

EXCELENTÍSSIMA SENHORA DESEMBARGADORA PRESIDENTE DO EGRÉGIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MATO GROSSO.

O PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MATO GROSSO, no uso de suas atribuições legais e constitucionais, com fundamento nos artigos 96, I, d, c/c 124, III, da Constituição Estadual, vem a presença de Vossa Excelência propor a presente **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE em face da Lei Estadual nº 11861, de 03 de agosto de 2022, do Estado de Mato Grosso**, em razão dos fatos e fundamentos a seguir expostos.

1. DOS FATOS

A Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso aprovou e o Governador do Estado de Mato Grosso sancionou o Projeto de Lei nº 561/2022, que “Altera a Lei n.º 8.830, de 21 de janeiro de 2008, que ‘Dispõe sobre a Política Estadual de Gestão e Proteção à Bacia do Alto Paraguai no Estado de Mato Grosso e dá outras providências’, dando origem à Lei Estadual nº 11861, de 03 de agosto de 2022, do Estado de Mato Grosso, a qual tem a seguinte redação:

LEI Nº 11.861, DE 03 DE AGOSTO DE 2022 - D.O. 04.08.22.

Autor: Comissão de Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Recursos Minerais

Altera a Lei nº 8.830, de 21 de janeiro de 2008, que dispõe sobre a Política Estadual de Gestão e Proteção à Bacia do Alto Paraguai no Estado de Mato Grosso e dá outras providências.

A ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO, tendo em vista o que dispõe o art. 42 da Constituição Estadual, aprova e o Governador do Estado sanciona a seguinte Lei:

Art. 1º Fica alterado o inciso XXVI, e ficam acrescentados os incisos XXVIII, XXIX e XXX ao art. 2º da Lei nº 8.830, de 21 de janeiro de 2008, que passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 2º (...)

(...)

XXVI - Área de Conservação Permanente: categoria de área protegida, nos termos desta Lei, abrangendo as áreas inundáveis da Planície Alagável da Bacia do Alto Paraguai em Mato Grosso, caracterizadas como unidades de paisagem que funcionam como refúgios, habitats e corredores para a fauna, e conectividade de populações de espécies associadas a ambientes aquáticos e de aves migratórias; essas áreas são consideradas essenciais para a

distribuição de nutrientes na Planície Alagável e para a manutenção do ciclo produtivo de pastagens nativas;

(...)

XXVIII - Pecuária Intensiva: a criação de animais por meio de um sistema de confinamento e semiconfinamento;

XXIX - Ecoturismo: segmento da atividade turística que utiliza, de forma sustentável, o patrimônio natural e cultural, incentiva sua conservação e busca a formação de uma consciência ambiental por meio da interpretação do ambiente, promovendo o bem-estar das populações;

XXX - Turismo Rural: conjunto de atividades turísticas desenvolvidas no meio rural, comprometidas com a produção agropecuária, agregando valor a produtos e serviços, resgatando e promovendo o patrimônio cultural e natural da comunidade.”

Art. 2º Fica alterado o caput do art. 3º da Lei nº 8.830, de 21 de janeiro de 2008, que passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 3º A Política Estadual de Gestão e Proteção à Bacia do Alto Paraguai no Estado de Mato Grosso tem por objetivo promover a preservação e conservação dos bens ambientais, a melhoria e recuperação da qualidade ambiental, social e econômica, visando a assegurar a manutenção da sustentabilidade e o bem-estar da população envolvida, atendidos os seguintes princípios:

(...)”

Art. 3º Ficam alteradas as alíneas “a” e “b” do inciso I, e fica incluído o § 3º ao art. 7º da Lei nº 8.830, de 21 de janeiro de 2008, que passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 7º(...)

I - (...)

a) as margens dos cursos d'água, perenes e intermitentes, inclusive nos corixos, conforme limites estabelecidos no Código Florestal;

b) no entorno de baías, lagos e lagoas, conforme limites estabelecidos no Código Florestal;

(...)

§ 3º Nas áreas consideradas de preservação permanente na Planície Alagável da Bacia do Alto Paraguai de Mato Grosso que possuam pastagens nativas, será permitido o acesso e uso para a pecuária extensiva, restauração de pastagem nativa, sendo vedada a substituição por gramínea exótica.”

Art. 4º Fica alterado o § 1º do art. 8º da Lei nº 8.830, de 21 de janeiro de 2008, ficam incluídos os §§ 2º e 3º, bem como renumerados os primitivos §§2º e 3º para §§ 4º e 5º do referido artigo, que passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 8º(...)

