AUTOS N. 1279-93.2017.811.0082 (Cód. 33.988)

REQUERENTE: MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL

REQUERIDOS: ESTADO DE MATO GROSSO E ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MATO GROSSO

Vistos.

Cuida-se de Ação Civil Pública ajuizada pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL** em face do **ESTADO DE MATO GROSSO**, visando à concessão de tutela provisória de urgência, consistente na: **a)** suspensão dos efeitos do Decreto Legislativo n. 51/2016 até o julgamento definitivo da presente ação; **b)** suspensão da tramitação e a titulação de todos os processos de regularização e legitimação de posse da área pública ou devoluta da Reserva Extrativista Guariba-Roosevelt, junto ao INTERMAT e a Assembleia Legislativa de Mato Grosso até o julgamento definitivo da presente ação; e **c)** determinação para que o requerido proceda, no prazo de 06 (seis) meses, à demarcação da área da Reserva Extrativista Guariba-Roosevelt em conformidade com o Decreto Estadual n. 59/2015. Com vistas à efetividade do provimento cautelar pretendido, o MPE requereu a intimação do Presidente da Assembleia Legislativa de Mato Grosso, bem como a notificação dos proprietários ou possuidores de áreas rurais compreendidas na aludida RESEX sobre a permanência dos efeitos do Decreto Estadual n. 59/2015, providência esta a ser adotada pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente – SEMA. No mérito, pugna: **a)** pela declaração de nulidade do Decreto Legislativo n. 51/2016; **b)** pelo cancelamento da tramitação de todos os processos de regularização e legitimação de posse de áreas inseridas nos limites da Reserva Extrativista Guariba-Roosevelt, em conformidade com o Decreto Estadual n. 59/2015; **c)** pela condenação do requerido na obrigação de não fazer, consistente na não emissão de títulos de propriedade em face das áreas inseridas nos limites da Reserva Extrativista Guariba-Roosevelt, de acordo com o perímetro estabelecido pelo Decreto Estadual n. 59/2015; **d)** pela condenação do requerido na obrigação de fazer, consistente na realização de levantamento fundiário e na arrecadação das terras devolutas no interior da Reserva Extrativista Guariba-Roosevelt, visando incorporá-las ao patrimônio do Estado e destiná-las, definitivamente, aos fins previstos na lei criadora, assegurando a sua indisponibilidade; e **e)** pela fixação de multa diária no valor de R$5.000,00 (cinco mil reais) na hipótese de descumprimento das medidas requeridas.

Rodrigo Roberto Curvo
Juiz de Direito

Os d. representantes do MPE que subscrevem a presente ação civil pública sustentam que o Decreto Legislativo n. 51, de 21 de dezembro de 2016, ao sustar os efeitos do Decreto Estadual n. 59/2015, reduziu os limites da Reserva Extrativista Guariba-Roosevelt em aproximadamente 107.000 (cento e sete mil) hectares, situação que coloca em *"risco o meio ambiente e a única comunidade extrativista tradicional do Estado de Mato Grosso"*, localizada nos municípios mato-grossenses de Aripuanã e de Colniza.

Aludem a dispositivos constitucionais e infraconstitucionais para afirmarem que a redução de unidade de conservação somente poderá ser realizada por meio de lei específica, precedida, ainda, de estudos técnicos e consulta popular, condições que não foram observadas quando da elaboração e aprovação do Decreto Legislativo n. 51/2016.

Aduzem que o relatório final dos trabalhos da Câmara Setorial Temática, constituída pelo Ato n. 31/2015 e prorrogado pelo Ato n. 65/2015 com o objetivo de avaliar, acompanhar, discutir e propor medidas referentes ao processo de regularização fundiária da área de terras denominada *"4 Reservas"*, bem assim para redefinição dos limites da Reserva Extrativista Guariba-Roosevelt, foi contrário a qualquer iniciativa de redução dos limites da aludida RESEX, estabelecidos de acordo com o Decreto Estadual n. 59/2015.

Asseveram que, a despeito do mencionado relatório, em audiência pública promovida pela requerida ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO, apresentou-se uma conclusão diversa daquela deliberada pelos membros da Câmara Setorial Temática, ou seja, pela alteração dos limites da Reserva Extrativista Guariba-Roosevelt, implicando na redução de sua área em mais de 70% (setenta por cento).

Frisam, ainda, que a *"falsa conclusão"* apresentada na audiência pública retromencionada subsidiou o Decreto Legislativo n. 51/2016, hipótese que o fulmina de vício de motivação.

Argumentam que o instrumento legislativo empregado para promover a redução dos limites da Reserva Extrativista Guariba-Roosevelt – *decreto legislativo* – foi utilizado de forma inadequada, especialmente porque o Decreto Estadual n. 59/2015 não configurou ato do Poder Executivo que exorbitou do seu poder regulamentar ou os limites da delegação legislativa.

Por fim, sustentam que o Decreto Legislativo n. 51/2016 afronta o princípio do não retrocesso ambiental, bem assim o patrimônio cultural da população tradicional extrativista da RESEX Guariba-Roosevelt.

Rodrigo Roberto Curvo
Juiz de Direito

A inicial vem instruída com os documentos de fls. 50/376.

Instado a respeito da pretensão liminar, o ESTADO DE MATO GROSSO se manifestou às fls. 378/382. Em síntese, sustenta a inconstitucionalidade do Decreto Legislativo n. 51/2016, tendo em vista que foi utilizado em desconformidade com o previsto na Constituição Estadual de Mato Grosso e no Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso, bem assim por promover a redução de área de unidade de conservação de uso sustentável, hipótese que enseja a edição de lei específica. Argumenta que a pretensão do MPE vai ao encontro da regra constitucional insculpida no art. 225 da CF, a qual impõe ao Poder Público o dever de proteger o meio ambiente. Desse modo, pugnou pela sua admissão no polo ativo da presente ação coletiva, bem assim a inclusão da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso no polo passivo, pois, sendo o decreto legislativo de competência exclusiva do parlamento estadual, necessária a sua presença no feito na condição de sujeito processual para a defesa de suas prerrogativas.

Em decisão proferida em 26-6-2017 (fls. 383/391), este Juiz deferiu a tutela provisória de urgência requerida. Desse modo, foram suspensos tanto os efeitos do Decreto Legislativo n. 51/2016 quanto a tramitação e a titulação de todos os processos de regularização e legitimação de posse das áreas compreendidas nos limites da Reserva Extrativista Guariba-Roosevelt, junto ao INTERMAT e à Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso, até o julgamento definitivo da presente ação, sendo fixado o prazo de 06 (seis) meses para que o requerido ESTADO DE MATO GROSSO procedesse à demarcação da área da Reserva Extrativista Guariba-Roosevelt em conformidade com o Decreto Estadual n. 59/2015. No mencionado pronunciamento jurisdicional, determinei a inclusão da ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO no polo passivo, uma vez que as pretensões almejadas pelo MPE na presente ação civil pública têm relação direta com as prerrogativas que lhes são inerentes.

Citado, o ESTADO DE MATO GROSSO se manifesta à fl. 394. Ao tempo em que destaca a adoção de providências visando o cumprimento da decisão acima referida, reforça os argumentos constantes na sua manifestação de fls. 378/382, inclusive pela procedência do pedido que objetiva a declaração de nulidade do Decreto Legislativo n. 51/2016. Juntou documentos às fls. 394-v/397.

Citada, a ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO apresenta contestação às fls. 403/415. Em síntese, alega que o Decreto Legislativo n. 51/2016 é resultado de ampla discussão promovida pelo parlamento estadual,

Rodrigo Roberto Curvo
Juiz de Direito

tendo, inclusive, instalado uma câmara setorial temática para subsidiar os estudos que levaram a edição do ato legislativo impugnado. Aduz, ainda, que o requerido ESTADO DE MATO GROSSO agiu com *"abuso de direito"* ao editar o Decreto Estadual n. 59/2015 que ampliou os limites da Reserva Extrativista Guariba-Roosevelt, implicando em grande ônus ao erário em razão das desapropriações que deverão ser realizadas. Nesses termos, pugna pela improcedência dos pedidos contidos na inicial. Juntou documentos às fls. 416/797.

