

26/06/2017

Decisão->Concessão->Liminar

Vistos.

Cuida-se de Ação Civil Pública ajuizado pelo MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL em face do ESTADO DE MATO GROSSO, almejando, liminarmente: a) a suspensão dos efeitos do Decreto Legislativo n. 51/2016 até o julgamento definitivo da presente ação coletiva; b) a 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 coletiva; 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. Almejando a efetividade do provimento liminar pretendido, o MPE requer a intimação do Presidente da Assembleia Legislativa de Mato Grosso, bem assim para que seja determinado ao órgão ambiental estadual que promova a notificação dos proprietários ou possuidores de áreas rurais compreendidas na RESEX mencionada, sobre a permanência dos efeitos do Decreto Estadual n. 59/2015.

O requerente sustenta 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 de Colniza (MT) e Aripuanã (MT).

Invoca dispositivos constitucionais e infraconstitucionais para afirmar 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 do Decreto Legislativo n. 51/2016, situação que o acomete de inconstitucionalidade.

Aduz 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, de acordo com o Decreto Estadual n. 59/2015.

Assevera que, a despeito do mencionado relatório, em audiência pública promovida pela 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). Frisa, ainda, que a “falsa conclusão” apresentada na audiência pública subsidiou o Decreto Legislativo n. 51/2016, hipótese que o fulmina de vício de motivação.

Argumenta 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, sustenta 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.

A inicial vem instruída com os documentos acostados às 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, pugna 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.

É o relatório. DECIDO.

1. QUESTÃO PRELIMINAR. ADEQUAÇÃO DOS SUJEITOS DA RELAÇÃO JURÍDICA PROCESSUAL.

O ESTADO DE MATO GROSSO pugna pela sua inclusão no polo ativo da presente ação coletiva, sustentando que possui interesse em ver atendidas as pretensões descritas na inicial, notadamente porque visam à tutela do meio ambiente.

Argumenta, ainda, que o ato legislativo ora impugnado é de competência exclusiva da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso, sendo imprescindível, portanto, o seu chamamento ao feito para a defesa de suas prerrogativas, mediante a citação de sua Procuradoria Geral.

Pois bem.

No campo legal, a pretensão do ESTADO DE MATO GROSSO encontra amparo nos artigos 1º e 5º, inciso III, da Lei n. 7.347/1985 (Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências), os quais atribuem legitimidade à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para manejar ação civil pública visando à responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, a qualquer outro interesse difuso ou coletivo, por infração da ordem econômica, à ordem urbanística, à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos, bem assim ao patrimônio público e social.

Ademais, o §2º do art. 5º da Lei n. 7.347/1985, disciplina que “Fica facultado ao Poder Público e a outras associações legitimadas nos termos deste artigo habilitar-se como litisconsortes de qualquer das partes”.

Já no campo temático, conquanto demonstre interesse em ver expurgado do ordenamento jurídico o ato legislativo impugnado – Decreto Legislativo n. 51/2016 –, mostra-se inadequada a alteração de sujeito passivo para ativo do ESTADO DE MATO GROSSO, pois há pretensões – liminar e de mérito – esboçadas na inicial que somente podem ser cumpridas pelo aludido requerido, como: a suspensão dos processos que visam regularizar e legitimar a posse de áreas compreendidas na Reserva Extrativista Guariba-Roosevelt; a obrigação de demarcar a área da Reserva Extrativista Guariba-Roosevelt nos termos fixados no Decreto Estadual n. 59/2015; a notificação de proprietários, posseiros e demais interessados de que continua em vigor o Decreto Estadual n. 59/2015; o cancelamento de todos os processos de regularização e legitimação de posse de áreas compreendidas na Reserva Extrativista Guariba-Roosevelt, bem assim a não emissão de títulos de propriedade dessas áreas; e promover o levantamento fundiário e a arrecadação das terras devolutas no interior da referida RESEX, visando incorporá-las ao patrimônio público estadual, assegurando, assim, a sua indisponibilidade.

Desse modo, não é possível a alteração requerida, razão pela qual a pretensão deve ser indeferida.

Por outro lado, embora não possua personalidade jurídica, é pacífico na doutrina e jurisprudência que as Assembleias Legislativas, assim como as Câmaras Municipais, são dotadas de personalidade judiciária, o que lhes confere legitimidade ad causam para defender interesses e prerrogativas institucionais.

No caso, entendo que a ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO deve compor a relação jurídica processual na condição de legitimado passivo, pois uma das pretensões na presente ação civil pública é a declaração de nulidade de decreto legislativo por ela expedido – Decreto Legislativo n. 51 de 21 de

dezembro de 2016 – ato de natureza legislativa que visa tratar de matérias de sua competência exclusiva, conforme disciplinam a Constituição Estadual e o Regimento Interno do parlamento estadual.

Nesses termos, a ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO deve ser inserida no polo passivo.

2. DA PRETENSÃO LIMINAR.

De início, importa ressaltar a possibilidade, em sede de Ação Civil Pública, de se pleitear tutelas de urgência (artigos 4º – medida cautelar – e 12 – medida liminar –, ambos da Lei n. 7.347/1985, c/c art. 294, parágrafo único do CPC), bem assim a concessão de medidas antecipatórias (art. 300, do CPC/2015, com aplicação subsidiária permitida pelo art. 19, da Lei n. 7.347/1985), com o fito de garantir a efetividade, celeridade e a instrumentalidade do processo, já que todas elas têm como escopo salvaguardar o bem jurídico, permitindo que o objetivo da ação coletiva seja alcançado.

