

**REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE  
INCONSTITUCIONALIDADE 7.774 MATO GROSSO**

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. FLÁVIO DINO</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL E OUTRO(A/S)</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: BRUNA DE FREITAS DO AMARAL</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: PAULO MACHADO GUIMARAES</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: LAURO RODRIGUES DE MORAES RÊGO JUNIOR E OUTRO(A/S)</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: GOVERNADOR DO ESTADO DE MATO GROSSO</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: GREENPEACE BRASIL</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: WWF - BRASIL</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: ANGELA MOURA BARBARULO</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: ASSOCIACAO BRASILEIRA DOS PRODUTORES DE SOJA - APROSOJA - BRASIL</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: ASSOCIACAO DOS PRODUTORES DE SOJA E MILHO DO ESTADO DE MATO GROSSO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SIDNEY PEREIRA DE SOUZA JUNIOR</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: FEDERACAO DA AGRICULTURA E PECUARIA DO ESTADO DE MATO GROSSO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: JOAO VICTOR TOSHIO ONO CARDOSO</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: CONFEDERACAO DA AGRICULTURA E PECUARIA DO BRASIL</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: RUDY MAIA FERRAZ</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: LABORATORIO DO OBSERVATORIO DO CLIMA</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: ISA INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: MAURICIO GUETTA E OUTRO(A/S)</b>

**VOTO-VISTA**

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada por Partido

## ADI 7774 MC-REF / MT

Comunista do Brasil (PCdoB), Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), Partido Verde e Rede Sustentabilidade, com pedido de medida cautelar, tendo como objeto a Lei nº 12.709 do Estado de Mato Grosso, de 24 de outubro de 2024.

Eis o teor do diploma impugnado:

“Art. 1º Ficam estabelecidos critérios adicionais para a concessão de incentivos fiscais e concessão de terrenos públicos no Estado de Mato Grosso.

Art. 2º Ficam vedados os benefícios fiscais e a concessão de terrenos públicos a empresas que:

I - participem de acordos, tratados ou quaisquer outras formas de compromissos, nacionais ou internacionais, que imponham restrições à expansão da atividade agropecuária em áreas não protegidas por legislação ambiental específica, sob qualquer forma de organização ou finalidade alegada;

II - VETADO;

III - VETADO.

Parágrafo único A operação comercial que adotar requisitos distintos dos previstos na legislação brasileira, visando o cumprimento da legislação vigente no local de destino do produto, não será considerada em desacordo com os critérios para a concessão de benefícios fiscais previstos nesse artigo, ficando sujeita à fiscalização pelos órgãos competentes.

Art. 3º O descumprimento das disposições previstas nesta Lei resultará na revogação imediata dos benefícios fiscais concedidos e na anulação da concessão de terrenos públicos, sem prejuízo à restituição dos benefícios fruídos irregularmente no ano do calendário vigente, bem como a indenização pelo uso de terreno público concedido em desacordo com este diploma.

Art. 4º Além dos requisitos elencados nos incisos I a III do art. 6º da Lei nº 7.958, de 25 de setembro de 2003, as empresas interessadas na obtenção dos incentivos fiscais decorrentes do módulo previsto no inciso I do parágrafo único do art. 1º da referida norma, não poderão estar organizadas em acordos comerciais nacionais ou internacionais que restrinjam mercado a toda produção de propriedades rurais que operam legalmente, ocasionando perda de competitividade do produto mato-grossense e obstrução ao desenvolvimento econômico e social dos municípios.

Art. 5º O Poder Executivo regulamentará esta Lei.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de 1º de janeiro de 2025.”

Adoto o relatório elaborado pelo Ministro **Flávio Dino**, constante do e-doc. 28. Vale registrar que as razões apresentadas na petição inicial da presente ação direta coincidem com aquelas veiculadas na petição inicial da ADI nº 7.775/RO, de **minha relatoria**, na qual os mesmos requerentes impugnaram lei editada pelo Estado de Rondônia análoga à acima transcrita.

Ao apreciar o pedido de medida cautelar, o Ministro **Flávio Dino** **suspendeu integralmente a lei impugnada, mas depois reconsiderou em parte a decisão, estabelecendo que apenas o art. 2º da lei mato-grossense, que prevê a restrição fiscal, voltará a produzir efeitos a partir do ano que vem.**

Na primeira decisão, Sua Excelência vislumbrou: a) ofensa aos princípios da ordem econômica (art. 170), pois a lei teria criado ambiente de concorrência desleal, sendo que as empresas devem ter igualdade de condições no acesso a políticas públicas de fomento econômico, independentemente de adesão a acordos como a moratória da soja; b) desvio de finalidade na norma tributária, que estaria sendo usada como instrumento punitivo; c) inconstitucionalidade formal, por violação do

art. 61, § 1º, inciso II, alínea e, da Constituição Federal; d) inobservância da Súmula nº 544/STF, que impossibilita a livre supressão de isenções tributárias concedidas sob condição onerosa; e) violação do princípio da vedação ao retrocesso ambiental. Na decisão de reconsideração parcial, Sua Excelência apontou que a moratória da soja, embora tenha relevância para a preservação ambiental, **“não teria força vinculante sobre a atuação do poder público**, que pode fundamentar sua política de incentivo[s] fiscais[ ] em critérios distintos em relação a um acordo privado”.

Peço vênia para divergir, em parte, de Sua Excelência.

Inicialmente, entendo que inexistente a inconstitucionalidade formal indicada na primeira decisão do Ministro **Flávio Dino** na ADI nº 7.774/MT-MC. Apontou Sua Excelência, remetendo-se ao parecer da CCJ da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso, que a matéria tratada na Lei nº 12.709/24 seria de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, tendo violado aquele dispositivo constitucional. Ocorre que, como registrei no voto da ADI nº 7.775/RO, a lei mato-grossense, tal como a lei rondoniense, simplesmente trouxe normas atinentes a **critérios adicionais** para a concessão de benefícios fiscais e de terrenos públicos.

No que se refere à questão tributária, aliás, insta rememorar que é pacífica a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal de que **“inexiste, no atual texto constitucional previsão de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo em matéria tributária”**, conforme estabelecido na tese do Tema nº 682, RE nº 743.480/MG-RG, Rel. Min. **Gilmar Mendes**, DJe de 20/11/13. Vale ainda consignar que está no âmbito da conformação do legislador estadual estabelecer os critérios para a concessão dos benefícios fiscais relativos aos tributos estaduais.

Quanto à questão administrativa (critérios adicionais para a concessão de terrenos públicos), insta lembrar a orientação da Suprema Corte de que não afronta o art. 61, § 1º, inciso II, alíneas **a, c e e**, do texto constitucional **“lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime**

jurídico de servidores públicos” (grifo nosso), como estipula a tese firmada para o Tema nº 917 (ARE nº 878.911/RJ-RG, Rel. Min. **Gilmar Mendes**, DJe de 11/10/16).

