

ESTADO DE RONDÔNIA
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
Tribunal Pleno / Gabinete Des. Miguel Monico

Processo: 0803243-37.2017.8.22.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (95)

Relator: RENATO MARTINS MIMESSI substituído por INES MOREIRA DA COSTA

Data distribuição: 23/11/2017 09:35:14

Data julgamento: 15/07/2021

Polo Ativo: MPRO - MINISTÉRIO PÚBLICO DE RONDÔNIA e outros

Polo Passivo: ESTADO DE RONDÔNIA e outros

RELATÓRIO

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo procurador-geral de Justiça do Estado de Rondônia em face da Lei Estadual n. 2.027, de 19 de janeiro de 2009.

Aduz que a referida norma teve como fundamento a viabilização da aplicação do regime de compensação para cumprimento da reserva legal, tratado no inciso III do caput do art. 44 da Lei Federal n. 4.771/65 – Código Florestal, na hipótese prevista pelo parágrafo 4º deste artigo da mesma lei.

Notícia que a Lei n. 2.027/2009 permite aos proprietários/possuidores rurais do Estado de Rondônia a compensação das mencionadas áreas de reserva legal por outras áreas, equivalentes em extensão, situadas nas subzonas pertencentes a “zona três” do zoneamento socioeconômico-ecológico do Estado, previsto na Lei Complementar Estadual n. 233/2000.

O órgão responsável pela aprovação da compensação é a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Ambiental – SEDAM, sendo implementada pelo regime de servidão florestal concedida em caráter permanente, a qual deverá ser averbada à margem da inscrição de matrícula do imóvel, no registro de imóveis competente, após anuência da SEDAM, vedada a alteração da destinação da área, nos casos de transmissão a qualquer título, de desmembramento ou de retificação dos limites da propriedade.

Contudo, defende que a norma impugnada dispõe sobre questões de direito ambiental em contrariedade ao que estabelece a Constituição Federal, Constituição Estadual e a Lei Federal existente quanto à matéria (Novo Código Florestal), violando, assim, o art. 8º, XV, art. 9º, I, VI e VIII, e parágrafo único, art. 149, parágrafo único, XII, e art. 218 da Constituição Estadual, bem como os artigos 23, VI, 24, VI e VIII, e parágrafos, art. 170, VI, art. 186, I e II, e art. 225 da Constituição Federal de 1988, e ainda, mais extensivamente, o art. 3º, III, art. 12, art. 17 e art. 66 do Novo Código Florestal (Lei Federal n. 12.651/2012), **revelando-se inconstitucional, no aspecto material.**

Busca, cautelarmente, a suspensão da lei impugnada e, no mérito, a declaração de sua inconstitucionalidade.

A Assembleia legislativa do Estado de Rondônia apresentou manifestação por meio da petição de id. 2951315, na qual afirma que a lei impugnada foi criada com objetivo de viabilizar a aplicação do regime de área de reserva legal, nos termos do que prevê a Lei Federal n. 4.771/65, tendo como objetivo a diminuição de disparidade que se instalou após aumento dos limites impostos para exploração da propriedade rural situada na Amazônia Legal, por meio da Medida Provisória n. 2.166/67, principalmente em razão dos pioneiros que colonizaram a região e tiveram que desmatar para produzir.

Ainda, informa que o parquet não leva em consideração a história de colonização rondoniense ou a importância econômica-produtiva do setor agrícola atingido pela norma da reserva legal, desconsiderando o princípio do poluidor pagador inserido na norma estadual impugnada. Requer que seja indeferida a medida pleiteada, para julgar improcedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta.

A Procuradoria-geral Estado de Rondônia, na pessoa de seu procurador-geral, por meio da petição de id. 2115198, apresentou suas manifestações no sentido de que o antigo Código Florestal (Lei n. 4771/1965), a exemplo do atual Código Florestal (Lei n. 12.651/2012) também autorizava expressamente a compensação de passivos de Reserva Legal mediante doação ao Poder Público de áreas localizadas no interior de Unidades de Conservação pendentes de regularização.

No entanto, defende que com a edição da Lei Estadual nº 2.027/2009, o objetivo maior do legislador nacional, qual seja, promover a regularização fundiária das Unidades de Conservação de domínio público, foi completamente frustrado pelo legislador estadual, que criou uma nova modalidade de compensação de Reserva Legal não prevista na legislação federal, em prejuízo ao meio ambiente e, portanto, em manifesta afronta aos artigos 8º, inciso XIV, e 9º, incisos I, VI e VIII e parágrafo único; 149, parágrafo único, inciso XII, e 218 da Constituição Estadual, bem como os artigos 23, inciso IV, 24, incisos VI e VIII, e parágrafos, 170, inciso VI, 186, incisos I e II, e 225 da Constituição Federal (e, mais extensivamente, ao artigo 44 e seguintes do antigo Código Florestal). Em razão disso, manifestou-se pela procedência do pedido, para que seja declarada a inconstitucionalidade da Lei Estadual n. 2.027/2009.

O Parecer n. 7.183/PJ-2018 (id. 4724219) da Procuradoria de Justiça é pela declaração de inconstitucionalidade da Lei Estadual n. 2.027/2009.

Apesar de requerido na exordial, não houve análise do pedido cautelar de suspensão da eficácia da norma, momento em que foi primeiramente determinada a manifestação dos interessados em razão da particularidade da matéria em questão.

É o relatório.

VOTO

JUÍZA INÊS MOREIRA DA COSTA

De início, registro que considerando a alteração promovida pelo art. 345 do Regimento Interno do Tribunal, passou-se a aplicar às ações diretas de inconstitucionalidade de competência deste Tribunal a legislação destinada ao Supremo Tribunal Federal, o que permite, em casos como o dos autos, o julgamento definitivo da ação, uma vez demonstrada a relevância da matéria e significado especial para a ordem social e segurança jurídica.

Assim, a relevância da questão posta justifica a adoção do rito abreviado do art. 12 da Lei n. 9.868/99, uma vez que não se vê prejuízo à regular instrução do processo, o que faculta a conversão do exame da medida cautelar em julgamento de mérito, já que tratam os autos de matéria eminentemente de direito, cujo tema já está pacificado na Excelsa Corte, tornando conveniente proceder à cognição exauriente da matéria apresentada, máxime por já se encontrar devidamente instruído o feito.

A suposta inconstitucionalidade da Lei Estadual n. 2.027/2009, estaria no fato de que sua redação não observou as regras gerais impostas pelo Código Florestal para concessão de compensação para cumprimento da reserva legal, na medida em que deixou de exigir condicionantes, flexibilizou a possibilidade de transmissão da servidão a qualquer título e determinou a utilização de áreas específicas sem levar em consideração a identidade ecológica da área degradada.

a) Da Lei Estadual 2.027/2009

Veja-se o que dispõe a lei ora impugnada:

Art. 1º. Fica autorizado a compensação da reserva legal de qualquer propriedade rural do Estado de Rondônia por outras áreas, equivalentes em extensão, pendente de regularização fundiária, localizada nas Subzonas pertencentes à Zona Três do

Zoneamento Socioeconômico-ecológico de Rondônia, estabelecido pela Lei Complementar nº233, de 6 de junho de 2000.

Parágrafo único. Para os efeitos desta Lei, consideram-se as disposições e conceitos presentes na Lei Federal nº 4.771, de 15 de setembro de 1965 e Lei Complementar Estadual nº 233, de 2000.

Art. 2º. A Secretaria de Estado do Desenvolvimento Ambiental - SEDAM, é o órgão responsável pela aprovação da compensação de que trata o artigo primeiro, que deverá ser implementada pelo regime de servidão florestal.

§ 1º. Como mecanismo de segurança ao adquirente e ao Estado de Rondônia, para garantir a existência e conservação da área objeto da compensação, bem como sua fiscalização, esta só será permitida pelo regime de servidão florestal em caráter permanente.

§ 2º. A servidão florestal deve ser averbada à margem da inscrição de matrícula do imóvel, no registro de imóveis competente, após anuência da SEDAM, sendo vedada a alteração da destinação da área, nos casos de transmissão a qualquer título, de desmembramento ou de retificação dos limites da propriedade.

Art. 3º. Aplica-se os efeitos desta Lei para o possuidor de propriedade rural, desde que ajustado por Termo de Ajustamento de Conduta, nos termos do § 10 do artigo 16 da Lei Federal nº 4.771, de 1965, sendo também a SEDAM o órgão estadual competente para tanto.