Impugnação do MPE encontra-se às fls. 799/803. Rechaça as alegações constantes na contestação apresentada pela ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO, requerendo o julgamento antecipado com a integral procedência dos pedidos formulados na inicial.

Instados (fl. 804), os requeridos ESTADO DE MATO GROSSO e ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO manifestaram que não desejam produzir provas (fls. 806 e 808, respectivamente).

É o relatório. **DECIDO.**

Conquanto o caso em exame verse sobre matéria de fato e de direito, infere-se que prescinde da produção de outras provas além das que já estão nos autos, o que dá segurança à imediata prestação jurisdicional, com fundamento no art. 355, inciso I, do Código de Processo Civil.

Inexistindo matérias prejudiciais, passo à análise do mérito.

1. AÇÃO CIVIL PÚBLICA COMO INSTRUMENTO PROCESSUAL ADEQUADO PARA IMPUGNAR ATO NORMATIVO DE PRODUÇÃO DE EFEITOS CONCRETOS.

Sabe-se que a Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985, que disciplina a Ação Civil Pública, legitima, dentre outros, o Ministério Público para o ajuizamento dessa ação coletiva (art. 5º, inciso I). Tal instrumento processual visa à tutela dos interesses coletivos, **notadamente à prevenção e/ou ressarcimento dos danos ocasionados ao meio ambiente natural (fauna e flora), artificial (espaço urbano), cultural (patrimônio histórico) e do trabalho**; ao consumidor; aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; a qualquer outro interesse difuso ou coletivo; por infração da ordem econômica; a ordem urbanística; à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos; e ao patrimônio público e social (art. 1º).

Rodrigo Roberto Curvo
Juiz de Direito

Aliás, na seara ambiental, essa atribuição já possuía previsão legal na Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências, ao estabelecer que é o ***"poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade.*** *O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente."* (art. 14, §1º). [sem destaque no original]

Tais normas foram recepcionadas pela Constituição Federal de 1988. Confira-se:

> *"Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:*
>
> *(...);*
>
> *III -* ***promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção*** *do patrimônio público e social,* ***do meio ambiente*** *e de outros interesses difusos e coletivos;"* [sem destaque no original]

Desse modo, conclui-se que a ação civil pública constitui um dos mais importantes instrumentos processuais para a tutela do meio ambiente, permitindo aos seus legitimados (Lei n. 7.347/1985, art. 5º) pleitear, de forma isolada ou cumulativamente, a cessação de atos lesivos ao meio ambiente, a recuperação de áreas ambientalmente degradadas, bem assim a reparação e/ou compensação pecuniária em decorrência de danos ambientais.

Por outro lado, vale ressaltar que a Lei de efeito concreto (*lato sensu*) é típico ato administrativo que assume a forma de lei em sentido formal, ou seja, embora tenha essa forma – *de lei* –, atua concreta e imediatamente como qualquer ato administrativo e, por essa razão, pode ser objeto de apreciação pelo Poder Judiciário, especialmente pela ação civil pública. Nesse sentido tem sinalizado a jurisprudência pátria. Confira-se:

> *"ADMINISTRATIVO. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS PUBLICITÁRIOS POR MUNICÍPIO SEM LICITAÇÃO. POSTERIOR EDIÇÃO DE LEI COM OBJETIVO DE REGULARIZAR A CONTRATAÇÃO.* ***LEI DE EFEITOS CONCRETOS. EQUIPARAÇÃO***

Rodrigo Roberto Curvo
Juiz de Direito

A ATO ADMINISTRATIVO NEGOCIAL. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA PLEITEAR SUA ANULAÇÃO EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA. *DEFICIÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO DO RECURSO ESPECIAL. NÃO CONFIGURAÇÃO DE OFENSA AOS DISPOSITIVOS LEGAIS APONTADOS. RECURSOS ESPECIAIS PARCIALMENTE CONHECIDOS, MAS IMPROVIDOS".* (STJ. REsp 1070336/SP. Primeira Turma. Relator Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI. Julgado em 19-8-2010). [sem destaque no original]

"CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEI DE EFEITOS CONCRETOS. POSSIBILIDADE JURÍDICA, COMPETÊNCIA E LEGITIMIDADE ATIVA.

É possível, ao Ministério Público local, em ação civil pública proposta perante a Justiça Federal, investir contra ato legislativo que se ressente de generalidade e abstração, revelando-se, em tese, típico instrumento administrativo de efeitos concretos e pessoais." (TRF4. AI n. 97.04.73635-5. Quarta Turma. Relator Desembargador AMAURY CHAVES DE ATHAYDE. Julgado em 18-4-2000. Publicado em 24-01-2001). [sem destaque no original]

"CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. APELAÇÃO CÍVEL. ***AÇÃO CIVIL PÚBLICA****. MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS. ANÁLISE DO MÉRITO PELO TRIBUNAL. POSSIBILIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE DE LEIS DISTRITAIS.* ***NORMAS DE EFEITOS CONCRETOS****. IMPOSSIBILIDADE. TRANSPOSIÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS. INOCORRÊNCIA. HIPÓTESE DE REENQUADRAMENTO DE SERVIDORES. INEXISTÊNCIA DE AFRONTA AO ART. 37, I E II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.*

1. A teor do disposto no art. 515, § 3º, do CPC, o Tribunal poderá desde logo apreciar a lide, na hipótese de sentença terminativa, quando a questão for de direito e a causa estiver em condições de receber julgamento (teoria da causa madura).

Rodrigo Roberto Curvo
Juiz de Direito

2. As leis impugnadas possuem efeitos concretos e limitados, tratando-se de lei apenas no sentido formal, com conteúdo administrativo, não sendo, pois, cabível a instauração de incidente de inconstitucionalidade para a apreciação da constitucionalidade de ato administrativo.

3. O Distrito Federal, respaldando-se no comando do art. 24 do ADCT, em consonância com o art. 39 da CF, criou nova carreira e aproveitou servidores de forma adequada, não havendo que se falar em investidura originária, mas em aproveitamento do pessoal da própria Administração que já desempenhava as funções previstas para o novo cargo, o que afasta a alegação de provimento de cargo público de forma contrária à norma constitucional." (TJDF. AC n. 5187499. 3ª Turma Cível. Relator Desembargador MARIO-ZAM BELMIRO. Julgado em 12-9-2007. Publicado em 16-10-2007). [sem destaque no original]

"APELAÇÕES CÍVEIS. REEXAME NECESSÁRIO. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. ***AÇÃO CIVIL PÚBLICA. NULIDADE DE LEI MUNICIPAL PERMITINDO A PERMUTA DE IMÓVEIS. LEI DE EFEITOS CONCRETOS.*** *ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. POSTERIOR ALIENAÇÃO DOS IMÓVEIS ANTES DO AJUIZAMENTO DA AÇÃO. NECESSIDADE DE CITAÇÃO DOS ADQUIRENTES. EXISTÊNCIA DE LITISCONSORTE PASSIVO NECESSÁRIO. ANULAÇÃO DO PROCESSO. SENTENÇA DESCONSTITUÍDA.*

A ação civil pública é meio processual adequado para a discussão sobre lei de efeitos concretos, tendo por causa de pedir a alegada ilegalidade de permuta de área verde, não havendo que se falar em carência da ação por impossibilidade jurídica do pedido. *Tratando-se de ação civil pública cujo objeto é a declaração de nulidade da Lei Municipal nº 6.620/06, por meio da qual houve a autorização do Poder Executivo a permutar imóveis de sua propriedade com imóvel de particulares, que então os venderam para terceiros, antes do ajuizamento da demanda, impunha-se a citação dos referido adquirente como*