O fato de a lei impugnada ser aplicada pelo Poder Executivo ou estar, em alguma medida, a ele direcionada não implica dizer que houve violação de reserva de iniciativa. Note-se, por exemplo, que a Corte já considerou, na ADI nº 2.444/RS, formalmente válida lei estadual de iniciativa parlamentar que disciplinava a obrigatoriedade de o Governo divulgar na imprensa oficial e na internet dados relativos a contratos de obras públicas. Na oportunidade, aduzi que a norma não criava, extinguiu ou modificava órgão administrativo ou sequer conferia nova atribuição a órgão da administração pública. Ressaltei que já havia precedentes da Corte em sentido convergente. Esse foi o caso da ADI nº 2.472/RS-MC, na qual este Supremo Tribunal Federal, conquanto tenha deferido parcialmente a medida cautelar para suspender, por outros fundamentos, dispositivos de lei do Rio Grande do Sul que versavam sobre publicidade dos atos e das obras realizadas pelo Poder Executivo, destacou que não incidia na matéria a vedação constitucional constante do art. 61, § 1º, inciso II, alínea e, da Constituição Federal. Também destaquei que a Lei nº 8.666/93 (Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos) – a qual, inegavelmente, cria inúmeras obrigações para a administração pública e, inclusive, exige a publicação de resumo dos contratos firmados pelo Poder Público posteriormente a sua assinatura (art. 61, parágrafo único) – originou-se de proposição legislativa do então Deputado Luís Roberto Ponte, sem que isso influísse em sua regularidade formal em face da Constituição Federal.

Reitero, portanto, que não há que se falar em inconstitucionalidade formal na lei mato-grossense impugnada.

No mais, reitero as argumentações das quais me utilizei ao votar no julgamento da ADI nº 7.775/RO. Na ocasião, ao tratar da Lei nº 5.837 do Estado de Rondônia, de 26 de julho de 2024, análoga à lei ora em debate, não vislumbrei ofensa aos princípios da ordem econômica, desvio de

finalidade ou contrariedade ao princípio da vedação do retrocesso socioambiental. Concluí apenas pela necessidade de se conferir ao art. 4º da lei rondoniense, equivalente ao art. 3º da lei ora impugnada, interpretação conforme à Constituição Federal, estabelecendo que aquele dispositivo, na parte em que tratou da matéria tributária: (i) passou a produzir efeitos somente após o decurso da anterioridade geral e/ou nonagesimal, conforme o caso (Tema nº 1.383); (ii) deve ser aplicado com a observância da Súmula nº 544/STF, que estabelece que “[i]senções tributárias concedidas, sob condição onerosa, não podem ser livremente suprimidas”. Acrescento que os prazos atinentes às anterioridades tributárias e a proteção conferida por essa súmula já são suficientes para assegurar a previsibilidade e a estabilidade na relação tributária, impedindo que o contribuinte seja indevidamente surpreendido com a eventual revogação dos benefícios fiscais.

Replico, aqui, trecho de meu voto na referida ação direta:

“Trata-se de ação direta, ajuizada pelo Partido Comunista do Brasil (PCdoB), pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), pelo Partido Verde e pela Rede Sustentabilidade, contra a Lei nº 5.837, de 26 de julho de 2024, do Estado de Rondônia, que estabeleceu critérios adicionais para a concessão de incentivos fiscais e terrenos públicos para empresas do setor agroindustrial, com o objetivo de promover a livre iniciativa, o desenvolvimento dos municípios e a redução das desigualdades sociais e regionais, e deu outras providências.

Eis o teor do ato normativo questionado:

‘Art. 1º Ficam estabelecidos critérios adicionais para a concessão de incentivos fiscais e concessão de terrenos públicos no estado de Rondônia.

Art. 2º Ficam vedados os benefícios fiscais e a

concessão de terrenos públicos a empresas que:

I - participem de acordos, tratados ou quaisquer outras formas de compromissos, nacionais ou internacionais, que imponham restrições à expansão da atividade agropecuária em áreas não protegidas por legislação ambiental específica, sob qualquer forma de organização ou finalidade alegada;

II - implementem políticas que limitem o exercício do direito à livre iniciativa ou que restrinjam a oferta de determinados produtos no âmbito do estado de Rondônia; e

III - restrinjam a utilização de áreas produtivas, prejudicando o crescimento econômico dos municípios de Rondônia.

Art. 3º As empresas interessadas em obter benefícios fiscais ou concessão de terrenos públicos devem apresentar, junto ao requerimento, declaração de que não participam de acordos ou compromissos mencionados no art. 2º desta Lei, estando sujeitas às penalidades aplicáveis nos casos de declaração falsa ou inexata.

Art. 4º O descumprimento das disposições previstas nesta Lei resultará na revogação imediata dos benefícios fiscais concedidos e na anulação da concessão de terrenos públicos, sem prejuízo à restituição dos benefícios fruídos irregularmente no ano do calendário vigente, bem como a indenização pelo uso de terreno público concedido em desacordo com este diploma.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação’.

Os requerentes alegam, em síntese, que a lei em referência

proibiu os benefícios fiscais e a concessão de terrenos públicos a empresas do setor agroindustrial ‘que tenham políticas internas de compra que busquem evitar a aquisição de bens agrícolas (...) produzidos em áreas recentemente desmatadas’. Enfatizam que tais diplomas normativos atingiram a Moratória da Soja e violaram os princípios da isonomia, da livre iniciativa, da proporcionalidade, da competência tributária, da legalidade e da vedação do retrocesso socioambiental, bem como o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e as normas protetivas do meio ambiente.

#### **AFASTAMENTO DA PRELIMINAR SUSCITADA PELO GOVERNADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA**

De início, afasto a argumentação do Governador do Estado de Rondônia de que os arts. 1º e 5º não poderiam ser objeto de controle de constitucionalidade.

Com efeito, é evidente que os dispositivos em comento integram o complexo normativo questionado na presente ação direta. Ainda nesse contexto, é certo que a eventual declaração de inconstitucionalidade dos demais dispositivos importa na declaração de inconstitucionalidade, no mínimo por arrastamento, também dos artigos em comento. Afinal, esses estão intimamente conectados com aqueles.

#### **CONSIDERAÇÕES SOBRE A MORATÓRIA DA SOJA**

A Moratória da Soja consiste em acordo<sup>1</sup> estabelecido em 2006, prevendo que a Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais (ABIOVE), a Associação Nacional dos

---

<sup>1</sup> ABIOVE; ANEC. **Comunicado**. 24 jul. 2006. São Paulo. Disponível em: [https://moratoriadasoja.com.br/assets/files/pt/comunicado\\_moratoria\\_da\\_soja\\_2006.pdf](https://moratoriadasoja.com.br/assets/files/pt/comunicado_moratoria_da_soja_2006.pdf). Acesso em: 10 fev. 2025.



Exportadores de Cereais (ANEC) e suas associadas se comprometeriam a implantar programa de governança com o objetivo de não comercializar soja oriunda de áreas do bioma amazônico desflorestadas após 24/7/06.

Esse acordo, que teria duração de 2 anos, foi renovado diversas vezes. Registro também que, em razão do advento do Código Florestal (Lei nº 12.651/12), aquela data de corte foi ajustada para 22/7/08<sup>2</sup>. Em 2016, a Moratória da Soja passou a ter prazo indefinido<sup>3</sup>.

