

— *Inconstitucionalidade de lei estadual que dispõe sobre reserva de área mínima para cultivo de gêneros alimentícios em projetos de florestamento e reflorestamento.*

— *Matéria de competência exclusiva da União (CF art. 8º, XVII, b), demais disso já regulada expressamente na legislação especial.*

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Procurador-Geral da República *versus* Assembléia Legislativa do estado do Espírito Santo
Representação n.º 1 090 — Relator: Sr. Ministro
OSCAR CORRÊA

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, julgar procedente a representação e declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 3 401, de 2 de fevereiro de 1981, do estado do Espírito Santo.

Brasília, 30 de junho de 1982. — *Xavier de Albuquerque*, Presidente. *Oscar Corrêa*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro *Oscar Corrêa*: 1. O Exmo. Sr. Dr. Procurador-Geral da República, atendendo a solicitação do Dr. Procurador-Geral da Justiça do Espírito Santo, arguiu a inconstitucionalidade da Lei nº 3 401, de 2 de fevereiro de 1981, dispondo sobre reserva, obrigatória, de área mínima de 40%, destinada ao cultivo de gêneros alimentícios, nos projetos de florestamento e reflorestamento com eucaliptos a serem implantados em solo capixaba. Textualmente:

“O presidente da Assembléia Legislativa do estado do Espírito Santo:

Faço saber que a Assembléia Legislativa decretou e eu promulgo a seguinte lei:

Art. 1º Os projetos de florestamento e reflorestamento com eucaliptos a serem implantados em solo capixaba reservarão, obri-

gatoriamente, área mínima de 40% destinada ao cultivo de gêneros alimentícios.

Art. 2º A Secretaria de Estado da Agricultura, Terras e Colonização, ao apreciar o projeto, adotará as medidas legais e cabíveis destinadas ao cumprimento desta lei.

Art. 3º O Poder Executivo estadual regulamentará a presente lei no prazo de 60 dias.

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

Art. 5º Revogam-se as disposições em contrário.

Palácio Domingos Martins, em Vitória, 2 de fevereiro de 1981. (a) Vicente Silveira — Presidente da Assembléia Legislativa.”

2. Alega o argüente que esse dispositivo “macula frontalmente aquele contido no art. 8º, inciso XVII, alínea *h* da Constituição Federal” e afirma:

“.....

A ação do estado, acerca da matéria, está tolhida. Sequer supletivamente, lhe é permitido legislar sobre o assunto.

A União, por seu turno, tem amplamente regulamentada, através de sua legislação, a política sobre assuntos florestais, pela Lei nº 4 771, de 15 de setembro de 1965 (Código Florestal), que, modificada, ao depois, pelo Decreto-lei nº 289, dá contornos definidos a uma *Comissão de política florestal*, encarregada, como órgão consultivo e normativo, da problemática florestal. Essa comissão, presidida pelo presidente do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal, é integrada, também, por representantes do

Ministério da Agricultura, da Indústria e do Comércio, do Enfa, do BNDE, do Banco do Brasil e do CNA.

Por outro lado, a execução dos projetos de florestamento e reflorestamento tem sustento através de recursos oriundos da aplicação de *incentivos fiscais*, cujas diretrizes estão fixadas pela Lei nº 5 106/66 (pessoas físicas e jurídicas), ou pelo Decreto-lei nº 1 154/70 (pessoas jurídicas).

O Decreto nº 68 565, de 29 de abril de 1971, que regulamentou a legislação sobre aplicação de incentivos fiscais, dispõe, entre outras coisas, que:

‘os projetos de empreendimentos florestais deverão ser submetidos, previamente, ao IBDF, a fim de poderem ser considerados como aptos a receber incentivos fiscais.’

A matéria inserida na lei estadual, ora posta sob suspeição de inconstitucionalidade (desenvolvimento de plantio de espécies vegetais alimentícias integradas aos projetos florestais) foi objeto da regulamentação por parte do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal, através da Portaria nº 001/79 — IBDF/DF, de 20 de abril de 1974, em seu Capítulo VI.

Determina a acima referida portaria que os planos agrícolas, integrados aos projetos florestais, deverão prever, por área de efetivo plantio, os percentuais mínimos de:

- a) plano consorciado intercalar: 30%;
- b) plano paralelo em regime de pré-cultura, ou de rotação: 10%.

A portaria enfocada trata, evidentemente, do assunto e objetivos pretendidos pela Lei estadual nº 3 401.