Art.4º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação. (negrito)

Como se vê, a lei ordinária estadual, objeto do presente controle de constitucionalidade, autoriza a compensação da reserva legal de qualquer propriedade rural do Estado de Rondônia por outras áreas, equivalente em extensão, pendente de regularização fundiária, localizadas nas subzonas pertencentes à zona três do zoneamento socioeconômico-ecológico do Estado, estabelecido pela **LC Estadual n. 233/2000 (Lei do zoneamento sócioeconômico-ecológico)**, conforme se vê dos seguintes artigos, *in verbis*:

Art. 9º- A Zona 3 é composta de áreas institucionais, constituídas por aquelas **protegidas de uso restrito e controlado**, previstas em lei e instituídas pela União, Estado e Municípios, abrangendo 83.367,90 km², equivalentes a 34,95 % da área total do Estado.

...

Art. 20 - **As Subzonas da Zona 3 são áreas institucionais, constituídas pelas Unidades de Conservação de uso restrito e controlado**, previstas e instituídas pela União, Estado e Municípios, a seguir definidas.

Art. 21 - **A Subzona 3.1, composta de áreas constituídas pelas Unidades de Conservação de Uso Direto**, abrange 18.081,29 km², equivalentes a 7,58 % da área total do Estado.

Parágrafo único - A Subzona 3.1 terá como diretriz que a utilização dos recursos ambientais obedecerá aos planos e diretrizes específicas das unidades instituídas, tais como: Florestas Estaduais de Rendimento Sustentado, Florestas Nacionais, Reservas Extrativistas e outras categorias estabelecidas no Sistema Nacional de Unidades de Conservação.

Art. 22 - **A Subzona 3.2, composta de áreas constituídas pelas Unidades de Conservação de Uso Indireto**, abrange 23.752,50 km², equivalentes a 9,96 % da área total do Estado.

Parágrafo único - A Subzona 3.2 terá como diretriz que a utilização das áreas deve limitar-se às finalidades das unidades instituídas, tais como: Estações Ecológicas, Parques e Reservas Biológicas, Patrimônio Espeleológico, Reservas Particulares do Patrimônio Natural e outras categorias estabelecidas pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação.

Art. 23 - **A Subzona 3.3, composta de áreas constituídas pelas Terras Indígenas**, abrange 41.534,11 km², equivalentes a 17,41 % da área total do Estado.

Parágrafo único - A Subzona 3.3 terá como diretriz que a utilização dos recursos naturais está limitada por lei, onde seu aproveitamento somente poderá ser efetuado se autorizado ou concedido pela União.

O *parquet* defende que a Lei Ordinária Estadual n. 2.027/2009, viola o art. 8º, XV, art. 9º, I, VI e VIII, e parágrafo único, art. 149, parágrafo único, XII, e art. 218 da Constituição Estadual, e de lesão ao art. 23, VI, 24, VI e VIII e parágrafos, art. 170, VI, art. 186, I e II, e art. 225 da Constituição Federal de 1988 e, ainda, mais extensivamente, ao art. 3º, III, art. 12, art. 17 e art. 66 do Novo Código Florestal (Lei Federal n. 12.651/2012), revelando-se materialmente inconstitucional.

b) Da Competência Concorrente dos Entes para Legislar Sobre Defesa do Meio Ambiente

Nos termos do art. 225 da CF/88, todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

No mesmo sentido é a Constituição do Estado de Rondônia, que em seu art. 218 prescreve que a preservação do meio ambiente, a proteção dos recursos naturais, de forma a evitar o seu esgotamento e a manutenção do equilíbrio ecológico são de responsabilidade do Poder Público e da comunidade, para uso das gerações presentes e futuras.

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental, mesmo que não esteja inserido no Capítulo dos Direitos Individuais (artigo 5º), nem dos Direitos Sociais (artigo 6º). Portanto, ao se assegurar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado está sendo protegido, também, o direito individual à vida e à dignidade humana.

Ainda, se extrai outro preceito presente no Direito Ambiental e de suma importância em nosso ordenamento jurídico, qual seja, o da intervenção estatal obrigatória na proteção do meio ambiente, sendo, pois, decorrência da natureza indisponível deste bem. Assim, deve o Poder Público atuar na defesa do meio ambiente, tanto no âmbito administrativo, quanto nos âmbitos legislativo e jurisdicional, adotando políticas públicas e os programas de ação necessários para cumprir esse dever imposto constitucionalmente.

Deve-se acrescentar o fato de que o legislador constituinte de 1988, no que se refere ao tema meio ambiente, não pretendeu desqualificar os recursos naturais como parte integrante da infraestrutura para o desenvolvimento nacional, pois, ao se analisar o art. 170 da CF/88, que delimita os princípios que regem a atividade econômica, subordinou-a à defesa ambiental (inciso VI). Assim, o que se busca é a sustentabilidade, integrando a preservação para a atual e futuras gerações, com a utilização racional do patrimônio ambiental, sob o enfoque econômico, social e ambiental.

Além da previsão constitucional sobre o tema ambiental, há uma diversidade de leis infraconstitucionais no ordenamento jurídico nacional, com o intuito de proteção do meio ambiente. O art. 24, inciso VI, da Constituição Federal estabelece competência concorrente da União, Estados e Municípios para legislar sobre proteção do meio ambiente.

A Constituição do Estado de Rondônia também possui dispositivo no mesmo sentido, respeitando as normas gerais criadas pela União, senão vejamos, *in verbis*:

Art. 9º Compete, ainda, ao Estado legislar, **de forma concorrente, respeitadas as normas gerais da União**, sobre:

...

VI - florestas, caça, pesca, fauna e conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção ao meio ambiente e controle da poluição;

VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico, paisagístico e cultural;

...

Parágrafo único - Inexistindo lei federal sobre normas gerais, a competência do Estado é plena para atender as suas peculiaridades. (negrito)

Especificamente no caso em análise, as normas gerais sobre compensação de reserva legal foram estabelecidas ainda na vigência do Código Florestal anterior (Lei n. 4.771/65), e foi em sua vigência que a Lei Estadual ora impugnada foi editada.

No entanto, com a entrada em vigor do novo Código Florestal, há de se observar as regras dispostas na LINDB - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei 4.657/1942, com alterações legislativas):

Art. 2º Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue.

§ 1º A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior.

§ 2º A lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior.

Percebe-se que a lei federal, que estabeleceu regramento geral sobre a matéria (Lei n. 12.651/2012), apenas revogou de forma expressa o antigo Código Florestal.

No entanto, no sistema federativo consagrado pela Constituição, havendo possibilidade de legislação concorrente, e cabendo à União estabelecer normas gerais, as leis estaduais, editadas no exercício da competência suplementar, **haverão de se conformar àquelas diretrizes gerais, ou seja, se há ou não compatibilidade**. Assim, ainda que União e Estado atuem nas respectivas esferas de competência, poderá uma lei estadual ser considerada inválida, em virtude de descompasso com a lei federal.

“A norma estadual ou municipal é inválida não pelo fato de contrariar materialmente a lei nacional, mas por, ao assim proceder, atuar fora de sua competência constitucional de suplementar (complementar) as linhas gerais definidas pela União.” (Min. Dias Toffoli, na ADI 3937/SP).

E quando se discute questão afeta à proteção ambiental, a legislação federal, via de regra, confere uma proteção mínima, incumbindo à legislação estadual e municipal apenas intensificar o grau de proteção, não podendo, no entanto, diminuir essa proteção. Ou seja, no âmbito da competência concorrente, uma lei estadual que esteja suplementando a lei federal poderá estabelecer um tratamento mais restritivo (rigoroso) do que aquele que foi imposto pelas normas gerais da União.

O Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento da ADI 3355, reconheceu a possibilidade de os Estados, em caso de competência legislativa concorrente, estabelecerem medidas mais restritivas que as estabelecidas pela legislação federal, in verbis:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL 4.341/2004, DO RIO DE JANEIRO. OBRIGAÇÃO DAS EMPRESAS DE FIBRIO-CIMENTOS PELOS DANOS CAUSADOS À SAÚDE DOS TRABALHADORES. EXERCÍCIO LEGÍTIMO DA COMPETÊNCIA DOS ESTADOS PARA SUPLEMENTAREM A LEGISLAÇÃO FEDERAL. ARGUIÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE. 1. Ante a declaração incidental de inconstitucionalidade do art. 2º da Lei 9.055/95 (ADPF 109, Rel. Min. Edson Fachin, Pleno, Dje 31.01.2019), **não invade a competência da União prevista nos arts. 24, V, VI e XII, da Constituição da República, a legislação estadual que, suplementando a lei federal, impõe regra restritiva de comercialização do amianto**. Precedentes. 2. Trata-se de competência concorrente atribuída à União, aos Estados e Distrito Federal para legislar sobre produção, consumo, proteção do meio ambiente e proteção e defesa da saúde, tendo os Municípios competência para suplementar a legislação federal e estadual no que couber. Precedentes. 3. Espaço constitucional deferido ao sentido do federalismo cooperativo inaugurado pela Constituição Federal de 1988. **É possível que Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, no exercício da competência que lhes são próprias, legislem com o fito de expungirem vácuos**

normativos para atender a interesses que lhe são peculiares, haja vista que à União cabe editar apenas normas gerais na espécie. Precedentes. 4. Ação direta julgada improcedente. (STF - ADI: 3355 RJ 0004983-17.2004.1.00.0000, Relator: EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 18/08/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 16/12/2020) (negrito)

Assim, os Estados só poderiam complementar a legislação federal, sem contrariá-la, podendo ampliar critérios de proteção ambiental, mas nunca reduzi-lo. Desta forma, lei estadual que trata sobre compensação de reserva legal não pode reduzir as regras de proteção ao meio ambiente, devendo, com a entrada em vigor do novo código florestal, ser realizada uma interpretação de sua compatibilidade quanto à nova legislação federal.

c) Da Disciplina da Reserva Legal no Direito Brasileiro

A reserva legal consubstancia restrição ao direito de propriedade, visando à preservação do meio ambiente como um todo, porquanto se presta a garantir e a reabilitar o processo ecológico. A preservação do meio ambiente constitui um dos pressupostos de cumprimento da função social da propriedade rural, da qual a instituição e registro da reserva legal é verdadeira técnica de preservação ambiental para o presente e para o futuro.

O art. 2º, § 2º, do novo Código Florestal - Lei 12.651/2012, define reserva legal como sendo:

III - Reserva Legal: área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, delimitada nos termos do art. 12, com a função de assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa;

Já o artigo 12 do mesmo diploma legal estabelece que todo imóvel rural deve manter área com cobertura de vegetação nativa, a título de Reserva Legal, obrigação essa que se estende, inclusive, ao possuidor ou ocupante, admitindo-se sua exploração econômica apenas por manejo sustentável:

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

I - localizado na Amazônia Legal:

- a) 80% (oitenta por cento), no imóvel situado em área de florestas;
- b) 35% (trinta e cinco por cento), no imóvel situado em área de cerrado;
- c) 20% (vinte por cento), no imóvel situado em área de campos gerais;

A exploração econômica da reserva legal é admitida (§ 1º do art. 17), exigindo-se, no entanto, o manejo sustentável, previamente aprovado pelo órgão competente do SISNAMA, de acordo com as modalidades previstas no art. 20 da Lei 12/2012:

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

§ 1º. Admite-se a exploração econômica da Reserva Legal mediante manejo sustentável, previamente aprovado pelo órgão competente do Sisnama, de acordo com as modalidades previstas no art. 20.

O Código Florestal anterior - **Lei n. 4771/65**, em sua redação original, previa que na região Norte deveria ser mantida uma cobertura arbórea de pelo menos 50% da área. Ainda que não tivesse o nome de reserva legal, já era uma espécie de limitação administrativa semelhante à instituída pelo novo Código Florestal.

A Lei n. 7.803/1989, que acrescentou e alterou diversos dispositivos do Código Florestal de 1965, passou a definir essa área como "reserva legal", exigindo a sua averbação à margem da inscrição da matrícula do imóvel no registro de imóveis competente (artigos 16 e 44).

A partir de 1996 o Brasil passou a disciplinar, através de Medidas Provisórias, a área de reserva legal, alterando o Código Florestal então vigente.

A primeira delas foi a MP de n. 1.511, de 15/07/1996, aumentando de 50% para 80% a área de reserva legal nas áreas de floresta (art. 44 § 2º).

Em seguida, a **MP 1.605-30, de 19/11/1998 criou a possibilidade de compensação de reserva legal na Amazônia**. Posteriormente, foram editadas as MPs de n. 1.735 e 1.885.

A **MP 1.956-51, de 26/05/2000, criou regras para a compensação da reserva legal**, tendo ocorrido algumas modificações por meio da **Lei n. 11.428/2006**, sendo importante trazer o seu teor, porque foi em sua vigência (reeditada), que foi promulgada a lei que ora se questiona. Todas essas alterações legislativas encontram-se inseridas no Código Florestal anterior:

"Art. 16. As florestas e outras formas de vegetação nativa, ressalvadas as situadas em área de preservação permanente, assim como aquelas não sujeitas ao regime de utilização limitada ou objeto de legislação específica, são suscetíveis de supressão, desde que sejam mantidas, a título de reserva legal, no mínimo:

I - oitenta por cento, na propriedade rural situada em área de floresta localizada na Amazônia legal.

II - trinta e cinco por cento, na propriedade rural situada em área de cerrado localizada na Amazônia Legal, sendo no mínimo vinte por cento na propriedade e quinze por cento na forma de compensação em outra área, desde que esteja localizada na mesma microbacia, e seja averbada nos termos do § 7º deste artigo;

[...]

§ 2º A vegetação da reserva legal não pode ser suprimida, podendo apenas ser utilizada sob regime de manejo florestal sustentável, de acordo com princípios e critérios técnicos e científicos estabelecidos no regulamento, ressalvadas as hipóteses previstas no § 3º deste artigo, sem prejuízo das demais legislações específicas.

[...]

§ 5º O Poder Executivo, se for indicado pelo Zoneamento Ecológico Econômico-ZEE e pelo Zoneamento Agrícola, ouvidos o CONAMA, o Ministério do Meio Ambiente e o Ministério da Agricultura e Abastecimento, poderá:

I - reduzir, para fins de recomposição, a reserva legal, na Amazônia Legal, para até cinquenta por cento da propriedade, excluídas, em qualquer caso, as Áreas de Preservação Permanente, os ecótonos, os sítios e ecossistemas especialmente protegidos, os locais de expressiva biodiversidade e os corredores ecológicos; e

II - ampliar as áreas de reserva legal, em até cinquenta por cento dos índices previstos neste Código, em todo o território nacional;

§ 6º Será admitido, pelo órgão ambiental competente, o cômputo das áreas relativas à vegetação nativa existente em área de preservação permanente no cálculo do percentual de reserva legal, desde que não implique em conversão de novas áreas para o uso alternativo do solo, e quando a soma da vegetação nativa em área de preservação permanente e reserva legal exceder a:

I - oitenta por cento da propriedade rural localizada na Amazônia Legal;

[...]

§ 8º A área de reserva legal deve ser averbada à margem da inscrição de matrícula do imóvel, no registro de imóveis competente, sendo vedada a alteração de sua destinação, nos casos de transmissão, a qualquer título, de desmembramento ou de retificação da área, com as exceções previstas neste Código.

[...]

"Art. 44. O proprietário ou possuidor de imóvel rural com área de floresta nativa, natural, primitiva ou regenerada ou outra forma de vegetação nativa em extensão inferior ao estabelecido nos incisos I, II, III e IV do art. 16, ressalvado o disposto nos seus §§ 5º e 6º, deve adotar as seguintes alternativas, isoladas ou conjuntamente:

I - recompor a reserva legal de sua propriedade mediante o plantio, a cada três anos, de no mínimo 1/10 da área total necessária à sua complementação, com espécies nativas, de acordo com critérios estabelecidos pelo órgão ambiental estadual competente;

II - conduzir a regeneração natural da reserva legal; e

III - compensar a reserva legal por outra área equivalente em importância ecológica e extensão, desde que pertença ao mesmo ecossistema e esteja localizada na mesma microbacia, conforme critérios estabelecidos em regulamento.

[...]