Rodrigo Roberto Curvo
Juiz de Direito

litisconsortes passivo necessário, para integrar a lide, pois na hipótese de procedência da ação, será o atingido pelos efeitos da coisa julgada, observado o pedido de desfazimento do negócio firmado, devendo o processo ser anulado. Precedentes do TJRGS e STJ. Apelação do Município provida liminarmente para desconstituir a sentença. Apelação dos demais réus e reexame necessário prejudicados." (TJRS. AC 70059001719. Vigésima Segunda Câmara Cível. Relator Desembargador CARLOS EDUARDO ZIETLOW DURO. Julgado em 07-5-2014). [sem destaque no original]

No caso, vê-se que a causa de pedir da presente ação coletiva está atrelada ao Decreto Legislativo n. 51/2016, que assim dispõe:

> *"Art. 1º Ficam sustados os efeitos do Decreto Governamental nº 59, publicado no Diário Oficial do Estado de Mato Grosso no dia 13 de abril de 2015, que amplia os limites da Reserva Extrativista Guariba-Roosevelt, e dá outras providências*
>
> *Art. 2º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação."*

Colhe-se da inicial que o MPE visa, num primeiro momento, à suspensão dos efeitos do referido ato normativo e, no mérito, à declaração de sua nulidade.

Infere-se da redação do art. 1º do Decreto Legislativo n. 51/2016 que, ao sustar os efeitos do Decreto Estadual n. 59/2015, ocorreu a redução dos limites da Reserva Extrativista Guariba-Roosevelt em aproximadamente 107.000 (cento e sete mil) hectares, o que evidencia a natureza de ato administrativo e não de norma legal, especialmente por não se revestir das características de abstração e generalidade, o que legitima o ajuizamento de ação civil pública nos termos propostos.

2. DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO. ESPAÇOS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS PELAS NORMAS AMBIENTAIS. UNIDADE DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA.

Sobreleva mencionar que o art. 225, *caput*, da CF, alçou o **meio ambiente ecologicamente equilibrado a direito fundamental** do cidadão. Sendo de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida, caracteriza-se, em regra, como de

Rodrigo Roberto Curvo
Juiz de Direito

natureza difusa, pois indivisível, tendo em vista que envolve segmentos indeterminados da sociedade.

Dispõe o art. 225 da Constituição Federal:

"***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;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

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;

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica,

Rodrigo Roberto Curvo
Juiz de Direito

provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

§ 2º Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

§ 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

§ 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.

§ 5º São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

§ 6º As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas." [sem destaque no original]

Referindo-se ao mencionado dispositivo constitucional, o Ministro Celso de Mello conceituou o direito ao meio ambiente como sendo um *"típico direito de terceira geração, que assiste, de modo subjetivamente indeterminado, a todo o gênero humano, circunstância essa que justifica a especial obrigação – que incumbe ao Estado e à própria coletividade – de defendê-lo e de preservá-lo em benefício das presentes e futuras gerações."* (STF. MS n. 22.164-0/SP. Julgado em 30-10-1995. DJU em 17-11-1995).

Nessa linha de intelecção, Frederico Amado dispara que *"O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é formalmente e materialmente fundamental, pois além de estar previsto na Lei Maior (aspecto formal), é condição indispensável para a realização da dignidade da pessoa humana (aspecto material), fonte da qual provêm todos os direitos fundamentais."* (Direito Ambiental Esquematizado. 4ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Método, 2013. p. 24).

Rodrigo Roberto Curvo
Juiz de Direito

Igualmente, o então Ministro do Superior Tribunal de Justiça, LUIZ FUX, destacou que *"o meio ambiente ostenta na modernidade valor inestimável para a humanidade, tendo por isso alcançado a eminência de garantia constitucional. Consectariamente, a preocupação precípua do julgador, nestes casos, é em evitar o dano ao meio ambiente, direito elevado e protegido a nível constitucional, não podendo ser dada interpretação judicial que venha a restringir essa proteção."* (STJ. REsp n. 598.281/MG. Julgado em 02-5-2006. DJe em 01-6-2006).

Vê-se, desse modo, que o legislador constituinte de 1988, em matéria ambiental, deu um grande salto no sentido de reconhecer a visão antropocêntrica protecionista do meio ambiente, considerando-o um bem coletivo essencial que deve ser preservado como garantia de sobrevivência e bem-estar das presentes e futuras gerações, o que somente será alcançado mediante o estabelecimento do equilíbrio entre as atividades humanas e os processos ecológicos fundamentais.

Significativas são as palavras de Romeu Thomé a respeito do tema:

> *"**A Carta Magna de 1988 e a grande maioria das normas ambientais nacionais e internacionais são inequivocamente direcionadas pela visão antropocêntrica do meio ambiente, mais especificamente pelo antropocentrismo protecionista**. Cabe lembrar que o Direito só recentemente, nas últimas décadas, passou a abordar concepções ambientais. O paradigma observado, sobretudo a partir da Revolução Industrial, era notadamente o antropocêntrico utilitarista, quando os recursos naturais eram explorados intensamente para satisfazer as necessidades industriais/econômicas do homem, sem qualquer tipo de preocupação com sua preservação. Todavia, a partir de 1950, tragédias ambientais e descobertas científicas foram importantes estopins para a mudança de concepção em relação ao meio ambiente. O crescimento econômico passava a ser condicionado pela preservação ambiental e pela equidade social. O homem continuava sendo o centro das atenções e preocupações, mas agora o intuito era alcançar maior equilíbrio na utilização dos recursos naturais. O novo paradigma passa a ser então aquele observado até os dias atuais: antropocentrismo protecionista.*
>
> *[...].*

Rodrigo Roberto Curvo
Juiz de Direito

> ***A Constituição de 1988, ao dispor no caput do art. 225 que todos têm o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, adota a concepção antropocêntrica protecionista na medida em que o meio ambiente saudável só pode ser preservado quando o ser humano utiliza os recursos naturais de maneira racional, preservando-os, tanto para as presentes quanto para as futuras gerações.*** *A Carta Magna prevê a exploração da propriedade privada, a utilização dos recursos naturais, a obtenção de lucro, mas desde que seja respeitada a função social da propriedade, a preservação dos recursos naturais e da legislação trabalhista."* (Manual de Direito Ambiental. 3º ed. rev. ampl. e atual. salvador: JusPodivm, 2013, p. 61-62). [sem destaques no original]

Consoante o art. 9º, inciso VI, da Lei n. 6.938/1981, que dispõe sobre a *"Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências"*, a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas, constitui um dos instrumentos de efetivação da Política Nacional do Meio Ambiente.

Ressalta-se, por oportuno, que o art. 225, §1º, inciso III, da Constituição Federal (acima transcrito) incumbe ao poder público o dever de 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.

Dentre os espaços especialmente protegidos pelas normas ambientais, destacam-se as Áreas de Preservação Permanente – APP (art. 3º, inciso II, do Novo Código Florestal), as Áreas de Reserva Legal (art. 3º, inciso III, do Novo Código Florestal) e as Unidades de Conservação da Natureza (Lei n. 9.985/2000).

No caso, trataremos das Unidades de Conservação da Natureza, pois é esta a natureza jurídica atribuída à Reserva Extrativista Guariba-Roosevelt.

Importante salientar que o conjunto de unidades de conservação de todos os entes federados forma o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza –

Rodrigo Roberto Curvo
Juiz de Direito

SNUC. Aliás, a Lei Complementar n. 140/2011 reforça esse entendimento ao reconhecer como ação administrativa ambiental da União, dos Estados e dos Municípios, a definição dos seus espaços especialmente protegidos.

Nesses termos, não é demais afirmar que a implantação de unidade de conservação e sua efetiva proteção constituem deveres da Administração Pública, incumbindo-lhe impedir qualquer utilização dessas áreas que possa comprometer a integridade dos atributos que justificaram a sua criação, podendo, ainda, alcançar terras devolutas e também a propriedade privada, uma vez que a proteção à propriedade não se sobrepõe ao interesse coletivo.

