

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MATO GROSSO
TRIBUNAL PLENO
AÇÃO DIREITA DE INCONSTITUCIONALIDADE nº 81.123/2013 – Classe 95 – CNJ –
CAPITAL

Requerente : ASSOCIAÇÃO DOS ENGENHEIROS AGRÔNOMOS DE MATO
GROSSO – AEA/MT

Requeridos : ESTADO DE MATO GROSSO e outros

E M E N T A

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE –
REVOGAÇÃO DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 235/2005
PELA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 484/2013 – DISPENSA
DO CERTIFICADO DE IDENTIFICAÇÃO DE MADEIRA – ALEGAÇÃO
DE VIOLAÇÃO AOS ARTS. 23, VI E VII; 39, II, “B”, DA
CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MATO GROSSO – SUPRESSÃO DE
ATRIBUIÇÕES DE SERVIDORES DO INDEA – MATÉRIA DA
INICIATIVA EXCLUSIVA DO GOVERNADOR DO ESTADO –
EXTRAPOLAÇÃO DO PODER DE EMENDA –
INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL – “FUMUS” E “PERICULUM”
SATISFATORIAMENTE DEMONSTRADOS – SUSPENSÃO LIMINAR
DOS EFEITOS DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 484/2013.
“Não havendo aumento de despesa, o Poder Legislativo pode emendar projeto de
iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, mas esse poder não é ilimitado,
não se estendendo ele a emendas que não guardem estreita pertinência com o objeto
do projeto encaminhado ao Legislativo pelo Executivo e que digam respeito a
matéria que também é da iniciativa privativa daquela autoridade” (STF – Tribunal
Pleno – ADI 546 – Relator(a): Min. MOREIRA ALVES – j. 11/03/1999).

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MATO GROSSO
TRIBUNAL PLENO
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE nº 81.123/2013 – Classe 95 – CNJ –
CAPITAL

R E L A T Ó R I O

O Exmº. Sr. Des. JOÃO FERREIRA FILHO (Relator)

Egrégio Plenário:

Trata-se de AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ajuizada pela AEA/MT – ASSOCIAÇÃO DOS ENGENHEIROS AGRÔNOMOS DE MATO GROSSO contra o ESTADO DE MATO GROSSO; contra o INDEA/MT – INSTITUTO DE DEFESA AGROPECUÁRIA DO ESTADO DE MATO GROSSO e contra a ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO, objetivando a declaração de inconstitucionalidade da Lei Complementar estadual nº 484, de 03.01.2013, que revogou a Lei Complementar estadual nº 235, de 22.12.2005, esta que dispunha sobre o Certificado de Identificação de Madeira e dava outras providências (cf. fls. 16/53).

A autora expõe que o projeto de lei complementar encaminhado originariamente pelo Poder Executivo à Assembleia Legislativa não previa a revogação da LC/MT nº 235/2005, mas apenas a sua modificação parcial (derrogação), pela nova redação que dava aos arts. 2º, I (exigência de estratificação das madeiras por espécie); 3º (elevação da tarifa pela emissão do CIM de 0,075 para 0,097 UPF/MT) e 6º (majoração da multa aplicável aos infratores de 0,151 para 5,00 UPF/MT - cf. fls. 107/108), sucedendo, porém, que, acolhido o substitutivo integral nº 03, proposto pelos deputados líderes de bancadas (cf. fls. 132), a LC/MT nº 235/2005 acabou sendo revogada.

Na visão da autora, a LC/MT nº 484/2013 é formalmente inconstitucional porque viola o art. 39, § único, II, “b”, da Constituição do Estado de Mato Grosso, que confere exclusivamente ao Governador do Estado a

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MATO GROSSO
TRIBUNAL PLENO
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE nº 81.123/2013 – Classe 95 – CNJ –
CAPITAL

iniciativa de leis que disponham sobre “servidores públicos do Estado”, e também por violar o disposto no art. 66, V, da mesma Carta, que reafirma competir com exclusividade ao Governador do Estado “dispor sobre a organização e funcionamento da Administração do Estado”, e, ao propor e aprovar o substitutivo revogador da lei anterior, além de usurpar iniciativa legislativa exclusiva do Governador, a AL suprimiu atribuição funcional dos servidores do INDEA/MT, consistente na emissão do CIM, sendo este aspecto inserto no mister fiscalizatório dos servidores da referida autarquia, o que tão-somente por iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo poderia sofrer qualquer modificação.