Segundo o relatório anual relativo à safra 2022/23, o cultivo da soja vem crescendo a uma taxa média de 403 mil hectares ao ano no bioma Amazônia desde a safra 2007/08. Nessa toada, o documento informa que a Moratória não teria coibido a expansão da soja na fronteira agrícola situada no bioma Amazônia, mas teria ‘direcion[ado] a produção para áreas já desmatadas anteriormente à Moratória’. Segundo o documento, teria havido, assim, a promoção do “desenvolvimento sustentável da sojicultura mediante principalmente a conversão de pastagens subutilizadas”<sup>4</sup>.

Embora tenha sido idealizado com o nobre objetivo de conferir maior proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o acordo em questão passou, com o tempo, a ser alvo de críticas, em razão dos efeitos adversos que acabou produzindo em diversas áreas.

---

<sup>2</sup> ABIOVE; AGROSATÉLITE; INPE. **Moratória da Soja**: safra 2014/15. Disponível em: <https://moratoriadasoja.com.br/media/public/monitoring/51e1ecd2-4f73-42b4-98be-e01772b0bf06.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2025.

<sup>3</sup> ABIOVE; et al. **Moratória da Soja**: safra 2015/16. Disponível em: <https://moratoriadasoja.com.br/media/public/monitoring/76f54661-9327-41fd-abb2-664ca81a35f7.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2025.

<sup>4</sup> ABIOVE; et al. **Moratória da Soja**: safra 2022/23. Disponível em: <https://moratoriadasoja.com.br/media/public/monitoring/pt-e3112f6d-7cf8-47c5-9c9e-ce5c43bea558.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2025.

RAZÕES PARA A EDIÇÃO DA LEI QUESTIONADA

A Lei nº 5.837/24 do Estado de Rondônia é oriunda do PL nº 521/24<sup>5</sup>, de autoria de diversos Deputados Estaduais. De acordo com a justificativa apresentada nesse projeto de lei, as normas a serem editadas estariam alinhadas com os princípios da livre iniciativa e redução das desigualdade sociais e regionais, ‘prevenindo que acordos ou compromissos externos prejudiquem o crescimento econômico dos municípios e a geração de empregos’.

Segundo os autores da proposição, a Moratória da Soja tem por objetivo assegurar que a soja produzida no bioma amazônico não seja oriunda de desmatamento após 22/7/08, **ainda que a conversão de área para o cultivo da soja tenha ocorrido regularmente à luz da legislação nacional e com as devidas licenças**. Apontaram eles que esse acordo vinha sendo ‘alvo de críticas das entidades representativas dos produtores desde o início’. Isso porque, conforme o Código Florestal (Lei nº 12.651/12), existiria o direito legal de converter parte das propriedades situadas na região amazônica para o uso agrícola ou pecuário. E tal conversão ainda seria necessária para o cumprimento da função social da terra e não ser ela considerada improdutiva.

Ressaltaram também que a cultura da soja é versátil e que aquele acordo, ao restringir sua produção, relegou ‘os municípios à produção de monoculturas e inviabiliz[ou] cultivos de inverno cruciais para o consumo humano como: feijão, arroz, milho, e outros grãos’. Da perspectiva dos autores do projeto de lei em comento, os signatários da Moratória da Soja prevaleceram de sua posição econômica dominante, ‘já que quase a totalidade da produção rondoniense passa por

---

<sup>5</sup> ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA. PL nº 521/24. Autoria coletiva. Disponível em: [https://sapl.al.ro.leg.br/media/sapl/public/materialegislativa/2024/39924/pl\\_521-24.pdf](https://sapl.al.ro.leg.br/media/sapl/public/materialegislativa/2024/39924/pl_521-24.pdf). Acesso em: 18 jun. 2025.

empresas que estão vinculadas a este acordo’.

Em síntese, o autores do PL nº 521/24 sustentaram que acordos ou compromissos como o citado ‘limitam o exercício econômico legal e a exploração da propriedade’, violam ‘a função social das terras’ e ‘prejudicam a economia dos municípios e do estado, favorecendo injustamente grandes corporações em detrimento de micro, pequenos e médios produtores’.

Aprovado o projeto de lei, foi para a sanção.

No âmbito do Poder Executivo, a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico (SECED) se manifestou sobre o projeto em questão (**vide** e-doc. 47). Para essa pasta, os produtores têm desenvolvido valoroso trabalho, levando o País à liderança do agronegócio mundial. Ainda de acordo com a SEDEC, já seriam protegidas pelo Código Florestal as áreas de preservação ambiental e as reservas legais, ‘essenciais para preservar a biodiversidade, manter os ciclos hidrológicos e mitigar as mudanças climáticas, com o desafio de equilibrar o desenvolvimento agrícola com a conservação ambiental’.

Após discorrer sobre a gestão da concessão de terrenos públicos, o Programa de Incentivo Tributário (PIT) no Estado de Rondônia e a importância da criação de condições para atrair e reter investimentos no Estado de Rondônia, a SEDEC reconheceu que as medidas previstas no projeto de lei visavam a ‘reduzir a restrição à produção já regulada, o que (...) desempenha papel crucial na distribuição equitativa dos benefícios do crescimento’. Para a secretaria, a implementação da lei garantiria que ‘as oportunidades de desenvolvimento alcancem todas as regiões do Estado e beneficiem toda a população’ e proporcionaria ‘ambiente mais favorável para o crescimento das empresas agroindustriais, essencial para a economia de Rondônia, que depende fortemente deste setor’. Ainda para a SEDEC, o novo diploma promoveria geração de

emprego, aumento da renda das famílias, melhoria na qualidade de vida da população e fortalecimento da competitividade das empresas locais.

A lei ora debatida foi sancionada.

Convém registrar que o projeto de lei em referência teve muita inspiração no PL nº 2.256/23<sup>6</sup> que tramitou na Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso, o qual deu origem à Lei nº 12.709/24, objeto da ADI nº 7.774/MT-MC, de relatoria do Ministro **Flávio Dino**. O texto inicial desse outro projeto de lei era mais sintético do que o que foi aprovado. Pugnava-se pela aprovação de norma prevendo que as empresas interessadas na obtenção de determinados incentivos fiscais não poderiam estar organizadas em acordos comerciais nacionais ou internacionais que ocasionassem restrição de mercado, perda de competitividade do produto mato-grossense ou obstrução ao desenvolvimento econômico e social dos municípios.

Na justificativa, o autor da proposição legislativa, Deputado Estadual Gilberto Cattani, indicou que a medida tinha por objetivo restabelecer o balanço econômico aos produtores rurais, coibindo acordos privados como a moratória da soja e da carne, que criam imposições ambientais inexistentes na legislação brasileira e restringem o exercício do direito de propriedade. O Deputado Estadual ainda lembrou que prefeitos de Mato Grosso também vinham expondo preocupações quanto aos impactos negativos da moratória sobre a livre iniciativa e o desenvolvimento econômico local. Registro que as justificativas apresentadas naquele projeto de lei que tramitou na Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia (ADI nº 7.775/RO) também constaram desse projeto de lei (ao que parece, os parlamentares rondonienses muito se

---

<sup>6</sup> ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO. Secretaria de Serviços Legislativos. **Projeto de Lei nº 2256/2023**. Autor: Dp. Gilberto Cattani. 29/11/23. Disponível em: <https://www.al.mt.gov.br/storage/webdisco/cp/20231129162323170100.pdf> . Acesso em: 13 jun. 2025.

inspiraram nessa proposição, que foi apresentada em primeiro lugar). No curso do PL nº 2.256/23, foram apresentados substitutivos, a fim de ajustar a redação da proposta ao objetivo indicado. Foi ele provado e encaminhado à sanção.