§ 1º Nas Áreas de Conservação Permanente relacionadas nos incisos deste artigo, será permitido o acesso e uso para a pecuária extensiva e atividades de ecoturismo e turismo rural, sendo vedadas intervenções que impeçam o fluxo de água.

§ 2º As construções e edificações relacionadas às atividades de ecoturismo e turismo rural deverão ser licenciadas pelo órgão ambiental, sendo vedadas intervenções que impeçam o fluxo de água.

§ 3º Nas áreas descritas nos incisos VI e VII será permitida a habitação dos ribeirinhos, sede e retiros de fazendas, vedadas intervenções que impeçam o fluxo da água.

§ 4º (...)

§ 5º (...)”

Art. 5º Ficam alterados os incisos II e V, renumerado o parágrafo único para § 1º, bem como acrescentados o inciso VI e os §§ 2º, 3º e 4º ao art. 9º da Lei nº 8.830, de 21 de janeiro de 2008, que passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 9º (...)

(...)

II - a implantação de projetos agrícolas e pecuária intensiva, exceto a atividade agrícola de subsistência e a pecuária extensiva;

(...)

V- plantio de culturas em larga escala, como de cana e soja;

VI - instalação e funcionamento de pequenas centrais hidrelétricas - PCH, de usinas de álcool e açúcar, carvoarias e mineração, exceto as previstas na alínea f do inciso IX do art. 3º da Lei Federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012.

§ 1º (...)

§ 2º A instalação de obras e atividades de utilidade pública, interesse social e aquelas com a finalidade de permitir ações preventivas e de combate a incêndios florestais serão autorizadas mediante licenciamento ambiental, na forma do regulamento.

§ 3º Nas áreas de reserva legal na Planície Alagável da Bacia do Alto Paraguai de Mato Grosso que possuam pastagens nativas será permitido o acesso e uso para a pecuária extensiva, a restauração de pastagem nativa, sendo vedada a substituição por gramínea exótica.

§ 4º A implantação das pastagens cultivadas poderá atingir um limite máximo de 40% da área da propriedade rural na planície inundável do Pantanal, de modo a garantir a manutenção da heterogeneidade ambiental e da funcionalidade nas paisagens pantaneiras.”

Art. 6º Fica alterado o art. 10 da Lei nº 8.830, de 21 de janeiro de 2008, que passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 10 Sempre que os dados contidos no processo de licenciamento ambiental e nas plataformas geoespaciais disponíveis, com alta resolução, não forem suficientes para conclusão da análise de empreendimento ou atividade localizado na Planície Alagável da BAP e em faixa marginal de 10 km (dez quilômetros), deverá ser realizada prévia vistoria pelo órgão ambiental, antes da emissão de parecer técnico conclusivo do processo de licenciamento.”

Art. 7º Ficam alterados o caput e o § 1º do art. 11 da Lei nº 8.830, de 21 de janeiro de 2008, que passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 11 A limpeza de pastagem, para fins da pecuária extensiva, será permitida mediante autorização do órgão ambiental, na forma do regulamento.

§ 1º Fica vedada a limpeza de pastagem para restauração campestre nos capões, cordilheiras, diques marginais naturais e matas ciliares.

Art. 8º Ficam revogados os §§1º e 2º do art. 7º da Lei nº 8.830, de 21 de janeiro de 2008.

Art. 9º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Palácio Paiaguás, em Cuiabá, 03 de agosto de 2022.

MAURO MENDES FERREIRA

Governador do Estado

Como se verifica, a Lei Estadual nº 11861, de 03 de agosto de 2022, do Estado de Mato Grosso acrescenta à Lei nº 8.830, de 21 de janeiro de 2008 dispositivos que veiculam hipótese indevida de flexibilização da proteção ambiental conferida à Bacia do Alto Paraguai no Estado de Mato Grosso, como se pode verificar, por exemplo, no art. 1º, que modifica o art. 2º, inciso XXVI da Lei nº 8.830, de 21 de janeiro de 2008, que reduz drasticamente a égide de proteção das Áreas de Conservação



Permanente, suprimindo a expressão “não podendo ser alteradas ou utilizadas de forma intensiva ou em larga escala”, do texto original e, ainda; no art. 4º, que modifica o art. 8º, parágrafo segundo, da Lei nº 8.830, de 21 de janeiro de 2008, que aumenta as áreas passíveis de serem exploradas para a pecuária extensiva.