Para a concessão da tutela provisória de urgência (cautelar ou antecipada), devem concorrer dois requisitos legais, quais sejam: a existência da probabilidade do direito e o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo (art. 300, do CPC/2015).

Na hipótese, o requerente fez pedido de natureza cautelar.

Pois bem.

Imperioso ressaltar que a Constituição Federal reconhece o direito ao meio ambiente sadio e equilibrado como um direito fundamental, impondo, sobretudo ao Poder Público, um elenco de obrigações e deveres, visando à concretização desse direito (art. 225, da CF).

Os documentos que acompanham a inicial demonstram a existência da probabilidade do direito e o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo, ensejadores da medida de urgência ora pleiteada.

Ressalta-se, por oportuno, que o art. 225, §1º, inciso III, da Constituição Federal prevê que 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 – 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 merecem especial proteção.

É na referida norma que encontramos o conceito de unidades de conservação e suas categorias, utilizando-se como critério a intensidade de proteção. 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;

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 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]

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)

§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). Confira-se.

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:

[...].

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):

‘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.

[...].

§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 supressão de unidades de conservação, a qual deve ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública.

No tocante à Reserva Extrativista Guariba-Roosevelt, verifica-se que ela 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 perímetro: (omissis)”.

Sem olvidar das Leis Estaduais números 8.680/2007 e 10.261/2015, ambas declaradas inconstitucionais pelo e. Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso (ADI n. 107240/2013 julgada em 28-8-2014 e ADI n. 15765/2015 julgada em 23-4-2015, respectivamente), o ESTADO DE MATO GROSSO editou o Decreto Estadual n. 59, de 13 de abril de 2015, ampliando os limites da Reserva Extrativista Guariba-Roosevelt para “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. 1º), com o objetivo de “assegurar a conservação dos recursos naturais na área através da exploração autossustentável a ser promovida pela população tradicional residente em seu território” (art. 2º).

Desse modo, numa análise sumária, própria dessa fase processual, verifica-se que a 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.

Importante ressaltar que o decreto legislativo, 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;

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).

No entanto, não vislumbro, ao menos nessa fase processual, que o 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, tanto 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.

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 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)." (Manual de Direito Ambiental. 3º ed. rev. atual. e ampl. Salvador: JusPODIVM, 2013. p, 407-409). [sem destaque no original]

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 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.

Neste momento processual, é possível verificar que o Decreto Legislativo n. 51/2016, 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 acima exposto, em evidente afronta ao princípio da vedação do retrocesso ecológico.

Dessa maneira, restou bem evidenciada a probabilidade do direito sustentado na inicial.

Igualmente, patente é a presença do perigo de dano ou de risco ao resultado útil do processo, uma vez que as áreas suprimidas da RESEX Guariba-Roosevelt pelo ato legislativo impugnado estarão passíveis de regularização e legitimação de posse, situação que fomenta a ocorrência de invasões, desmates, degradações e até mesmo exploração por eventuais proprietários e posseiros em desacordo com as condições específicas permitidas para unidades de conservação da natureza, colocando em risco os meios de vida e a cultura da população tradicional extrativista da região, bem assim a biodiversidade do local.

3. DISPOSITIVO.

Diante do exposto:

3.1. DEFIRO PARCIALMENTE o pedido do ESTADO DE MATO GROSSO acostado às fls. 378/382, tão-somente para que a ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO seja incluída no polo passivo da presente ação coletiva, a qual será representada judicialmente pela Procuradoria Geral da Assembleia Legislativa, vinculada à Presidência, nos termos do art. 45-A, da Constituição do Estado de Mato

Grosso, devendo o requerente adotar as medidas necessárias visando à inclusão ora determinada; e

3.2. DEFIRO A LIMINAR pretendida, por conseguinte, DETERMINO:

3.2.1. A SUSPENSÃO dos efeitos do Decreto Legislativo n. 51 de 21 de dezembro de 2016, até ordem contrária ou deslinde definitivo da presente demanda;

3.2.2. A SUSPENSÃO da tramitação e da titulação de todos os processos de regularização e legitimação de posse de áreas compreendidas na Reserva Extrativista Guariba-Roosevelt, conforme limites fixados no Decreto Estadual n. 59/2015, até ordem contrária ou deslinde definitivo da presente demanda;

3.2.3. A INTIMAÇÃO do ESTADO DE MATO GROSSO para, no prazo de 06 (seis) meses, promover a demarcação da área da Reserva Extrativista Guariba-Roosevelt, conforme limites fixados no Decreto Estadual n. 59/2015; e

3.2.4. A INTIMAÇÃO do ESTADO DE MATO GROSSO para que promova a notificação de proprietários, posseiros e demais interessados de que continua em vigor o Decreto Estadual n. 59/2015.

Em caso de descumprimento da ordem, fixo multa diária no valor de R\$50.000,00 (cinquenta mil reais), nos termos dos artigos 297, 536, §1º, c/c art. 537, todos do Código de Processo Civil, sem prejuízo de outras medidas sub-rogatórias, consoante preveem os dispositivos legais supracitados.

Citem-se para, querendo, contestarem a presente ação no prazo legal (CPC-2015, art. 183, art. 242, §3º, art. 335, inciso III c/c art. 231, inciso II), fazendo constar as advertências legais dos artigos 341 e 344, ambos do CPC-2015.

Intimem-se. Cumpra-se, expedindo-se o necessário.

Cuiabá, 26 de junho de 2017.