O SNUC está devidamente regulamentado pela Lei n. 9.985/2000, a qual fixa os objetivos e diretrizes dessa política, bem assim estabelece normas para a criação, implantação e gestão dessas áreas – *unidades de conservação* – que anseiam especial proteção. Aliás, o conceito de unidades de conservação e suas categorias encontram-se delineados no referido texto legal, utilizando-se como técnica legislativa de enquadramento o critério da intensidade de proteção de tais áreas. *In verbis*:

> *"Art. 2º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:*
>
> *I – unidade de conservação: 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 adequadas de proteção";*
>
> *[...];*
>
> *VI – proteção integral: manutenção dos ecossistemas livres de alterações causadas por interferência humana, admitindo apenas o uso indireto dos seus atributos naturais;*
>
> *[...];*
>
> ***XI – uso sustentável: exploração do ambiente de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável;***

Rodrigo Roberto Curvo
Juiz de Direito

XII – extrativismo: sistema de exploração baseado na coleta e extração, de modo sustentável, de recursos naturais renováveis;" [sem destaque no original].

[...]

Art. 7º - As unidades de conservação integrantes do SNUC ***dividem-se em dois grupos****, com características específicas:*

I – Unidades de Proteção Integral;

II – Unidades de Uso Sustentável.

§1º - O objetivo básico das Unidades de Proteção Integral é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos nesta Lei.

§2º - O objetivo básico das Unidades de Uso Sustentável é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais. [sem destaque no original]

Já o artigo 14 da Lei do SNUC prevê a composição das seguintes categorias de unidades de conservação de uso sustentável:

"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." [sem destaque no original]

Considerando a natureza jurídica atribuída à Reserva Extrativista Guariba-Roosevelt – *unidade de conservação de uso sustentável* –, faz-se indispensável a transcrição do art. 18 da Lei do SNUC.

"Art. 18. A Reserva Extrativista é uma área utilizada por populações extrativistas tradicionais, cuja subsistência baseia-se no

Rodrigo Roberto Curvo
Juiz de Direito

extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte, ***e tem como objetivos básicos proteger os meios de vida e a cultura dessas populações, e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade.***

§1º - A ***Reserva Extrativista é de domínio público, com uso concedido às populações extrativistas tradicionais*** *conforme o disposto no art. 23 desta Lei e em regulamentação específica,* ***sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser desapropriadas****, de acordo com o que dispõe a lei.*

§ 2º A Reserva Extrativista será gerida por um Conselho Deliberativo, presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e das populações tradicionais residentes na área, conforme se dispuser em regulamento e no ato de criação da unidade.

§ 3º A visitação pública é permitida, desde que compatível com os interesses locais e de acordo com o disposto no Plano de Manejo da área.

§ 4º A pesquisa científica é permitida e incentivada, sujeitando-se à prévia autorização do órgão responsável pela administração da unidade, às condições e restrições por este estabelecidas e às normas previstas em regulamento.

§ 5º O Plano de Manejo da unidade será aprovado pelo seu Conselho Deliberativo.

§ 6º São proibidas a exploração de recursos minerais e a caça amadorística ou profissional.

§ 7º A exploração comercial de recursos madeireiros só será admitida em bases sustentáveis e em situações especiais e complementares às demais atividades desenvolvidas na Reserva Extrativista, conforme o disposto em regulamento e no Plano de Manejo da unidade." [sem destaque no original]

Rodrigo Roberto Curvo
Juiz de Direito

Vê-se, portanto, que o objetivo básico das unidades de conservação de uso sustentável é compatibilizar a preservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais (art. 18, *caput*, da Lei n. 9.985/2000), sendo que a intensidade de proteção nesses casos é menor que em relação às de proteção integral.

Impende destacar que as unidades de conservação poderão ser criadas por ato do Poder Público (lei ou decreto), devendo, no ato de criação, indicar: **I)** a denominação, a categoria de manejo, os objetivos, os limites, a área da unidade e o órgão responsável por sua administração; **II)** a população tradicional beneficiária, no caso das Reservas Extrativistas e das Reservas de Desenvolvimento Sustentável; **III)** a população tradicional residente, quando couber, no caso das Florestas Nacionais, Florestas Estaduais ou Florestas Municipais; e **IV)** as atividades econômicas, de segurança e de defesa nacional envolvidas (art. 2º do Decreto n. 4.340/2002, que regulamenta a Lei n. 9.985/2000).

Não obstante a criação possa ser feita por ato *lato sensu* do Poder Público, **a sua extinção ou redução somente poderá ser realizada mediante lei**, segundo preleciona o art. 225, §1º, inciso III, da CF. *In verbis:*

> *"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".* [sem destaque no original]

De forma específica, disciplina o art. 22, da Lei n. 9.985/2000:

> ***"Art. 22. As unidades de conservação são criadas por ato do Poder Público.***
>
> *§1º (VETADO)*

Rodrigo Roberto Curvo
Juiz de Direito

§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." [sem destaque no original]

No âmbito estadual, igual previsão – *alteração e supressão de unidades de conservação permitidas somente mediante lei* – pode ser visualizada na Constituição Estadual, na Lei Complementar Estadual n. 38/1995 (Dispõe sobre o Código Estadual do Meio Ambiente) e na Lei Estadual n. 9.502/2011 (Institui o Sistema Estadual de Unidades de Conservação). Vejamos.

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

Rodrigo Roberto Curvo
Juiz de Direito

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:

[...].

*X - **criar, implantar e administrar unidades de conservação estaduais** e municipais representativas dos ecossistemas existentes no Estado, restaurando seus processos ecológicos essenciais, sendo a **alteração e a supressão permitidas somente através de lei**, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;"* [sem destaque no original]

Lei Complementar Estadual n. 38/1995 (Código Estadual do Meio Ambiente), conforme as alterações e introduções promovidas pela Lei Complementar Estadual n. 232/2005:

"Art. 38 A criação de uma unidade de conservação deve ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública que permitam identificar os atributos ecológicos, a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade.

§1º As Unidades de Conservação a serem criadas deverão preferencialmente estar elencadas como áreas prioritárias para conservação por estudos técnicos-científicos.

§2º A desafetação ou redução dos limites de uma unidade de conservação só pode ser feita mediante lei específica, que deve ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública." [sem destaque no original]

Lei Estadual n. 9.502/2011 (Institui o Sistema Estadual de Unidades de Conservação - SEUC):

'Art. 30 As Unidades de Conservação são criadas por ato do Poder Público e devem ser precedidas de estudos técnicos compreendendo a caracterização ambiental, socioeconômica e fundiária e de consulta pública que embasem sua criação e permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a Unidade.

Rodrigo Roberto Curvo
Juiz de Direito

[...].

***§4º A desafetação ou redução dos limites de uma Unidade de Conservação só pode ser feita a partir de estudo técnico e consulta pública, mediante específica* (sic).** " [sem destaque no original]

Vê-se, desse modo, que a legislação exige lei específica para a alteração e a supressão de unidades de conservação da natureza, a qual deve ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública.

3. RESERVA EXTRATIVISTA GUARIBA-ROOSEVELT. PRETENSÃO INICIAL. ATO ADMINISTRATIVO. ÔNUS DA PROVA. DECLARAÇÃO DE NULIDADE DO DECRETO LEGISLATIVO N. 51/2016.

Inicialmente, mostra-se imperioso contextualizar os atos normativos que foram praticados pela Administração Pública em relação à criação, à ampliação e à redução dos limites da Reserva Extrativista Guariba-Roosevelt, para que melhor seja evidenciada a sua atual situação jurídica.

A supracitada RESEX foi criada em 19 de junho de 1996 mediante a edição do Decreto Estadual n. 952/1996 e ratificada pela Lei Estadual n. 7.164 de 23 de agosto de 1999.