O Governador do Estado de Mato Grosso, por seu turno, entendeu por bem vetar os dispositivos equivalentes aos incisos II e III do art. 2º da lei rondoniense impugnada na presente ação direta. De acordo com a mensagem encaminhada à Assembleia Legislativa, tais disciplinas violariam o princípio da livre iniciativa, por obstarem de forma desarrazoada o exercício da atividade empresarial e, assim, afrontarem os arts. 1º, inciso IV; e 170, **caput**, da Constituição Federal. O veto foi mantido. Surgiu, assim, a precitada Lei mato grossense nº 12.709/24, análoga à lei ora impugnada, mas com o veto em questão.

Como se sabe, em dezembro de 2024, o Ministro **Flávio Dino** deferiu, no autos da ADI nº 7.774/MT-MC, medida cautelar suspendendo integralmente a eficácia da lei mato grossense em comento. Em abril de 2025, em audiência no Senado Federal<sup>7</sup> para se debaterem os impactos da Moratória da Soja e os desafios jurídicos e econômicos dessa suspensão, o Deputado Estadual Max Russi, Presidente da Assembleia Legislativa de Mato Grosso, defendeu que o acordo em questão e a moratória da carne penalizariam os produtores rurais, inclusive aqueles que estão inteiramente de acordo com a legislação nacional. Nas palavras de sua Excelência, ‘trata-se de uma política imposta por privados e internacionais que, sob o pretexto de proteger o meio ambiente, ignoram os avanços da legislação ambiental brasileira’. Apontou também o Deputado Estadual que tal imposição contornou o devido processo legislativo, criou instabilidade jurídica e gerou discriminação

---

<sup>7</sup> SENADO FEDERAL. Comissão de Agricultura e Reforma Agrária. Audiência pública. **Impactos da Moratória da Soja e os desafios jurídicos e econômicos da suspensão da Lei do Mato Grosso (Lei nº 12.709/2024)**. 23/4/25. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ecidadania/visualizacaoaudiencia?id=33401> . Acesso em: 13 jun. 2025.

comercial contra quem produz de forma legal. De sua óptica, seria inaceitável que ‘os produtores que respeitam a lei sejam excluídos do mercado, rotulados como predadores e tratados com desconfiança, enquanto entregam alimentos, geram empregos e sustentam a balança comercial’. Lembrou, ainda, o parlamentar que o Código Florestal seria um dos mais rígidos do mundo.

Acrescentou, ainda, que o Estado do Maranhão também editou lei análoga à ora impugnada. Trata-se da Lei nº 12.475/25, que é objeto da ADI nº 7.823/MA, de relatoria do Ministro **Edson Fachin**, ajuizada pela Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais em maio de 2025.

Paralelamente a essas considerações, cabe mencionar alguns apontamentos trazidos pela Associação Brasileira dos Produtores de Soja (Aprosoja Brasil).

De acordo com a associação, a soja brasileira é comumente comercializada no mercado **interno e externo** por meio de **tradings**. São elas que ‘adquirem a soja dos sojicultores nacional, realizam a logística e a distribuem em todo o mundo, incluído o mercado nacional’, sendo ‘praticamente inviável que os sojicultores, sobretudo os **pequenos e médios produtores**, alienem sua produção para fins de exportação sem a intermediação das *tradings*’ (grifo do autor). Ressalta a Aprosoja Brasil que esses produtores ‘não possuem capacidade para promover economia de escala neste mercado’ e que, ao cabo, ‘as *tradings* são empresas que detêm verdadeiro controle do mercado do grão a nível nacional e internacional’, sendo responsáveis ‘por mais de **90% (noventa por cento)** das exportações da soja brasileira’ (grifo do autor). Afirma ainda **que todas as tradings que atuam no Brasil são signatárias da Moratória da Soja**.

Para a associação, as **tradings** teriam adotado estratégia para impor que os sojicultores brasileiros provem ou

demonstrem que a soja a ser comercializada advém de área sem qualquer supressão ambiental a partir de julho de 2008, mesmo que a conversão da área para o cultivo da oleaginosa tenha sido lícita. Da óptica da Aprosoja Brasil, essa medida afastou do mercado os produtores que obedecem a legislação nacional (portanto, respeitam os limites de conversão permitida por lei) e, conseqüentemente, ensejou danos substanciais a eles, ao estado e às economias local e regional.

#### ALGUMAS RELAÇÕES ENTRE OS ACORDOS OU COMPROMISSOS COMO O DA MORATÓRIA DA SOJA E O LAND GRABBING

Recentemente, no evento ‘Open Class: Sistema de Precedentes nas Cortes Supremas (STF, STJ e TST)’, promovido pela UNOESC, abordei o fenômeno denominado **land grabbing**. Algumas matérias<sup>8</sup> informam que a expressão estrangeira ganhou notoriedade a partir de 2008, quando houve a crise do preço dos alimentos mundial bem como a crise financeira ou crise do subprime. Há quem afirme que, na época, grandes investidores passaram a aplicar seus capitais em terras agrícolas, por serem um tipo de investimento mais seguro<sup>9</sup>.

Desde então têm crescido pesquisas, inclusive em termos jurídicos, sobre o **land grabbing** e seus impactos nos direitos humanos, no bem-estar social, no meio ambiente, na economia, na soberania nacional e na sociedade como um todo.

Em 2015, o Comitê Econômico e Social Europeu emitiu

---

<sup>8</sup> Vide, por exemplo: GLOBAL AGRICULTURE. **Land grabbing**. Disponível em: <https://www.globalagriculture.org/topics/land-grabbing/>. Acesso em: 14 mai. 2025.

<sup>9</sup> COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU. **Parecer do Comitê Econômico e Social Europeu sobre a Apropriação de terras agrícolas — Sinal de alarme para a Europa e ameaça para a agricultura familiar**. (2015/C 242/03). Relator: Kaul NURM. In: JORNAL OFICIAL DA UNIÃO EUROPEIA. 23/7/15. C 242/15. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX:52014IE0926>. Acesso em: 6 jun. 2025.

sinal de alerta sobre o tema<sup>10</sup>. Segundo o órgão, não existe um sentido unívoco do que seria o **land grabbing**. Mas pode esse termo ser entendido como o processo de aquisição, em grande escala, de terras agrícolas, **sem consulta ou consentimento prévio da população local, limitando sua capacidade de gerir autonomamente uma exploração agrícola, produzir alimentos e garantir a segurança alimentar**.

Lembrou o comitê que a terra, sendo um bem natural limitado que serve de base para a produção de alimentos, não deve ser compreendida como mercadoria convencional. Na ocasião, o órgão também realçou que, nos países onde ocorreu o **land grabbing**, a segurança alimentar foi afetada. Isso se deu muito por conta do fato de as matérias-primas vegetais e os produtos alimentares decorrentes terras capturadas terem sido exportados principalmente para os países de origem dos investimentos.

