

NOTA JURÍDICA SOBRE O PROJETO DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MATO GROSSO Nº 12/2022

1. CONTEXTUALIZAÇÃO

Em 06 de dezembro de 2022, foi submetido à apreciação da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso o Projeto de Emenda à Constituição Estadual nº 12/2022, proposto pelo governador do estado, o qual versa sobre as Unidades de Conservação estaduais. Na Mensagem nº 172/2022 encontram-se as justificativas para a mudança legislativa.

O Projeto de Emenda à Constituição (PEC) do Estado de Mato Grosso n. 12/2022 dispõe sobre as Unidades de Conservação estaduais, especificamente, 1) propõe dois novos requisitos para a criação de Unidades de Conservação em Mato Grosso, quais sejam, dotação orçamentária para indenização dos proprietários e regularização de 80% das Unidades existentes; 2) estabelece a regularização fundiária como prioritária no âmbito das Unidades de Conservação, pelo tempo em que não forem preenchidos os dois novos requisitos para a criação de novas Unidades de Conservação; 3) aumenta para 10 (dez) anos o prazo do Estado para a implementação das Unidades de Conservação estaduais já existentes.

O ordenamento jurídico brasileiro prevê a existência de áreas de proteção especial, resultado tanto do reconhecimento das características ecológicas singulares e relevantes de determinadas regiões do país quanto do cumprimento do artigo 8º da Convenção sobre a Diversidade Biológica, ratificada pelo Brasil em 1992. Essas áreas de proteção especial possuem diversos monumentos naturais e beleza cênica internacionalmente reconhecidos. A previsão jurídica para essa proteção especial encontra-se na Lei nº 9.985/2000, diploma legal que regulamenta o art. 225, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal e

estabelece que as Unidades de Conservação serão divididas em dois grandes grupos, quais sejam, as Unidades de Proteção Integral e Unidades de Uso Sustentável. *In verbis*:

Art. 8º O grupo das Unidades de Proteção Integral é composto pelas seguintes categorias de unidade de conservação:

- I - Estação Ecológica;
- II - Reserva Biológica;
- III - Parque Nacional;
- IV - Monumento Natural;
- V - Refúgio de Vida Silvestre.

[...]

Art. 14. Constituem o Grupo das Unidades de Uso Sustentável as seguintes categorias de unidade de conservação:

- I - Área de Proteção Ambiental;
- II - Área de Relevante Interesse Ecológico;
- III - Floresta Nacional;
- IV - Reserva Extrativista;
- V - Reserva de Fauna;
- VI - Reserva de Desenvolvimento Sustentável; e
- VII - Reserva Particular do Patrimônio Natural.

As Unidades de Conservação são definidas como “espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, **com objetivos de conservação e limites definidos**, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias de proteção”¹. Essas garantias protetivas que materializam o direito previsto no artigo 225 da Constituição Federal devem servir de fundamento para **qualquer interpretação** a ser feita sobre tal instituto, *impedindo compreensão que viole essa previsão, sob pena de incidir em retrocesso ambiental*.

Destaca-se que a Lei nº 9.985/2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), deve contribuir para a “manutenção da diversidade biológica e dos recursos genéticos no território nacional e nas águas jurisdicionais”, bem como “promover o desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais”. Motivo

¹ BRASIL. Lei N. 9.985, DE 18 DE JULHO DE 2000. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm, acesso em 27 set. 2021. Art. 2º, I.

pelo qual qualquer alteração legislativa que impeça ou cerceie a criação de Unidades de Conservação não encontra respaldo constitucional, conforme será analisado.

2. ANÁLISE JURÍDICA

Preliminarmente, cumpre destacar que a PEC n° 12/2022 equivoca-se ao invocar o art. 38, inciso II, da Constituição Federal, na medida em que este versa sobre conteúdo diverso. Com efeito, é na Constituição do Estado de Mato Grosso onde referido artigo e inciso preveem que o governador do estado pode propor Emenda à Constituição Estadual.

A partir da análise jurídica dos fundamentos da PEC n° 12/2022, trazidos na mensagem n° 172/2022, esta Nota Técnico-Jurídica busca contribuir com subsídios de igual teor para a compreensão do porquê a proposta legislativa em questão é inconstitucional.

