a contrariedade da norma estadual à legislação florestal editada pela União, deve ser declarada a inconstitucionalidade do art. 12, III, “b” da Lei Complementar 343/2008, do Estado do Mato Grosso.

(ii) Da inconstitucionalidade da desoneração do dever de recompor ou regenerar a reserva florestal legal mediante depósito, em dinheiro, do valor correspondente à área de reserva legal degradada: ofensa ao art. 225 caput e § 1º, incisos I, II, III e VII, da Constituição Federal.

24. A norma impugnada constitui patente contrariedade ao disposto no § 3º da Constituição Federal de 1988, que determina explicitamente: “*As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os*

2 ADI 1.245, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 6/4/2005, Plenário, DJ de 26-8-2005.



infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.”

25. Como decorrência da aplicação da norma ora impugnada, aqueles que degradaram ilegalmente as áreas de reserva legal, ao invés de serem obrigados a reparar os danos causados, poderão ser “desonerados” do dever de recompor ou regenerar a reserva legal por meio de compensação financeira. Ou seja, a reparação *in natura*, mesmo que possível ou desejável do ponto de vista ambiental, foi dispensada.

26. Ainda que os recursos financeiros advindos de tal mecanismo sejam destinados, nos termos da lei, à regularização fundiária de unidades de conservação, a medida não traz qualquer benefício ambiental. A consequência direta da desoneração é a diminuição das áreas legalmente protegidas: retira-se a obrigatoriedade do proprietário ou do possuidor de imóvel rural da obrigação de reposição florestal, para suprir a incapacidade do Poder Público de regularizar a situação fundiária de unidades de conservação já criadas.

27. A esse respeito, vale ainda destacar que a legislação estadual prevê que o valor a ser depositado será correspondente ao da área degradada. Todavia, esse valor jamais poderá ser equiparado ao de uma área florestada, rica em biodiversidade.

28. Ademais, os objetivos ambientais da reserva legal - “*uso sustentável dos recursos naturais, conservação e reabilitação dos processos ecológicos, conservação da biodiversidade e abrigo e proteção de fauna e flora nativas*” - não se confundem com as finalidades das unidades de conservação.

29. Estas últimas são definidas como “*espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de*



conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção” (art. 2º - Lei 9.985/2000). A finalidade das unidades de proteção integral é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais (art. 7º, I, Lei 9.985/2000). O objetivo das unidades de uso sustentável, por sua vez, é de compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais (art. 7º, II, Lei 9.985/2000).

30. A importância específica das reservas florestais legais é destacada por Jean Paul Metzger, professor do Departamento de Ecologia da Universidade de São Paulo: *“a conservação em áreas de propriedade privada, de fragmentos de florestas e outros tipos de vegetação nativa é fundamental para proteger, ainda que minimamente, a fauna e a flora originárias de cada região”*³.

31. Assim, o que se pretende com as unidades de conservação é proteger determinados espaços territoriais que apresentem características naturais relevantes. E o que se pretende com a instituição de reservas legais é garantir a permanência de áreas representativas de diversos ecossistemas naturais. Tais objetivos de conservação são complementares, mas não se excluem, nem se confundem.

32. A preservação e restauração dos processos ecológicos essenciais, a preservação da integridade do patrimônio genético nacional, a conscientização pública para a preservação do meio ambiente e a proteção da fauna e da flora, todos objetivos atendidos pela reserva legal, foram elevados à importância constitucional, prescrevendo o art. 225 da Constituição Federal que:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade

³ METZGER, Jean Paul. Bases ecológicas para a “reserva legal”. Revista Ciência Hoje, vol. 31, nº 83, p. 48/49.



o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

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

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

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

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

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

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

33. Ao permitir a desoneração do dever de recompor ou restaurar as reservas de vegetação nativa e representativas dos ecossistemas naturais no interior de cada propriedade, o Poder Público age em desacordo com a determinação constitucional de “restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas” (art. 225, §1º, inciso I): ao invés de restaurar o fragmento de um ecossistema, permite-se que um valor em dinheiro seja transferido a um fundo.

34. A possibilidade de desoneração perpétua da obrigação de recompor ou restaurar a reserva legal leva à inteira desconfiguração deste espaço territorial especialmente protegido, contrariando a obrigação constitucional da



vedação de atividades que comprometam a integridade dos atributos que justificam a proteção de florestas no interior de cada propriedade rural.

35. Portanto, caracterizada a ofensa ao art. 225, § 1º, I, II, III, VI e VII da Constituição Federal, deve ser declarada a inconstitucionalidade do art. 12, III, “b” da Lei Complementar 343/2008, do Estado do Mato Grosso.

(iii) Da inconstitucionalidade por ofensa ao art. 186, III, da Constituição Federal.

36. O art. 186 da Constituição Federal define os requisitos para cumprimento da função social da propriedade rural, estabelecendo que:

Art. 186 A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em Lei, aos seguintes requisitos:

I - aproveitamento racional e adequado;

II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

37. Desta forma, a utilização adequada dos recursos naturais renováveis e a preservação do meio ambiente são requisitos do cumprimento da função social da propriedade e a manutenção de áreas florestadas em seu interior é justamente a concretização desses requisitos.