Apontou também o colegiado que o **land grabbing** enseja a expulsão de quem antes explorava os terrenos, dificulta que pequenos produtores readquiram suas terras e consolidem sua posição no mercado e impacta negativamente o desenvolvimento das comunidades rurais, podendo provocar aumento de desemprego e custos sociais.

O **Transnational Institute**, em pesquisa dedicada ao assunto, também ressalta que inexiste um sentido único e globalmente aceito do **land grabbing**. Não obstante, aponta o instituto que a expressão envolve a captura do poder de decisão sobre **‘como a terra deve ser usada**, por quem, por quanto tempo e para quais propósitos’<sup>11</sup> (grifo nosso), **tendo implicações negativas no controle democrático das terras**.

---

<sup>10</sup> Idem.

<sup>11</sup> TRANSNATIONAL INSTITUTE: Sylvia Kay, Jhonathan Peuch, Jennifer Franco. **Extent of farmland grabbing in the EU**. Study. Brussels: European Parliament, 2015. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/540369/IPOL\\_STU\(2015\)540369\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/540369/IPOL_STU(2015)540369_EN.pdf). Acesso em: 14 mai. 2025.



Além da captura em questão, usualmente o **land grabbing** envolve, diz o instituto, a aquisição de terras em proporções fora do padrão; o rompimento com o modelo de agricultura familiar e de um sistema agrícola diversificado e multifuncional; a reordenação das relações socioeconômicas e ecológicas; a atuação de atores que, tradicionalmente, não estão envolvidos com a agricultura; e a incidência de forças extraeconômicas que permitem que as terras sejam concentradas cada vez em menos mãos.

Pesquisadores vinculados à **FIAN International (FoodFirst Information and Action Network)** e ao **International Institute of Social Studies**, ressaltam que o **land grabbing** é fenômeno complexo, não devendo ser compreendido de maneira estática, técnica e restritiva. Destacam esses pesquisadores que a captura de terras envolve rede de investimentos, além de atores públicos e privados que nem sempre podem ser claramente separados<sup>12</sup>.

Quanto aos impactos do **land grabbing** nos direitos humanos, eles afirmam, por exemplo, que:

a) uma das queixas mais frequentes das populações afetadas é o aumento da insegurança alimentar e nutricional. Segundo os pesquisadores, muitos casos de **land grabbing** teriam destruído a possibilidade de as pessoas produzirem seus próprios alimentos;

b) o **land grabbing** pode impedir que pessoas tenham acesso ao trabalho por meio da agricultura ou qualquer outro trabalho que exija acesso seguro e estável à terra;

c) em alguns casos, o **land grabbing** teria provocado o

---

<sup>12</sup> BORRAS Jr., Saturnino M.; et al. **Land grabbing and human rights**: the involvement of european corporate and financial entities in land grabbing outside the European Union. Brussels: European Parliament, 2016. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578007/EXPO\\_STU\(2016\)578007\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578007/EXPO_STU(2016)578007_EN.pdf) . Acesso em: 14 mai. 2025.

despejo de famílias e comunidades inteiras de uma área, violando o direito à moradia e rompendo os laços espirituais e culturais que as pessoas tinham com a terra (casos que ocorreram no Camboja e na Uganda);

d) em outros casos, o **land grabbing** teria afetado o acesso da comunidade à fonte de água, por ela ter passado a ficar situada em área controlada; ou teria reduzido ou destruído a disponibilidade de água para o povo local, em razão de ela ter sido desviada ou excessivamente utilizada em empreendimento, como mineração (casos que ocorreram no Camboja e na Guatemala);

e) em algumas ocorrências, o **land grabbing** não teria gerado nem a quantidade de empregos prometida, compatível com o tamanho da comunidade afetada, nem condições salariais ou de trabalho razoáveis (casos que ocorreram em Moçambique e Zâmbia);

f) em alguns casos, embora o capturador de terras tenha dito que realizou consulta à comunidade, existiram problemas quanto à forma e documentação da consulta ou poucas evidências de que as pessoas afetadas realmente tinham possibilidade de se opor ao **land grabbing** (casos que ocorreram na Nigéria, na Tanzânia e em Moçambique).

A EcoRuralis, organização camponesa na Romênia, também indica que inexiste uma definição que capte completamente o que seria **land grabbing**<sup>13</sup>. De todo modo, da perspectiva da citada organização, há cinco pontos que se imiscuem no fenômeno. Nesse contexto, o **land grabbing**:

1º) abrange um grande tamanho de terra. Para saber qual quantidade de terra seria grande demais, deve ser analisada a

---

<sup>13</sup> ECORURALIS. **What is land grabbing?** A critical review of existing definitions. August, 2016. Disponível em: [https://www.farmlandgrab.org/uploads/attachment/EcoRuralis\\_WhatIsLandGrabbing\\_2016.pdf](https://www.farmlandgrab.org/uploads/attachment/EcoRuralis_WhatIsLandGrabbing_2016.pdf). Acesso em: 6 jun. 2025.

realidade de cada país;

2º) **pode ser praticado por qualquer um, como, por exemplo: indivíduos, grupos e empresas, podendo elas ser privadas ou públicas, governamentais ou não governamentais, nacionais ou estrangeiras;**

3º) **envolve o controle geral de terras, podendo isso ser feito de diversas maneiras, como, por exemplo: por meio de direito de propriedade, arrendamentos, concessões, contratos de fornecimento que forcem o uso da terra de determinada maneira ou, ainda, pelo poder geral exercido sobre a região;**

4º) **pode ocorrer ilegalmente ou, como na maioria das vezes, de maneira formalmente legal;**

5º) **enseja o uso das terras de forma prejudicial e para fins exclusivos, podendo acarretar a monocultura e métodos não agroecológicos ou a mudança do uso da terra para outro setor, como especulação imobiliária, mercantilização, controle e extração de recursos, afetando a **segurança alimentar, a administração da terra e os direitos humanos.****

A EcoRuralis ainda enfatiza que o fenômeno não se restringe a áreas agrícolas, podendo atingir também florestas.

Destaco também que o **land grabbing** pode ainda afetar negativamente os povos nativos. Não foi por acaso que o Parlamento Europeu emitiu resolução afirmando que, em alguns países, os conflitos civis relacionados com direitos fundiários causaram deslocamentos forçados de comunidades indígenas e propiciaram o **land grabbing**<sup>14</sup>.

Pois bem. Acordos ou compromissos como o da Moratória da Soja, ou mesmo políticas ou práticas empresariais análogas

---

<sup>14</sup> PARLAMENTO EUROPEU. **Resolução do Parlamento Europeu, de 3 de julho de 2018, sobre as violações dos direitos dos povos indígenas do mundo, incluindo a apropriação ilegal de terras.** P8\_TA(2018)0279. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0279\\_PT.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0279_PT.html) . Acesso em: 6 jun. 2025.

aos termos dessa moratória, ainda que individualmente implementadas por empresas, têm alguns importantes pontos de contato com o **land grabbing** (insta recordar que esses fenômeno pode ser praticado por qualquer um, inclusive, portanto, por empresas individualmente consideradas ou “organizadas” a partir de acordos ou compromissos).