Destaca-se que a PEC n° 12/2022 apresentada à Assembleia Legislativa de Mato Grosso utiliza-se de um discurso que **induz ao erro**, na medida em que, por meio de uma retórica de proteção ambiental, deixa **oculta tanto a constrição que faz à proteção ambiental quanto o real objetivo de priorizar direitos patrimoniais privados**.

A PEC n° 12/2022 invoca o artigo 225, § 1º, inciso III, da Constituição Federal, no entanto, a **alteração legislativa proposta não é prevista nesse mesmo dispositivo**, senão vejamos:

CF. Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

Conforme verifica-se do artigo acima destacado, incumbe ao Poder Público definir os espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção. Portanto, o dispositivo invocado atribui ao Poder Público dizer quais são os espaços territoriais a serem especialmente protegidos. **Existe previsão legal ao Poder Público para definir quais são os espaços a serem especialmente protegidos, mas não para restringir e limitar a criação desses espaços ecologicamente especiais.**

A PEC nº 12/2022 faz alusão ao art. 23, incisos VI e VII da Constituição Federal, onde está prevista a **competência comum** da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios **para proteger o meio ambiente, preservar as florestas, a fauna e a flora**. Entretanto, a **PEC em apreço não versa sobre a proteção ambiental, mas sim sobre a tutela de direitos patrimoniais privados no contexto das Unidades de Conservação, na medida em que condiciona a criação de Unidades à dotação orçamentária para indenização dos proprietários.** Portanto, não se aplica esse dispositivo.

A PEC nº 12/2022 busca uma **alteração legislativa** que, com efeito, **é menos protetiva** do que a Constituição Federal da República. A jurisprudência² do Supremo

² CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. LEI ESTADUAL 289/2015 DO ESTADO DO AMAZONAS. PROIBIÇÃO DO USO DE ANIMAIS PARA O DESENVOLVIMENTO, EXPERIMENTOS E TESTES DE PRODUTOS COSMÉTICOS, DE HIGIENE PESSOAL, PERFUMES E SEUS COMPONENTES. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE DO ESTADO EM MATÉRIA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL (ART. 24, VI, CF). NORMA ESTADUAL AMBIENTAL MAIS PROTETIVA, SE COMPARADA COM A LEGISLAÇÃO FEDERAL SOBRE A MATÉRIA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. NÃO OCORRÊNCIA. PRECEDENTES. IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO. 1. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. Princípio da predominância do interesse. 2. A Constituição Federal de 1988, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, a priori, diversas competências para cada um dos entes federativos – União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios – e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e nos Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I). 3. A Lei 289/2015 do Estado do Amazonas, ao proibir a utilização de animais para desenvolvimento, experimentos e testes de produtos cosméticos, de higiene pessoal, perfumes e seus componentes, não invade a competência da União para legislar sobre normas gerais em relação à proteção da fauna. Competência legislativa concorrente dos Estados (art. 24,

Tribunal Federal admite que os Estados editem normas mais protetivas ao meio ambiente, com fundamento em suas peculiaridades regionais, mas **desde que sejam mais protetivas, o que não é o caso.**

Conforme o próprio autor da PEC nº 12/2022 mencionou³ no fundamento de seu veto por ocasião do Projeto de Lei nº 957/2019, não se pode extrapolar a competência normativa conferida aos Estados, ou seja, não é permitido legislar sobre regra de natureza geral. Salienta-se que referida PEC propõe requisitos novos para a criação de Unidades de Conservação e, portanto, versa sobre regra de natureza geral, cuja competência é da União (art. 24, § 1º, da CF). Em outras palavras, a PEC nº 12/2022 propõe norma de natureza geral ao postular dois novos requisitos - não previstos na legislação federal e redutora do grau de proteção ambiental -, para a criação de Unidades de Conservação estaduais.

Desse modo, evidentemente a proposta legislativa causa **interferência na competência privativa da União** para legislar sobre os requisitos de criação de Unidades de Conservação, **já havendo norma federal sobre o assunto.** Nesse sentido, destaca-se a jurisprudência abaixo:

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

VI, da CF). 4. A sobreposição de opções políticas por graus variáveis de proteção ambiental constitui circunstância própria do estabelecimento de competência concorrente sobre a matéria. Em linha de princípio, **admite-se que os Estados editem normas mais protetivas ao meio ambiente**, com fundamento em suas peculiaridades regionais e na preponderância de seu interesse, conforme o caso. Precedentes. 5. Ação Direta de Inconstitucionalidade conhecida e julgada improcedente. (ADI 5996, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 15/04/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJE-105 DIVULG 29-04-2020 PUBLIC 30-04-2020).

