

**REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE 7.842 MATO GROSSO**

RELATOR	: MIN. ALEXANDRE DE MORAES
REQTE.(S)	: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S)	: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

VOTO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR): Como relatado, trata-se de referendo de decisão monocrática por mim proferida (eDoc. 12), no autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Procurador Geral da República, tendo por objeto o art. 263, §§3º e 4º, da Constituição do Estado de Mato Grosso, acrescidos pela Emenda à Constituição estadual n. 119/2024.

No caso em apreço, discute-se a validade formal e material de norma inserida na Constituição Estadual que estabeleceu novos requisitos condicionantes à criação de unidades de conservação de domínio público em espaços territoriais que incluam propriedades privadas.

A concessão de medida cautelar nas ações de jurisdição constitucional concentrada exige a comprovação de perigo de lesão irreparável, uma vez que se trata de exceção ao princípio segundo o qual os atos normativos são presumidamente constitucionais. Conforme ensinamento de PAULO BROSSARD, segundo axioma incontroverso, a lei se presume constitucional, porque elaborada pelo Poder Legislativo e sancionada pelo Poder Executivo, isto é, por dois dos três poderes, situados no mesmo plano que o Judiciário (*A constituição e as leis a ela anteriores*. Arquivo Ministério da Justiça. Brasília, 45 (180), jul./dez. 1992. p. 139).

A análise dos requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, para sua concessão, admite maior discricionariedade por parte do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, com a realização de verdadeiro juízo

de conveniência política da suspensão da eficácia (ADI 3.401 MC, Rel. Min. GILMAR MENDES, Pleno, decisão em 3/2/2005), pelo qual deverá ser verificada a conveniência da suspensão cautelar da lei impugnada (ADI 425-MC, Rel. Min. PAULO BROSSARD, Pleno, decisão em 4/4/1991; ADI 467-MC, Rel. Min. OCTÁVIO GALLOTTI, Pleno, decisão em 3/4/1991), permitindo, dessa forma, uma maior subjetividade na análise da relevância do tema, bem assim em juízo de conveniência, ditado pela gravidade que envolve a discussão (ADI 490-MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno, decisão em 6/12/1990; ADI 508-MC, Rel. Min. OCTÁVIO GALLOTTI, Pleno, decisão em 16/4/1991), bem como da plausibilidade inequívoca e dos evidentes riscos sociais ou individuais, de várias ordens, que a execução provisória da lei questionada gera imediatamente (ADI 474-MC, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Pleno, decisão em 4/4/1991), ou, ainda, das prováveis repercussões pela manutenção da eficácia do ato impugnado (ADI 718-MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno, decisão em 3/8/1992), da relevância da questão constitucional (ADI 804-MC, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Pleno, decisão em 27/11/1992) e da relevância da fundamentação da arguição de inconstitucionalidade, além da ocorrência de *periculum in mora*, ais os entraves à atividade econômica (ADI 173-MC, Rel. Min. MOREIRA ALVES, Pleno, decisão em 9/3/1990), social ou política.

Na hipótese em análise, ao menos em sede de cognição sumária fundada em juízo de probabilidade, entendo presentes os necessários *fumus boni juris* e *periculum in mora* para a concessão da medida cautelar pleiteada.

O meio ambiente, como um todo, obteve especial atenção por parte do legislador constituinte, que impôs ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (art. 225, caput, da CF).

A Constituição Federal de 1988 consagrou como obrigação do Poder Público a defesa, preservação e garantia de efetividade do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso

comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida. Conforme sempre defendi, no *caput* do art. 225, o texto constitucional afirma ser o meio ambiente bem de uso comum do povo, suscitando a utilização de todos os meios legislativos, administrativos e judiciais necessários à sua efetiva proteção, que possui um regime jurídico especial que exorbita o Direito Comum.

O meio ambiente deve, portanto, ser considerado patrimônio comum de toda a humanidade para garantia de sua integral proteção, especialmente em relação às gerações futuras, direcionando todas as condutas do Poder Público estatal no sentido de integral proteção legislativa interna e adesão aos pactos de tratados internacionais protetivos desse direito humano fundamental de 3º geração, para evitar prejuízo da coletividade em face de uma afetação de certo bem a uma finalidade individual.

Em razão da essencialidade da conservação do meio ambiente, a Constituição previu no art. 24, VI, competência concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal legislar sobre a temática, acrescentando, ainda, matérias afins relacionadas a florestas, caças, pesca, defesa do solo e dos recursos naturais e o controle da poluição.

Como definido no próprio texto constitucional, em se tratando de competência legislativa concorrente, incumbe à União a edição de normas gerais, ao passo que aos Estados e ao Distrito Federal atribui-se a competência para edição de normas específicas, minúcias (competência suplementar).