Ocorre que, assim procedendo, Lei Estadual nº 11861, de 03 de agosto de 2022, do Estado de Mato Grosso e os dispositivos por ela acrescentados à Lei nº 8.830, de 21 de janeiro de 2008 malferem os arts. 170 e 225 caput, parágrafo primeiro, incisos I, III, IV, V e VI e parágrafo quarto da Constituição Federal e, principalmente, **violam o artigo 263 caput e parágrafo único, incisos I, V, VIII, IX, e o artigo 273, da Constituição do Estado de Mato Grosso** e, ao reduzir a esfera de proteção ambiental e travestir estímulos à pecuária extensiva em áreas essenciais do delicado ecossistema da Bacia do Alto Paraguai, **ofendem ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e ao dever estatal de promover a sua defesa e proteção para as presentes e futuras gerações**, aos princípios da prevenção, da precaução e da vedação ao retrocesso ambiental, conforme se verá adiante.

2. DA INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI ESTADUAL Nº 11861/2022 E DOS DISPOSITIVOS NORMATIVOS POR ELA ACRESCIDOS À LEI ESTADUAL Nº 8830/2008

Como dito, Lei Estadual nº 11861, de 03 de agosto de 2022, do Estado de Mato Grosso e os dispositivos por ela acrescentados à Lei nº 8.830, de 21 de janeiro de 2008, malferem os artigos 170, inciso V e 225 caput, parágrafo primeiro, incisos I, III, IV, V e VI e parágrafo quarto, da Constituição Federal e, principalmente, violam o artigo 263 caput e parágrafo único, incisos I, V, VIII, IX e o artigo 273, caput e parágrafo único, da Constituição do Estado de Mato Grosso, e, ao reduzir a esfera de proteção ambiental e travestir estímulos à pecuária extensiva em áreas essenciais do delicado ecossistema da Bacia do Alto Paraguai, ofendem ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e ao dever estatal de promover a sua defesa e proteção para as presentes e





futuras gerações, aos princípios da prevenção, da precaução e da vedação ao retrocesso ambiental .

Os dispositivos constitucionais mencionados contam com a seguinte redação:

Constituição Federal

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

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:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

(...)

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;



IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

(...)

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

(...)

§ 4º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

Constituição do Estado de Mato Grosso

Art. 263 Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Estado, aos Municípios e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Parágrafo único Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Estado:

I - zelar pela utilização racional e sustentada dos recursos naturais de modo a assegurar-lhe a perpetuação e a minimização do impacto ambiental;

(...)

V - combater a poluição e a erosão, fiscalizando e interditando as atividades degradadoras;



(...)

VIII - estimular e promover a recomposição da cobertura vegetal nativa em áreas degradadas, objetivando a consecução de índices mínimos necessários à manutenção do equilíbrio ecológico;

IX - proteger a fauna e a flora, assegurando a diversidade das espécies e dos ecossistemas, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica e provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais à crueldade;

Art. 273 O Pantanal, o Cerrado e a Floresta Amazônica Mato-grossense constituirão pólos prioritários da proteção ambiental e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

Parágrafo único O Estado criará e manterá mecanismos de ação conjunta com o Estado de Mato Grosso do Sul, com o objetivo de preservar o Pantanal Mato-grossense e seus recursos naturais.

Sabe-se que a Constituição guardou especial atenção à tutela do meio ambiente, justamente por entender que suas condições estão umbilicalmente ligadas à própria vida digna e com saúde. Ou seja, a tutela do meio ambiente é um verdadeiro pré-requisito para que se possa cogitar de completa tutela dos direitos fundamentais mínimos. **Então, quando se fala de violação ao meio ambiente, (in)diretamente também se fala de violação à própria vida.**

Nesse giro, a Constituição estabelece que 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 (art. 225).

Nessa linha de ampla preocupação com o meio ambiente, a Constituição estabelece, como competência comum da União, Estados, Distrito Federal e



Municípios o dever de proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, além de preservar as florestas, a fauna e a flora, conforme art. 23, inciso VI e VII, da CF. O retrato é o mesmo daquele esposado nos princípios da ordem econômica, nos termos do art. 170, inciso VI, da Constituição, já mencionado.

Em outro ponto, a CF reafirma a preservação do meio ambiente como requisito para a função social da propriedade (art. 186, II, da CF).

Como se não bastasse isso, o meio ambiente foi consagrado em capítulo próprio da Constituição. Com efeito, o art. 225 impõe o dever, ao Poder Público e à coletividade, de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

A garantia da proteção ao meio ambiente se verifica no rol de direitos conhecidos de terceira geração. Em paradigmático julgamento do MS 22.164, relatado no Plenário da Corte pelo Min. Celso de Mello em 1995, afirmou-se que:

“O direito à integridade do meio ambiente – típico direito de terceira geração – constitui prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, refletindo, dentro do processo de afirmação dos direitos humanos, a expressão significativa de um poder atribuído, não ao indivíduo identificado em sua singularidade, mas, num sentido verdadeiramente mais abrangente, à própria coletividade social (...)”