Por outro lado, a LC/MT nº 484/2013 seria materialmente inconstitucional na medida em que, tendo suprimido de vez no Estado de Mato Grosso a exigência do CIM, afrouxando drasticamente a fiscalização do comércio madeireiro no Estado, contrariou o princípio constitucional da razoabilidade, pois, como um meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito de todos (CE/MT, art. 263, “*caput*”), e como é dever do Estado adotar todas as medidas necessárias à consecução desse objetivo (CE/MT, art. 263, parágrafo único, I a XVIII), sobretudo medidas de cunho fiscalizatório, não seria razoável abolir o CIM enquanto instrumento de fiscalização e controle, ensejando, inclusive, o cometimento de crimes ambientais em meio à exploração predatória que aquele mecanismo buscava coibir.

Afirma, ainda, que a LC/MT nº 484/2013 violou os princípios da proporcionalidade e eficiência, fazendo referência à regra do art. 3º, V, da CE/MT, violada porque, ao dispensar o CIM, a lei tornou o “Estado de Mato Grosso ineficiente em um ponto de suma relevância para toda a

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MATO GROSSO
TRIBUNAL PLENO
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE nº 81.123/2013 – Classe 95 – CNJ –
CAPITAL

coletividade, qual seja, a preservação das florestas e consequentemente do meio ambiente” (cf. fls. 60).

Convicta de ter demonstrado o requisito do “*fumus*”, e alegando a presença de “*periculum*” na continuidade da livre circulação de madeiras sem a devida fiscalização/identificação, com exposição do meio ambiente ao risco de ser degradado, pede a concessão da medida de liminar, para que o poder-dever do pessoal do INDEA/MT, “de identificar madeiras dentro do território de Mato Grosso”, seja prontamente restabelecido, e a exigência do CIM volte a condicionar o transporte de madeiras no Estado, nos termos da Lei Complementar estadual nº 235/2005.

É o relatório.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MATO GROSSO
TRIBUNAL PLENO
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE nº 81.123/2013 – Classe 95 – CNJ –
CAPITAL

V O T O

O Exmº. Sr. Des. JOÃO FERREIRA FILHO (relator)

Egrégio Plenário:

A autora expõe que o projeto de lei complementar encaminhado originariamente pelo Poder Executivo à Assembleia Legislativa, que redundou na edição da LC 484, de 03.01.2013, publicada no DO de 03.01.013 (cf. fls. 105), não previa a revogação da LC/MT nº 235/2005, mas apenas a sua modificação parcial (derrogação), pela nova redação que dava aos arts. 2º, I (exigência de estratificação das madeiras por espécie); 3º (elevação da tarifa pela emissão do CIM de 0,075 para 0,097 UPF/MT) e 6º (majoração da multa aplicável aos infratores de 0,151 para 5,00 UPF/MT - cf. fls. 107/108), sucedendo, porém, que, acolhido o substitutivo integral nº 03, proposto pelos deputados líderes de bancadas partidárias (cf. fls. 132), a LC/MT nº 235/2005 acabou sendo revogada.

A Lei Complementar nº 235/2005 tinha a seguinte redação:

“Art. 1º O transporte interestadual de madeiras extraídas no território mato-grossense será permitido mediante apresentação do Certificado de Identificação de Madeira - CIM - das espécies transportadas, a ser emitido pelo Instituto de Defesa Agropecuária do Estado de Mato Grosso - INDEA/MT.

Parágrafo único O Certificado de Identificação da Madeira, por se tratar de um documento que possui eficácia científica, será emitido por técnicos do INDEA/MT, habilitados e credenciados pelo respectivo órgão.

Art. 2º Para a obtenção do certificado de identificação da madeira, deverá ser respeitado os seguintes requisitos:

I - apresentação do lote ou carga de madeira a ser identificada;

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MATO GROSSO
TRIBUNAL PLENO
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE nº 81.123/2013 – Classe 95 – CNJ –
CAPITAL

II - proceder o pagamento do valor correspondente à manutenção do serviço de identificação da madeira, previsto no art. 3º desta lei.

Art. 3º Pelos serviços de identificação da madeira será cobrado o valor equivalente a 0,075 UPF/MT, em vigor na data de certificação, por metro cúbico de madeira identificada.

Art. 4º Cada carga ou lote deverá estar acompanhado do certificado de identificação original, não sendo admitido qualquer tipo de cópia ou rasura do mesmo.

Art. 5º O transporte de madeiras industrializadas, lenhas, madeiras destinadas à exportação devidamente documentadas, madeiras oriundas de reflorestamento e aproveitamento de resíduos, não serão objeto de identificação.

Art. 6º Os infratores das disposições constantes nesta lei terão a madeira apreendida, sujeitando-se ao pagamento de multa correspondente no valor de 0,151 UPF/MT, vigentes na data de autuação, por metro cúbico transportado, sem prejuízo de outras penalidades previstas em lei.