§ 4º Na impossibilidade de compensação da reserva legal dentro da mesma microbacia hidrográfica, deve o órgão ambiental estadual competente aplicar o critério de maior proximidade possível entre a propriedade desprovida de reserva legal e a área escolhida para compensação, desde que na mesma bacia hidrográfica e no mesmo Estado, atendido, quando houver, o respectivo Plano de Bacia Hidrográfica, e respeitadas as demais condicionantes estabelecidas no inciso III.

§ 5º A compensação de que trata o inciso III deste artigo, deverá ser submetida à aprovação pelo órgão ambiental estadual competente, e pode ser implementada mediante o arrendamento de área sob regime de servidão florestal ou reserva legal, ou aquisição de cotas de que trata o artigo 44B.

§ 6º 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 deste artigo."(NR).

[...]

"Art. 44C. O proprietário ou possuidor que, a partir da vigência da Medida Provisória no 1.736-31, de 14 de dezembro de 1998, suprimiu, total ou parcialmente florestas ou demais formas de vegetação nativa, situadas no interior de sua propriedade ou posse, sem as devidas autorizações exigidas por Lei, não pode fazer uso dos benefícios previstos no inciso III do art. 44." (NR)

Veja-se que o § 6º do art. 44 do antigo Código Florestal passou a prever a possibilidade de compensação da reserva legal por meio de **doação de área localizada no interior de unidades de conservação de domínio público**. E estabeleceu que somente as áreas desmatadas até 14/12/1998 poderiam ser compensadas.

O novo Código Florestal (Lei n. 12.651/2012) manteve o direito à compensação da reserva legal para todos os imóveis que antes da sua expedição não tinham a área de reserva legal nos percentuais exigidos, estabelecendo como marco temporal da degradação da área a data de 22/07/2008 (enquanto na MP n. 1956 era até 14/12/1998):

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

alternativas, isolada ou conjuntamente:

I - recompor a Reserva Legal;

II - permitir a regeneração natural da vegetação na área de Reserva Legal;

III - compensar a Reserva Legal.

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

§ 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.

§ 7º A definição de áreas prioritárias de que trata o § 6º buscará favorecer, entre outros, a recuperação de bacias hidrográficas excessivamente desmatadas, a criação de corredores ecológicos, a conservação de grandes áreas protegidas e a conservação ou recuperação de ecossistemas ou espécies ameaçados.

§ 8º Quando se tratar de imóveis públicos, a compensação de que trata o inciso III do caput poderá ser feita mediante concessão de direito real de uso ou doação, por parte da pessoa jurídica de direito público proprietária de imóvel rural que não detém Reserva Legal em extensão suficiente, ao órgão público responsável pela Unidade de Conservação de área localizada no interior de Unidade de Conservação de domínio público, a ser criada ou pendente de regularização fundiária.

Cabe observar que o referido dispositivo normativo federal teve sua constitucionalidade reconhecida no julgamento conjunto da **ADC 42/DF** e das **ADIs 4.901/DF, 4.902/DF, 4.903/DF e 4.937/DF** pelo Supremo Tribunal Federal.

Portanto, de acordo com esse dispositivo, a compensação de reserva legal pode se dar de quatro formas:

1) mediante aquisição de Cota de Reserva Ambiental - CRA;

2) por arrendamento de área sob regime de servidão ambiental ou Reserva Legal;

3) por meio de 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; e

4) De Doação ao Poder Público de Área Localizada no Interior de Unidade de Conservação de Domínio Público Pendente de Regularização Fundiária

As unidades de conservação podem ser instituídas sobre propriedade particular, caso em que deve haver a respectiva indenização ou desapropriação. Portanto, quando a legislação fala em ser possível a compensação de reserva legal em unidade de conservação pendente de regularização fundiária, refere-se somente a essas unidades que passaram ao domínio público sem que houvesse o devido processo de desapropriação.

Assim, o proprietário rural que não tiver o percentual exigido de reserva legal, ao invés da recomposição ou da regeneração natural da área, poderá optar pela **doação do percentual que lhe falta em área de unidade de conservação que ainda não tenha sido regularizada.**

E é sobre essa última espécie, de doação ao poder público, que trata a norma ora impugnada, Lei 1.027/2009, já que permite a compensação da reserva legal de qualquer propriedade rural do Estado de Rondônia por outras áreas, equivalentes em extensão, **pendente de regularização fundiária**, localizada nas Subzonas pertencentes à Zona Três do Zoneamento Socioeconômico-ecológico de Rondônia.

O quadro a seguir apresenta um comparativo das três legislações:

Código florestal antigo	Lei Estadual 2.027/2009	Novo Código Florestal
<p>Art. 44 § 6º 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 deste artigo</p>	<p>Art. 1º. Fica autorizado a compensação da reserva legal de qualquer propriedade rural do Estado de Rondônia por outras áreas, equivalentes em extensão, pendente de regularização fundiária, localizada nas Subzonas pertencentes à Zona Três do Zoneamento Socioeconômico-ecológico de Rondônia, estabelecido pela Lei Complementar nº233, de 6 de junho de 2000.</p> <p>Art. 2º. A Secretaria de Estado do Desenvolvimento Ambiental - SEDAM, é o órgão responsável pela aprovação da compensação de que trata o artigo primeiro, que deverá ser implementada pelo regime de servidão florestal.</p>	<p>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:</p> <p>III - doação ao poder público de área localizada no interior de Unidade de Conservação de domínio público pendente de regularização fundiária;</p>

d) Dos Requisitos Condicionantes Previstos nos §§ 5º ao 9º do art. 66 do Código Florestal

O art. 15 do novo Código Florestal permite a compensação da área de preservação permanente na reserva legal, desde que atendidas algumas condicionantes, especificamente em seu art. 66, §§ 5º a 7º.

De início, a compensação só se admite: I - **de área equivalente em extensão à área da reserva legal a ser compensada;** II - **que esteja localizada no mesmo bioma;** III - **se fora do Estado, deve estar localizada em áreas identificadas como prioritárias pela União ou pelos Estados.**

Além dos já mencionados acima, podemos citar ainda a necessidade de **Inscrição do proprietário no CAR** (cadastro ambiental rural), nos termos do §5º do art. 66 da Lei n. 12.651/2012 e a **vedação** da utilização da compensação como forma de viabilizar a conversão de novas áreas para uso alternativo do solo, nos termos do §9º do art. 66 da Lei n. 12.651/2012.

A lei estadual impugnada não traz em seu corpo todos os pressupostos para concessão da compensação pelo órgão ambiental estadual, como descrito em lei federal, apenas se restringe a tratar sobre as áreas que podem ser utilizadas na compensação da reserva legal, *in verbis*:

Lei Complementar Estadual n. 233/2000

Art. 1º. Fica autorizado a compensação da reserva legal de qualquer propriedade rural do Estado de Rondônia por outras áreas, equivalentes em extensão, pendente de regularização fundiária, **localizada nas Subzonas pertencentes à Zona Três do Zoneamento Socioeconômico-ecológico de Rondônia, estabelecido pela Lei Complementar nº233, de 6 de junho de 2000.** (negrito)

Apesar de não ter tratado dos outros requisitos, os quais devem ser observados em razão da Lei n. 12.651/2012, percebe-se que a norma impugnada, em seu art. 1º, § 1º, prescreve a necessidade de serem observadas as disposições e conceitos do Código Florestal à época vigente, *in verbis*:

Parágrafo único. Para os efeitos desta Lei, consideram-se as disposições e conceitos presentes na Lei Federal nº 4.771, de 15 de setembro de 1965 e Lei Complementar Estadual nº 233, de 2000.(negrito)

Desta forma, além de os interessados terem que cumprir com o disposto na lei federal, como previsto no parágrafo único do art. 1º, restringiu a utilização de áreas para compensação em mesmo bioma, as quais encontram-se localizadas na Subzonas pertencentes à Zona Três do Zoneamento Socioeconômico-ecológico de Rondônia, que, nos termos da Lei Complementar Estadual n. 233/2000 são: **Florestas Estaduais de Rendimento Sustentado, Florestas Nacionais, Estações Ecológicas, Parques e Reservas Biológicas, Patrimônio Espeleológico, Reservas Particulares do Patrimônio Natural e Terras Indígenas.**

O inciso IV do § 5º do art. 66 do Código Florestal de 2012, prescreve que a compensação deve ser realizada com vegetação nativa estabelecida, em regeneração ou recomposição, desde que localizada **no mesmo bioma**. Neste ponto, por meio da **ADI 4903**, o STF interpretou a passagem da lei que trata sobre “mesmo bioma”, como sendo área que possui **identidade ecológica**.