Mais que isso, atualmente a doutrina vem reconhecendo o meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental, que teria “status formal (pois previsto no Texto – art. 225, caput) e material (porque seu conteúdo é imprescindível à dignidade humana)”.¹

¹ LEITE, José Rubens Morato; BELCHIOR, Germana Parente Neiva. Direito constitucional ambiental. In: FARIAS, Talden. TRENNEPOHL, Terence. Direito ambiental brasileiro. [livro eletrônico]. 1. Ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

De plano, vê-se que um dos destinatários principais do dever de tutela ambiental é justamente o Estado.

E, de modo geral, não se deve perder de vista que a tutela do meio ambiente é balizada pelo **princípio constitucional da prevenção, segundo o qual preservação e proteção do ambiente se impõem ao poder público e à coletividade**. O postulado é sustentáculo do direito ambiental, porquanto danos causados ao ambiente são, amiúde, irreversíveis e irreparáveis ou de difícil reparação. Consagra-se dever geral do poder público de prevenção de riscos ambientais.

Necessário memorar que o princípio da prevenção² atua nos casos em que, segundo a doutrina, há “conhecimento científico” sobre as consequências de determinada atividade. Contudo, a noção de “conhecimento científico”, embora conste de textos normativos, não é capaz de indicar, por si só, qual o conhecimento científico considerado para fins da legislação. O conhecimento científico não é unívoco (especialmente quando se trata de estabelecer relações de causa-efeito), está sempre em movimento e não se comunica diretamente com os outros sistemas. A ciência, em larga medida, oferece suporte legitimador às normas jurídicas (assim como o direito oferece suporte de legitimação à política), **mas é o direito quem escolhe e processa qual é a verdade científica a ser estabelecida como norma jurídica**.

O princípio da prevenção indica, portanto, a existência de padrões fixados por normas jurídicas (incluindo normas técnicas de caráter infralegal, como resoluções dos órgãos da Administração Ambiental ou normas técnicas ABNT), relativos à qualidade ambiental de um dado ecossistema (equilíbrio necessário para as funções e serviços ecossistêmicos) ou ao impacto tolerável das condutas que se pretende

² Nesse sentido, Édis Milare: “o principio da prevenção tem como objetivo impedir a ocorrência de danos ao meio ambiente, através da imposição de medidas acautelatórias, antes da implantação de empreendimentos e atividades consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras”; e sobre o princípio da precaução: “[a] invocação do princípio da precaução é uma decisão a ser tomada quando a informação científica é insuficiente, inconclusiva ou incerta e haja condições de que os possíveis efeitos sobre o ambiente, a saúde das pessoas ou dos animais ou a proteção vegetal possam ser potencialmente perigosos e incompatíveis com o nível de proteção escolhido”. (MILARÉ, Édis. Direito do ambiente, p. 264.)

desenvolver e que podem ser utilizados para estabelecer uma projeção das consequências esperadas e, correlativamente, das medidas que devem ser adotadas para evitar o dano ou mitigar suas consequências.

O princípio da prevenção não está enunciado explicitamente na Constituição Federal, **mas pode ser extraído do próprio art. 225**, quando diz que impõe-se ao poder público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Também é extraído do §1º, do art. 225, que dispõe sobre obrigações específicas para o poder público, por exemplo ao determinar a criação de **espaços 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**” (inciso III); exigir estudo de impacto ambiental para instalação de obra ou atividade potencialmente poluidora (inciso IV); controlar a produção, comercialização e emprego de técnicas que comportem risco ao meio ambiente (inciso V); proteger fauna e flora, vedadas práticas que coloquem em risco a sua função ecológica ou provoquem a extinção de espécies (inciso VII).

Ademais disso, **a própria Carta Federal reconhece, no artigo 225, § 4º, o Pantanal como patrimônio nacional**, nos seguintes termos:

"Art. 225. (...)

§ 4º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais".

Outrossim, apenas para fins argumentativos, o Código Florestal Nacional (Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012) ainda classifica os pantanais e planícies pantaneiras como área de uso restrito (art. 10).

Em âmbito estadual, segundo previsão do parágrafo único do artigo 273 da Constituição do Estado de Mato Grosso, o Pantanal constitui um polo prioritário da proteção ambiental, devendo o Estado manter mecanismos com objetivo de preservá-lo.