Antes de avançar nesse ponto, convém registrar que o Brasil é o maior produtor de soja no mundo. Segundo projeção divulgada pelo Departamento de Agricultura dos Estados Unidos (USDA), a estimativa é que a produção global de soja deverá atingir 426,82 milhões de toneladas na safra 2025/26<sup>15</sup>. Aqui, a produção deverá alcançar 175 milhões de toneladas, equivalente a 41% da produção mundial. Ainda de acordo com o referido departamento, o Estado de Mato Grosso deverá ser responsável por cerca de 28% da produção nacional. Afora isso, o país é o maior exportador de soja no mundo.

No caso da Moratória da Soja, sua consequência prática é fazer com que os médios, pequenos e microprodutores de soja fiquem sujeitos às imposições nela estabelecidas. Afinal, as **tradings**, como disse a AproSoja Brasil, ‘detêm **verdadeiro controle do mercado do grão a nível nacional e internacional**’ (quanto às exportações do grão, controlam mais de 90%), e tais produtores, geralmente, não têm condições de promover, sem tais empresas, a economia de escala. Como se nota, os produtores rurais que se utilizam, para o cultivo da soja, de áreas do bioma amazônico convertidas legalmente para a exploração após aquele marco temporal, se não são alijados do mercado, especialmente o de exportação, ficam com extrema dificuldade de comercializar suas produções.

Não há dúvida, portanto, de que a Moratória da Soja

---

<sup>15</sup> USDA. Foreign Agricultural Service. **Soybean Explorer**. 2025. Disponível em: [https://ipad.fas.usda.gov/cropexplorer/cropview/commodityView.aspx?cropid=2222000&sel\\_year=2025&rankby=Production](https://ipad.fas.usda.gov/cropexplorer/cropview/commodityView.aspx?cropid=2222000&sel_year=2025&rankby=Production). Acesso em: 13 jun. 2025.

trouxe consigo alguns efeitos adversos, que merecem ser equalizados. O acordo impactou, de maneira relevante e negativa, o trabalho agrícola e o sustento de uma miríade de médios, pequenos e microprodutores rurais, bem como as comunidades e economias locais e regionais, entre outros aspectos. Afora isso, a moratória em questão atingiu o que se denomina de gestão democrática das terras. Com efeito, os limites para a exploração econômica das terras do bioma amazônico são os definidos democraticamente pelo povo brasileiro, especialmente por meio de seus representantes eleitos. Note-se, ainda, que a comunidade afetada pela Moratória da Soja, acordo de origem da esfera privada, não participou de sua elaboração ou anuiu com seus termos.

#### POSSIBILIDADE DA UTILIZAÇÃO DA FUNÇÃO EXTRAFISCAL DA TRIBUTAÇÃO

Como se viu nos tópicos anteriores, organizações do setor privado firmaram acordo (Moratória da Soja) comprometendo-se a implantar programa de governança com o objetivo de não comercializar a soja oriunda de áreas que fossem desflorestadas dentro do bioma amazônico após 22/7/08. É fato que, em razão disso, **tradings** deixaram de comprar sojas cultivadas nessas regiões. Perceba-se, nesse contexto, que **o acordo em comento imprimiu relevante força contra a maior exploração legal das terras situadas no bioma amazônico para o cultivo da oleaginosa**, ou seja, contra maior grau de utilização dessas terras.

Esse cenário vinha gerando, como foi explicitado na justificativa do PL nº 521/24 (ALE/RO) e nas manifestações da SEDEC/RO e da Aprosoja Brasil, efeitos adversos no Estado de Rondônia (afora os Estados de Mato Grosso e do Maranhão), especialmente em desfavor dos médios, pequenos e microprodutores rurais, que precisam da terra para seu

sustento e de suas famílias e não possuem capacidade econômica para, sem a intermediação das **tradings**, comercializar internamente ou exportar suas produções em economia de escala. Utilizando-se de instrumentos tributário e administrativo, o legislador estadual criou mecanismo proporcional e razoável para **estimular a produção rural dentro dos limites legalmente permitidos, a geração de empregos e renda, a redução das desigualdades sociais e regionais e, ao cabo, o desenvolvimento econômico-social local e regional**, contrapondo-se, ainda que em parte, aos efeitos adversos decorrentes de acordos ou compromissos como o da Moratória da Soja ou de políticas ou práticas empresariais análogas aos termos dessa moratória. Todas essas finalidades possuem amparo constitucional (**vide, v.g.**, os arts. 1º, incisos III e IV; 170 da Constituição Federal). Nessa toada, **inexiste**, na lei ora impugnada, punição a essas empresas ou fator que impeça que elas, caso queiram, participem de tais acordos ou compromissos ou implementem as referidas políticas ou práticas empresariais.

Em relação à questão tributária, cabe lembrar que são clássicas as lições de que os instrumentos tributários podem ter função fiscal e função extrafiscal. O presente caso se conecta especialmente a essa última função.

Como ensina Leandro Paulsen, a função extrafiscal da tributação está relacionada com sua utilização como ‘instrumento para dissuadir ou estimular determinadas condutas’<sup>16</sup>. Hugo de Brito Machado lembra que, ‘[n]o mundo moderno, (...) o tributo é largamente utilizado com o objetivo de interferir na economia privada, estimulando atividades, setores econômicos ou regiões’. Lembra também o especialista que o tributo ainda pode ser utilizando ‘desestimulando o consumo de certos bens e produzindo, finalmente, os efeitos mais

---

<sup>16</sup> PAULSEN, Leandro. **Curso de direito tributário completo**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 32.

diversos na economia'<sup>17</sup>. Segundo Regina Helena, a extrafiscalidade consiste na utilização de instrumentos tributários 'para o atingimento de finalidades (...) incentivadoras ou inibitórias de comportamentos, com vista à realização de outros valores, constitucionalmente contemplados'. Lembra a tributarista que vários instrumentos podem ser empregados nesse sentido, como 'as técnicas da progressividade e da regressividade, a seletividade de alíquotas e a **concessão de isenção e de outros incentivos fiscais**<sup>18</sup>' (grifo nosso).

Na Suprema Corte, são diversos os precedentes em contextos variados chancelando a utilização de instrumentos tributários para estimular ou desestimular comportamentos. Há, aliás, julgado em que o Tribunal, nesse contexto, reconheceu a validade de benefício fiscal (em sentido amplo) direcionado apenas a empresas que adotavam determinada política ou prática interna. Cito, nesse sentido, a ADI nº 1.276/SP. Nesse caso, foi reconhecida a constitucionalidade da essência da lei estadual que previa a concessão de incentivo fiscal apenas a empresas que possuísem uma proporção mínima de empregados com mais de quarenta anos de idade. Na ocasião, a Relatora, Ministra **Ellen Gracie**, consignou que o legislador estadual havia procurado 'atenuar um quadro característico do mercado de trabalho brasileiro: os obstáculos para que as pessoas de meia-idade consigam ou mantenham seus empregos'. Ainda de acordo com Sua Excelência, o legislador estadual havia adotado o caráter extrafiscal da tributação, estimulando uma conduta por parte do contribuinte para "tentar equilibrar uma situação de desigualdade social", objetivo inequivocamente amparado pelo texto constitucional. No julgado, o Tribunal concluiu que a lei estadual em comento

---

<sup>17</sup> MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 67.