Assim, ao fazer a análise do pedido de compensação de reserva legal, o órgão ambiental estadual (que no caso do Estado de Rondônia é a SEDAM), deve levar em conta todas as condicionantes exigidas pelo novo Código Florestal.

A Lei Federal n. 12.651/2012 busca a recomposição, compensação de área de reserva legal, levando em consideração a identidade ecológica da área degradada.

Os biomas constituem grandes extensões de território nacional, de forma que uma propriedade localizada no estado de Roraima pode ter sua Reserva Legal compensada em Rondônia, se ambas estiverem localizadas no mesmo bioma amazônico e possuem a mesma identidade ecológica.

A despeito disso, a Lei n. 2.027/2009 tornou possível a compensação de reserva legal de modo mais restrito do que a norma federal, na medida em que autoriza sua implementação apenas nas Florestas Estaduais de Rendimento Sustentado, Florestas Nacionais, Estações Ecológicas, Parques e Reservas Biológicas, Patrimônio Espeleológico, Reservas Particulares do Patrimônio Natural e Terras Indígenas.

Desta forma, quando a legislação estadual, na sua atuação suplementar, restringe a utilização do meio ambiente, visando sua proteção, não há irregularidade que caracterize uma inconstitucionalidade.

No entanto, a lei ora impugnada permite a **utilização de Terras Indígenas para compensação de reserva legal**, o que influencia diretamente nas regras de ocupação e demarcação territorial dos povos indígenas. Essas terras, por possuírem um regimento próprio, não podem ser utilizadas na compensação de reserva legal.

Isso porque a própria Constituição Federal prescreve que à União cabe o papel de proteção e demarcação dos limites daquela:

Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, **competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.**

...

§ 2º As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios **destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes.**

§ 4º **As terras de que trata este artigo são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis.**

...

§ 6º **São nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras a que se refere este artigo, ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, ressalvado relevante interesse público da União, segundo o que dispuser lei complementar, não gerando a nulidade e a extinção direito a indenização ou a ações contra a União, salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa-fé.** (negrito)

Neste ponto, quando o legislador estadual possibilita a utilização das terras indígenas para compensação de reserva legal, contraria a própria Constituição Federal, demonstrando a inconstitucionalidade da referida autorização.

A autorização de utilização de terras indígenas para compensação de reserva legal dada por meio de lei estadual deve ser analisada sob o aspecto protecionista diferenciado das terras indígenas dado pela norma constitucional (art. 231), assim como por regras protetivas impostas em normas internacionais que o Brasil é signatário (Convenção n.169 da OIT e da Declaração das Nações Unidas sobre Direitos dos Povos Indígenas).

Assim, a referida previsão se mostra contrária aos preceitos da Constituição Federal, em seu particular o art. 231, sendo inconstitucional a utilização de terras indígenas para compensação de reserva legal.

e) Da Inconstitucionalidade da Instituição da Compensação de Reserva Legal pelo Regime de Servidão

Conforme já mencionado, o novo Código Florestal instituiu quatro formas de compensação da área de reserva legal, em seu § 5º do art. 6º, *in verbis*:

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; (negritamos)

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.

Ocorre que a lei estadual impugnada (Lei n. 2.027/2009) previu que a compensação da reserva legal seja feita pelo regime de servidão florestal:

Art. 2º. A Secretaria de Estado do Desenvolvimento Ambiental - SEDAM, é o órgão responsável pela aprovação da compensação de que trata o artigo primeiro, **que deverá ser implementada pelo regime de servidão florestal.** (negrito)

No entanto, as áreas localizadas no interior de unidades de conservação, pendentes de regularização, nos termos do inciso III do §5º do art. 66 da Lei n. 12.651/2012, apenas podem ser utilizadas para compensação de reserva legal **se doadas ao Poder Público.**

Ao contrário disso, o legislador estadual criou mais uma forma de compensação de reserva legal, ao possibilitar a implementação compensação por meio do regime de servidão florestal.

O Código Florestal não trata sobre a **servidão florestal** como forma de compensação de área pendente de regularização. Mas possibilita a compensação apenas quando houver a **doação** da área pendente de regularização ao poder público, havendo, assim, a transferência da propriedade.

Percebe-se que são institutos distintos, pois na servidão florestal haverá uma autolimitação de uso de terras por parte dos proprietários para a preservação ambiental, mas não ocorrerá transferência de propriedade. Ao contrário, quando se fala em doação, trata-se de mudança de propriedade, na qual o imóvel a ser protegido passa para domínio público.

O instituto da servidão florestal já era previsto no antigo Código Florestal, que previa expressamente a forma de transferência de imóveis submetidos ao regime de servidão, ainda não transmitidos ao domínio público:

Art. 44-A. O proprietário rural poderá instituir **servidão florestal**, mediante a qual voluntariamente renuncia, em caráter permanente ou temporário, a direitos de supressão ou exploração da vegetação nativa, localizada fora da reserva legal e da área com vegetação de preservação permanente.

§1º A limitação ao uso da vegetação da área sob regime de servidão florestal deve ser, no mínimo, a mesma estabelecida para a Reserva Legal.

§2º A servidão florestal deve ser averbada à margem da inscrição de matrícula do imóvel, no registro de imóveis competente, após anuência do órgão ambiental estadual competente, sendo vedada, durante o prazo de sua vigência, a alteração da destinação da área, nos casos de **transmissão a qualquer título**, de desmembramento ou de retificação dos limites da propriedade.

A Lei Estadual n. 2.027/2009, em seu § 2º do art. 2º, simplesmente transcreveu parte da norma federal vigente quando permite **a transmissão a qualquer título de toda e qualquer área**, senão vejamos:

Art. 2º ...

§ 2º. **A servidão florestal** deve ser averbada à margem da inscrição de matrícula do imóvel, no registro de imóveis competente, após anuência da SEDAM, sendo vedada a alteração da destinação da área, **nos casos de transmissão a qualquer título**, de desmembramento ou de retificação dos limites da propriedade.

Nos termos do § 2º do art. 44-A do novo Código Florestal, o proprietário rural que instituir servidão florestal deverá averbá-la à margem da inscrição de matrícula do imóvel, no registro de imóveis competente.

Por sua vez, a lei n. 6.938/81, que dispõe sobre Política Nacional do Meio Ambiente, assim prescreve, *in verbis*:

Art. 9º-A. O proprietário ou possuidor de imóvel, pessoa natural ou jurídica, pode, por instrumento público ou particular ou por termo administrativo firmado perante órgão integrante do Sisnama, limitar o uso de toda a sua propriedade ou de parte dela para preservar, conservar ou recuperar os recursos ambientais existentes, instituindo servidão ambiental.

...

Art. 9º-B. A servidão ambiental poderá ser onerosa ou gratuita, temporária ou perpétua.

§ 1º O prazo mínimo da servidão ambiental temporária é de 15 (quinze) anos.

§ 2º A servidão ambiental perpétua equivale, para fins creditícios, tributários e de acesso aos recursos de fundos públicos, à Reserva Particular do Patrimônio Natural - RPPN, definida no art. 21 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000 (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm#art21).

§ 3º **O detentor da servidão ambiental poderá aliená-la, cedê-la ou transferi-la, total ou parcialmente, por prazo determinado ou em caráter definitivo, em favor de outro proprietário ou de entidade pública ou privada que tenha a conservação ambiental como fim social.**

Art. 9º-C. **O contrato de alienação, cessão ou transferência da servidão ambiental deve ser averbado na matrícula do imóvel.** (negritamos)

A lei Política Nacional do Meio Ambiente foi alterada com base justamente no novo Código Florestal, demonstrando que a transmissão do imóvel rural que se encontra com regime de servidão ambiental pode se dar por meio da alienação.

A título de esclarecimento, quando o Código fala em unidade de conservação pendente de regularização fundiária está se referindo àquelas unidades que foram instituídas sobre propriedade particular, porém ainda não houve a desapropriação ou indenização.

