



Parecer N.º 368/2024/CCJR

Referente a Proposta de Emenda à Constituição N.º 12/2022 – Mensagem N.º 172/2022 que “Altera e acrescenta dispositivos ao art. 263 da Constituição do Estado de Mato Grosso, e dá outras providências”.

Autor: Poder Executivo

**Nos Termos do Substitutivo Integral N.º 01 Autor: Lideranças Partidárias.**

Relator (a): Deputado (a)

### I – Relatório

Retorna a esta Comissão a Proposta de Emenda à Constituição N.º 12/2022 de autoria do Poder Executivo para análise quanto ao Substitutivo Integral N.º 01, apresentado pelas Lideranças Partidárias.

Anteriormente esta Comissão manifestou pela constitucionalidade da proposição e pela rejeição da Emenda Supressiva N.º 01, por meio dos Pareceres N.º 008/2023/CCJR e 207/2023/CCJR.

Na 1ª votação foi solicitado o destaque da Emenda N.º 01 e aprovada a PEC com a Emenda Supressiva N.º 01, sendo remetida a Comissão de Mérito para análise.

Em nova manifestação a comissão manifestou pela aprovação da PEC e rejeição da Emenda Supressiva N.º 01.

Em seguida, as Lideranças Partidárias apresentaram o Substitutivo Integral N.º 01, o qual passa a ser objeto de análise por esta CCJR.

Lideranças Partidárias justificam o Substitutivo Integral N.º 01, nos seguintes termos:



Trata-se de Substitutivo Integral, que tem por fim promover melhor adequação do texto original a legística formal, bem como em atendimento ao interesse e conveniência da administração pública.

A aludida adequação encontra-se centrada na inclusão dos §§5º e 6º ao Artigo 263 da Constituição Estadual de Mato Grosso, como medida de criar e regramentar exceção para contemplar os interesses de ONGs, empresas privadas e estatais, inclusive de outros países (notadamente europeus), que usualmente aplicam recursos no Brasil, para que possam fomentar e financiar a criação de parques estaduais em Mato Grosso, no período em que aqueles já criados por iniciativa Governamental passem por processo de regularização.

Portanto, o presente Substitutivo Integral é medida que se impõe, como sinônimo de direito e justiça.

Nestes termos, os autos retornaram a esta Comissão de Constituição, Justiça e Redação para análise e parecer quanto ao aspecto constitucional, legal e jurídico do Substitutivo Integral N.º 01.

É o relatório.

## **II – Análise**

### **II. I. - Atribuições da CCJR**

Cabe à Comissão de Constituição, Justiça e Redação – CCJR, de acordo com o artigo 36 da Constituição do Estado de Mato Grosso, e artigo 369, inciso I, alínea “a”, do Regimento Interno desta Casa de Leis, opinar quanto ao aspecto constitucional, legal, jurídico e regimental em todas as proposições oferecidas à deliberação da Casa.

Assim sendo, no âmbito desta CCJR o exame da proposição buscará verificar, inicialmente, se a matéria legislativa proposta se encontra dentre aquelas autorizadas pela Constituição Federal aos Estados-Membros, a fim de se evitar a incidência de vício de inconstitucionalidade formal orgânica, que ocorre quando lei estadual disciplina matéria de competência da União ou dos Municípios.

Num segundo momento, analisar-se-á a constitucionalidade formal da proposição em face das disposições estabelecidas pela Constituição Federal e pela Constituição Estadual, de modo a se preservar a proposição de eventual vício formal subjetivo, caracterizado pela inobservância das





regras de iniciativa reservada, ou vício formal objetivo, que se consubstancia nas demais fases do processo legislativo.

Ademais, esta Comissão apreciará a constitucionalidade material da propositura, mediante a averiguação da compatibilidade entre o conteúdo do ato normativo e os princípios e regras estabelecidas pela ordem jurídica constitucional.

Derradeiramente, realizar-se-á a análise da juridicidade, legalidade e respeito - da proposta - ao regimento interno desta Casa, de forma que a proposição esteja alinhada com o ordenamento jurídico, as decisões dos Tribunais Superiores e as demais formalidades do Regimento Interno da ALMT.