Some-se a isso que, por força do **Princípio da Vedação ao Retrocesso Ambiental**, há óbice constitucional para impedir que os Poderes Públicos promovam uma desconstrução e regressão dos níveis de proteção ambiental, notadamente perante o dever constitucional que o Estado assegure uma progressiva efetividade do direito ao meio ambiente equilibrado.

Por sua vez, a tutela do meio ambiente também é sustentada pelo Princípio da Precaução, que, nas palavras do Supremo Tribunal Federal, é um critério de gestão de risco a ser aplicado sempre que existirem incertezas científicas sobre a possibilidade de um produto, evento ou serviço desequilibrar o meio ambiente ou atingir a saúde dos cidadãos, o que exige que o Estado analise os riscos, avalie os custos das medidas de prevenção e, ao final, execute as ações necessárias, as quais serão decorrentes de decisões universais, não discriminatórias, motivadas, coerentes e proporcionais.

Em verdade, para que o princípio tenha eficácia, deve-se obrigatoriamente se utilizar da melhor tecnologia disponível ao tempo da eventual ocorrência do dano ambiental. Conforme dispõe Rüdiger Wolfrum, “A noção da melhor tecnologia disponível requer que se tomem ações para a proteção ambiental, com o uso dinâmico da tecnologia protetora moderna”.³

3 WOLFRUM, Rüdiger. Coleção Direito Ambiental em Debate: Princípio da Precaução. Marcelo Dias Varella e Ana Flávia Barros Platiau (Org.). Editora Del Rey e Escola Superior do Ministério Público da União, p. 33.



Ademais, **o princípio da precaução** vincula-se, diretamente, aos conceitos de necessidade de afastamento de perigo e necessidade de dotar-se de segurança os procedimentos adotados para garantia das gerações futuras, tornando-se efetiva a sustentabilidade ambiental das ações humanas. Esse princípio torna efetiva a busca constante de proteção da existência humana, seja tanto pela proteção do meio ambiente como pela garantia das condições de respeito à sua saúde e integridade física, considerando-se o indivíduo e a sociedade em sua inteireza (ADPF 101/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia).

Nessa linha, o Supremo Tribunal Federal, inclusive, acentua que não há vedação para o controle jurisdicional das políticas públicas sobre a aplicação do princípio da precaução, desde que a decisão judicial não se afaste da análise formal dos limites desses parâmetros e que privilegie a opção democrática das escolhas discricionárias feitas pelo legislador e pela administração pública (RE 627.189/SP, Rel. Min. Dias Toffoli).

No caso específico daquele julgamento, a Colenda Corte entendeu que, no atual estágio do conhecimento científico, não se sabia ao certo a existência de efeitos nocivos da exposição ocupacional e da população em geral aos fatores de risco lá analisados (exposição a campos eletromagnéticos), o que justificou que o Tribunal não entrasse no mérito balizar a sua utilização.

O presente caso, contudo, é diverso: não faltam evidências científicas e embasamentos internacionais de que o Brasil está começando a caminhar no sentido errado quando o assunto é a proteção da Bacia do Alto Paraguai, notadamente, o Pantanal.

Isso porque o ciclo hidrológico do Pantanal guarda um significado importante na Bacia do Alto Paraguai, a qual compreende duas áreas em



condições consideravelmente diversas no que se refere aos recursos hídricos e naturais, quais sejam, o planalto e a planície.

Justamente por isso que a proteção do bioma Pantanal ganha maior relevância, dado que, em 2020, o Pantanal foi atingido pela maior tragédia de sua história, quando incêndios destruíram cerca de 4 milhões de hectares, equivalente a 26% do bioma – uma área maior que a Bélgica. **Cerca de 17 milhões de animais vertebrados foram mortos pelo incêndio.**

O cenário de 2022 não se mostra mais vantajoso⁴, dado que a temporada da seca no Pantanal – responsável por incêndios na vegetação – já se inicia de forma altamente preocupante.

De acordo com reportagem do Portal G1, desde janeiro de 2022, já são 717 focos de calor, e o Pantanal perdeu mais de 123 mil hectares, aumento de 26% em relação ao mesmo período do ano passado. O levantamento é do Laboratório de Aplicações de Satélites Ambientais da UFRJ e do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais.

Dentre os pontos de preocupação, estão a queda nas precipitações pluviométricas, motivo pelo qual o Estado-irmão, Mato Grosso do Sul, decretou na semana passada estado de emergência em 14 cidades, devido às queimadas⁵.