Se o imóvel particular sobre o qual foi constituída uma Unidade de Conservação ainda não foi desapropriado, conforme estabelece a lei, embora possua servidão ambiental averbada (o que restringe o uso da propriedade), o proprietário particular ainda tem o domínio sobre ele, podendo fazer transmissão da propriedade a terceiro a qualquer título. Neste ponto, não há irregularidade na redação dada ao dispositivo, possibilitando a transmissão de domínio ou posse a qualquer título em imóvel que se encontra sob regime de servidão.

No entanto, se pretender utilizar esse imóvel como área de compensação de reserva legal, somente tem como alternativa doá-lo ao poder público que instituiu a unidade de conservação. A simples averbação da servidão não servirá para consolidar a compensação.

Deve-se levar em conta que o Código Florestal anterior já previa a desoneração das obrigações ambientais por meio da doação de áreas ao poder público (art. 44, § 6º). Assim, quando da criação da lei estadual, já havia vícios de inconstitucionalidade em razão de que a lei federal vigente já instituía a possibilidade de compensação de reserva legal apenas por meio de doação de áreas ao Poder Público.

Com o advento da lei federal n. 12.651/2012, houve a permanência desta regra de compensação de área pendente de regularização fundiária apenas por meio da doação, razão pela qual a legislação estadual permaneceu incompatível com as regras dadas pela lei federal.

Portanto, considerando que a Constituição Federal (art. 24, VI, daCF/88) e a Constituição do Estado de Rondônia (art. 9º da CE) determinaram que compete à União legislar sobre normas gerais em matéria de proteção ao meio ambiente, cabendo aos Estados suplementar as referidas normas, verifica-se que, no presente caso, o Estado usurpou os limites de sua competência suplementar, quando criou nova modalidade de compensação não prevista no Código Florestal (antigo e novo), razão pela qual a Lei Estadual n. 2.027/2009 padece de vício de inconstitucionalidade.

CONCLUSÃO

Em face do exposto, **julga-se procedente** o pedido formulado pelo Ministério Público do Estado para declarar a inconstitucionalidade da Lei Ordinária Estadual n. 2.027/2009, **com efeito *ex tunc***.

É como voto.

JUIZ JOSÉ GONÇALVES DA SILVA FILHO

Acompanho.

DESEMBARGADOR ROWILSON TEIXEIRA

Acompanho a eminente relatora.

DESEMBARGADOR SANSÃO SALDANHA

Senhor Presidente,

Diante da motivação da juíza Inês Moreira, não há a menor dúvida de que essa legislação padece do vício máximo que se pode esperar de uma legislação. Por sinal está aqui, os indivíduos que estão levando a gestão do interesse público estão perdidos. Ou perdidos, ou agindo muitas vezes de má-fé. O certo é que parece que enquanto não sentirem a dor não saberão ou não saberemos, talvez possamos dizer dessa maneira gerir esse interesse ambiental que em termos de futuro para o Brasil para o nosso país é de uma importância muito grande. Em termos anacrônicos, em termos de passado nós estamos vendo que a Europa hoje padece dessa má gestão do meio ambiente. A Alemanha, país desenvolvido de primeiro mundo, e outros países; hoje, a população está morrendo por conta da má condução dos interesses ambientais.

Não se sabe o que vale mais hoje em dia, a pecuária, o agrário; o certo é que os exemplos que temos de que, se não tomarmos cuidado, o futuro do país que ainda tem essas reservas será bem funesto.

Acompanho a relatora.

DESEMBARGADOR MARCOS ALAOR DINIZ GRANGEIA

Com a relatora.

DECLARAÇÃO DE VOTO

DESEMBARGADOR MIGUEL MONICO NETO

Esta Ação Direta de Inconstitucionalidade, proposta pelo Procurador-Geral de Justiça do Estado de Rondônia, traz para avaliação a **Lei Estadual n. 2.027, de 19 de janeiro de 2009**, que visando a viabilização da aplicação do regime de compensação para cumprimento da reserva legal, tratado no inciso III do *caput* do art. 44 da Lei Federal n. 4.771/65 – antigo Código Florestal, permite aos proprietários/possuidores rurais do Estado de Rondônia a compensação das mencionadas áreas de reserva legal por outras áreas, equivalentes em extensão, pendente de regularização fundiária, situadas nas subzonas pertencentes a “zona três” do zoneamento socioeconômico-ecológico do Estado, previsto na LCE n. 233/2000.

Sustentou o autor, em síntese, a inconstitucionalidade material, aduzindo que a norma impugnada dispõe sobre questões de direito ambiental em contrariedade ao que estabelece a Constituição Federal, Constituição Estadual e Novo Código Florestal.

Em seu bem lançado voto, a relatora esclarece que a Lei n. 2.027/2009, aqui impugnada, ao tratar da compensação de reserva legal, autorizando sua implementação nas Florestas Estaduais de Rendimento Sustentado, Florestas Nacionais, Estações Ecológicas, Parques e Reservas

Biológicas, Patrimônio Espeleológico, Reservas Particulares do Patrimônio Natural e Terras Indígenas - caracterizou-se inconstitucional.

A inconstitucionalidade estaria no fato de: *i)* imiscuir-se em matéria de competência da União, ao permitir a utilização de Terras Indígenas para compensação de reserva legal, o que influencia diretamente nas regras de ocupação e demarcação territorial dos povos indígenas (art. 231 da CF); e *ii)* por criar mais uma forma de compensação de reserva legal, ao possibilitar a implementação de compensação por meio do regime de *servidão florestal* quando o antigo Código Florestal, vigente à época de sua promulgação, já previa a desoneração das obrigações ambientais, em caso de ser feito com área pendente de regularização fundiária, apenas por meio da *doação* ao poder público.

Asseverou a relatora que com o advento da lei federal n. 12.651/2012, houve a permanência desta regra de compensação de área pendente de regularização fundiária apenas por meio da doação, razão pela qual a legislação estadual permaneceu incompatível com as regras dadas pela lei federal.

Arrematou o voto da relatora: *considerando que a Constituição Federal (art. 24, VI, CF/88), e a Constituição do Estado de Rondônia (art. 9º, CE) determinaram que compete à União legislar sobre normas gerais em matéria de proteção ao meio ambiente, cabendo aos Estados suplementar as referidas normas, verifica-se que, no presente caso, o Estado usurpou os limites de sua competência suplementar, quando criou nova modalidade de compensação não prevista no Código Florestal (antigo e novo), razão pela qual a lei estadual nº 2.027/2009 padece de vício de inconstitucionalidade.*

Pois bem. Inicialmente quero parabenizar a e. relatora, Juíza Inês Moreira da Costa, pelo voto apresentado. Demonstra preocupação com o direito e busca da melhor forma de solucionar as questões ambientais apresentadas.

Quero fazer apenas algumas considerações. Começo por destacar julgado do STF:

STF - RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. TEMA 999. CONSTITUCIONAL. DANO AMBIENTAL. REPARAÇÃO. IMPRESCRITIBILIDADE.

1. Debate-se nestes autos se deve prevalecer o princípio da segurança jurídica, que beneficia o autor do dano ambiental diante da inércia do Poder Público; ou se devem prevalecer os princípios constitucionais de proteção, preservação e reparação do meio ambiente, que beneficiam toda a coletividade.

2. Em nosso ordenamento jurídico, a regra é a prescrição da pretensão reparatória. A imprescritibilidade, por sua vez, é exceção. Depende, portanto, de fatores externos, que o ordenamento jurídico reputa inderrogáveis pelo tempo.

3. Embora a Constituição e as leis ordinárias não disponham acerca do prazo prescricional para a reparação de danos civis ambientais, sendo regra a estipulação de prazo para pretensão ressarcitória, a tutela constitucional a determinados valores impõe o reconhecimento de pretensões imprescritíveis.

4. O meio ambiente deve ser considerado patrimônio comum de toda humanidade, para a garantia de sua integral proteção, especialmente em relação às gerações futuras. Todas as condutas do Poder Público estatal devem ser direcionadas no sentido de integral proteção legislativa interna e de adesão aos pactos e tratados internacionais protetivos desse direito humano fundamental de 3ª geração, para evitar prejuízo da coletividade em face de uma afetação de certo bem (recurso natural) a uma finalidade individual. 5. A reparação do dano ao meio ambiente é direito fundamental indisponível, sendo imperativo o reconhecimento da imprescritibilidade no que toca à recomposição dos danos ambientais. 6. Extinção do processo, com julgamento de mérito, em relação ao Espólio de Orleir Messias Cameli e a Marmud Cameli Ltda, com base no art. 487, III, b do Código de

Processo Civil de 2015, ficando prejudicado o Recurso Extraordinário. Afirmação de tese segundo a qual é imprescritível a pretensão de reparação civil de dano ambiental. (RE 654833, Rel. ALEXANDRE DE MORAES, J. em 20/04/2020, REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-157 DIVULG 23-06-2020 PUBLIC 24-06-2020). g.n.