Art. 7º O autuado terá o prazo de 10 (dez) dias, contados da data da autuação, para apresentar defesa prévia que será julgada em 1ª (primeira) instância, pelo julgador oficial da Coordenadoria de Fiscalização dos Recursos Naturais Renováveis - CFRNR do INDEA/MT.

Parágrafo único O autuado será notificado da decisão, tendo prazo de 10 (dez) dias, a contar da ciência da decisão de 1ª (primeira) instância, para a interposição de recurso administrativo em 2ª (segunda) instância, pelo Conselho Técnico Administrativo - CTA.

Art. 8º Esta lei complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 9º Ficam revogadas as disposições contidas na Lei Complementar nº 52, de 23 de dezembro de 1998”.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MATO GROSSO
TRIBUNAL PLENO
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE nº 81.123/2013 – Classe 95 – CNJ –
CAPITAL

A LC nº 484/2013 possui os seguintes e lacônicos termos:

“Art. 1º Fica revogada a Lei Complementar nº 235, de 22 de dezembro de 2005, que dispõe sobre a emissão de Certificado de Identificação de Madeira, e dá outras providências.

Art. 2º Esta lei complementar entra em vigor na data de sua publicação”.

Admito que as razões alinhadas pela autora justificam bem a exigência do “*fumus*” como também demonstram a presença preocupante do “*periculum*”. No primeiro caso, o substitutivo nº 03, cuja aprovação redundou na edição da LC/MT nº 484/2013, extrapolou o limite traçado pelos temas incluídos no projeto oriundo do Executivo, que propunha a mera alteração de apenas três aspectos da lei anterior, e, para além do que seria lícito ao Parlamento deliberar, operou a revogação pura e simples da lei anterior.

O art. 39, § único, II, “b”, da Constituição do Estado de Mato Grosso de fato confere exclusivamente ao Governador do Estado a iniciativa de leis que disponham sobre “servidores públicos do Estado”, e o disposto no art. 66, V, da mesma Carta, reafirma competir com exclusividade ao Governador do Estado “dispor sobre a organização e funcionamento da Administração do Estado”.

Ora, o projeto originário, encaminhado pelo Chefe do Executivo à AL, sequer nas entrelinhas cogitava da supressão do CIM, antes, e muito pelo contrário, não só reafirmava a exigência do certificado como ainda endurecia contra extratores e comerciantes madeireiros refratários, pois introduzia

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MATO GROSSO
TRIBUNAL PLENO
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE nº 81.123/2013 – Classe 95 – CNJ –
CAPITAL

a exigência da estratificação das madeiras por espécie (art. 2º, I) e majorava a multa aplicável aos infratores de 0,151 para 5,00 UPF/MT, além de elevar de 0,075 para 9,097 UPF/MT o valor da tarifa pela emissão do documento (cf. fls. 107/108).

A revogação da LC nº 235/2005 pela LC nº 484/2013, por força da aprovação do substituto nº 03, este que foi elaborado e aprovado pelas lideranças partidárias, parece realmente caracterizar, em primeira análise, usurpação da iniciativa legiferante que o art. 39 da Constituição do Estado de Mato Grosso confere ao Chefe do Poder Executivo em matéria de definição de atribuições de servidores públicos daquele Poder; ao promover a extinção do CIM, a nova lei não apenas eliminou exigência burocrática de maior ou menor importância no campo da extração, circulação e comércio de madeiras no âmbito estadual, mas suprimiu atribuições funcionais que os servidores do INDEA enfeixavam por força de lei, e a supressão dessas atribuições, conforme bem explanado na inicial, tão-somente lei da iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo poderia propor ao Parlamento estadual.

Conquanto ainda vigore discussão sobre a extensão do poder de emenda que tem o Parlamento sobre projetos da iniciativa privativa de outras fontes – com a defesa da tese de que o Poder Legislativo não pode se comportar como mero cartório homologatório de propostas legislativas externas –, o entendimento preponderante é o de que tais projetos podem ser emendados, mas a emenda deverá guardar estrita pertinência, sobretudo temática, com o objeto do projeto, e jamais implicar usurpação mínima da competência privativa, como ocorre, *e.g.*, quando alguma proposta de alteração provoca aumento de despesa de pessoal ou suprime atribuições funcionais de servidores do outro Poder.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MATO GROSSO
TRIBUNAL PLENO
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE nº 81.123/2013 – Classe 95 – CNJ –
CAPITAL

