

REFERENDO EM TUTELA PROVISÓRIA INCIDENTAL NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.774 MATO GROSSO

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

VOTO

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (Relator): Deferi a tutela provisória incidental nos seguintes termos:

“Decido.

Indefiro, de plano, o pedido de concessão de prazo formulado pela APROSOJA BRASIL e pela APROSOJA/MT, *amici curiae*, observados o caráter objetivo da ação direta de inconstitucionalidade e o estágio em que se encontra o presente feito, largamente instruído com manifestações técnicas e jurídicas várias, incluídas as juntadas pelas associações referidas, cujo conteúdo será sopesado ao longo do itinerário processual.

A disciplina normativa voltada aos processos objetivos de controle de constitucionalidade, a exemplo da Lei nº 9.882/1999, que rege a ADPF, autoriza seja concedida liminar consistente “na determinação de que juízes e tribunais suspendam o andamento de processo ou os efeitos de decisões judiciais” (art. 5º, § 3º), bem como da Lei nº 9.868/1999, que autoriza a concessão de medida cautelar, em sede de ADO, para suspender a “processos judiciais ou de procedimentos administrativos, ou ainda em outra providência a ser fixada pelo Tribunal” (art. 12-F, § 1º), e, em ADC, para determinar “que os juízes e os Tribunais suspendam o julgamento dos processos que envolvam a aplicação da lei ou do ato normativo objeto da ação até seu julgamento definitivo” (art. 21).

Providência de igual natureza encontra assento no Código de Processo Civil, ao preconizar, uma vez *“reconhecida a repercussão geral”* da matéria por esta Corte Suprema, a *“suspensão do processamento de todos os processos pendentes, individuais ou coletivos, que versem sobre a questão e tramitem no território nacional”* (art. 1.035, § 5º).

Verifico, ainda, que o poder geral de cautela conferido ao juiz pelo CPC corrobora a adoção de medidas urgentes calcadas no princípio da segurança jurídica e voltadas a assegurar, ao fim e ao cabo, o resultado útil do processo (*“Art. 297. O juiz poderá determinar as medidas que considerar adequadas para efetivação da tutela provisória.”* e *“Art. 301. A tutela de urgência de natureza cautelar pode ser efetivada mediante arresto, sequestro, arrolamento de bens, registro de protesto contra alienação de bem e qualquer outra medida idônea para assecuração do direito.”*).

Outra não é a orientação contida no Regimento Interno do STF, que atribui ao Relator do processo a concessão de *“medidas cautelares de natureza cível ... destinadas a garantir a eficácia da ulterior decisão da causa”*, sem prejuízo da sujeição da liminar ao crivo do Colegiado (art. 21, “iv” e “v”).

Nesse contexto, tenho por rigorosamente compatível com a regência normativa da ação direta de inconstitucionalidade a adoção de medida de caráter liminar voltada a suspender processos - medida analógica

à suspensão nacional prevista no CPC -, especialmente quando se está diante de controvérsia sob análise desta Corte Constitucional, em feito cuja decisão final é dotada de eficácia *erga omnes* e efeito vinculante, *verbis*:

“A declaração de **constitucionalidade** ou de **inconstitucionalidade**, inclusive a interpretação conforme a Constituição e a declaração parcial de inconstitucionalidade sem redução de texto, têm **eficácia contra todos e efeito vinculante em relação aos órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública federal, estadual e municipal.**” (Lei nº 9.868/1999. Art. 28, parágrafo único).