³ “Inconstitucionalidade formal, extrapola a competência normativa conferida aos estados pelo art. 24, VI, da CF para legislar sobre proteção do meio ambiente, já que cuida de regra de natureza geral de competência da União (Lei Federal nº 6.938/1981)”, disponível em: <https://www.al.mt.gov.br/storage/webdisco/cp/20220712120246225000.pdf>.

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, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 18/12/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-012 DIVULG 24-01-2022 PUBLIC 25-01-2022).

Salienta-se a doutrina nesse sentido: “Na repartição de competências legislativas aplica-se o princípio da predominância dos interesses, de modo que à União caberão matérias de interesse geral, aos Estados, as de interesse regional, enquanto aos Municípios as de interesse local” (FIORILLO, 2017, p. 178)⁴. Também a jurisprudência abaixo elencada:

DIREITO CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. LEI 16.897/2018 DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. PREDOMINÂNCIA DO INTERESSE LOCAL (ART. 30, I, DA CF). COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL. PROIBIÇÃO RAZOÁVEL DE MANUSEIO, UTILIZAÇÃO, QUEIMA E SOLTURA DE FOGOS DE ESTAMPIDOS, ARTIFÍCIOS E ARTEFATOS PIROTÉCNICOS SOMENTE QUANDO PRODUZIREM EFEITOS SONOROS RUIDOSOS. PROTEÇÃO À SAÚDE E AO MEIO AMBIENTE. IMPACTOS GRAVES E NEGATIVOS ÀS PESSOAS COM TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA. DANOS IRREVERÍVEIS ÀS DIVERSAS ESPÉCIES ANIMAIS. IMPROCEDÊNCIA. 1. O princípio geral que norteia a repartição de competência entre as entidades competentes do Estado Federal é o da predominância do interesse, **competindo à União atuar em matérias e questões de interesse geral; aos Estados, em matérias e questões de interesse regional;** aos Municípios, assuntos de interesse local e, ao Distrito Federal, tanto temas de interesse regional quanto local. 2. As competências municipais, dentro dessa ideia de predominância de interesse, foram enumeradas no art. 30 da Constituição Federal, o qual expressamente atribuiu aos Municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse

⁴ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Curso de Direito Ambiental Brasileiro. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

local (art. 30, I) e para complementar a legislação federal e a estadual no que couber (art. 30, II). A jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL já assentou que a disciplina do meio ambiente está abrangida no conceito de interesse local e que a proteção do meio ambiente e da saúde integram a competência legislativa suplementar dos Municípios. Precedentes. 3. **A jurisprudência desta CORTE admite, em matéria de proteção da saúde e do meio ambiente, que os Estados e Municípios editem normas mais protetivas, com fundamento em suas peculiaridades regionais e na preponderância de seu interesse.** A Lei Municipal 16.897/2018, ao proibir o uso de fogos de artifício de efeito sonoro ruidoso no Município de São Paulo, promoveu um padrão mais elevado de proteção à saúde e ao meio ambiente, tendo sido editada dentro de limites razoáveis do regular exercício de competência legislativa pelo ente municipal. 4. Comprovação técnico-científica dos impactos graves e negativos que fogos de estampido e de artifício com efeito sonoro ruidoso causam às pessoas com transtorno do espectro autista, em razão de hipersensibilidade auditiva. Objetivo de tutelar o bem-estar e a saúde da população de autistas residentes no Município de São Paulo. 5. Estudos demonstram a ocorrência de danos irreversíveis às diversas espécies animais. Existência de sólida base técnico-científica para a restrição ao uso desses produtos como medida de proteção ao meio ambiente. Princípio da prevenção. 6. Arguição de Preceito Fundamental julgada improcedente. (ADPF 567, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 01/03/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-059 DIVULG 26-03-2021 PUBLIC 29-03-2021).