Para se ter uma ideia da situação calamitosa do Pantanal, cenas de jacarés altamente desnutridos e desidratados “mendigando” água de um bebedouro de

4 <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2022/07/16/pantanal-comeca-a-temporada-mais-seca-do-ano-em-estado-de-alerta.ghtml>

5 <https://midiamax.uol.com.br/cotidiano/2022/com-seca-extrema-e-calor-de-40oc-mato-grosso-do-sul-declara-estado-de-emergencia-em-14-cidades/>

gado circularam em portais de notícias⁶ e redes sociais, justamente pela seca intensa que assola a região:



Figura 1: cenas de jacarés altamente desnutridos e desidratados “mendigando” água de um bebedouro de gado

À revelia disso, a Assembleia Legislativa de Mato Grosso, aprovou o Projeto de Lei nº 561/2022 em tempo extremamente curto – menos de dois meses de tramitação –, preferindo se omitir na boa gestão ambiental, sem políticas de prevenção e de repressão aos desastres. As implicações futuras disso são evidentes. E, se se pretender o imediatismo, nem é preciso ir tão longe: os danosos efeitos já são sentidos agora.

⁶ <https://www.campograndenews.com.br/meio-ambiente/jacares-mendigando-agua-geram-comocao-e-debate-sobre-seca-no-pantanal>

E, como já se disse, o dever de proteção ao meio ambiente também implica ao Estado a proteção à fauna e à flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica ou provoquem a extinção de espécies (art. 225, § 1º, VII, da CF e art. 263, IX, da CEMT).

As mudanças trazidas pela Lei Estadual nº 11861, de 03 de agosto de 2022, do Estado de Mato Grosso estimulam o desmatamento na Bacia do Alto Paraguai, pois há claro incentivo à pecuária extensiva sem controle, justamente o carro-chefe das destruições e secas na região do Pantanal.

Durante o diminuto trâmite do processo legislativo do Projeto de Lei nº 561/2022, sequer foram realizados estudos sobre os impactos que a exploração, para fins de pecuária extensiva em corixos e meandros de rios, por exemplo, áreas sensíveis ao equilíbrio hídrico, traria ao meio ambiente.

No mesmo sentido, sequer houve menção a estudos ou relatórios científicos. Nenhum dos pareceres das comissões também se preocupou em refrear os ímpetos econômicos, para repensar os impactos ambientais nefastos que adviriam do então projeto legislativo.

Em nenhum momento se diz que o Estado não possa legislar sobre questão ambiental. Pode e deve. **Contudo nunca para diminuir a esfera de proteção dada pela legislação federal.**

Veja-se que a Carta Federal reconhece, no artigo 225, § 4º, o Pantanal como patrimônio nacional, nos seguintes termos:

"Art. 225. (...)

§ 4º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua

utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais".

Outrossim, o Código Florestal Nacional (Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012) ainda classifica os pantanais e planícies pantaneiras como área de uso restrito (art. 10). Trata-se de **norma de caráter geral**.

Todavia, as mudanças trazidas pela Lei Estadual nº 11861/2022 reduzem superlativamente a proteção da Bacia do Alto Paraguai, com especial relevo ao Pantanal. **A competência legiferante estadual não permite diminuir a esfera de proteção ao meio ambiente, o que inegavelmente ocorre com os dispositivos ora guerreados.**

Um dos pontos mencionados na justificativa para a aprovação da Lei Estadual nº 11861, de 03 de agosto de 2022, do Estado de Mato Grosso repousa na inclusão dos termos “social e econômica” na Política Estadual de Gestão e Proteção à Bacia do Alto Paraguai no Estado de Mato Grosso, sob fundamento de que “os índices sociais e econômicos das regiões que possuem o bioma só estão cada vez mais em queda e o cenário precisa melhorar”.

Embora o Pantanal Mato-Grossense seja integrado pela soma dos elementos naturais, humanos e culturais, no atual contexto de sensibilidade ecológica, em plena recuperação do intenso incêndio de 2020 e em rota de maior degradação em 2022, deve-se priorizar cada vez mais uma convivência harmônica do homem com a natureza.

A implementação de dispositivos normativos que reduzem a esfera de proteção ambiental da Bacia do Alto Paraguai vai justamente na contramão dos índices sociais e econômicos da região, dado que o ganho – se houver – será a curtíssimo

prazo, tendo poucos beneficiários, à custa do médio e longo prazo e, inclusive, à custa da sobrevivência do próprio bioma Pantanal.