Esta Casa, observado que as ações objetivas de controle de constitucionalidade - ADI, ADO, ADC e ADPF - consubstanciam espécies do gênero ação constitucional, o que se soma ao reconhecimento da ambivalência ou do caráter dúplice presente na ADI e na ADC - ações tidas como de “*sinais trocados*” -, firmou jurisprudência pela **possibilidade da aplicação analógica das medidas cautelares** previstas na legislação processual específica às ações diretas de inconstitucionalidade. Colho precedentes:

“Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. TRANSFERÊNCIA DE DEPÓSITOS JUDICIAIS PARA CONTA DO PODER EXECUTIVO. CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR POR DECISÃO MONOCRÁTICA A SER REFERENDADA PELO PLENÁRIO. PRECEDENTES. 1. É

possível, excepcionalmente, a concessão de medida cautelar por decisão do relator em ação direta de inconstitucionalidade, destinada à suspensão de processos que tratem da mesma controvérsia e das decisões neles proferidas, à vista de urgência qualificada decorrente de situação excepcional superveniente. Precedentes. 2. Decisão judicial determinando o sequestro de quantias vultosas, com aparente descumprimento de contrato e de regras bancárias, e ameaça de prisão em flagrante de empregados da instituição financeira. 3. Agravo regimental a que se nega provimento.” (ADI 5365 MC-AgR, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 12-11-2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-097 DIVULG 12-05-2016 PUBLIC 13-05-2016 - destaquei)

“Referendo na Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Direito tributário. 3. Art. 30, IV, da Lei Nº 8.212/1991, na redação dada pela lei nº 9.528/1997. 4. Sub-rogação da contribuição previdenciária do produtor rural pessoa física. FUNRURAL. 5. **Suspensão nacional de processos judiciais até a proclamação do resultado da presente ação direta.** 6. Preenchimento dos requisitos para a concessão do remédio cautelar vindicado. 7. Medida cautelar referendada.” (ADI 4395 MC-Ref, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 24-02-2025, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 05-03-2025 PUBLIC 06-03-2025 - destaquei)

“Referendo em tutela provisória incidental na ação direta de inconstitucionalidade. Controvérsia relevante acerca da constitucionalidade do art. 28-A, XV, da Lei

14.675/2009, do Estado de Santa Catarina. Suspensão nacional de todos os processos. Referendo integral. I. Caso em exame 1. Trata-se de pedido formulado pelo Governador do Estado de Santa Catarina por meio do qual postula a suspensão de todos os processos judiciais que envolvam a aplicação direta ou indireta do art. 28-A, XV, da Lei 14.675/2009, do Estado de Santa Catarina. II. Questão em discussão 2. A questão em discussão consiste em saber se estão presentes os requisitos para suspender os processos que envolvam a aplicação do art. 28-A, XV, da Lei 14.675/2009, do Estado de Santa Catarina. III. Razões de decidir 3. **Adoção de medidas cautelares das demais ações do controle concentrado no âmbito da ADI. Possibilidade.** Esta Corte possui entendimento no sentido da possibilidade de adoção de medidas cautelares próprias das ações declaratórias de constitucionalidade e da arguição de descumprimento de preceito fundamental, em sede de ação direta de inconstitucionalidade. 4. Controvérsia acerca da constitucionalidade do art. 28-A, XV, da Lei estadual catarinense 14.675/2009. Insegurança jurídica e aplicação assimétrica de precedente. Necessidade de suspensão da tramitação em todo país. Existe uma ampla e profunda controvérsia no seio do Poder Judiciário a respeito da higidez constitucional do art. 28-A, XV, da Lei 14.675/2009, do Estado de Santa Catarina, o que evidencia a insegurança jurídica gerada pela tramitação de processos e pela prolação de decisões que envolvam direta ou indiretamente a sua aplicabilidade, bem assim a possibilidade de aplicação assimétrica de precedentes desta Corte. IV. Dispositivo 5. Decisão integralmente referendada.” (ADI 7811 TPI-Ref, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 25-08-2025, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 10-09-2025 PUBLIC 11-09-2025 - destaquei)

Sobre medidas liminares nas quais determinada a suspensão de processos em curso nas instâncias ordinárias, cito os seguintes precedentes:

“Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E AMBIENTAL. REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. LITÍGIOS ESTRUTURAIS PARA REORGANIZAÇÃO DAS AÇÕES FEDERATIVAS DE COMBATE A INCÊNDIOS E DESMATAMENTO NA AMAZÔNIA E NO PANTANAL. COORDENAÇÃO PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL DAS AÇÕES DOS MÚLTIPLOS ENTES FEDERATIVOS. **SUSPENSÃO DE PROCESSOS JUDICIAIS EM TRAMITAÇÃO NAS INSTÂNCIAS ORDINÁRIAS. MEDIDA LIMINAR DEFERIDA E REFERENDADA.** I. Caso em exame 1. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) proposta pela Rede Sustentabilidade contra a União e os Estados que compõem a Amazônia e o Pantanal, visando à adoção de medidas de combate a incêndios florestais e desmatamento. Em fase de execução do acórdão, foram determinadas ações coordenadas para a proteção ambiental, incluindo a reestruturação do Centro Nacional de Prevenção aos Incêndios Florestais (Prevfogo) e a elaboração de planos de combate aos incêndios. A Advocacia-Geral da União (AGU) solicitou liminarmente a suspensão de quatro processos judiciais em curso nas instâncias ordinárias, argumentando que essas ações poderiam comprometer a eficácia das medidas coordenadas no âmbito da ADPF 743. II. Questão em discussão 2. Há duas questões em discussão: (i) definir se a suspensão dos processos judiciais em tramitação nas

instâncias ordinárias é necessária para garantir a implementação coordenada das medidas de combate às queimadas florestais na Amazônia e no Pantanal; (ii) avaliar se a competência do Supremo Tribunal Federal deve prevalecer na coordenação de litígios estruturais que envolvem múltiplos entes federativos. III. Razões de decidir 3. O Supremo Tribunal Federal deve assegurar a implementação uniforme das políticas ambientais, evitando que decisões judiciais locais prejudiquem as ações coordenadas definidas no âmbito da ADPF. 4. A reestruturação das políticas públicas de combate a incêndios e a proteção dos biomas Amazônia e Pantanal demanda articulação entre a União e os Estados envolvidos, o que justifica a centralização das decisões no STF. 5. **A possibilidade de decisões conflitantes entre os processos locais e as medidas estabelecidas na ADPF 743 pode comprometer a eficácia das ações de combate aos incêndios, justificando a suspensão das ações judiciais nas instâncias inferiores.** IV. Dispositivo 6. Medida liminar deferida e referendada.” (ADPF 743 MC-Ref, Relator(a): FLÁVIO DINO, Tribunal Pleno, julgado em 12-11-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 05-02-2025 PUBLIC 06-02-2025 - destaquei)

“Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. REFERENDO DE MEDIDA CAUTELAR EM ADPF. DECISÕES JUDICIAIS QUE AFASTARAM A APLICAÇÃO DE LEI ESTADUAL SEM DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. **SUSPENSÃO DE PROCESSOS. MEDIDA CAUTELAR REFERENDADA.** I. CASO EM EXAME 1. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), com pedido de medida cautelar, proposta pelo Governador do Estado do Paraná, em face de decisões judiciais dos Juizados Especiais do

Tribunal de Justiça do Paraná que afastaram a aplicação do art. 13 da Lei Complementar Estadual 231/2020, sem declarar sua inconstitucionalidade. O dispositivo estabelece como requisito para promoções e progressões funcionais no serviço público estadual a existência de disponibilidade orçamentária, vaga e publicação de ato concessivo. II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO 2. Definir se a presunção de constitucionalidade das normas estaduais foi violada pelas decisões judiciais que afastaram a aplicação do art. 13 da LC 231/2020 sem declaração explícita de inconstitucionalidade. III. RAZÕES DE DECIDIR 3. As decisões judiciais impugnadas afastam a aplicação da norma estadual sem declarar sua inconstitucionalidade, o que configura controle difuso implícito. A ausência de fundamentação explícita sobre a constitucionalidade da norma estadual viola o dever de motivação previsto no art. 93, IX, da CF/1988. 4. A ausência de órgão especial, no âmbito dos Juizados, não pode acarretar a possibilidade de que cada Turma Recursal decida sobre a aplicabilidade de legislação local, ou mesmo sobre sua constitucionalidade, sem a concorrência de mecanismos de uniformização de jurisprudência, que garantam a igualdade e uniformidade na aplicação da lei. DISPOSITIVO E TESE 5. **Medida cautelar referendada pelo Plenário, para determinar a suspensão dos processos judiciais em trâmite perante os Juizados Especiais do Estado do Paraná** que tratam de efeitos financeiros de promoções e progressões funcionais de servidores públicos estaduais recusando aplicação ao art. 13 da Lei Complementar estadual 231/2020 e outros dispositivos da legislação estadual que tratam dos requisitos para movimentação funcional em carreiras do serviço público estadual, em afronta aos arts. 93, IX, e 97, da CF/1988, e à Súmula Vinculante 10 do Supremo Tribunal Federal.” (ADPF 1174 MC-Ref, Relator(a):

ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 17-03-2025, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 20-03-2025 PUBLIC 21-03-2025 - destaquei)

“Ementa: Direito administrativo e outras matérias de direito público. Referendo na arguição de descumprimento de preceito fundamental. **Medida cautelar. Suspensão de processos.** Equilíbrio fiscal. Revisão geral anual de servidores. Impacto orçamentário. Referendo da cautelar. I. Caso em exame 1. Trata-se de referendo de medida cautelar concedida em arguição de descumprimento de preceito fundamental proposta Governador do Estado de Goiás para questionar um conjunto de decisões judiciais prolatadas pelo Tribunal de Justiça do Estado de Goiás que (i) versam sobre a concessão de diferenças salariais decorrentes do reconhecimento de inconstitucionalidade e/ou ilegalidade dos parcelamentos promovidos pelas Leis do Estado de Goiás nº 17.597/2012, nº 18.172/2013 e nº 18.417/2014; e (ii) em sede de cumprimento de sentença, rejeitam o argumento da inexigibilidade do título executivo judicial fundado em aplicação inconstitucional das leis citadas. II. Questão em discussão 2. A questão em discussão consiste em saber se decisões de Tribunal de Justiça estadual que declaram a inconstitucionalidade ou ilegalidade do parcelamento da revisão geral anual dos servidores públicos estaduais, e determinam o pagamento de valores retroativos, violam preceitos fundamentais da Constituição Federal relacionados ao equilíbrio e sustentabilidade fiscal, especialmente em face da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o tema. III. Razões de decidir 3. **Estão configurados os requisitos de urgência e aparência do direito para a concessão da medida cautelar, conforme previsto no art. 5º da Lei nº**

9.882/1999. 4. As Leis estaduais nº 17.597/2012, nº 18.172/2013 e nº 18.417/2014 buscaram conciliar o direito dos servidores com o equilíbrio econômico-financeiro das contas públicas estaduais. O Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, ao julgar procedentes diversas ações coletivas e determinar o pagamento de valores retroativos pela revisão geral anual, gerou um impacto orçamentário-financeiro significativo, que pode comprometer a sustentabilidade do orçamento estadual. 5. O equilíbrio fiscal é essencial para a implementação e manutenção de importantes políticas públicas e a garantia dos direitos sociais, conforme reforçado pelo art. 164-A da Constituição Federal e pela Lei Complementar nº 101/2000. A suspensão imediata de decisões judiciais que comprometem o equilíbrio fiscal e afrontam diretamente o texto constitucional e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é medida necessária para evitar danos financeiros de grandes proporções às contas públicas do Estado. IV. Dispositivo e tese 6. **Medida cautelar referendada para, nos termos do art. 5º da Lei n. 9.882/1999, suspender o trâmite, no Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, de todos os processos e cumprimentos de sentença que versem sobre a constitucionalidade das Leis estaduais nº 17.597/2012, nº 18.172/2013 e nº 18.417/2014, que instituíram parcelamentos da revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos estaduais goianos, até o ulterior e definitivo julgamento do mérito da presente arguição pelo Supremo Tribunal Federal.**” (ADPF 1230 Ref, Relator(a): CRISTIANO ZANIN, Tribunal Pleno, julgado em 06-08-2025, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 12-08-2025 PUBLIC 13-08-2025 - destaquei)