<sup>18</sup> COSTA, Regina Helena. **Curso de direito tributário**: Constituição e Código Tributário Nacional. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

não seria válida apenas quanto ao ICMS, em razão de os benefícios fiscais atinentes a esse imposto necessitarem de prévia autorização no âmbito do CONFAZ. Quanto ao IPVA, o incentivo fiscal acima continuou aplicável.

Como se vê, nada impede que a concessão de benefícios fiscais, desde que observadas as normas (como razoabilidade, proporcionalidade e isonomia) e valores constitucionais, tenha relação com eventuais políticas ou práticas internas implementadas pelas empresas. É evidente que isso também se aplica em relação a eventuais acordos ou compromissos de que participam.

Cito outro interessante caso no qual o Tribunal reconheceu a constitucionalidade da utilização de instrumento tributário para estimular ou desestimular comportamentos. No RE nº 1.038.357/SP-AgR, a Corte reconheceu a constitucionalidade da progressividade das alíquotas do ITR prevista na Lei nº 9.393/96, no que leva em conta o grau de utilizado do imóvel e sua área.

Sobre o assunto, anotei que a lei, nesse caso, trabalhou com esses critérios de maneira conjugada, e que a ideia subjacente a essa progressividade consiste em impor **maior alíquota do imposto, ou seja, maior tributação**, quanto maior for o território rural e **menor for seu aproveitamento**. Também consignei que essa técnica potencializava a função extrafiscal do tributo: **quanto maior a área do imóvel, com mais vigor a lei impõe a extrafiscalidade, isso é, com mais intensidade ela desestimula a manutenção de propriedade improdutiva**, a partir do que se entende por grau de utilização.

Atente-se que, de acordo com a tabela de alíquotas do ITR, quanto menor for a relação percentual (grau de utilização) entre a área efetivamente utilizada e a área aproveitável do imóvel rural enquadrado em certa faixa de área total, maior é a alíquota do imposto; de outro giro, quanto maior for tal relação,



menor é a alíquota. Na prática, há uma espécie de **menor oneração tributária (ITR) sobre os imóveis com maior grau de utilização e, por outro lado, maior oneração tributária sobre aqueles com menor grau de utilização.**

O julgado foi assim ementado:

(...)

A lei estadual questionada produz efeito análogo. Afinal, ao vedar a concessão de benefícios fiscais, enseja carga tributária normal (evidentemente, mais elevada do que aquela se houvesse benefício fiscal) sobre as empresas participantes de acordos ou compromissos como o da Moratória da Soja ou que implemente políticas ou práticas análogas aos termos dessa moratória, que, ao cabo, imprime significativa força contra à legítima exploração, pelos produtores rurais, das áreas do bioma amazônico legalmente convertidas para o cultivo após 22/7/08. De outra perspectiva, **a lei estadual permite menor carga tributária sobre empresas que não participem de tais acordos ou compromissos ou implementem as referidas políticas ou práticas e, nesse contexto, estimula maior grau de utilização legal das terras, a geração de empregos e renda, a redução das desigualdade e, ao cabo, o desenvolvimento econômico-social local e regional.**

Cabe ainda registrar que '[n]o poder de tributar se contém o poder de eximir, como o verso e o reverso de uma medalha'<sup>19</sup>. Nessa toada, está no âmbito da conformação do legislador estadual estabelecer critérios para a concessão dos benefícios fiscais relativos ao tributos de sua alçada. Antes de avançar, também deixo claro que igualmente está nesse âmbito de conformação o estabelecimento de critérios quanto à concessão de terrenos públicos. Afinal, é evidente o estado, observados os limites legais e o interesse público, pode se utilizar de seus

---

<sup>19</sup> BORGES, José Souto Maior. *Teoria geral da isenção tributária*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 30.

poderes de usar, gozar e dispor desses terrenos e reavê-los de quem ilegitimamente os detenha.

**AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO DO RETROCESSO SOCIOAMBIENTAL**

É certo que o Supremo Tribunal Federal reconhece o princípio da vedação do retrocesso socioambiental, o qual decorre do princípio da vedação do retrocesso social (**vide** ADI nº 4.171). Para o Ministro **Celso de Mello**, esse último preceito ‘impede, em tema de direitos fundamentais de caráter social, que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive’ (ARE nº 639.337/SP-AgR, Segunda Turma).

Mas é preciso enfatizar que tal o princípio da vedação do retrocesso social, como alertou o Ministro **Gilmar Mendes** em obra doutrinária, deve ser compreendido **cum grano salis**. Nas palavras de Sua Excelência, ‘vicissitudes de índole variada podem afetar a capacidade do Estado de garantir tais direitos na forma inicialmente estabelecida’<sup>20</sup>. O princípio em comento, em suma, não tem caráter absoluto.

Tal ideia (a de que o princípio não tem caráter absoluto) também é adotada pelo Supremo Tribunal Federal. Nessa toada, na ADI nº 4.717, a Ministra **Cármem Lúcia**, amparando-se em lições de Ingo Wolfgang Sarlet, anotou que ‘**a aplicação do princípio da proibição do retrocesso socioambiental não pode engessar a ação legislativa**’ (grifo nosso). O Ministro **Luiz Fux**, na ADI nº 4.350/DF, que tratou de modificações na sistemática de pagamento do DPVAT, aduziu que o princípio da vedação do retrocesso social ‘não pode impedir o dinamismo da atividade legiferante do Estado, mormente quando não se está

---

<sup>20</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 681.

diante de alterações prejudiciais ao núcleo fundamento das garantias sociais' (grifo nosso). Na ADI nº 7.092/DF, o Ministro **Edson Fachin** aduziu ser necessário diferenciar o princípio da proibição do retrocesso social de 'um irreal direito adquirido a regime jurídico' (no caso, está em jogo regime jurídico de militares). Na mesma direção, a Ministra **Rosa Weber** ponderou, na ADI nº 5.224/SP, que tal preceito 'não se presta à finalidade de embaraçar toda e qualquer invocação legislativa que se mostre indesejável ou inconveniente sob a perspectiva unilateral de que o invoca'. Para ela, o princípio em comento presta-se para 'obstar políticas públicas capazes de por em risco o núcleo fundamental das garantias sociais estabelecidas e o patamar civilizatório mínimo assegurado pela Constituição' (grifo nosso). Segundo o Ministro **Alexandre de Moraes** na ADI nº 5.595/DF, o que o princípio veda 'é a supressão imotivada e desproporcional dessas garantias sem a adoção de cautelas ou contrapartidas que assegurem o mesmo nível de proteção almejado pelo constituinte' (grifo nosso).

Em síntese, como já sustentei em outra ocasião (ADI nº 5.014/BA), o princípio em tela não é absoluto e somente é violado quando houver ofensa ao núcleo essencial do direito fundamental já concretizado pela norma, de modo a esvaziar ou até mesmo inviabilizar a eficácia do direito social garantido pela norma anterior. De forma que, se for demonstrado, no caso concreto, que subsiste um sistema eficaz de controle ou de proteção, o núcleo essencial do direito fundamental continuará a ser tutelado.