A presente Proposta de Emenda Constitucional, **nos termos do Substitutivo Integral N.º 01**, visa alterar e acrescentar dispositivos ao art. 263 da Constituição do Estado de Mato Grosso, conforme demonstrativo abaixo:

Constituição do Estado de Mato Grosso	Proposta de Emenda à Constituição N.º 12/2022	Substitutivo Integral N.º 01 a PEC N.º 12/2022
<p><b>Art. 263</b> 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.</p> <p>(...)</p>	<p><b>Art. 1º</b> Ficam acrescentados os §§ 3º e 4º ao art. 263 ambos da Constituição do Estado de Mato Grosso, passando a vigorar com a seguinte redação:</p> <p><b>"Art. 263 (...)</b></p> <p>(...)</p> <p><b>§ 3º</b> A criação de uma unidade de conservação de domínio público, quando incluir propriedades privadas, está condicionada, obrigatoriamente, aos seguintes requisitos:</p> <p><b>I</b> - à regularização de 80% (oitenta por cento) das Unidades. Estaduais de Conservação atualmente existentes; e</p> <p><b>II</b> - à disponibilidade de dotação orçamentária necessária para a</p>	<p><b>Art. 1º</b> - Ficam acrescentados os §§ 3º, 4º, <b>5º e 6º</b> ao art. 263 ambos da Constituição do Estado de Mato Grosso, passando a vigorar com a seguinte redação:</p> <p><b>" Art. 263 (...)</b></p> <p>(...)</p> <p><b>§ 3º</b> A criação de uma unidade de conservação de domínio público, quando incluir propriedades privadas, está condicionada, obrigatoriamente, aos seguintes requisitos:</p> <p><b>I</b> - à regularização de 80% (oitenta por cento) das Unidades Estaduais de Conservação atualmente existentes; e</p> <p><b>II</b> - à disponibilidade de dotação orçamentária necessária para a</p>



	<p>completa e efetiva indenização aos proprietários afetados.</p> <p>§ 4º Enquanto perdurar a situação prevista no inciso I do parágrafo anterior, o Estado de Mato Grosso priorizará a regularização fundiária no âmbito das Unidades de Conservação já criadas através dos seguintes instrumentos:</p> <p>I – Compensação ambiental paga por empreendimentos de significativo impacto ambiental;</p> <p>II – Instituição de Cota de Reserva Ambiental.”</p> <p><b>Art. 2º</b> Fica alterado o art. 3º do Ato das Disposições Transitórias da Constituição do Estado de Mato</p>	<p>completa e efetiva indenização aos proprietários afetados.</p> <p>§ 4º Enquanto perdurar a situação prevista no inciso I do parágrafo anterior, o Estado de Mato Grosso priorizará a regularização fundiária no âmbito das Unidades de Conservação já criadas através dos seguintes instrumentos:</p> <p>I - compensação ambiental paga por empreendimentos de significativo impacto ambiental;</p> <p>II – instituição de Cota de Reserva Ambiental.</p> <p>§ 5º Mesmo antes de atingido o percentual disposto no inciso I do §3º do presente artigo, fica o Estado de Mato Grosso autorizado a receber em doação recursos oriundos de entidades públicas ou privadas, nacionais ou internacionais, bem como de Organizações não Governamentais - ONGs que atuem na seara ambiental, para criação de unidades de conservação de domínio público, desde que os referidos recursos sejam suficientes para arcar com a integralidade dos custos da implantação, e, inclusive, dos custos relacionados ao efetivo pagamento da indenização devida aos proprietários afetados.</p> <p>§ 6º As entidades e ONGs mencionadas no §5º também poderão ofertar imóveis, em doação, desde que livres e desimpedidos, para criação de unidades de conservação de domínio público, nas mesmas condições dispostas no parágrafo anterior”.</p> <p><b>Art. 2º</b> Fica alterado o art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do</p>
--	---	--





ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação

NCC-JR  
Fls. 57  
Rub. [assinatura]