Portanto, **aos Estados é facultada a edição de normas mais protetivas** observando-se as particularidades regionais, **porém não admitindo-se a edição de normas gerais.** Frisa-se que **a competência concorrente se destina a conferir maior grau de proteção ambiental, não podendo ser utilizada para redução ou mesmo limitação da proteção ambiental como é o caso da PEC n° 12/2022.**

De tal sorte, a regulamentação federal consubstanciada na Lei n° 9.985/2000, a qual designa aos entes federados o dever de definição dos espaços territoriais a serem especialmente protegidos, não se omite quanto aos requisitos de criação das Unidades de Conservação. Ao contrário, **a regulamentação trazida pela legislação federal (Lei n° 9.985/2000), cujo caráter é de norma geral, estabelece os requisitos para a criação de Unidades de Conservação, quais sejam, estudo técnico, consulta pública e ato constitutivo,** seja ele por decreto ou por lei específica. Nesse sentido, destaca-se o dispositivo abaixo da referida lei:

Art. 22. As unidades de conservação são criadas por ato do Poder Público. [\(Regulamento\)](#)
§ 1º (VETADO)

§ 2º A criação de uma unidade de conservação deve ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade, conforme se dispuser em regulamento.

§ 3º No processo de consulta de que trata o § 2º, o Poder Público é obrigado a fornecer informações adequadas e inteligíveis à população local e a outras partes interessadas.

§ 4º Na criação de Estação Ecológica ou Reserva Biológica não é obrigatória a consulta de que trata o § 2º deste artigo.

§ 5º As unidades de conservação do grupo de Uso Sustentável podem ser transformadas total ou parcialmente em unidades do grupo de Proteção Integral, por instrumento normativo do mesmo nível hierárquico do que criou a unidade, desde que obedecidos os procedimentos de consulta estabelecidos no § 2º deste artigo.

§ 6º A ampliação dos limites de uma unidade de conservação, sem modificação dos seus limites originais, exceto pelo acréscimo proposto, pode ser feita por instrumento normativo do mesmo nível hierárquico do que criou a unidade, desde que obedecidos os procedimentos de consulta estabelecidos no § 2º deste artigo.

§ 7º A desafetação ou redução dos limites de uma unidade de conservação só pode ser feita mediante lei específica.

Observa-se que as últimas Unidades de Conservação criadas por iniciativa do Estado de Mato Grosso foram a APA das Nascentes do Rio Paraguai e o Monumento Natural do Morro de Santo Antônio, ambas criadas em 2006, há mais de 15 anos. À vista disso, o argumento da PEC nº 12/2022 no sentido de que Unidades de Conservação estariam sendo criadas de maneira indiscriminada não encontra respaldo fático.

Sobremaneira relevante, é preciso destacar que um dos requisitos propostos na referida PEC é a disponibilidade orçamentária para a indenização dos proprietários afetados. No entanto, **a dotação orçamentária só será necessária quando a Unidade de Conservação for implementada, de forma alguma é exigível prévia dotação orçamentária para edição do decreto que cria Unidade de Conservação, conforme jurisprudência consolidada,** destacando-se algumas abaixo:

MANDADO DE SEGURANÇA. UNIDADE DE CONSERVAÇÃO. CONCEDIDO EM PARTE. **A edição de decreto que cria unidade de conservação não dá causa, imediatamente, à desapropriação de imóveis.** Nesta oportunidade, o procedimento de criação da Unidade de Conservação ainda está em andamento, portanto, somente após o ato de criação da RESEX é que estarão definidos os seus limites e que se poderá aferir se é o caso de desapropriação, bem como quais propriedades deverão ser desapropriadas. **A dotação orçamentária só será necessária, se e quando a unidade de conservação for implementada. Não assiste razão aos impetrantes neste**

ponto. (MS 28310 / DF - DISTRITO FEDERAL. Relator(a): Min. GILMAR MENDES. Julgamento: 28/02/2019. Publicação: 08/03/2019. Dje-046)

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DEFESA DO MEIO AMBIENTE. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. POSSIBILIDADE. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. NÃO OCORRÊNCIA. **INSUFICIÊNCIA ORÇAMENTÁRIA. INVOCAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES.** 1. A Corte Suprema já firmou a orientação de que é dever do Poder Público e da sociedade a defesa de um meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações. 2. Assim, pode o Poder Judiciário, em situações excepcionais, determinar que a Administração pública adote medidas assecuratórias desse direito, reputado essencial pela Constituição Federal, sem que isso configure violação do princípio da separação de poderes. 3. **A Administração não pode justificar a frustração de direitos previstos na Constituição da República sob o fundamento da insuficiência orçamentária.** 4. Agravo regimental não provido (RE n. 658.171-AgR, Relator o Ministro Dias Toffoli, Primeira Turma, DJe 28.4.2014).