Confira-se o teor do art. 1º da Lei n. 7.164/1999:

"Art. 1º - Fica criada a Reserva Extrativista Guariba-Roosevelt, com área aproximada de 57.630ha (cinquenta e sete mil seiscentos e trinta hectares), localizada no Município de Aripuanã, compreendida dentro do seguinte perimetro: (omissis)".

Em ato posterior, houve a edição da Lei Estadual n. 8.680 de 13 de julho de 2007, que *"Dispõe sobre a ampliação das áreas da Estação Ecológica Rio Roosevelt e da Reserva Extrativista Guariba-Roosevelt, disciplina a regularização fundiária dos ocupantes da área denominada 4 Reservas, e dá outras providências"*, ampliando os limites da RESEX em mais 80.462ha (oitenta mil quatrocentos e sessenta e dois hectares), conforme art. 1º. *In verbis*:

"Art. 1º - ***Ficam ampliadas as áreas e os limites da*** *Estação Ecológica do Rio Roosevelt em mais 43.168ha (quarenta e três mil cento e sessenta e oito hectares), totalizando-se aproximadamente*

Rodrigo Roberto Curvo
Juiz de Direito

> *96.168ha (noventa e seis mil, cento e sessenta e oito hectares),* ***e da Reserva Extrativista Guariba-Roosevelt em mais 80.462ha (oitenta mil, quatrocentos e sessenta e dois hectares),*** *totalizando-se aproximadamente 138.092ha (cento e trinta e oito mil, e noventa e dois hectares), situadas no Município de Colniza, conforme disposto nos Artigos 6º e 7º desta lei."* [sem destaque no original].

Todavia, a supracitada norma legal que ampliou os limites da Reserva Extrativista Guariba-Roosevelt foi declarada inconstitucional pelo e. Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso (ADI n. 107240/2013. Julgada em 28-8-2014).

Não obstante a declaração de inconstitucionalidade da Lei Estadual n. 8.680/2007, editou-se a Lei Estadual n. 10.261, de 22 de janeiro de 2015, que *"Disciplina a regularização fundiária dos ocupantes da área denominada 4 Reservas e dá outras providências"*, dispondo em seus artigos 1° e 8°:

> *"Art. 1º - A unidade de Conservação* ***Reserva Extrativista Guariba-Roosevelt****, criada pela Lei nº 7.164, de 23 de agosto de 1999, localizada nos Municípios de Colniza/MT e Aripuanã/MT,* ***possui área aproximada de 57.630,00ha (cinquenta e sete mil, seiscentos e trinta hectares)*** *e apresenta os limites e confrontações descritos abaixo:*
>
> *[...].*
>
> *Art. 8º -* ***Fica revogada a Lei n. 8.680, de 13 de julho de 2007, que dispõe sobre a ampliação*** *das áreas da Estação Ecológica Rio Roosevelt e da* ***Reserva Extrativista Guariba-Roosevelt****, disciplina a regularização fundiária dos ocupantes da área denominada 4 Reservas, e dá outras providências".* (sem destaque no original).

Pelos dispositivos acima transcritos, verifica-se que a Lei Estadual n. 10.261/2015 fixou como limites da Reserva Extrativista Guariba-Roosevelt aqueles estabelecidos pela lei criadora – *Lei Estadual n. 7.164/1999*. No entanto, na prática, reeditou a Lei Estadual n. 8.680/2007 no sentido de compensar o dano ambiental causado na área denominada 4 Reservas com as áreas da Estação Ecológica do Rio Roosevelt e Reserva Extrativista Guariba-Roosevelt, o que ensejou uma nova ação direta de inconstitucionalidade proposta pela Procuradoria Geral de Justiça do Estado de Mato

Rodrigo Roberto Curvo
Juiz de Direito

Grosso, a qual foi julgada procedente, por unanimidade, pelo e. TJMT (ADI n. 15765/2015. Julgada em 23-4-2015).

Inobstante a isso, o Estado de Mato Grosso editou o Decreto Estadual n. 59, de 13 de abril de 2015, ampliando, novamente, os limites da Reserva Extrativista Guariba-Roosevelt nos seguintes termos:

> *"Art. 1º - **Fica ampliada a área da Reserva Extrativista Guariba-Roosevelt**, que foi criada pelo Decreto n. 9.521, de 19 de junho de 1996, localizada nos Municípios de Aripuanã e Colniza, **totalizando aproximadamente 164.224,00 ha (cento e sessenta e quatro mil duzentos e vinte e quatro hectares), e perímetro de 654,74 km, tendo os seguintes limites e confrontações:***
>
> *[...].*
>
> *Art. 2º - A Reserva Extrativista Guariba-Roosevelt, tem como objetivo assegurar a conservação dos recursos naturais na área através da exploração autossustentável a ser promovida pela população tradicional residente em seu território.*
>
> *Art. 3º - Considera-se população tradicional da Reserva Extrativista Guariba-Roosevelt os ribeirinhos e as ribeirinhas que nasceram e/ou se criaram na beira dos rios Roosevelt e Guariba; que são seringueiros e/ou filhos de seringueiros; que vivem de extração de látex de seringa, de coleta de castanha, de coleta de óleo de copaíba, de fazer artesanato e manejar outros recursos da floresta; que se alimentam do peixe, da caça, da roça de subsistência e da criação de animais; que tem costumes tradicionais e que se reconhecem entre si como População Tradicional.*
>
> *Art. 4º - Caberá a Secretaria de Estado do Meio Ambiente - SEMA/MT administrar a Reserva Extrativista Guariba-Roosevelt, adotando as medidas necessárias para sua implantação e controle, nos termos do art. 18 e seguintes da Lei Federal no 9.985, de 18 de julho de 2000- SNUC, e nos termos do art. 19 e seguintes da Lei Estadual nº 9.502, de 14 de janeiro de 2011- SEUC providenciando, no caso de terras do Estado, o contrato de cessão de uso gratuito com a população tradicional extrativista, para efeito de sua celebração pela*

Rodrigo Roberto Curvo
Juiz de Direito

Secretaria de Estado de Gestão, e acompanhar o cumprimento das condições nele estipuladas, na forma da lei.

*Art. 5º - **Ficam declarados de interesse social, para fins de desapropriação**, na forma da Lei Federal no 4.132, de 10 de setembro de 1962, **os imóveis rurais de legítimo domínio privado e suas benfeitorias que vierem a ser identificados nos limites da Reserva Extrativista Guariba- Roosevelt**."* [sem destaque no original]

Por fim, a Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso promoveu a edição do Decreto Legislativo n. 51, de 21 de dezembro de 2016, contendo a seguinte redação:

"Art. 1º Ficam sustados os efeitos do Decreto Governamental nº 59, publicado no Diário Oficial do Estado de Mato Grosso no dia 13 de abril de 2015, que amplia os limites da Reserva Extrativista Guariba-Roosevelt, e dá outras providências

Art. 2º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação."

Segundo o MPE, o Decreto Legislativo n. 51/2016, ao promover a redução dos limites da Reserva Extrativista Guariba-Roosevelt, incorreu em vício de inconstitucionalidade, devendo, portanto, ser declarado nulo, tendo em vista os efeitos negativos que produz no âmbito da proteção ambiental.

Pois bem.

Conforme destacado no item 1. da presente sentença, os dispositivos que compõem o Decreto Legislativo 51/2016 não possuem a natureza de norma legal propriamente dita, mas sim de ato administrativo, pois não se revestem das características de abstração e generalidade, uma vez que se destinam, unicamente, a sustar as disposições do Decreto Estadual n. 59/2015 que amplia os limites da Reserva Extrativista Guariba-Roosevelt.

Infere-se, por oportuno, que os efeitos – *concretos* – desejados pelo legislador com o ato normativo ora impugnado somente não foram experimentados pela sociedade mato-grossense em razão da decisão liminar proferida na presente ação coletiva (fls. 383/391).