	<p>Grosso, passando a vigorar com a seguinte redação:</p> <p>“<b>Art. 3º</b> Ficam mantidas as Unidades de Conservação Ambiental atualmente existentes, promovendo o Estado a sua demarcação, regularização dominial e efetiva implantação no prazo de 10 anos, ao contar o início de vigência da Emenda à Constituição, consignando-se, nos próximos orçamentos, os recursos financeiros necessários.</p> <p><b>Art. 3º</b> Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data da sua promulgação.</p>	<p>Estado de Mato Grosso, passando a vigorar com a seguinte redação:</p> <p>“<b>Art. 3º</b> Ficam mantidas as Unidades de Conservação Ambiental atualmente existentes, promovendo o Estado a sua demarcação, regularização dominial e efetiva implantação no prazo de 10 anos, ao contar o início de vigência da Emenda à Constituição, consignando-se, nos próximos orçamentos, os recursos financeiros necessários.”</p> <p><b>Art. 4º</b> Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua <b>promulgação</b>.</p>
--	--	---

## II.II – Da (s) Preliminar (es);

Preliminarmente vale registrar que a proposição original e a emenda supressiva n.º 01, encontram-se prejudicadas em função da aprovação do Substitutivo Integral N.º 01, conforme disposição do Regimento Interno desta Casa de Leis, conforme preceitua o art. 194, inciso III, do art. 194 do Regimento Interno desta Casa de Leis – Resolução N.º 677 de 20 de dezembro de 2006.

Assim, passaremos a análise da constitucionalidade, legalidade e regimentalidade da proposição, **nos termos do Substitutivo Integral N.º 01**.

## II.III- Da (In) Constitucionalidade Formal e Material

Quanto à Repartição de competências na Constituição de 1988, o tema foi resolvido com apelo a uma repartição tanto horizontal como vertical de competência. E isso no que concerne às competências legislativas (competências para legislar) e no que respeita às competências materiais (i. é, competências de ordem administrativa).

A Constituição Federal efetua a repartição de competências em seis planos: 1) competência geral da União; 2) competência de legislação privativa da União; 3) competência relativa aos poderes reservados dos estados; 4) competência comum material da União, estados-membros, do distrito federal e dos municípios



(competências concorrentes administrativas); 5) competência legislativa concorrente; 6) competências dos municípios; (...) **MENDES, gilmar ferreira. Curso de Direito Constitucional / gilmar ferreira mendes; paulo gonet branco. - 15. ed. - São Paulo: Saraiva Educação, 2020 - (Série IDP) p. 933)**

Com relação a questão tratada na Proposta de Emenda à Constituição, nos termos do Substitutivo Integral N.º 01, entende-se que a proposição está inserida no âmbito da competência legislativa concorrente quando se refere a meio ambiente. Pois, tanto o Legislativo quanto o Poder Executivo podem apresentar emendas à constituição que visam a preservação do meio ambiente e a regulamentação e criação de novas Unidades de Conservação.

A respeito da competência legislativa que envolve a proteção do meio ambiente a Constituição Federal dispõe no art.24, inciso VI, que a competência é concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

A competência concorrente de proteção ao meio ambiente, no âmbito vertical é quando há permissão constitucional para que diferentes Entes Políticos legislem sobre uma mesma matéria, adotando-se a predominância da União, que irá legislar sobre normas gerais (art. 24, § 1º da CF).

No âmbito estadual, a Constituição do Estado de Mato Grosso tratou da matéria no art. 263, estabelecendo que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e no § 1º, dispõe que essa incumbência é do Estado, definindo que cada Poder e Órgão constituído pode tratar da matéria, dentro do âmbito da sua competência normativa.

Por outro lado, considerando a materialidade do texto proposto, é possível inferir que a proposta de emenda à constituição estadual encontra-se em conformidade com as disposições constitucionais que se refere ao direito fundamental de propriedade. Vejamos:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:





(...)