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. OBRAS DE INFRAESTRUTURA DE MOBILIDADE URBANA. ANÁLISE DE LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL LOCAL. SÚMULA 280. SUPOSTA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA RESERVA DO POSSÍVEL. IMPROCEDÊNCIA. PRECEDENTES.

[...]2. **Inexistência, no caso, de violação ao princípio da reserva do possível, visto que não cabe sua invocação quando o Estado se omite na promoção de direitos constitucionalmente garantidos.**

3. Agravo regimental a que se nega provimento. Inaplicável a majoração de honorários, por se tratar de ação civil pública na origem. (ARE 1269451 AgR, Relator(a): EDSON FACHIN, Segunda Turma, julgado em 15/09/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-190 DIVULG 22-09-2021 PUBLIC 23-09-2021).

MEIO AMBIENTE - RESERVA EXTRATIVISTA - CONFLITO DE INTERESSE - COLETIVO VERSUS INDIVIDUAL. Ante o estabelecido no artigo 225 da Constituição Federal, conflito entre os interesses individual e coletivo resolve-se a favor deste último. **PROPRIEDADE - MITIGAÇÃO. O direito de propriedade não se revela absoluto. Está relativizado pela Carta da República** - artigos 5º, incisos XXII, XXIII e XXIV, e 184. **ATO ADMINISTRATIVO - PRESUNÇÃO.** Os atos administrativos gozam da presunção de merecimento. **RESERVA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL - CRIAÇÃO - ALTERAÇÃO - SUPRESSÃO.** A criação de reserva ambiental faz-se mediante ato administrativo, surgindo a lei como exigência formal para a alteração ou a supressão - artigo 225, inciso III, do Diploma Maior. **RESERVA AMBIENTAL - CONSULTA PÚBLICA E ESTUDOS TÉCNICOS.** O disposto no § 2º do artigo 22 da Lei nº 9.985/2000 objetiva identificar a localização, a dimensão e os limites da área da reserva ambiental. **RESERVA EXTRATIVISTA - CONSELHO DELIBERATIVO GESTOR - OPORTUNIDADE.** A implementação do conselho deliberativo gestor de reserva extrativista ocorre após a edição do decreto versando-a. **RESERVA EXTRATIVISTA - REFORMA AGRÁRIA - INCOMPATIBILIDADE.** Não coabitam o mesmo teto, sob o ângulo constitucional, reserva extrativista e reforma agrária. **RESERVA EXTRATIVISTA - DESAPROPRIAÇÃO - ORÇAMENTO. A criação de reserva extrativista prescinde de previsão orçamentária visando satisfazer indenizações.** (Mandado de segurança nº 25.284, relator o ministro Marco Aurélio, Pleno, acórdão publicado no Diário da Justiça de 13 de agosto de 2010).

Conforme mencionado, há jurisprudência consolidada, trazidas apenas algumas, que estabelece a não obrigatoriedade de previsão orçamentária para a criação de Unidades de Conservação. Urge referir que no ordenamento jurídico brasileiro **os direitos patrimoniais se subordinam aos direitos fundamentais.** Isso se dá pelo caráter ecológico invocado na Constituição Federal, através do art. 225, ou seja, indo além do Estado Liberal e do Estado Social, estabelecendo a dimensão de proteção à direitos coletivos, que não podem ser ameaçados, sob risco de atuação inconstitucional, como é o caso aqui ventilado da PEC nº 12/2022. Ademais, é sobremaneira importante salientar que **o direito de propriedade não é um direito absoluto, considerando a função social da propriedade,** consoante art. 5º, inciso XXIII, da Constituição Federal.

Portanto, a PEC nº 12/2022, ao condicionar a criação de Unidade de Conservação no Estado de Mato Grosso à previsão orçamentária para satisfazer indenizações e à regularização de 80% das Unidades de Conservação existentes no estado federado, incorre em inequívoca inconstitucionalidade. Também pelo fato de invadir a competência privativa da União para legislar sobre regra de natureza geral

(art. 24, § 1º, da CF) e, além disso, sobre regra cuja matéria já se encontra regulamentada no âmbito federal.

Sob a perspectiva constitucional, a garantia de indenização aos proprietários afetados pela criação de Unidades de Conservação não pode se sobrepor à tutela da garantia **de toda a humanidade** em se beneficiar com a instituição de unidades especialmente protegidas, tendo em vista que os benefícios que advêm da proteção ecológica não se delimitam aos limites geográficos ou temporais. **A criação de Unidades de Conservação se encontra no escopo dos direitos fundamentais**, tanto como se transmuta em dever de o Estado garantir que essas áreas sejam enquadradas no que determina o SNUC.