Rodrigo Roberto Curvo
Juiz de Direito

Desse modo, a matéria deverá ser vista levando-se em consideração os preceitos de Direito Administrativo, em especial o que preceitua em relação aos atos administrativos.

Sabe-se que a Administração Pública se manifesta mediante a emissão de **atos administrativos**, sendo compreendidos como a *"exteriorização da vontade de agentes da Administração Pública ou de seus delegatários, nessa condição, que, sob regime de direito público, vise à produção de efeitos jurídicos, com o fim de atender o interesse público"*. (CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 19ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 92).

Aplica-se aos atos administrativos o regime jurídico administrativo, ou seja, aquele em que se estabelece certa supremacia do interesse público para com o interesse particular.

Os atos administrativos produzem efeitos jurídicos imediatos, alterando, desse modo, a situação jurídica do destinatário do ato, seja adquirindo, transferindo, modificando, extinguindo ou declarando um direito, bem assim impondo uma obrigação.

No entanto, para que o ato administrativo exista validamente, produzindo os efeitos desejados, imprescindível o atendimento dos seguintes requisitos/elementos: **competência, finalidade, forma, motivo e objeto**.

Não é demais lembrar que, em razão do mandamento constitucional contido no art. 5º, inciso XXXV (indeclinabilidade da jurisdição), o ato administrativo se sujeita ao controle judicial (Sistema da Unidade de Jurisdição). No entanto, o Poder Judiciário, quando atua no exercício da função jurisdicional, somente poderá **anular** atos administrativos quando eivados de ilegalidade ou ilegitimidade, sendo-lhe vedado o pronunciamento a respeito da conveniência e oportunidade do ato (mérito administrativo).

Oportuno ressaltar que a anulação de ato administrativo, seja aquela realizada pela própria Administração Pública, seja pelo Poder Judiciário, opera efeitos *ex tunc*, ou seja, retroage à época em que o mesmo fora praticado, invalidando, por conseguinte, os efeitos passados, presentes ou futuros do ato anulado.

Importa destacar, ainda, que os atos administrativos gozam dos atributos da presunção de veracidade (os fatos descritos pelo agente administrativo são tidos como existentes) e legitimidade (o ato praticado pelo agente administrativo assim foi feito em conformidade com o direito). Tais atributos implicam na transferência do ônus da prova de

Rodrigo Roberto Curvo
Juiz de Direito

invalidade do ato administrativo para quem a invoca, conforme leciona Hely Lopes Meirelles:

> "***Outra consequência da presunção de legitimidade e veracidade é a transferência do ônus da prova de invalidade do ato administrativo para quem a invoca.*** *Cuida-se de arguição de nulidade do ato, por vício formal ou ideológico ou de motivo, a prova do defeito apontado ficará sempre a cargo do impugnante, e até sua anulação o ato terá plena eficácia.*" (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro, 37ª Ed., Malheiros Editores. p. 163). [sem destaque no original]

Mediante a presente ação coletiva, o MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL busca a declaração de nulidade do Decreto Legislativo n. 51/2016.

Segundo o requerente, a redução de unidade de conservação ambiental somente pode ser realizada por meio de lei específica, precedida de estudos técnicos e consulta popular, requisitos que não foram observados no caso específico, uma vez que a redução dos limites da Reserva Extrativista Guariba-Roosevelt foi realizada mediante decreto legislativo, furtando-se dos estudos técnicos e de consulta popular, situações que contrariam os elementos **forma e motivo** do ato administrativo, ensejando a sua nulidade.

Para melhor elucidar a matéria, passo a análise individualizada de tais elementos do ato administrativo que, segundo o MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL, apresentam defeitos que invalidam o Decreto Legislativo n. 51/2016.

3.1. QUANTO AO ELEMENTO FORMA.

De início, esclareça-se, por oportuno, que a forma do ato administrativo afigura-se como seu elemento exteriorizador, o modo pelo qual se apresenta aos administrados e à própria Administração Pública.

Importante mencionar que nem sempre há uma forma específica prevista em lei para a prática de determinado ato. No entanto, quando isso ocorrer – *lei expressamente exigir determinada forma* – o elemento forma passa a ser tratado como vinculado, afastando, por conseguinte, eventual discricionariedade do administrador em praticá-lo.

Desse modo, a inobservância da forma estabelecida por lei para a validade do ato acarretará a sua nulidade, uma vez que não é possível a sua convalidação quando a lei estabelece determinada forma como essencial à sua validade.

Rodrigo Roberto Curvo
Juiz de Direito

No caso, infere-se que a requerida ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO, ao editar o **Decreto Legislativo n. 51/2016**, suprimiu grande parte da área da Reserva Extrativista Guariba-Roosevelt, pois, ao sustar os efeitos do **Decreto Estadual n. 59/2015**, reduziu os seus limites – *164.224,00 ha (cento e sessenta e quatro mil duzentos e vinte e quatro hectares)* – àqueles originariamente estabelecidos no **Decreto Estadual n. 952/1996** – *57.630ha (cinquenta e sete mil seiscentos e trinta hectares)* –, consubstanciando verdadeira afronta aos dispositivos constitucionais (CF, art. 225, §1º, inciso III; e Constituição do Estado de Mato Grosso, art. 263, parágrafo único, inciso X) e infraconstitucionais (Lei n. 9.985/2000, art. 22, §7º; Lei Complementar Estadual n. 38/1995, art. 38, §2º; e Lei Estadual n. 9.502/2011, art. 30, §4º) **que exigem a edição de lei específica para a alteração e supressão de unidades de conservação**, a qual deve ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública, conforme redações transcritas no item 2 da presente sentença.

Importante ressaltar que o decreto legislativo – *instrumento normativo utilizado para sustar os efeitos do Decreto Estadual n. 59/2015* –, segundo Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino, constitui *"espécie normativa primária, de hierarquia legal, integrante do processo legislativo, privativa do Congresso Nacional, para o trato de matérias de sua competência exclusiva"* (Direito Constitucional Descomplicado. 11ª ed, rev. ampl. e atual. São Paulo: Método, 2013, p. 581).

Tal espécie de ato normativo encontra previsão no art. 37, inciso V, da Constituição do Estado de Mato Grosso, reproduzido no art. 165, inciso V, e melhor explicitado no art. 170, ambos do Regimento Interno da Assembleia Legislativa. Confira-se a redação deste último dispositivo:

> *"Art. 170. **Decreto Legislativo é aquele que possui essência hierárquica de Lei Ordinária, embora não seja submetido à sanção governamental, e é utilizada para o exercício da competência exclusiva da Assembleia Legislativa contida na Constituição Estadual,** dentre outras:*
>
> *I - autorizar o Governador e o Vice-Governador a se ausentarem do Estado, quando a ausência exceder a quinze dias, e do País por qualquer tempo;*

Rodrigo Roberto Curvo
Juiz de Direito

II - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa;

III - autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo contra o Governador, o Vice-Governador e os Secretários de Estado;

IV - autorizar referendo e convocar plebiscito;

V - suspender a execução, total ou parcial, de Lei ou ato normativo estadual, declarado inconstitucional por decisão definitiva do Tribunal de Justiça;

VI - destituir, por deliberação da maioria absoluta dos Deputados, na forma da lei complementar, o Procurador-Geral da Justiça e o Defensor Público Geral."

Dentre aquelas situações que autorizam o manejo do decreto legislativo, destaca-se na presente hipótese a sua utilização para ***sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa*** (inciso II do art. 170 do Regimento Interno da ALMT).

Nesse ponto, importante ressaltar que a legislação pátria autoriza o Poder Público criar, e até mesmo ampliar, unidades de conservação mediante lei ou decreto do Chefe do Poder Executivo federal, estadual ou municipal. Assim, não há que se falar que o requerido ESTADO DE MATO GROSSO, ao editar o Decreto Estadual n. 59/2015, tenha exorbitado do seu poder regulamentar, tampouco ultrapassado os limites da delegação legislativa.