XXII - é garantido o direito de propriedade;

A respeito do tema o Ministro Celso de Melo, assegura que "Não se nega ao Estado o direito de constituir reservas florestais em seu território. Deve negar-se, todavia, o poder de constituí-las gratuitamente, à custa da propriedade particular de alguns proprietários" (BRASIL, 1995, p.688).<sup>1</sup>

O Supremo Tribunal Federal tem atuado no sentido de garantir a proteção ao meio ambiente, mas também tem assegurado o direito a indenização dos proprietários, quando se cria unidade de conservação, o STF tem decidido reiteradamente que o Poder Público deve indenizar o proprietário do bem atingido pela instituição da reserva florestal,

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. INOCORRÊNCIA. DESAPROPRIAÇÃO. CRIAÇÃO DE LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA. MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. ILEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM E JUSTA INDENIZAÇÃO. SÚMULA N.º 07/STJ. PRESCRIÇÃO VINTENÁRIA. SÚMULA 119/STJ. DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. CRIAÇÃO DE ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL. DIREITO À INDENIZAÇÃO. ESVAZIAMENTO ECONÔMICO DO DIREITO À PROPRIEDADE. PRECEDENTES DO STF E DO STJ. LEI ESTADUAL N.º 5.598, DE 06.02.1987. JUROS COMPENSATÓRIOS E MORATÓRIOS. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS.

...8. Controvérsia gravitante em torno da indenizabilidade ou não de área atingida por limitação administrativa advinda da criação de Área de Proteção Ambiental. 9. A questão inerente à indenizabilidade da área atingida pela criação de Parques Estaduais e de Áreas de Proteção Ambiental, tout court, é matéria de mérito e tem sido decidida positivamente pelo Pretório Excelso, sob o enfoque de que limitação legal ou física encerra expropriação, a qual, no nosso sistema constitucional, que também protege a propriedade, gera indenização. 10. A distinção que se impõe é a de que a indenização pelo preço de mercado abarca todo o imóvel sem indagação de sua exploração econômica ex abundantia; ao passo que, comprovada a utilidade econômica da cobertura vegetal com novel impedimento de explorações outras, acresce-se um plus à indenização em prol da cláusula da justiça da reposição patrimonial. Precedentes: STF: RE n.º 134.297-8/SP, Rel. Celso Mello, 1ª T., DJ de 22.09.1995; RE n.º 267.817/SP, Rel. Min. Maurício Corrêa, 2ª T., DJ de 29.11.2002; STJ: RESP n.º 401.264/SP, Rel. Min. Eliana Calmon, 2ª T., DJ de 30.09.2002; RESP n.º 209.297/SP, Rel. Min. Paulo Medina, 2ª T., DJ de 10.03.2003. 11. É assente no Pretório Excelso que:

"(...) o Poder Público ficará sujeito a indenizar o proprietário do bem atingido pela instituição da reserva florestal, se, em decorrência de sua ação administrativa, o

<sup>1</sup> CORRÊA, Paulo Victor Ramos. A não indenização das áreas de preservação permanente administrativas. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 14, n. 2344, 1 dez. 2009. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/13943>. Acesso em: 13 fev. 2023.





ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



dominus viera a sofrer prejuízos de ordem patrimonial. A instituição de reserva florestal - com as conseqüentes limitações de ordem administrativa dela decorrentes - e desde que as restrições estatais se revelem prejudiciais ao imóvel abrangido pela área de proteção ambiental, não pode justificar a recusa do Estado ao pagamento de justa compensação patrimonial pelos danos resultantes do esvaziamento econômico ou da depreciação do valor econômico do bem.(...)"(Recurso Extraordinário n.º 134.297/SP, Rel. Min. Celso de Mello)12. Destarte, a essência do entendimento jurisprudencial emanado do STF, no julgamento do RE 134.297-8/SP, Relator Ministro Celso de Mello, DJ 22.098.95, está assim ser sintetizado: "(...) - A norma inscrita no art. 225, § 4º, da Constituição deve ser interpretada de modo harmonioso com o sistema jurídico consagrado pelo ordenamento fundamental, notadamente com a cláusula que, proclamada pelo art. 5º, XXII, da Carta Política, garante e assegura o direito de propriedade em todas as suas projeções, inclusive aquela concernente à compensação financeira devida pelo Poder Público ao proprietário atingido por atos imputáveis à atividade estatal. - O preceito consubstanciado no art. 225, § 4º, da Carta da República, além de não haver convertido em bens públicos os imóveis particulares abrangidos pelas florestas e pelas matas nele referidas (Mata Atlântica, Serra do Mar, Floresta Amazônica brasileira), também não impede a utilização, pelos próprios particulares, dos recursos naturais existentes naquelas áreas que estejam sujeitas ao domínio privado, desde que observadas as prescrições legais e respeitadas as condições necessárias à preservação ambiental. - A ordem constitucional dispensa tutela efetiva ao direito de propriedade (CF/88, art. 5º, XXII). Essa proteção outorgada pela Lei Fundamental da República estende-se, na abrangência normativa de sua incidência tutelar, **ao reconhecimento, em favor do dominus, da garantia de compensação financeira**, sempre que o Estado, mediante atividade que lhe seja juridicamente imputável, atingir o direito de propriedade em seu conteúdo econômico, ainda que o imóvel esteja localizado em qualquer das áreas referidas no art. 225, § 4º, da Constituição. (...)" (RE 134.297-8/SP, 1ª Turma, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 22/09/95). (REsp 439192/SP. Relator: Ministro Teori Albino Zavascki. Relator para o acórdão: Ministro Luiz Fux. Órgão Julgador: Primeira Turma. Data do julgamento: 07.12.2006)

Do julgado acima é possível inferir que o Supremo Tribunal Federal também entende que ao se criar área de preservação permanente o Estado tem obrigação de garantir a compensação financeira aos proprietários, quando houver limitações que impeçam o uso normal da propriedade, em função do direito de propriedade. Registre-se que essa tese é amplamente adotada tanto pelo STF quanto pelo Tribunal Superior de Justiça.

A própria Constituição trouxe como direito fundamental a justa e prévia indenização quando houver desapropriação. Vejamos:

Art. 5º (...)

(...)





**ESTADO DE MATO GROSSO**  
**ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO**  
Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora  
Núcleo CCJR  
Comissão de Constituição, Justiça e Redação

NCC-JR  
Fls. 63  
Rub. [assinatura]

XXIV - a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição;

Assim, considerando que a Proposta de Emenda à Constituição objetiva regulamentar a criação das Unidades de Conservação no âmbito do Estado de Mato Grosso, de modo a assegurar que as unidades de conservação ao serem criadas devem já prever os recursos para indenização dos proprietários é possível concluir que está em conformidade com o princípio da proteção ambiental e do direito fundamental da propriedade.

Portanto, não vislumbramos questões constitucionais que caracterizem impedimento à tramitação e aprovação da presente Proposta.

É o parecer.

**IV – Voto do (a) Relator (a)**

Pelas razões expostas, voto **favorável** à aprovação da Proposta de Emenda à Constituição N.º 12/2022 – Mensagem N.º 172/2022, de autoria do Poder Executivo, **nos termos do Substitutivo Integral N.º 01.**

Sala das Comissões, em 06 de 03 de 2024.



V – Ficha de Votação

Proposta de Emenda à Constituição N.º 12/2022 – Mensagem N.º 172/2022 ( <i>Substitutivo Integral</i> ) - Parecer N.º 368/2024/CCJR	
Reunião da Comissão em	06 / 03 / 2024
Presidente: Deputado (a)	Julio Comp...
Relator (a): Deputado (a)	Julio Comp...

Voto Relator (a)
Pelas razões expostas, voto <b>favorável</b> à aprovação da Proposta de Emenda à Constituição N.º 12/2022 – Mensagem N.º 172/2022, de autoria do Poder Executivo, <b>nos termos do Substitutivo Integral N.º 01.</b>

Posição na Comissão	Identificação do (a) Deputado (a)
Relator (a)	[Signature]
Membros (a)	[Signature]
	[Signature]
	[Signature]
	[Signature]
	[Signature]