Aliás, o colendo STF já se pronunciou sobre o tema, conforme exemplifica a ementa do seguinte julgado:

“**EMENTA:** Ação direta de inconstitucionalidade. Arts. 4º e 5º da Lei nº 9.265, de 13 de junho de 1991, do Estado do Rio Grande do Sul. - Tratando-se de projeto de lei de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, não pode o Poder Legislativo assinar-lhe prazo para o exercício dessa prerrogativa sua. - Não havendo aumento de despesa, o Poder Legislativo pode emendar projeto de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, mas esse poder não é ilimitado, não se estendendo ele a emendas que não guardem estreita pertinência com o objeto do projeto encaminhado ao Legislativo pelo Executivo e que digam respeito a matéria que também é da iniciativa privativa daquela autoridade. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 4º e 5º da Lei nº 9.265, de 13 de junho de 1991, do Estado do Rio Grande do Sul” (STF – Tribunal Pleno – ADI 546 – Relator(a): Min. MOREIRA ALVES – j. 11/03/1999).

O Parlamento estadual poderia ter rejeitado a proposta do Executivo, e manter a exigência do CIM nos moldes da LC nº 235/2005, ou então, sempre a partir da proposta originária, introduzir modificações pontuais pertinentes, mas não mutilá-la ao ponto extremo da sua completa desnaturação, ou então, exercitando competência legislativa que lhe era defeso exercer diretamente em virtude do imperativo da iniciativa exclusiva, operar a revogação da lei anterior.

Não milita em favor da intangibilidade da lei o fato da posterior sanção governamental, já que a reserva de iniciativa se apoia no princípio da separação harmônica dos poderes, e tem, como justificativa próxima, a necessidade de estrita observância do devido processo legislativo. Assim, o

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MATO GROSSO
TRIBUNAL PLENO
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE nº 81.123/2013 – Classe 95 – CNJ –
CAPITAL

vício decorrente de sua inobservância macula toda a formação da lei, desaguando, portanto, na inconstitucionalidade formal do ato legislativo, hipótese que torna possível e justificável o exercício do “*controle repressivo de constitucionalidade por parte do Poder Judiciário*” (cf. MORAES, Alexandre de. “*Direito Constitucional*”, 24ª Edição, Editora Atlas, 2009, p. 624).

Sobre o tema, Dirley da Cunha Júnior ensina:

“A inconstitucionalidade formal compreende a inconstitucionalidade orgânica e a inconstitucionalidade formal propriamente dita. A inconstitucionalidade orgânica decorre do vício de incompetência do órgão de onde provém o ato normativo (ex.: Diz a Constituição, no art. 93, que o Estatuto da Magistratura é de iniciativa do Supremo Tribunal Federal. Se algum Deputado ou Senador, ou o Presidente da República, ou mesmo um outro Tribunal apresentar um projeto de lei complementar para aquele fim, este, ainda que regularmente aprovado, sancionado, promulgado e publicado, é inconstitucional, pro vício de iniciativa, em face da incompetência do órgão). Tão drástica é essa inconstitucionalidade, que o STF tem entendido que a sanção a projeto a projeto de lei com vício de iniciativa não tem o condão de saná-lo (Adin 103-RO, Rel. Min Sidney Sanches, DJU, DE 15.12.95; Adin 873-RS, Rel. Min. Maurício Correia, DJU, de 22.08.97...). (...) A inconstitucionalidade formal, (propriamente dita) decorre da inobservância do procedimento legislativo fixado na Constituição (ex.: Uma lei complementar aprovada com o quorum de maioria simples, quando a Constituição exige, no art. 69, a maioria absoluta. (...) Em regra, a inconstitucionalidade formal ataca todo o ato. Assim, se um determinado ato foi editado por órgão incompetente (inconstitucionalidade orgânica) ou com violação ao seu procedimento de elaboração (inconstitucionalidade formal propriamente dita), ele é, em princípio, totalmente inconstitucional” (in “Controle de Constitucionalidade”, Ed. Edições Podivm, 2006, p. 155/156).

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MATO GROSSO
TRIBUNAL PLENO
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE nº 81.123/2013 – Classe 95 – CNJ –
CAPITAL

Alexandre de Moraes apregoa abertamente que não é possível suprir “o vício de iniciativa com a sanção, pois tal vício macula de nulidade toda formação da lei, não podendo ser convalidado” (in “Direito Constitucional”, 21ª Edição, Editora Atlas, 2007, p. 624).