Ademais, pretende a Lei estadual nº 3 401 que à Secretaria de Estado da Agricultura estejam afetas as tarefas de analisar e dar cumprimento aos dispositivos de seu texto. Ora, essa atribuição colida flagrantemente com as contidas nas legislações federais já citadas, que indicam a Comissão de Política Florestal e o IBDF como os seus executores, criados sob a inspiração do art. 22, do Código Florestal, que dispõe:

‘Art. 22. A União fiscalizará diretamente, pelo órgão específico do Ministério da

Agricultura, ou em convênio com os estados e municípios, a aplicação das normas deste código, podendo, para tanto, criar os serviços indispensáveis.’”

3. Ouvida, a colenda Assembléia Legislativa do Espírito Santo discordou dessa interpretação — assinalam as informações (fls. 14-5):

“... eis que, o art. 1º da citada Lei nº 4 771, assim estabelece:

‘As florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação, reconhecidas de utilidade às terras que revestem, são bens de interesse comum a todos os habitantes do País, exercendo-se os direitos de propriedade com as limitações que a legislação em geral e especialmente esta lei estabelecem.’

e no art. 2º, estabeleceu que:

‘Consideram-se de preservação permanente, pelo só efeito desta lei, as florestas e demais formas de vegetação natural...’

Ensina Pontes de Miranda que ‘o conceito de *floresta* que nele se encontrava era o conceito da linguagem vulgar (art. 1º), estendido, porém, a qualquer vegetação reconhecida de utilidade às terras que revestissem (art. 2º)’ (In: *Comentários à Constituição de 1969*, art. 8º, XVII, h).

A terminologia utilizada no preceito constitucional é clara, precisa, definindo sobre florestas existentes e demais formas de vegetação.

A Lei estadual nº 3 401, concessa vênua, trata de matéria diversa da explicitada pelo Código Florestal, eis que, cuida do florestamento e reflorestamento de eucaliptos a serem implantados em solo capixaba.

Cuidando especificamente do florestamento e reflorestamento de eucaliptos, pretendeu o legislador evitar que o estado do Espírito Santo erradicasse sua flora e sua fauna, com sérios riscos para a função social da terra, transformando-se num deserto verde para fornecimento de matéria-prima, com incalculáveis prejuízos no futuro.”

4. A douta Procuradoria-Geral da República, opinando, acentua (fls. 18-20):

“A política nacional sobre florestas e demais formas de vegetação abrange não só a proteção e a conservação dos recursos naturais renováveis, como o desenvolvimento florestal do País (Decreto-lei nº 289, de 28 de fevereiro de 1967, art. 2º). O Código Florestal prescreve ações e omissões tendentes não só a impedir o uso nocivo do patrimônio florestal, como a estimular o desenvolvimento da riqueza.

E o eucalipto é uma das mais típicas espécies florestais. Trata-se de planta exótica, cuja experiência florestal em áreas improdutivas e incultas é geralmente recomendada em virtude de seu rápido crescimento e da grande quantidade de madeira que fornece por unidade de superfície. Tem variadas aplicações, mais especialmente na produção de postes, dormentes, combustível e celulose para papel.

5. Inovando sobre o regime de 1946, a Constituição de 1967, inclusive na redação da EC nº 1, de 1968, já não atribui aos estados-membros competência para legislar supletivamente sobre florestas. A competência legislativa nessa matéria como em direito agrário é exclusiva da União (art. 8º, XVII, letras *b* e *h*).

6. Tal não impede, certamente, que os estados instituam órgãos voltados para o setor e que provejam a respeito do que constitua interesse estritamente local, nem que recebam delegação para a execução das leis e serviços federais respectivos, mediante convênios celebrados com a União, admitida no art. 13, § 3º, da Constituição Federal, e ainda prevista no art. 22 do Código Florestal.

7. A Lei estadual nº 3 401, de 1981, entretanto, ao condicionar a implantação de projetos de florestamento e reflorestamento com eucaliptos à reserva de área mínima para o cultivo de gêneros alimentícios, ingressa de forma direta e frontal no âmbito material de incidência exclusiva da legislação federal, contrariando o disposto no art. 8º, XVII, letras *b* e *h*, da lei fundamental. A propósito, basta referir que o Decreto-lei nº 289,

de 1967, atribui ao Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal — IBDF — a elaboração de planos indicativos, anuais e plurianuais, de florestamento e reflorestamento, nacionais e regionais (art. 3º), a fixação de diretrizes gerais da política florestal do País (art. 4º, I) e a autorização, orientação e fiscalização das explorações florestais, no campo da iniciativa privada (art. 4º, VII).