Curial acentuar que a Suprema Corte Federal possui vasto repertório jurisprudencial no sentido aqui defendido, de que normas que reduzem a proteção ambiental afrontam o art. 225 da Constituição da República por não obediência ao princípio da prevenção:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. AMBIENTAL. §§ 1º, 2º E 3º DO ART. 29 DA LEI N. 14.675, DE 13.4.2009, ALTERADA PELA LEI N. 17.893, DE 23.1.2020, DE SANTA CATARINA. DISPENSA E SIMPLIFICAÇÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL PARA ATIVIDADES DE LAVRA A CÉU ABERTO. OFENSA À COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA EDITAR NORMAS GERAIS SOBRE PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE. DESOBEDIÊNCIA AO PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO E DO DEVER DE PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO (ART. 225 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA). AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. 1. Instruído o feito nos termos do art. 10 da Lei n. 9.868/1999, é de cumprir o imperativo constitucional de conferir-se celeridade processual, com o conhecimento e julgamento definitivo de mérito da ação direta por este Supremo Tribunal, ausente a necessidade de novas informações. Precedentes. 2. É formalmente inconstitucional a subversão da lógica sistêmica das normas gerais nacionais pela Assembleia Legislativa de Santa Catarina ao instituir dispensa e licenciamento simplificado ambiental para atividades de lavra a céu aberto. 3. A dispensa e simplificação de licenciamento ambiental às atividades de mineração pelo legislador estadual esvaziou o procedimento de licenciamento ambiental estabelecido na legislação nacional, em ofensa ao art. 24 da Constituição da República. **4. O estabelecimento de procedimento de licenciamento ambiental estadual que torne menos eficiente a proteção do meio ambiente equilibrado quanto às atividades de mineração afronta o caput do art.**

225 da Constituição da República por inobservar o princípio da prevenção. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar inconstitucionais os §§ 1º, 2º e 3º do art. 29 da Lei n. 14.675/2009 de Santa Catarina. [ADI 6.650, rel. min. Cármen Lúcia, j. 27-4-2021, P, DJE de 5-5-2021.] (grifos nossos)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. INC. IV E § 7º DO ART. 12 DA LEI COMPLEMENTAR N. 5/1994 DO AMAPÁ, ALTERADA PELA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N. 70/2012. LICENÇA AMBIENTAL ÚNICA. **DISPENSA DE OBTENÇÃO DAS LICENÇAS PRÉVIAS, DE INSTALAÇÃO E DE OPERAÇÃO, ESTABELECIDAS PELO CONAMA** (INC. I DO ART. 8º DA LEI N. 6.938/1981). OFENSA À COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA EDITAR NORMAS GERAIS SOBRE PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE. **DESOBEDIÊNCIA AO PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO E DO DEVER DE PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO (ART. 225 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA).** AÇÃO JULGADA PROCEDENTE PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DO INC. IV E DO § 7º DO ART. 12 DA LEI COMPLEMENTAR N. 5/1994 DO AMAPÁ, ALTERADA PELA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N. 70/2012. [ADI 5.475, rel. min. Cármen Lúcia, j. 20-4-2020, P, DJE de 3-6-2020]

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL E AMBIENTAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. **LEI ESTADUAL QUE DISPENSA ATIVIDADES AGROSSILVIPASTORIS DO PRÉVIO LICENCIAMENTO AMBIENTAL. INVASÃO DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA EDITAR NORMAS GERAIS SOBRE PROTEÇÃO AMBIENTAL. DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO E PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO.** INCONSTITUCIONALIDADE. 1. A competência legislativa concorrente cria o denominado “condomínio legislativo” entre a União e os Estados-Membros, cabendo à primeira a edição de normas gerais sobre as matérias elencadas no art. 24 da Constituição Federal; e aos segundos o

exercício da competência complementar — quando já existente norma geral a disciplinar determinada matéria (CF, art. 24, § 2º) — e da competência legislativa plena (supletiva) — quando inexistente norma federal a estabelecer normatização de caráter geral (CF, art. 24, § 3º). **2. A possibilidade de complementação da legislação federal para o atendimento de interesse regional (art. 24, § 2º, da CF) não permite que Estado-Membro dispense a exigência de licenciamento para atividades potencialmente poluidoras, como pretendido pelo art. 10 da Lei 2.713/2013 do Estado do Tocantins.** 3. O desenvolvimento de atividades agrossilvipastoris pode acarretar uma relevante intervenção sobre o meio ambiente, pelo que não se justifica a flexibilização dos instrumentos de proteção ambiental, sem que haja um controle e fiscalização prévios da atividade. 4. A dispensa de licenciamento de atividades identificadas conforme o segmento econômico, independentemente de seu potencial de degradação, e a consequente dispensa do prévio estudo de impacto ambiental (art. 225, § 1º, IV, da CF) implicam proteção deficiente ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da CF), cabendo ao Poder Público o exercício do poder de polícia ambiental visando a prevenir e mitigar potenciais danos ao equilíbrio ambiental. 5. Ação direta julgada procedente. [ADI 5.312, rel. min. Alexandre de Moraes, j. 25-10-2018, P, DJE de 11-02-2019] (grifos nossos)