À luz dessas orientações, julgo inexistir ofensa ao princípio da vedação do retrocesso socioambiental no presente caso. Isso porque, mesmo vigente a vedação dos benefícios fiscais e da concessão de terrenos públicos nos termos da lei impugnada, ainda persistem as normas federais, estaduais e municipais que conciliam a proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado com o exercício da atividade

econômica.

Perceba-se, nesse contexto, que continuam sendo aplicadas, **v.g.**, as normas constantes do Código Florestal (Lei nº 12.651/12). Segundo esse diploma, o qual muitos consideram um dos mais rigorosos do mundo em matéria de proteção ambiental (relembre-se, nesse sentido, da manifestação do Presidente da Assembleia Legislativa de Mato Grosso), todo imóvel rural deve manter a denominada reserva legal (art. 12). Consiste ela em área que tem como função **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.**

A proporção mínima da área de reserva legal em relação à área do imóvel varia a depender de sua localização. No caso de imóvel situado na Amazônia Legal, a reserva legal será, em regra, de 80%, se o imóvel estiver situado em área de floresta; será, em regra, de 35%, se o imóvel estiver em área de cerrado; ou será, em regra, de 20%, se estiver em áreas de campos gerais. Nas demais regiões do país, a reserva é de 20%. Não é demais realçar que a reserva legal não prejudica as normas sobre áreas de preservação permanente e que o Poder Público federal pode até, quando indicado pelo Zonamento Ecológico-Econômico (ZEE) estadual, ampliar as áreas de reserva legal em até 50%, para cumprimento de metas nacionais de proteção à biodiversidade ou de redução de emissão de gases de efeito estufa (art. 13, inciso II). Ademais, é certo que o art. 17, § 3º, do Código Florestal **impôs a suspensão imediata das atividades em área de reserva legal desmatada irregularmente após 22/7/08.** Note-se que esse dispositivo não veda o exercício de atividade, como produção rural, em área passível de exploração econômica **legalmente** desmatada após esse corte temporal. Todas essas normas continuam, reitero, sendo aplicadas mesmo

na vigência da lei estadual ora questionada.

Registro, ainda, que o Supremo Tribunal Federal reconheceu, na ADC nº 42/DF, a constitucionalidade desse último dispositivo (art. 17, § 3º), bem como dos §§ 4º e 5º do art. 12 do Código Florestal, que inclusive possibilitam a redução daquela reserva legal de 80% para até 50% da área do imóvel nos termos lá previstos.

A par disso, é importante recordar que o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADO nº 54 e das ADPF nºs 743, 746, 760 e 857, tomou importantes decisões em prol da proteção do bioma amazônico contra o desmatamento **ilegal**, catalisando a reestruturação de políticas públicas nessa direção.

#### NECESSIDADE DE SE CONFERIR INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Por fim, verifica-se que é necessário conferir interpretação conforme à Constituição Federal ao art. 4º da Lei nº 5.837/24 do Estado de Rondônia, que prevê a revogação imediata dos benefícios fiscais no caso de descumprimento das disposições nelas estabelecidas.

Quanto às isenções tributárias concedidas sob condição onerosa, estabelece a Súmula nº 544/STF que elas não podem ser livremente suprimidas. Como apontou o Ministro **Flávio Dino**, ao conceder esses tipos de benefícios fiscais, ‘o Estado estabelece uma relação bilateral com as empresas, que ajustam seus investimentos e práticas empresariais com base nessas condições’ (ADI nº 7.774/MT-MC, e-doc. 28). Daí porque sua revogação unilateral e imediata ‘representa uma ruptura injustificada dessa relação, destabilizando os direitos adquiridos e desincentivando práticas empresariais responsáveis’. Assim como na ação direta em que se debate a lei mato grossense, no presente caso também surgiu dúvida

razoável quanto ao fato de a lei questionada ter violado a citada orientação da Corte. Conferir interpretação conforme à Constituição Federal para que o referido enunciado sumular seja observado afasta essa dúvida.

Acrescento, ainda, que o Supremo Tribunal Federal já firmou orientação de que a majoração indireta de tributo, mediante redução ou supressão de benefícios ou incentivos fiscais, fica sujeita às regras constitucionais relativas à anterioridade geral e/ou à anterioridade nonagesimal, conforme o caso. Nessa direção, cito o julgamento do RE nº 564.225/RS-AgR-EDv-AgR-ED, Tribunal Pleno, de minha relatoria:

(...)

Recentemente, o Tribunal Pleno, no julgamento do Tema nº 1.383, RE nº 1.473.645/RG, reiterou essa compreensão, fixando a seguinte tese:

‘O princípio da anterioridade tributária, geral e nonagesimal, se aplica às hipóteses de redução ou de supressão de benefícios ou de incentivos fiscais que resultem em majoração indireta de tributos, observadas as determinações e as exceções constitucionais para cada tributo’.

Destaco, a propósito, que o **Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia**, nas informações por si prestadas, esclarece que, mesmo com o advento da lei estadual ora impugnada, continuam sendo aplicadas as regras do CTN e **que é o caso de conferir ‘interpretação conforme [à] constituição, empregando o sentido que a própria Suprem[a] Corte já ratificou por diversas vezes’**. Cita nessa direção, o

**juízo do ARE nº 951.982/GO, no qual o Tribunal versou sobre a aplicação das anterioridades tributárias em caso de majoração indireta de tributo. Em sentido convergente, também foi o Governador do Estado de Rondônia nas informações por si prestadas.**

Nessa toada, julgo ser o caso de conferir ao art. 4º da Lei nº 5.837/24 do Estado de Rondônia interpretação conforme à Constituição Federal, estabelecendo que esse dispositivo, na parte em que tratou da matéria tributária: (i) passou a produzir efeitos somente após o decurso da anterioridade geral e/ou nonagesimal, conforme o caso (Tema nº 1.383); (ii) deve aplicado com a observância da Súmula nº 544/STF, que estabelece que '[i]senções tributárias concedidas, sob condição onerosa, não podem ser livremente suprimidas'.

#### DISPOSITIVO

Ante o exposto, julgo parcialmente procedente a ação direta para, conferindo interpretação conforme à Constituição Federal ao art. 4º da Lei nº 5.837/24 do Estado de Rondônia, estabelecer que esse dispositivo, na parte em que tratou da matéria tributária: (i) passou a produzir efeitos somente após o decurso da anterioridade geral e/ou nonagesimal, conforme o caso (Tema nº 1.383); (ii) deve aplicado com a observância da Súmula nº 544/STF, que estabelece que '[i]senções tributárias concedidas, sob condição onerosa, não podem ser livremente suprimidas'.

É como voto."

Ante o exposto, pedindo, mais uma vez, vênias ao Relator para dele divergir parcialmente, voto por referendar, em parte, a medida cautelar, mantendo apenas a suspensão dos efeitos do art. 3º da Lei nº 12.709/24 na

**ADI 7774 MC-REF / MT**

parte em que conflita com a tese firmada para o Tema nº 1.383, conforme a tributação envolvida, e a Súmula nº 544/STF.