8. Acrescente-se que a legislação pertinente pode envolver limitações à propriedade, que devem harmonizar-se com o disposto no art. 160, III, da Constituição federal, pois as florestas e demais formas de vegetação são bens de interesse comum a todos os habitantes do País (Lei nº 4 771, de 1965, art. 1º).”

Conclui pela procedência da representação.

É o relatório.

Brasília-DF, 1 de junho de 1982. *Oscar Corrêa*, Relator.

VOTO

O Sr. Ministro *Oscar Corrêa* (Relator):
1. Baseia-se a representação em que o texto da Lei nº 3 401, de 2 de fevereiro de 1981, teria afrontado a competência exclusiva da União para legislar sobre florestas (Constituição Federal, art. 8º, XVII, *h*), matéria “amplamente regulamentada no direito federal no Código Florestal (Lei nº 4 771, de 15 de setembro de 1965), no Decreto-lei nº 289, de 28 de fevereiro de 1967, na legislação pertinente aos incentivos fiscais deferidos aos projetos de florestamento e reflorestamento (Lei nº 5 106/66, Decreto-lei nº 1 134/70 e Decreto nº 68 565/71) e na Portaria 001/79 — do IBDF, de 20 de abril de 1979, esta relativa ao desenvolvimento de plantio de espécies vegetais alimentícias integradas aos projetos florestais.

2. A verdade é que as preocupações com a preservação da natureza são marca inconfundível do nosso tempo. Depois de ter considerado o domínio sobre a natureza a prova mais evidente da civilização — o que

incluiu práticas predatórias — compreendeu o homem o auto-extermínio a que se entregava. E de algum tempo a esta parte procura o poder público recuperar o tempo perdido e resgatar os males de que foi cúmplice — por ação ou omissão — criando larga, objetiva e específica legislação protetiva dos recursos naturais de toda ordem.

Não é aqui o lugar de expô-lo, em linhas mais amplas. Mas o certo é que isto se reflète na legislação mais recente, que não hesita em descer, quando preciso, ao casuísimo, nem se atemoriza ante barreiras de competência.

3. O certo é que com fundamento na competência constitucional (atual art. 8º, XVII, *h*), a União pelo Congresso Nacional, editou a Lei nº 4 771, de 15 de setembro de 1965 — novo Código Florestal — estabelecendo como “bens de interesse comum a todos os habitantes do País” “as florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação, reconhecidas de utilidade às terras que revestem” (art. 1º) e estabelecendo que o poder público federal ou estadual poderia prescrever normas que, “além dos preceitos gerais a que está sujeita a utilização das florestas”, atendessem às conveniências especiais das peculiaridades locais (art. 14).

No art. 18 estabeleceu que, nas terras de propriedade privada onde seja necessário o florestamento ou reflorestamento de preservação permanente, caberia ao poder público federal realizá-lo, etc.

4. Posteriormente, pela Lei nº 5 106, de 2 de setembro de 1966 dispôs sobre os incentivos fiscais concedidos a empreendimentos florestais, estabelecendo a competência do Ministério da Agricultura para a aprovação dos projetos respectivos (art. 2º).

Em consequência, pelo Decreto nº 59 615, de 30 de novembro de 1966, regulamentava a Lei nº 5 106/66, entregue, no Ministério da Agricultura o exame da matéria ao Departamento de Recursos Naturais Renováveis (Decreto nº 59 615/66, art. 2º).

5. Logo depois, porém, o Decreto nº 289, de 28 fevereiro de 1967 criava o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal, entidade à qual se deu o encargo de “formular a política florestal bem como a orientar, coordenar e executar ou fazer executar as medidas necessárias à utilização racional, à proteção e à conservação dos recursos naturais, renováveis, e ao desenvolvimento florestal do País” (art. 2º).

No art. 3º ficou o IBDF incumbido de elaborar “planos indicativos, anuais e plurianuais, de florestamento e reflorestamento, nacionais e regionais, objetivando:

I — a melhor alocação de recursos no setor;

II — o desenvolvimento de espécies florestais de utilização econômica;

III — o florestamento e reflorestamento com fins econômicos;

IV — o florestamento e o reflorestamento com fins ecológicos, turísticos e paisagísticos.”

6. Dessa forma, incluiu-se expressamente, no uso da prerrogativa constitucional da União, a competência para os planos não só nacionais, como *regionais* para o *florestamento* e o *reflorestamento* com fins econômicos (que aqui nos interessam).