No caso em análise, observo que o conteúdo impugnado trata de limitações impostas em Constituição estadual para a criação de novas unidades de conservação da natureza de domínio público quando incluir propriedades privadas. As limitações envolvem requisitos obrigatórios para a instituição de unidades de conservação no Estado do Mato Grosso, como: (i) a regularização de 80% das Unidades Estaduais de Conservação existentes; e (ii) a disponibilidade de dotação orçamentária necessária para a completa e efetiva indenização dos proprietários afetados.

Sobre o tema, verifico que a União exerceu a sua competência legislativa concorrente ao editar as normas gerais previstas na Lei federal 9.985/2000, a qual dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC. Ao tratar sobre a criação das unidades de conservação, a lei dispôs, tão somente, da necessidade de prévios estudos técnicos e consulta pública que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade (art. 22, §2º, da Lei 9.985/2000).

A análise sumária do caso revela a existência, a princípio, de inconstitucionalidade formal dos dispositivos questionados por invasão da competência legislativa da União no tratamento de normas gerais sobre a criação de unidades de conservação da natureza.

Se a norma geral de regência sobre as unidades de conservação da natureza (Lei 9.985/2000) definiu apenas dois requisitos para a instituição desses espaços, nenhum deles se referindo a regularização de unidades de conservação já existentes ou à necessidade de existência de disponibilidade orçamentária, parece ter havido excesso por parte do constituinte derivado decorrente do Estado do Mato Grosso, ao estabelecer condicionantes adicionais para a instituição de unidades de conservação no âmbito estadual.

Realço que a jurisprudência desta CORTE é firme no reconhecimento de inconstitucionalidade, por invasão de competência, de dispositivos oriundos dos estados que não observam o regramento geral imposto pela União na competência legislativa concorrente. Cito:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.
AMBIENTAL. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE.
FEDERALISMO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA
CONCORRENTE. FLEXIBILIZAÇÃO DE OCUPAÇÃO
ANTRÓPICA EM APPs POR MEIO DE LEGISLAÇÃO
ESTADUAL. INADMISSIBILIDADE. INVASÃO DE
COMPETÊNCIA DA UNIÃO. TEMA REGULADO DE FORMA
EXAURIENTE POR LEGISLAÇÃO FEDERAL.

INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

I – É característica do Estado Federal a repartição de competências entre os entes políticos que o compõem, de modo a preservar a diversidade sem prejuízo da unidade da associação.

II - Nos termos do art. 24, VI e VII da Carta Magna, os entes federados têm competência concorrente para legislar sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição, defesa do patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico.

III – Em paralelo, a Constituição da República prevê que a União detém a competência para estabelecer as normas gerais (art. 24, § 1º), com vistas a padronizar a regulamentação de certos temas, sendo os Estados e o Distrito Federal competentes para suplementar a legislação nacional (art. 24, § 1º), consideradas as peculiaridades regionais.

IV – A legislação mineira, ao flexibilizar os casos de ocupação antrópica em áreas de Preservação Permanente, invadiu a competência da União, que já havia editado norma que tratava da regularização e ocupação fundiária em APPs.

V - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 2º, III, 3º, II, c, e 17 da Lei 20.922/2013, do Estado de Minas Gerais. (ADI 5675, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJe 25/1/2022)

No mesmo sentido: ADI 6672, de minha Relatoria, Tribunal Pleno, DJe 22/9/2021; ADI 4529, Rel. Min. ROSA WEBER, Tribunal Pleno, DJe 1/12/2022; ADI 5312, de minha Relatoria, Tribunal Pleno, DJe 11/2/2019;

ADI 3356, Redator do acórdão Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, DJe 1/2/2019; ADI 2656, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, DJ 1/8/2003.

A respeito dos requisitos formais para a constituição ou alteração de espaços territoriais especialmente protegidos, como é o caso das Unidades de Conservação, a Constituição expressamente definiu a necessidade de lei para a sua alteração ou supressão (art. 225, §1º, III, da CF), mas admitiu que a criação desses espaços possa ocorrer por instrumento infralegal, como os decretos executivos, o que revela o propósito do constituinte a favor da facilitação e fortalecimento da proteção ambiental, por meio da disseminação de espaços protegidos.

A propósito, a jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL admite a legitimidade de normas estaduais e municipais **ampliativas da tutela do meio ambiente**, ainda que existentes normas gerais editadas pela União sobre o ponto:

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. LEI MUNICIPAL. PROIBIÇÃO DA FABRICAÇÃO, COMERCIALIZAÇÃO, MANUSEIO, UTILIZAÇÃO E QUEIMA DE FOGOS DE ESTAMPIDOS E DE ARTIFÍCIOS. PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE. EXERCÍCIO LEGÍTIMO DA COMPETÊNCIA DOS MUNICÍPIOS PARA SUPLEMENTAREM A LEGISLAÇÃO FEDERAL. ARTIGO 30, I E II, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. INTERESSE LOCAL. VIOLAÇÃO À LIVRE INICIATIVA. INEXISTÊNCIA. DECISÃO RECORRIDA QUE SE AMOLDA À JURISPRUDÊNCIA DO STF. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL.