Ademais, salienta-se a ementa trazida abaixo referente ao Mandado de Segurança MS 27.622, cujo entendimento é reiterado nos Mandados de Segurança 27.637, 27.633, 27.632, 27.631, 27.630, 27.623, entre outros:

MEIO AMBIENTE. Unidade de conservação ou preservação permanente. Estação ecológica. Parque Nacional Mapinguari. Criação mediante decreto. Observância de todos os requisitos previstos na Lei nº 9.985/2000. Ofensa a direito líquido e certo. Inexistência. Segurança denegada. Agravo prejudicado. **Não ofende direito subjetivo algum de particular, o decreto que, para criar unidade de proteção integral, se baseia em procedimento onde se observaram todos os requisitos da Lei nº 9.985/2000.** (MS 27622, Relator(a): CEZAR PELUSO (PRESIDENTE), Tribunal Pleno, julgado em 24/06/2010, DJe-149 DIVULG 12-08-2010 PUBLIC 13-08-2010 EMENT VOL-02410-02 PP-00344).

Noutra senda, vale reforçar que a justificativa orçamentária utilizada pelo autor, neste caso também é improcedente já que tanto o Sistema Estadual de Unidades de Conservação (SEUC) quanto o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) preveem uma hierarquia de aplicação dos recursos provenientes da compensação ambiental. No entanto, sobre a regularização fundiária, ao contrário do que se determina, o Estado de Mato Grosso aplicou grandes recursos de compensação ambiental, a exemplo da Compensação da Usina Hidrelétrica de Sinop, em Unidades de Conservação Urbanas, como o Parque Massairo Okamura, em detrimento da regularização fundiária no contexto

das Unidades de Conservação existentes na região, como o caso do Parque do Cristalino II.

Nesse sentido, urge destacar o art. 33, caput e inciso I, do Decreto Federal n° 4.340/2002, que regulamenta artigos da Lei n° 9.985/2000 (SNUC), abaixo transcritos:

Art. 33. A aplicação dos **recursos da compensação ambiental** de que trata o art. 36 da Lei no 9.985, de 2000, nas unidades de conservação, existentes ou a serem criadas, deve obedecer à seguinte **ordem de prioridade**:

I - **regularização fundiária e demarcação das terras**;

Desse modo, na medida em que a PEC n° 12/2022 traz em sua justificativa que apenas 7,3% das Unidades de Conservação estaduais possuem regularização fundiária, bem como que subjaz escassez de recursos financeiros para essa regularização, está **assumindo a ingerência** do governo do estado de Mato Grosso no que tange à **determinação legal de destinação dos recursos de compensação ambiental à regularização fundiária e demarcação de terras, que constituem propriedade**. Ademais, importa considerar a **ausência de transparência com relação à destinação dos recursos oriundos de compensação ambiental**.

Inclusive, **a PEC em questão não está subsidiada por nenhum estudo técnico que demonstre a impossibilidade de regularização das Unidades de Conservação já existentes em Mato Grosso, além de ser omissa em relação à proibição de indenização das áreas que não tenham prova de domínio inequívoco e anterior à criação da Unidade** (art. 45, inciso VI, Lei n° 9.985/2000).

Não procede a justificativa de ausência de recursos financeiros quando o próprio **Estado aufere recursos para a criação, proteção e manutenção de espaços ecologicamente relevantes**, seja por fontes externas ou recursos diretos, como por exemplo o Programa Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA), compensação ambiental, concessões florestais, fundos públicos, cooperação internacional, visitação pública, cobrança pelos serviços hídricos prestados por Unidades de Conservação, entre outros. **Mas mesmo que houvesse a alegada escassez de recursos**, não se pode cercear direito fundamental sob

tal pretexto, posto que **a frustração de direitos previstos na Constituição Federal não pode ser justificada sob o fundamento da insuficiência orçamentária.**

Especificamente, sobremaneira relevante, ao passo em que a **PEC n° 12/2022** elenca como prioridade a regularização fundiária visando indenização aos proprietários afetados, torna-se inequívoca a primazia que busca estabelecer da salvaguarda do interesse patrimonial privado dos proprietários no contexto das Unidades de Conservação. Em outras palavras, intenta subordinar o direito fundamental ao meio ecologicamente equilibrado aos direitos patrimoniais privados, traduzindo-se em evidente retrocesso ambiental - proibido pelo ordenamento jurídico brasileiro.