Posteriormente, ainda, o Decreto nº 68 565, de 29 de abril de 1971 cuidou do Regulamento dos Incentivos Fiscais para o Desenvolvimento Florestal do País, submetidos previamente os projetos à aprovação pelo IBDF. Nesse regulamento fixaram-se as condições essenciais à valorização dos projetos, inclusive localização e tamanho mínimo das áreas florestais, tipos de essências florestais apropriadas, etc. (art. 25).

7. Não satisfeito ainda com essa regulamentação o IBDF, através da Portaria Normativa nº 01 de 20 de abril de 1979, cuidou, especificamente, da matéria, ao dispor, detidamente, nos arts. 30 e seguintes, sobre as culturas agrícolas integradas aos projetos florestais, e, em especial, no art. 35.

“Art. 35. Os planos agrícolas deverão prever, por área de efetivo plantio, os percentuais mínimos de:

a) plano consorciado intercalar: 30%;

b) plano paralelo em regime de pré-cultura ou de rotação: 10%.

Parágrafo único. Na ocorrência de opção por ambas as formas se atenderá a média resultante dos percentuais mínimos estabelecidos.”

8. Dessa rápida incursão na legislação específica, verifica-se que, usando da competência constitucionalmente atribuída, a União cobriu todo o campo relativo ao florestamento e reflorestamento, nada deixando à competência estadual, dela retirada expressamente, mesmo em caráter supletivo, pelo parágrafo único do art. 8º.

Com isso, pretendeu-se a uniformidade de tratamento da matéria pelo poder federal, insuscetível de contraste, ou mesmo complementação pelo poder estadual.

Por mais meritória fosse, pois, a intenção do legislador capixaba, exorbitou ele de sua competência ao editar a Lei nº 3 401, de 2 de fevereiro de 1981.

9. Nem há analisar aqui a conveniência da amplitude dessa competência privativa dada à União para legislar sobre a matéria, quando não só não poderá atender a todas as peculiaridades regionais e mesmo locais, como não dispõe — apesar de todos os esforços — de recursos, de ordem vária e amplíssimos, para bem exercê-la. Essa competência foi-lhe, expressa e privativamente, atribuída, pelo que não há recusar a inconstitucionalidade da Lei nº 3 401, de 2 de fevereiro de 1981 do estado do Espírito Santo.

É o voto.

VOTO

O Sr. *Ministro Decio Miranda*: Sr. Presidente, como salientei, há dias, em representação sobre o poder de legislar sobre flo-

restas, não vou tão longe, como o eminente relator, no reconhecer a inteira exclusão da competência estadual. No caso, porém, pretendeu-se legislar sobre matéria a respeito da qual a União já dispusera efetivamente. Por isto, acompanho S. Ex^a, com a ressalva que ora estou manifestando.

VOTO

O Sr. *Ministro Soares Muñoz*: Sr. Presidente, também acompanho o eminente relator, mas saliento que não há contradição entre o voto que estou dando e aquele que proferi em reclamação do estado de São Paulo, no qual a lei foi julgada constitucional. É que, na representação anterior, se tratava de norma que havia criado uma reserva florestal, norma essa que não apresentava os requisitos de generalidade e abstração que caracterizam a lei; era um ato normativo e concreto que criara uma reserva florestal em terras do próprio estado. Por isso, naquele caso, foi rejeitada a arguição de inconstitucionalidade. No presente, não. Trata-se de lei no sentido estrito que exorbitou da competência do estado.

EXTRATO DA ATA

Rp nº 1 090-2 — ES — Rel.: Min. Oscar Corrêa. Repte.: Procurador-Geral da República. Repdo.: Assembléia Legislativa do Estado do Espírito Santo.

Decisão: julgou-se procedente a representação e declarou-se a inconstitucionalidade da Lei nº 3 401, de 2 de fevereiro de 1981, do estado do Espírito Santo, unanimemente. Votou o Presidente. Impedido o Exmo. Sr. Ministro Firmino Paz. Plenário, 30.6.82.

Presidência do Sr. Ministro Xavier de Albuquerque. Presentes à sessão os Srs. Ministros Cordeiro Guerra, Moreira Alves, Soares Muñoz, Decio Miranda, Rafael Mayer, Firmino Paz, Alfredo Buzaid e Oscar Corrêa. Ausentes, justificadamente, os Srs. Ministros Djaci Falcão e Néri da Silveira.

Procurador-Geral da República, Prof. Inocêncio Mártires Coelho.