No referido julgado há a reafirmação, pela Suprema Corte, dos *princípios da ubiquidade, da equidade geracional, do desenvolvimento sustentável*, dentre outros. Reafirmou-se, em sede de repercussão geral, que o meio ambiente sadio deve estar no epicentro das ações e decisões do Poder Público em seus três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário.

Especificamente quanto ao princípio da ubiquidade, conceitua Fiorillo:

Este princípio, fundamentado no art. 1º, *caput*, bem como no art. 1º, III, de nossa Carta Magna, vem evidenciar que o objeto de proteção do meio ambiente, localizado no epicentro dos direitos humanos, deve ser levado em consideração toda vez que uma política, atuação, legislação, sobre qualquer tema, atividade, obra etc. tiver que ser criada e desenvolvida. Isso porque, na medida em que possui como ponto cardeal de tutela constitucional a vida e a qualidade de vida da pessoa humana, tudo que se pretende fazer, criar ou desenvolver deve antes passar por uma consulta ambiental, enfim, para saber se há ou não a possibilidade de que o meio ambiente seja degradado. (FIORILLO, Celso Antonio, *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*, 17ª ed., Saraiva, p.96.

Vê-se, pois, que o meio ambiente ecologicamente equilibrado faz parte da dignidade da pessoa humana. Aliás, a proteção do meio ambiente está diretamente ligada à vida e à saúde de todos e, por conseguinte, à dignidade humana na sua dimensão ecológica, pois é no meio ambiente onde se nasce, vive e se desenvolve a vida humana em toda sua plenitude, e, igualmente, as demais formas de vida. Trata-se de direito fundamental de terceira geração (STF ADI 3540-MC e STF ADI 1856).

Cediço que nosso bioma amazônico é diferenciado. Está previsto na Constituição Federal como patrimônio nacional cuja utilização deve se dar de modo a assegurar a preservação do meio ambiente. Veja:

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

[...]

§ 4º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

A vocação desta terra, conforme já previsto há bastante tempo - na Lei n. 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente), na Lei n. 8171/91 (Dispõe sobre a política agrícola), na Lei n. 12.651/2012 (que trata do Código Florestal) e Constitucionalmente -, é muito mais florestal que agropastoril. Entretanto, isso foi se modificando com o tempo, o que é lamentável.

Destaco que para fazer nosso zoneamento socioeconômico ambiental (Lei Complementar Estadual n. 233, de 06 de junho de 2.000), foram consumidos 167 milhões de dólares (durante 10 anos de estudo). Todavia ele vem sendo rasgado, por interesses que não são os públicos. E isso me chama a atenção, causando-me indignação.

Não se busca dar efetividade ao previsto constitucionalmente - utilização dentro de condições que assegurem a preservação ambiental, inclusive dos recursos naturais. Ao contrário, o que se vê diariamente são invasões das Unidades de Conservação, chanceladas pelo legislativo que parece trabalhar para tal fim, até mesmo esfacelando a estrutura dos órgãos de fiscalização ambiental. Há vídeos de parlamentares estaduais falando de cortar os recursos destinados para tal fim circulando na internet.

Situações que ocorrem por meros interesses eleitoreiros. Atuações políticas que beiram a improbidade administrativa, dado que vão de encontro com princípios constitucionais caros.

Isso é motivo de muito lamento. Parece que não existe Procuradoria na ALE, nem cidadãos preocupados com a questão. A Comissão de Meio Ambiente é presidida por um parlamentar que chegou a ameaçar um Procurador do Estado. Isso tem que ser dito. Isso é público. E nós aqui ainda estamos preocupados com a integridade de pessoas do parlamento. Medimos as palavras, mas isso está na internet todos os dias. Até quando vamos ficar guardando isso? ouvindo essa ladainha toda de que há uma preocupação com o desenvolvimento e vemos atuações de fato em sentido contrário?

E não se fale que há ativismo de nós juízes ao apreciarmos essas questões. Não há invasão da seara alheia, do poder judiciário no legislativo. Existem princípios hermenêuticos para apreciação das questões ambientais, os quais estão delineados em julgados da Corte Suprema, responsável em última escala pela interpretação constitucional, e vários artigos jurídicos.

Cito, em apertada síntese, cinco importantes balizas para apreciação do direito ambiental, a saber:

1. Proibição do retrocesso ambiental - o qual propõe que a salvaguarda do meio ambiente tem caráter irretroativo, não pode admitir recuo para níveis de proteção inferiores aos já anteriormente consagrados. Essa argumentação busca estabelecer um piso mínimo de proteção ambiental, para além do qual devem rumar as futuras medidas normativas de tutela, impondo limites revisionistas da legislação (STJ, REsp 1.240.122).

2. Função ambiental da propriedade como condição para reconhecimento da propriedade. Ela só pode ser reconhecida quando cumprida a função socioambiental.

3. O princípio *in dubio pro natura*. Variação do *in dubio pro reo*. Deve constituir um princípio inspirador da interpretação de forma que, nos casos em que não for possível uma interpretação unívoca, a escolha deve recair sobre a interpretação mais favorável ao meio ambiente, consoante o art. 225, §3º, da CF.

4. O dever bifronte do poder público de preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais, ou seja, um olhar para o passado no sentido de recuperar o que foi destruído, assim como, um olhar para o futuro de preservar o que ainda existe de salubridade ambiental para uma equidade transgeracional (art. 225, §1º, I, da CF/88).

5. Dever de preservação da diversidade e integridade do patrimônio genético (art. 225, §1º, inc. III da CF/88). Cito como exemplo do descumprimento deste dever o que verificamos em Vilhena - uma grande invernada de soja. Percebemos que não há diversidade ecológica naquele local. Aquilo foi tudo diminuído.

O desenvolvimento sustentável preconizado na Constituição está ínsito à ideia de meio ambiente ecologicamente saudável.

Volto a repetir o que disse a respeito da vocação da terra. A Amazônia é um bioma diferenciado, previsto constitucionalmente (225, §4) como patrimônio nacional. Infelizmente nós não temos lei que disponha sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Amazônico, como existe a Lei da Mata Atlântica (Lei n. 11.428/2006). Todavia, os princípios da Lei da Mata Atlântica podem ser perfeitamente aplicados aqui na nossa Amazônia.

O problema é realmente político e precisa ser solucionado de forma rápida, célere, para que não caiamos na esparrela de não permitir que possamos ter um desenvolvimento equilibrado com os nossos produtos e nossa economia tendo acesso a bens e exportando para os países mais ricos, de forma a permitir um desenvolvimento de nossa população, a erradicação da pobreza e diminuição da desigualdade social existente no país.

Todas estas questões estão relacionadas. O art. 170 da Constituição Federal que fala da Ordem Econômica tem a defesa do meio ambiente como um princípio a ser observado. A livre iniciativa não significa a liberdade absoluta. Tudo está dentro de um contexto muito maior que é a função socioambiental da propriedade.

Então a reserva legal - aqui discutida - é fundamental para que seja mantido um meio ambiente ecologicamente equilibrado, sobretudo dentro do nosso bioma amazônico que tem função de serviços ambientais muito importantes para todo país e planeta, de modo que não pode ser mantida uma lei que vai de encontro a normas federais que tratam da matéria.

Por fim, destaco o pensamento do Min. Herman Benjamin, ao falar sobre dever de preservação da diversidade e integridade do patrimônio genético:

"A norma constitucional aqui, densificada em instrumentos infraconstitucionais como a Reserva Legal e as Áreas de Preservação Permanente, objetiva salvar remanescentes da flora nativa, que se transformam em banco genético e de sementes para que, quiçá no futuro próximo, nossos descendentes sigam os passos dos norte-americanos, japoneses e europeus, que hoje, em partes de seu território, dispõem de cobertura florestal mais extensa do que antes da Segunda Guerra Mundial.