Além de estar revestida de explícita inconstitucionalidade conforme os fundamentos expostos, a **PEC 12/2022 se traduz em grave fragilização da Política Estadual de Meio Ambiente no que diz respeito às Unidades de Conservação.** Vale ressaltar, ainda, que além da latente inconstitucionalidade formal (usurpação de competência da União ao criar regra de caráter geral) e material (uma vez que diminui a proteção ecológica que é constitucionalmente prevista como dever do Poder Público), a tramitação da **PEC n° 12/2022** está sendo feita sem qualquer participação popular e debate público.

Por último, mas não menos importante, é imperativo pontuar que a **PEC n° 12/2022 inviabiliza a criação de toda e qualquer Unidades de Conservação no estado de Mato Grosso, inclusive aquelas que não demandam regularização fundiária, como Área de Proteção Ambiental, Monumento Natural, Refúgio de Vida Silvestre, Área de Relevante Interesse Ecológico, Reserva de Desenvolvimento Sustentável e Reserva Particular do Patrimônio Natural** (art. 12, art. 13, art. 15, art. 16, art. 20, art. 21, todos da Lei n° Lei n° 9.985/2000). Com efeito, **referida PEC reduz consideravelmente o grau de proteção ambiental.**

Em síntese, a PEC nº 12/2022 é inconstitucional considerando que **1)** o art. 225, § 1º, inciso III, da Constituição Federal, prevê a incumbência do Poder Público somente para definir quais são os espaços a serem especialmente protegidos - não para restringir e cercear a criação desses espaços; **2)** invade a competência privativa da União (art. 24, § 1º, da CF) ao criar regra de caráter geral consubstanciada na postulação de novos requisitos para a criação de Unidades de Conservação, matéria já regulamentada em norma federal, incorrendo, portanto, em inconstitucionalidade formal; **3)** o art. 23, VI e VII, da Constituição Federal, prevê que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios têm competência comum para proteger o meio ambiente, preservar as florestas, a fauna e a flora, mas a proposta de alteração legislativa analisada não se dedica à proteção ambiental; **4)** conforme o art. 24, VI e VII, da Constituição Federal, a competência concorrente se destina a conferir maior grau de proteção ambiental, não podendo ser utilizada para redução ou mesmo limitação da proteção ambiental como o caso analisado; **5)** intenta subordinar o direito fundamental ao meio ecologicamente equilibrado aos direitos patrimoniais privados, traduzindo-se em evidente retrocesso ambiental - proibido pelo ordenamento jurídico brasileiro, na medida em que condiciona a criação de Unidades de Conservação à dotação orçamentária para indenização dos proprietários; **6)** a jurisprudência consolidada veda categoricamente a frustração de direitos previstos na Constituição Federal sob a justificativa de insuficiência orçamentária, sendo absolutamente inexigível prévia dotação orçamentária visando satisfazer indenizações para edição do decreto que cria Unidade de Conservação; **7)** inviabiliza a criação de toda e qualquer Unidade de Conservação no estado de Mato Grosso, inclusive aquelas que não demandam desapropriação para fins de regularização fundiária, como Área de Proteção Ambiental, Monumento Natural, Refúgio de Vida Silvestre, Área de Relevante Interesse Ecológico, Reserva de Desenvolvimento Sustentável e Reserva Particular do Patrimônio Natural; **8)** se traduz em grave fragilização da Política Estadual de Meio Ambiente no que diz respeito às Unidades de Conservação, significando uma redução do grau de proteção ambiental ao restringir a criação de novas Unidades de Conservação; **9)** há inconstitucionalidade material na medida em que diminui a proteção ambiental que é constitucionalmente prevista como



dever do Poder Público; **10)** a tramitação da proposta legislativa está sendo feita sem qualquer participação popular e debate público.

3. CONCLUSÃO

À vista da análise jurídica expedida e dos fundamentos legais expostos, solicitamos que seja *rejeitada integralmente* a **PEC n° 12/2022**, pelos fundamentos elencados.

Atenciosamente,

Fórum Mato-grossense de Meio Ambiente e Desenvolvimento (Formad)

Observatório Socioambiental de Mato Grosso (Observa-MT)