1. O Plenário do STF não apenas reconhece a competência suplementar dos municípios, como também possui entendimento consolidado no sentido de que normas estaduais

e municipais mais protetivas, em matéria ambiental e de proteção à saúde, não invadem competência da União para dispor sobre normas gerais. Precedentes.

2. A livre iniciativa deve ser interpretada em conjunto ao princípio de defesa do meio ambiente sustentável e a proteção à saúde, sendo legítimas a imposição de restrições ou obrigações ao exercício de atividade econômica, de modo que a livre iniciativa se compatibilize com os demais os princípios da ordem constitucional econômica.

3. Agravo regimental a que se nega provimento.(RE 1513518 AgR, Rel. Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, DJe 21/3/2025)

Segundo a jurisprudência desta CORTE, em linha de princípio, admite-se que os Estados e Municípios editem normas mais protetivas, com fundamento em suas peculiaridades regionais e na preponderância de seu interesse, conforme o caso. Nesse sentido, o precedente firmado no RE 194.704 (Rel. para acórdão Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, DJe de 17/11/2017), em que validada lei do Município de Belo Horizonte/MG que estabeleceria padrões mais restritos de emissão de gases poluentes.

Não é o que parece ocorrer, à primeira vista, no caso ora apreciado.

Há, na hipótese, manifestas limitações à criação de unidades de conservação da natureza, inseridas no art. 263, §§3º e 4º, da Constituição do Estado de Mato Grosso, acrescidas pela EC n. 119/2024, indo de encontro ao normativo geral instituído pela União (Lei 9.985/2000), por impor novas restrições à instituição de novos espaços protegidos, o que pode resultar em retrocesso em matéria de proteção ao meio ambiente.

Dados oficiais apontam que atualmente existem 47 unidades de conservação estaduais no Mato Grosso, sendo 12 de Uso Sustentável e 33 de Proteção Integral (fonte: <http://www.sema.mt.gov.br/site/index.php/unidades-de-conservacao/unidades-de-conserva%C3%A7%C3%A3o-estaduais>).

A inovação inserida pelos dispositivos questionados, ao fixar requisitos para a instituição de unidades de conservação no território estadual, em claro prejuízo à tutela ambiental, evidencia regramento diverso do editado pela União, representando, portanto, factível exorbitância da competência suplementar do Estado para tratar sobre a matéria (inconstitucionalidade formal).

Na prática, a norma impugnada interdita ao Estado do Mato Grosso a ampliação das áreas ambientalmente protegidas a um certo patamar de “regularização” de unidades já existentes - o que pode se referir à regularização fundiária de propriedades situadas nessas áreas - e à dotação de recursos para o pagamento de indenizações futuras, decorrentes da instituição de novos espaços protegidos.

Com isso, há evidente obstáculo à proteção ambiental de novos espaços, com fundamento em circunstâncias que não se relacionam com o mérito em ampliar as áreas ambientalmente protegidas, ou com a observância de procedimentos e estudos devidos, conforme exigido na Constituição e legislação federal.

As limitações estabelecidas sugerem a ideia de mora do Estado do Mato Grosso em relação a obrigações pretéritas, como impeditivo para a assunção de novas obrigações, relacionadas a novos espaços ambientais.

No entanto, não se pode descartar a necessidade premente, do ponto de vista ecológico, de proteção de áreas ainda não abrangidas pelas unidades de conservação existentes. Nessa hipótese, não há fundamento constitucional para subordinar a proteção ambiental à necessidade de regularização de outras obrigações do Ente, sobretudo em vista da ausência, em normas federais, de condicionantes dessa natureza.

Sob outra perspectiva, a proteção ao meio ambiente deve ser garantida pelo Estado de modo resoluto e eficiente. Os dispositivos questionados criam entraves ao dever de agir do Poder Público na proteção ao meio ambiente, ao priorizar a regularização de unidades de conservação criadas em detrimento da criação de novos espaços de proteção. À vista disso, vislumbro reforço à ineficiência do Estado, na

contramão do princípio da eficiência, insculpido no art. 37 da Constituição.

Desse modo, entendo presente o *fumus boni juris*, em vista da provável invasão de competência da União, consoante os precedentes deste SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL; e entendo também presente o *periculum in mora*, pois, enquanto a eficácia da norma não for suspensa, haverá entraves ao surgimento de novas unidades de conservação da natureza no âmbito do Estado do Mato Grosso, em evidente prejuízo ao meio ambiente.

Diante do exposto, voto pelo REFERENDO DA MEDIDA CAUTELAR, para manter a SUSPENSÃO DA EFICÁCIA dos §§3º e 4º do art. 263 da Constituição do Estado de Mato Grosso, acrescidos pela EC n. 119/2024, até o julgamento de mérito da presente Ação Direta.

É o voto.