Aliás, o item 9 do ANEXO RELATÓRIO FINAL DA CST que compõe a Justificativa que ensejou o Decreto Legislativo n. 51/2016, reconhece que as *"unidades de conservação poderão ser criadas por ato do Poder Público, que pode ser uma LEI ou DECRETO, mas apenas extintas ou reduzidas por lei nos termos do art. 225, §1º, III, da CRFB"*. Ainda assim, utilizou-se de instrumento legislativo – *decreto legislativo* – impróprio para promover a supressão/redução da área da RESEX Guariba-Roosevelt.

Para arrematar o assunto, transcrevo a seguinte lição de Romeu Thomé:

"A Constituição Federal de 1988 determina, em seu artigo 225, §1º, inciso III, que a supressão e a alteração (diminuição) de

Rodrigo Roberto Curvo
Juiz de Direito

uma área ambientalmente protegida somente são admitidas mediante lei formal, mas é silente em relação à sua instituição. ***Ao exigir o rigor do processo legislativo para alteração/supressão de espaço protegido, o intuito do legislador constituinte foi dificultar a redução dessas áreas, em detrimento da facilitação da sua criação, facultando-se ao poder público a opção entre a via administrativa (decreto) ou a legislativa (lei) para fins de instituição.***

[...].

Importante sublinhar que a ampliação dos limites de uma UC também pode ser feita por decreto do Chefe do Executivo ou por lei específica, *de acordo com o §6º do artigo 22, que, em redação pouco clara, determina que a ampliação dos limites de uma UC por decreto só é admitida quando há estrita manutenção da sua delimitação originária. Isso porque pode ocorrer situação em que haja ampliação da área total de uma UC via supressão de parcela de sua área originária e 'compensação' da parte suprimida com a nova área acrescida.* ***Nesses casos em que há supressão de parte da UC original, a referida alteração somente será permitida através de lei específica, em respeito ao artigo 225, §1º, inciso III da CF/88, e não por decreto, eis que a delimitação originária de uma UC somente pode ser reduzida por lei formal (art. 22, §7º).***

[...].

O intuito do legislador constituinte e do infraconstitucional é tornar dificultoso o procedimento legal de alteração ou supressão de uma área ambientalmente protegida, facilitando a sua instituição, em respeito ao preceito constitucional de proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. *Ora, como analisado no item 4, a CF/88 e a lei do SNUC não exigem lei formal para a criação de uma unidade de conservação, o que autoriza sua instituição até mesmo por mero decreto do Poder Executivo, cujo procedimento formal é mais simples que o rigor do processo legislativo. Por outro lado, tanto a Carta Magna quanto a Lei 9.885/00 determinam que a alteração ou a supressão de uma UC somente será permitida*

Rodrigo Roberto Curvo
Juiz de Direito

através de lei formal, excluindo automaticamente o decreto do Executivo como instrumento hábil para tanto. ***Exige-se, portanto, o procedimento legislativo formal, mais complexo, para a supressão ou alteração de uma área ambientalmente protegida, em prol do meio ambiente."*** (Manual de Direito Ambiental. 3ª ed. rev. atual. e ampl. Salvador: JusPODIVM, 2013. p, 407-411). [sem destaque no original]

Por todo o exposto, diferentemente do sustentado pela requerida ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO, o Decreto Legislativo n. 51, de 21 de Dezembro de 2016, ao promover a redução dos limites da Reserva Extrativista Guariba-Roosevelt, estabelecidos pelo **Decreto Estadual n. 59/2015**, não observou a forma prevista em dispositivos constitucionais (CF, art. 225, §1º, inciso III; e Constituição do Estado de Mato Grosso, art. 263, parágrafo único, inciso X) e infraconstitucionais (Lei n. 9.985/2000, art. 22, §7º; Lei Complementar Estadual n. 38/1995, art. 38, §2º; e Lei Estadual n. 9.502/2011, art. 30, §4º), **especialmente quanto à edição de lei específica, mediante procedimento legislativo formal, precedida de estudos técnicos e de consulta pública**.

3.2. QUANTO AO ELEMENTO MOTIVO.

O elemento motivo do ato administrativo infere-se como sendo o **pressuposto de fato** ou de **direito/normativo** cuja verificação autoriza ou determina a realização do ato. Em outras palavras: o motivo é o que leva o administrador público (*lato sensu*) a praticar o ato.

Nesta linha de intelecção, leciona José dos Santos Carvalho Filho:

"Tendo em conta o tipo de situação por força da qual o ato é praticado, classifica-se o motivo em motivo de direito e motivo de fato. Motivo de direito é a situação de fato eleita pela norma legal como ensejadora da vontade administrativa. Motivo de fato é a própria situação de fato ocorrida no mundo empírico, sem descrição na norma legal.

Se a situação de fato já está delineada na norma legal, ao agente nada mais cabe senão praticar o ato tão logo seja ela configurada. Atua ele como executor da lei em virtude do princípio da

Rodrigo Roberto Curvo
Juiz de Direito

legalidade que norteia a Administração. Caracterizar-se-á, desse modo, a produção de ato vinculado por haver estrita vinculação do agente à lei.

Diversa é a hipótese quando a lei não delineia a situação fática, mas, ao contrário, transfere ao agente a verificação de sua ocorrência atendendo a critérios de caráter administrativo (conveniência e oportunidade). Nesse caso é o próprio agente que elege a situação fática geradora da vontade, permitindo, assim, maior liberdade de atuação, embora sem afastamento dos princípios administrativos. Desvinculado o agente de qualquer situação de fato prevista na lei, sua atividade reveste-se de discricionariedade, redundando na prática de ato discricionário." (Obra citada, p. 104).

Nessa esteira, Maria Sylvia Zanella Di Pietro sintetiza:

"Motivo é o pressuposto de fato e de direito que serve de fundamento ao ato administrativo.

Pressuposto de direito é o dispositivo legal em que se baseia o ato.

Pressuposto de fato, como o próprio nome indica, corresponde ao conjunto de circunstâncias, de acontecimentos, de situações que levam a Administração a praticar o ato." (Direito Administrativo. 21ª Ed. São Paulo: Atlas, 2008. p. 199).

Já foi dito em tópico anterior – *item 2* – que a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938/1981) prevê que a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas, constitui um dos instrumentos de efetivação da Política Nacional do Meio Ambiente (art. 9º, inciso VI), estando devidamente regulamentado pela Lei n. 9.985/2000, a qual institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação a Natureza – SNUC, disciplinando em seu art. 22 a criação, a alteração e até mesmo a supressão de unidades de conservação. *In verbis*:

"Art. 22. As unidades de conservação são criadas por ato do Poder Público.

§1º (VETADO).

Rodrigo Roberto Curvo
Juiz de Direito

§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." [sem destaque no original]

Considerando que o Decreto Legislativo n. 51/2016 alterou os limites da RESEX Guariba-Roosevelt, reduzindo-os, infere-se que os motivos de direito encontram-se consubstanciados no §7º da Lei n. 9.985/2000, acima transcrito.

No entanto, os motivos de fato, utilizados para a edição do ato normativo impugnado, encontram-se divorciados da finalidade almejada pelo legislador ao instituir a figura de unidade de conservação 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 adequadas de proteção (Lei n. 9.985/2000, art. 2º, inciso I).