O intuito nobre é assegurar que as gerações futuras contem com um patamar ecológico mínimo para que, se assim for seu desejo, enfrentem os estragos que causamos e lhes deixamos como herança funesta; e que possam agir (ou reagir) da forma que seja mais fácil, barata e ecologicamente eficaz, à medida que disponham de reservas (ou melhor, restos espalhados e rarefeitos da superabundância original) da própria Natureza, que, em pequenos bolsões, logrou, minimamente, sobreviver."

Com essas considerações, acompanho o voto da relatora por concluir que é absolutamente inconstitucional a norma em debate.

É como voto

DESEMBARGADORA MARIALVA HENRIQUES DALDEGAN BUENO

Com a relatora.

DESEMBARGADOR ALEXANDRE MIGUEL

Acompanho a relatora.

DESEMBARGADOR DANIEL RIBEIRO LAGOS

Acompanho a eminente relatora.

DESEMBARGADOR ISAIAS FONSECA MORAES

Também, senhor presidente, acompanho o voto da relatora.

DESEMBARGADOR VALDECI CASTELLAR CITON

Com a relatora.

DESEMBARGADOR JOSÉ JORGE RIBEIRO DA LUZ

Acompanho a relatora.

DESEMBARGADOR JOSÉ ANTONIO ROBLES

Senhor Presidente,

Lamento muito o lapso da entrada em vigor desta lei que nós estamos a julgar 2009, uma ação direta de inconstitucionalidade ajuizada quase dez anos depois, isso é preocupante, também nós não podemos esquecer, imagine o impacto em relação ao tempo da ação e tempo de julgamento e tempo de ação do homem no campo; imaginem o reflexo disso. Então, esse longo lapso para se julgar uma ação aliado ao longo lapso que se tem para promover uma ação dessa natureza, deve ser repensada por todos nós. Temos de nos preocupar sim, e muito com o meio ambiente, mas também quanto a promover e se julgar processos. Estamos aí à beira da entrada em vigor da lei até o julgamento de hoje, há 13 anos. Então, imaginem o impacto disso na vida das pessoas e nas questões ambientais. E, é por isso que de vez por outras nós ouvimos coisas que não gostaríamos de ouvir! O Poder Judiciário às vezes leva críticas que muitas delas são justas. Está aí, 13 anos para se julgar uma ação desde o seu nascimento até a data de hoje.

Eu ouvi atentamente o voto da brilhante da relatora, juíza Inês Moreira da Costa, que está substituindo no tribunal, não tenho a menor dúvida de que terra indígena não pode ser dada em compensação alguma para o que quer que seja. Está correta. Confesso que fiquei muitas vezes na dúvida com relação a esse voto por conta de que, depois de existente a lei que nós estamos a julgar, tinha um código de 1965 e em 2012 veio um outro, e a relatora, por várias vezes percorre a nova Legislação Ambiental fazendo comentários com relação à lei de 1965 para chegar a uma conclusão ao final do voto. Está correta a relatora, acompanho-a neste brilhante voto.

Quem tem propriedade rural tem que averbar a sua área de reserva legal, e essa norma não é do Estado, está prevista no Código Florestal. O tempo é que rege a ação, isso é uma outra situação.

Portanto, senhor presidente, peço vênua se me excedi com relação à crítica que fiz, acompanho integralmente a e. relatora.

DESEMBARGADOR OSNY CLARO DE OLIVEIRA

Acompanho a e. relatora.

JUIZ JORGE LUIZ DE MOURA GURGEL DO AMARAL

Igualmente com a relatora.

DESEMBARGADOR KIYOCHI MORI

Também acompanho o voto da relatora.

EMENTA

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Direito ambiental. Compensação em área de reserva legal. Competência concorrente entre os Entes. Suplementação da lei federal. Observância das Regras gerais. Exigência de observância dos requisitos previstos em lei federal. Impossibilidade de utilização de terras indígenas para compensação. Criação de modalidade de compensação de reserva legal em desacordo com as normas contidas em lei federal. Inconstitucionalidade reconhecida.

1. Nos termos do art. 225 da CF/88, todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

2. A Constituição do Estado de Rondônia, seguindo os ditames da Constituição Federal, impõe limites para legislar, quando a competência é concorrente, na medida em que deverão ser observadas as regras gerais sobre as matérias dadas por lei federal.

3. Quando a legislação estadual, na sua atuação suplementar, restringe a utilização do meio ambiente visando sua proteção, demonstra sua compatibilidade com as regras constitucionais e os princípios de proteção ao meio ambiente.

4. O legislador estadual, ao possibilitar a utilização das terras indígenas para compensação de reserva legal, contrariou a própria Constituição Federal, eis que esta atribuiu à União a proteção dessas áreas, e considerou nulos os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse dessas terras.

5. No sistema de repartição de competência legislativa concorrente, quando as regras gerais são modificadas por lei nova, cabe ao legislador estadual adequar suas normas àquelas, sob pena de caracterizar incompatibilidade entre leis, o que, por conseguinte, irá gerar a inconstitucionalidade da lei estadual.

6. O Código Florestal atual, assim como o anterior, não prevê a compensação de área de reserva legal em unidade de conservação pendente de regularização fundiária mediante o sistema de servidão ambiental, mas apenas por doação, onde há a transferência da propriedade. Assim, não pode a Legislação Estadual inovar e criar nova espécie de compensação de reserva legal.

7. Julga-se procedente o pedido de inconstitucionalidade da Lei Estadual n. 2.027/2009.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Magistrados da **Tribunal Pleno** do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, em, A??O JULGADA PROCEDENTE NOS TERMOS DO VOTO DA RELATORA, ? UNANIMIDADE.

Porto Velho, 19 de Julho de 2021

Desembargador(a) RENATO MARTINS MIMESSI substituído por INES MOREIRA DA COSTA

RELATOR

Assinado eletronicamente por: **INES MOREIRA DA COSTA**

05/08/2021 11:03:52

<http://pjesg.tjro.jus.br:80/consulta/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam>

ID do documento: **13084610**



2108051103521480000013016048

IMPRIMIR

GERAR PDF



**GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA
GOVERNADORIA**

LEI Nº 2027, DE 19 DE JANEIRO DE 2009.

Regulamenta o regime de compensação da reserva florestal no âmbito do Estado de Rondônia, nos termos do que permite o Código Florestal – Lei Federal nº 4.771, de 15 de setembro de 1965.

O GOVERNADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA:

Faço saber que a Assembléia Legislativa decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º. Fica autorizado a compensação da reserva legal de qualquer propriedade rural do Estado de Rondônia por outras áreas, equivalentes em extensão, pendente de regularização fundiária, localizada nas Subzonas pertencentes à Zona Três do Zoneamento Sócioeconômico-ecológico de Rondônia, estabelecido pela Lei Complementar nº 233, de 6 de junho de 2000.

Parágrafo único. Para os efeitos desta Lei, consideram-se as disposições e conceitos presentes na Lei Federal nº 4.771, de 15 de setembro de 1965 e Lei Complementar Estadual nº 233, de 2000.

Art. 2º. A Secretaria de Estado do Desenvolvimento Ambiental – SEDAM, é o órgão responsável pela aprovação da compensação de que trata o artigo primeiro, que deverá ser implementada pelo regime de servidão florestal.

§ 1º. Como mecanismo de segurança ao adquirente e ao Estado de Rondônia, para garantir a existência e conservação da área objeto da compensação, bem como sua fiscalização, esta só será permitida pelo regime de servidão florestal em caráter permanente.

§ 2º. A servidão florestal deve ser averbada à margem da inscrição de matrícula do imóvel, no registro de imóveis competente, após anuência da SEDAM, sendo vedada a alteração da destinação da área, nos casos de transmissão a qualquer título, de desmembramento ou de retificação dos limites da propriedade.

Art. 3º. Aplica-se os efeitos desta Lei para o possuidor de propriedade rural, desde que ajustado por Termo de Ajustamento de Conduta, nos termos do § 10 do artigo 16 da Lei Federal nº 4.771, de 1965, sendo também a SEDAM o órgão estadual competente para tanto.

Art.4º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Palácio do Governo do Estado de Rondônia, em 19 de janeiro de 2009, 121º da República.

IVO NARCISO CASSOL
Governador