38. Importa mencionar que a relevância ambiental da reserva florestal legal ultrapassa os objetivos de conservação da natureza. De acordo com Mercadante: “a Reserva Legal é fundamental para a estabilidade ecológica e, conseqüentemente, a exploração em bases sustentáveis do próprio imóvel rural. A Reserva Legal contribui para a conservação e recuperação do solo, o



controle da erosão, o controle do assoreamento dos cursos d'água, a conservação dos corpos d'água e dos mananciais, serve de abrigo para predadores das pragas agrícolas, fornece madeira e outros recursos florestais para uso na propriedade, dentre outros benefícios."⁴

39. O papel da reserva legal no manejo sustentável do próprio imóvel rural e, portanto, no atendimento do princípio da função social da propriedade é apontado por diversos especialistas. Conservando a reserva legal, o proprietário poderá beneficiar-se da coleta de inúmeros frutos nativos e outros produtos (p. ex.: plantas medicinais, materiais para artesanato, madeira para uso na propriedade), além da garantia de melhor controle de pragas agrícolas⁵.

40. A possibilidade conferida ao proprietário rural, de deixar de conservar a reserva florestal legal, representa uma mitigação inconstitucional da função social da propriedade: permite-se que propriedades rurais em que a cobertura vegetal foi integralmente devastada assim continuem, perpetuando-se o padrão de exploração dos recursos naturais que agride o meio ambiente.

41. Por fim, destaque-se que este E. Supremo Tribunal Federal já reconheceu que a reserva florestal legal coaduna-se com o princípio da função social da propriedade, no julgamento do pedido liminar em sede da ADI 1952-0, ajuizada pela Confederação Nacional da Agricultura. O pedido liminar foi indeferido pelo Pleno e, no voto de lavra do Ministro Moreira Alves, ficou consignado que:

“a meu juízo, a relevância da fundamentação jurídica desse pedido de liminar não se apresenta suficiente para concessão dele, dadas as ponderáveis alegações das informações do Exmo. Presidente da República e do

4 MERCADANTE. Maurício. A Medida Provisória nº 1.736 e a legislação florestal. A edificante história de um tiro que saiu pela culatra. Disponível em <http://mau.mercadante.sites.uol.com.br/artigo/MP1736.html>

5 Vários exemplos podem ser citados, entre eles, o da Reserva Renascer, no entorno do Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros (<<http://reservarenascer.com/reserva.htm>> Acesso em 02 abr. 2009).



Congresso Nacional relativas ao disposto no art. 225 da Constituição Federal no tocante ao dever do Poder Público de defender e preservar para as gerações futuras o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e aos meios que o § 1º confere a esse Poder para assegurar a efetividade deste direito, bem como as considerações ali constantes no sentido de que a reserva legal – que decorre da interpretação desses meios constitucionais para a proteção da ecologia, e que, portanto não é desarrazoada nos tempos atuais – se coaduna com a função social da propriedade, sem, em consequência, eliminá-lo ou ferir os princípios da livre iniciativa e da liberdade de ofício, não impede o desenvolvimento econômico, nem viola direito adquirido”⁶.

42. Assim, evidenciada a ofensa ao art. 186 da Constituição Federal de 1988, deve ser declarada a inconstitucionalidade do art. 12, III, “b” da Lei Complementar 343/2008, do Estado do Mato Grosso.

DO PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR

42. O *fumus boni iuris* está devidamente caracterizado pelas razões de direito acima expostas. Quanto ao *periculum in mora*, está configurado tanto pelos danos ambientais irreversíveis, decorrentes da ausência de medidas efetivas de recuperação das reservas legais degradadas, quanto pela insegurança jurídica decorrente da vigência de um mecanismo inconstitucional.

DOS PEDIDOS

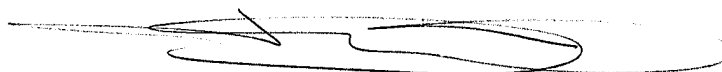
43. Presentes os requisitos exigidos à concessão da medida cautelar, com eficácia *ex nunc*, nos termos previstos no artigo 10 da Lei n.º 9.868/99 e no artigo 170 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, requer-se a suspensão *ad cautelam* do art. 12, III, “b” da Lei Complementar nº 343/2008, do Estado do Mato Grosso.

⁶ ADI 1.952-0, Pleno, 12/08/1999.



44. Requer-se, por fim, que, colhidas as informações necessárias e ouvido o Advogado Geral da União, a teor do que determina o § 3º, do art. 103, da Constituição Federal de 1988, seja determinada a abertura de vista dos autos a esta Procuradoria Geral da República, e que, ao final, seja julgado procedente o pedido, declarando-se a inconstitucionalidade do art. 12, III, “b” da Lei Complementar nº 343/2008, do Estado do Mato Grosso.

Brasília, 16 de julho de 2013

A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke extending to the left.

SANDRA CUREAU

PROCURADORA-GERAL DA REPÚBLICA EM EXERCÍCIO