Rodrigo Roberto Curvo
Juiz de Direito

Infere-se da JUSTIFICATIVA que subsidiou a edição do Decreto Legislativo n. 51/2016 (fl. 67):

> *"Trata-se de uma proposição legislativa na modalidade de Decreto Legislativo que visa sustar os efeitos do Decreto Governamental nº 59, publicado em 13 de abril de 2015 que disciplina sobre a ampliação dos limites da Reserva Extrativista Guariba-Roosevelt.*
>
> *O Decreto Governamental nº 59, no ato de sua publicação causou inúmeros impactos sociais e o poder legislativo sensível às questões ambientais e atento aos atos do Poder Executivo de imediato reagiu e por requerimento do Deputado José Domingos Fraga, requereu a instalação de uma Câmara Setorial Temática-CST, para estudar com profundidade a medida governamental.*
>
> *O Presidente da Assembleia Legislativa, no uso das atribuições legais [...], instala a Câmara Setorial Temática com o objetivo de avaliar, acompanhar, discutir e propor medidas referentes ao processo de regularização fundiária da área de terras denominadas '4 Reservas', localizada nos Municípios de Terra Nova do Norte e Nova Guarita; e à redefinição dos limites da Reserva Extrativista Guariba – Roosevelt, localizada no Município de Colniza, previsto no Decreto nº 59, de 13 de abril de 2015, pelo prazo de 180 (cento e oitenta) dias, prorrogáveis por igual período.*
>
> *[...].*
>
> *Os trabalhos foram sendo conduzidos pelo período de um ano, durante este lapso temporal foram promovidas reuniões públicas na localidade, foram ouvidas diversas pessoas que queriam prestar informações, analisados documentos e no dia 12 de julho de 2016 foi realizado Audiência Pública, no Auditório Licínio Monteiro, na Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso para apresentação do Relatório Final dos estudos realizados pela Câmara Setorial Temática-CST.*
>
> *Câmara Setorial envidou seus esforços tão-somente na busca de um perímetro ideal para a Reserva Extrativista Guariba-*

Rodrigo Roberto Curvo
Juiz de Direito

Roosevelt e outro corte epistemológico do nosso objeto de estudo é o pressuposto de que a instituição da Reserva Extrativista atendeu a todos os requisitos legais para a sua constituição com especial ênfase aos artigos 225, §1º, III CF, 22 da lei 9985/00 e 2º do decreto 4340/02, assim como mencionar a presunção relativa de constitucionalidade que possui todo ato normativo, inclusive as leis e os decretos que criaram ou ampliaram o perímetro da RESEX se preenchidos os requisitos de validade para a criação e/ou ampliação de uma Reserva Extrativista, quais sejam, estudos técnicos e consulta pública."

Diversamente do que constou na mensagem que o subsidiou, bem assim do sustentado na contestação apresentada pela requerida ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO, inexistem nos autos a comprovação da realização de estudos e/ou relatórios técnicos que pudessem subsidiar a redução dos limites da Reserva Extrativista Guariba-Roosevelt nos termos efetivados pelo Decreto Legislativo n. 51/2016.

Igualmente, não restou demonstrado nos autos, de forma satisfatória, amplo debate com a sociedade mato-grossense a respeito da diminuição dos limites da mencionada RESEX, notadamente da população diretamente envolvida, desprestigiando, inclusive, o princípio da participação comunitária, corolário do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Nesse contexto, fácil constatar que os aspectos ambientais não foram adequadamente observados quando da elaboração e aprovação do Decreto Legislativo n. 51/2016, tendo o legislador se afastado da orientação geral contida na Constituição Federal de 1988, de que a concepção de meio ambiente não pode ser restringida a valores meramente econômicos e/ou preocupações únicas e exclusivas com o bem-estar do indivíduo considerado em si mesmo, consubstanciada na visão antropocêntrica protecionista.

Assim, além da utilização de instrumento normativo equivocado para a redução de limites de uma unidade de conservação, infere-se que o ato impugnado não foi precedido de estudos técnicos, tampouco de consulta popular.

Ademais, como consectário do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, destaca-se o princípio da vedação do retrocesso ecológico, que tem por finalidade salvaguardar as garantias ambientais já conquistadas, notadamente

Rodrigo Roberto Curvo
Juiz de Direito

quando ameaçadas por medidas legislativas e/ou executivas. Nesta perspectiva, Romeu Thomé destaca:

> *"Em sentido amplo pode-se afirmar que a garantia da proibição de retrocesso tem por objetivo preservar o bloco normativo – constitucional e infraconstitucional – já consolidado no ordenamento jurídico, sobretudo naquilo em que pretende assegurar a fruição dos direitos fundamentais, impedindo ou assegurando o controle de atos que venham a provocar a sua supressão ou restrição dos níveis de efetividade vigentes dos direitos fundamentais.*
>
> *[...].*
>
> *A proibição de retrocesso deve atuar, em termos gerais, como uma garantia constitucional do cidadão contra a ação do Poder Legislativo e do Poder Executivo, no intuito de proteger os seus direitos fundamentais consagrados pelo ordenamento jurídico".* (Op. cit., p. 89).

Logo, não se admite inovação no campo legislativo que venha a suprimir legislação que tenha por finalidade a tutela do meio ambiente, salvo se o seu objetivo é ampliar essa proteção, o que não se verifica em relação ao **Decreto Legislativo n. 51/2016** que, repita-se, ao sustar os efeitos do **Decreto Estadual n. 59/2015**, promoveu retrocesso legislativo da tutela ambiental já consolidada, pois implicou em significativa redução dos limites da Reserva Extrativista Guariba-Roosevelt, de 164.224,00ha (cento e sessenta e quatro mil duzentos e vinte e quatro hectares) para 57.630ha (cinquenta e sete mil seiscentos e trinta hectares), conforme amplamente exposto, em evidente afronta ao princípio da vedação do retrocesso ecológico.

4. DISPOSITIVO.

Pelo exposto, com fundamento no art. 225, §1º, inciso III, da Constituição Federal, art. 263, parágrafo único, inciso X, da Constituição do Estado de Mato Grosso, art. 22, §7º, da Lei Federal n. 9.985/2000, art. 38, §2º, da Lei Complementar Estadual n. 38/1995 e art. 30, §4º, da Lei Estadual n. 9.502/2011, **JULGO PROCEDENTES** os pedidos contidos na inicial, ratificando, portanto, a liminar concedida às fls. 383/391, por conseguinte:

Rodrigo Roberto Curvo
Juiz de Direito

4.1. **DECLARO NULO** o Decreto Legislativo n. 51, de 21 de dezembro de 2016 (Susta os efeitos do Decreto Governamental n. 59, de 13 de abril de 2015);

4.2. **DETERMINO** o cancelamento da tramitação de todos os processos de regularização e legitimação de posse de áreas inseridas na área pública ou devoluta da Reserva Extrativista Guariba-Roosevelt;

4.3. **CONDENO** o requerido ESTADO DE MATO GROSSO na obrigação de não fazer, consistente na não emissão de títulos de propriedade na área pública ou devoluta da Reserva Extrativista Guariba-Roosevelt, de acordo com os limites estabelecidos no Decreto Estadual n. 59, de 13 de abril de 2015; e

4.4. **CONDENO** o requerido ESTADO DE MATO GROSSO na obrigação de fazer, consistente no levantamento fundiário e na arrecadação das terras devolutas no interior da Reserva Extrativista Guariba-Roosevelt, com a finalidade de incorporá-las, se ainda não foram, ao patrimônio do ESTADO e destiná-las, definitivamente, à Reserva Extrativista Guariba-Roosevelt, assegurando a sua indisponibilidade.

Por fim, **JULGO EXTINTO** o processo com resolução de mérito, nos termos do art. 487, inciso I, do Código de Processo Civil.

Sem custas e honorários advocatícios (art. 18, da Lei n. 7.347/1985).

Decorrido o prazo para a interposição de recurso voluntário e observadas as formalidades legais, remetam-se os autos ao e. Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso, nos termos do artigo 496, inciso I, do Código de Processo Civil.

P.R.I.C.

Cuiabá, 30 de janeiro de 2019.

Rodrigo Roberto Curvo
Juiz de Direito

Ciente o Ministério Público em
07 FEV. 2019
Marcelo Caetano Vacchiano
PROMOTOR DE JUSTIÇA

Rodrigo Roberto Curvo
Juiz de Direito