Desta forma, resta inquestionável que a Lei Estadual nº 11861, de 03 de agosto de 2022, do Estado de Mato Grosso e os dispositivos por ela acrescentados à Lei nº 8.830, de 21 de janeiro de 2008, malferem os artigos 170, inciso V e 225 *caput*, parágrafo primeiro, incisos I, III, IV, V e VI e parágrafo quarto, da Constituição Federal e, principalmente, violam o artigo 263 *caput* e parágrafo único, incisos I, V, VIII, IX e o artigo 273, *caput* e parágrafo único, da Constituição do Estado de Mato Grosso, e, ainda, ofendem ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e ao dever estatal de promover sua defesa, ao princípio da proteção para as presentes e futuras

gerações, aos princípios da prevenção, da precaução e da vedação ao retrocesso ambiental, **sendo imperiosa sua declaração de inconstitucionalidade.**

3. DO PEDIDO LIMINAR

Conforme demonstrado, flagrante é a inconstitucionalidade da Lei Estadual nº 11861, de 03 de agosto de 2022, do Estado de Mato Grosso e dos dispositivos por ela acrescentados à Lei nº 8.830, de 21 de janeiro de 2008, eis que malferem os artigos 170, inciso V e 225 *caput*, parágrafo primeiro, incisos I, III, IV, V e VI e parágrafo quarto, da Constituição Federal e, principalmente, violam o artigo 263 *caput* e parágrafo único, incisos I, V, VIII, IX e o artigo 273, *caput* e parágrafo único, da Constituição do Estado de Mato Grosso.

Nesse contexto, evidente o *fumus boni iuris* exigido para a suspensão liminar dos atos normativos impugnados e interrupção de quaisquer atos administrativos (licença, autorização etc) que decorram da lei questionada.

O *periculum in mora* é permanente, uma vez que a lei foi aprovada sem a realização de qualquer estudo científico e veicula inúmeros dispositivos que reduzem sobremaneira o alcance da proteção ambiental no Pantanal mato-grossense, gerando danos irreversíveis à flora e fauna locais, contamina solo e águas, promove incêndios e gera inúmeros impactos ambientais nefastos, causando substancial prejuízo à população de Mato Grosso.

Dessa forma, com vistas às razões retromencionadas, fica claro o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, requisitos essenciais para a concessão de medida cautelar apta a assegurar o status quo ante, até o deslinde deste processo, analogicamente aos artigos 10 a 12 da Lei Federal nº 9.868/1999.

4. DOS REQUERIMENTOS E PEDIDOS

Em face do exposto, requer-se:

a) o recebimento da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, visto que preenchidos os requisitos dispostos no artigo 3º da Lei nº 9.868/1999;

b) o deferimento da medida liminar, na forma requerida acima;

c) a requisição de informações ao Governador do Estado de Mato Grosso e ao Presidente da Assembleia Legislativa de Mato Grosso, nos termos do artigo 172, *caput*, do Regimento Interno do TJ/MT;

d) a notificação do Procurador-Geral do Estado de Mato Grosso, conforme determina o artigo 125, §2º, da Constituição do Estado de Mato Grosso;

e) a abertura de vista dos autos ao Procurador-Geral de Justiça, a teor do previsto no artigo 173 do Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso;

f) a PROCEDÊNCIA do pedido da ação com a declaração de **INCONSTITUCIONALIDADE da Lei Estadual nº 11861, de 03 de agosto de 2022, do Estado de Mato Grosso e dos dispositivos normativos por ela acrescentados à Lei nº 8830/2008**, dado que malferem os artigos 170, inciso V e 225 *caput*, parágrafo primeiro, incisos I, III, IV, V e VI e parágrafo quarto, da Constituição Federal e, principalmente, violam o artigo 263 *caput* e parágrafo único, incisos I, V, VIII, IX e o artigo 273, *caput* e parágrafo único, da Constituição do Estado de Mato Grosso e, ainda, ofendem ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e ao dever estatal de promover sua defesa, ao

princípio da proteção para as presentes e futuras gerações, aos princípios da prevenção, da precaução e da vedação ao retrocesso ambiental.

Documentos Anexos:

- Lei Estadual nº 11861, de 03 de agosto de 2022, do Estado de Mato Grosso;
- Lei Estadual n.º 8.830, de 21 de janeiro de 2008, do Estado de Mato Grosso.

Cuiabá-MT, 23 de agosto de 2022.

JOSÉ ANTÔNIO BORGES PEREIRA

Procurador-Geral de Justiça