No caso, concedi parcialmente a liminar para

suspender os dispositivos impugnados da Lei nº 12.709/2024 do Estado do Mato Grosso, com ressalva quanto ao art. 2º, cujos efeitos tornam a ser produzidos a contar de 1º de janeiro de 2026. **Tal decisão foi referendada pelo Plenário.**

No pronunciamento liminar, explicitarei o entendimento de que a **Moratória da Soja** *“fortaleceu a credibilidade do Brasil no cumprimento de compromissos internacionais de proteção ambiental, reforçando o papel do país como fornecedor de produtos agropecuários sustentáveis no mercado global”, não tendo sido, em tese, “marcada por ilegalidades”, compreensão essa que “não significa que o citado acordo não possa ser eventualmente debatido e repactuado, decorridas quase duas décadas”.*

É dizer, a matéria, reconhecidamente relevante e complexa, está a exigir ponderada reflexão desta Casa, encontrando-se a decisão concessiva da liminar referendada pelo Tribunal Pleno.

Nesse contexto, não reputo adequado, **em respeito ao princípio da segurança jurídica**, que o debate sobre a higidez da Moratória da Soja prossiga no âmbito das instâncias ordinárias ou administrativas, ante a grave possibilidade de que decisões conflitantes e em desacordo com o entendimento desta Casa sejam prolatadas.

O debate nesta ação de controle concentrado, e em

outras similares, tem o mérito de buscar um marco jurídico seguro para todas as empresas do importante segmento do Agronegócio. É incompatível com essa virtude uma litigiosidade exagerada, com contendas múltiplas, transbordando precocemente, para outras instâncias judiciais e administrativas, conflitos **entre empresas** envolvendo **bilhões de reais**.

Tratar-se-ia de um tumulto jurídico antes mesmo de decisões definitivas do STF, com potencial de gerar graves consequências econômicas pois os vários elos dessa cadeia produtiva estão interligados, inclusive alcançando atores externos.

Claro que demandas indenizatórias e sancionatórias podem ser formuladas, por umas empresas contra outras, mas há tempo e modo para esse debate - **após o STF fixar o seu entendimento definitivo**. A propósito, friso que não há, até o momento, qualquer decisão do STF que autorize a ideia de que a “Moratória da Soja” foi inconstitucional ou ilegal.

Demais disso, deve ser lembrada a orientação constante do **CPC**, no sentido de ser também buscadas soluções conciliatórias em âmbito judicial (art. 3º, §§ 2º e 3º)

Concedo a tutela provisória incidental para suspender as ações em curso nas instâncias ordinárias

jurisdicionais e administrativas (inclusive o CADE), nas quais se debata **direta** ou **indiretamente** a constitucionalidade e/ou a legalidade da Moratória da Soja, inclusive a sua compatibilidade com regras concorrenciais, até o julgamento definitivo da matéria pelo Supremo Tribunal Federal, como forma de assegurar o resultado útil do processo, o qual, reitero, é dotado de efeito vinculante e eficácia contra todos.

Ante o exposto, determino a imediata suspensão, em especial mas não exclusivamente, da ação coletiva nº 1039199-32.2025.8.11.00411, em trâmite perante a Vara Especializada em Ações Coletivas da Comarca de Cuiabá-MT, da Produção Antecipada de Provas nº 1114073-22.2024.8.26.0100, na 1ª Vara Empresarial e de Conflitos Relacionados à Arbitragem do Foro Central da Comarca da Capital de São Paulo, assim como do Processo Administrativo nº 08700.005853/2024-38 e do Inquérito Administrativo nº 08700.011414/2025-45, ambos junto ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE.

Após o julgamento definitivo da matéria pelo Supremo Tribunal Federal, a situação dos procedimentos suspensos por força desta decisão será examinada.

Sem prejuízo de sua eficácia imediata, submeto a presente decisão liminar a referendo do Plenário (art. 21, V, do RISTF).

Comunique-se, com urgência, inclusive aos Juízos indicados e ao CADE.

Publique-se.”

Ante o exposto, voto pelo referendo da liminar concedida.

É como voto.