A propósito:

“**EMENTA:** A sanção do projeto de lei não convalida o vício de inconstitucionalidade resultante da usurpação do poder de iniciativa. A ulterior aquiescência do Chefe do Poder Executivo, mediante sanção do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, não tem o condão de sanar o vício radical da inconstitucionalidade. Insustentação da Súmula n. 5/STF. Doutrina. Precedentes” (STF – ADI 2.867 – Rel. Min. Celso de Mello – j. 3-12-03, DJ de 9-2-07).

No mesmo sentido: ADI 2.113 – Rel. Min. Cármen Lúcia – j; 4-3-2009; ADI 1.963-MC – Rel. Min. Maurício Corrêa – j. 18-3-1999; ADI 1.070 – Rel. Min. Sepúlveda Pertence – j. 29-3-2001.

No caso do substitutivo nº 03 não se pode falar sequer na existência de pertinência de qualquer ordem com o projeto originário do Executivo, já a LC nº 484/2013, fruto direto daquele substitutivo, ao invés de consagrar a aprovação final de propostas formuladas pelos membros do Parlamento, fossem elas divergentes ou convergentes em relação ao mérito do projeto de lei originário, ignorou completamente as matérias ali tratadas e, aproveitando o ensejo, tratou de revogar a lei que o projeto ansiava simplesmente aperfeiçoar pelas alterações que propunha.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MATO GROSSO
TRIBUNAL PLENO
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE nº 81.123/2013 – Classe 95 – CNJ –
CAPITAL

Sob esse enfoque, não há negar, ao menos em primeira e perfecuntória análise, que a LC 484/2013 violou a regra do art. 39, § único, II, “b”, da Constituição do Estado de Mato Grosso, que confere exclusivamente ao Governador do Estado a iniciativa de leis que disponham sobre “servidores públicos do Estado”, bem como o disposto no art. 66, V, da mesma Carta, que reafirma competir com exclusividade ao Governador do Estado “dispor sobre a organização e funcionamento da Administração do Estado”.

Por outro lado, também não se pode negar que a exigência do CIM funcionava, ou pelo menos deveria idealmente funcionar como instrumento de fiscalização e controle do corte qualitativo madeireiro no Estado, e sendo essa fiscalização imperativo legal e constitucional dirigido sobretudo à ação do Poder Executivo, que deve adotar todas as medidas necessárias à consecução desse objetivo supremo (CE/MT, art. 263, parágrafo único, I a XVIII), já que um meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito de todos (CE/MT, art. 263, “*caput*”), é razoável a tese autoral de que a lei em questão, forjada a partir de um acordo de lideranças partidárias ao inteiro arrepio do objeto do projeto originário, enfraquece o mister fiscalizatório, favorecendo a falta de controle no campo da extração, circulação e comércio de madeiras, e ensejando, o que é mais grave e preocupante, o cometimento de danos e crimes ambientais em meio à exploração predatória que aquele mecanismo buscava coibir.

Registro que a prova documental não contempla a demonstração de que, exclusivamente por força da aprovação da LC nº 484/2013, ou seja, em virtude da liberação da exigência do CIM, o meio ambiente mato-grossense passou a sofrer impactos daninhos em determinada extensão gravosa e irreversível, já que a exploração comercial de espécimes protegidas continua

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MATO GROSSO
TRIBUNAL PLENO
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE nº 81.123/2013 – Classe 95 – CNJ –
CAPITAL

proibida e até criminalizada por preceitos outros da legislação especial de regência, mas, no campo da tutela ambiental, a supressão de qualquer instrumento de controle do jaez do CIM pode, sim, implicar perda de eficiência fiscalizatória e, conseqüentemente, expor bens ambientais preciosos à ação lesiva de agentes predatórios, cuja atuação, convém destacar, justamente por se apresentar tão destemida, intensa e crescente, merecera, no caso, o endurecimento proposto pelo Executivo.

Esses aspectos se articulam claramente com o requisito do “*periculum*”, e também recomendam vivamente a suspensão acautelatória da eficácia da lei ora impugnada, pois, caso seja ela declarada inconstitucional apenas ao final do procedimento, e sob sua vigência e eficácia a extração madeireira seja efetivada indiscriminadamente, quer dizer, sem a prévia identificação das espécies florais suscetíveis de corte e comércio, qual será a extensão e em que gravidade danos ambientais poderão ser causados sob o pálio dessa lei?

É mais prudente e responsável que ela receba desde já suspensão acautelatória, e que o CIM volte a ser exigido nos moldes da Lei Complementar estadual nº 235/2005, razão pela qual, julgando satisfeitas as exigências pertinentes, voto pelo deferimento da medida de liminar, com suspensão dos efeitos da Lei Complementar estadual nº 485/2013 até final julgamento da matéria.

É como voto.