

**MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
7.774 MATO GROSSO**

**RELATOR** : **MIN. FLÁVIO DINO**  
**REQTE.(S)** : **PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL E OUTRO(A/S)**  
**ADV.(A/S)** : **BRUNA DE FREITAS DO AMARAL**  
**ADV.(A/S)** : **PAULO MACHADO GUIMARAES**  
**ADV.(A/S)** : **LAURO RODRIGUES DE MORAES RÊGO JUNIOR E  
OUTRO(A/S)**  
**INTDO.(A/S)** : **GOVERNADOR DO ESTADO DE MATO GROSSO**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO  
GROSSO**  
**INTDO.(A/S)** : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO  
GROSSO**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA  
LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO**

**DECISÃO**

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade movida pelo Partido Comunista do Brasil - PCdoB, pelo Partido Socialismo e Liberdade - PSOL, pelo Partido Verde e pelo Rede Sustentabilidade contra os arts. 1º, 2º, 3º, 4º, 5º e 6º da Lei Estadual Ordinária nº 12.709/2024 do Estado do Mato Grosso.

Os autores sustentam que "O objetivo declarado do diploma normativo em tela é acabar com o acordo setorial conhecido como "Moratória da Soja", que consiste em um "acordo firmado entre empresas comercializadoras de grãos (em especial soja), organizações da sociedade civil que trabalham pela conservação ambiental e órgãos públicos, incluindo o Ministério do Meio Ambiente - MMA, através do qual se definiu que as empresas signatárias, de forma voluntária, criariam e implementariam políticas e protocolos internos que evitassem a aquisição de soja oriunda de áreas desmatadas no bioma Amazônia após 22 de julho de 2008".

Narram que a lei "proíbe a concessão de incentivos fiscais, bem como a concessão de terrenos públicos, a empresas do setor agroindustrial que tenham

## ADI 7774 MC / MT

*políticas internas de compra que busquem evitar a aquisição de bens agrícolas (soja, milho, gado etc.) produzidos em áreas recentemente desmatadas".*

Relatam que a Moratória da Soja é um acordo que "tem o objetivo explícito de eliminar o desmatamento da cadeia de produção da soja no bioma amazônico, por entender que ele seria prejudicial não apenas do ponto de vista ambiental, ao empurrar a floresta para um ponto de não retorno, mas também, mais imediatamente, do ponto de vista comercial, por atrelar a imagem das empresas comercializadoras dessa commodity à destruição da mais rica e importante floresta do Planeta".

Afirmam que "Nos seus 18 anos de existência, a Moratória da Soja é reconhecida como um dos **mais bem sucedidos programas de conciliação do desenvolvimento da produção agrícola** de larga escala com a sustentabilidade ambiental. Ao vetar a compra de soja produzida em novas áreas desmatadas, a iniciativa gerou um esperado efeito positivo: o de incentivar o melhor aproveitamento de áreas já desmatadas, mas subutilizadas. Assim, desde que passou a vigorar, o acordo não impediu a expansão dos plantios de soja no país, na Amazônia ou mesmo no Mato Grosso, apenas a direcionou para áreas de pastagens degradadas".

Ressalta que "Desde a safra 2007/08 - quando foi cultivada uma área de 1,64 milhões de hectares (Mha) - a soja vem seguindo em franca expansão no bioma Amazônia, a uma taxa média de 403 mil hectares ao ano, chegando a 7,28 Mha na safra 2022/234 , o que indica claramente que **a Moratória não coibiu a expansão da soja no bioma Amazônia**, mas direcionou a produção para áreas já desmatadas anteriormente".

Destacam que "Em vigor há tantos anos, o acordo não só vem tendo seu cumprimento estritamente monitorado por um grupo de organizações da sociedade civil, com o apoio do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais - INPE, como vem sendo estudado por acadêmicos para medir seu impacto. Um estudo

## ADI 7774 MC / MT

*publicado em 2020 no renomado periódico científico Nature avaliou o impacto do acordo no controle do desmatamento na Amazônia e chegou à conclusão de que ele teria sido diretamente responsável por **evitar a derrubada de pelo menos 18 mil km<sup>2</sup> de florestas em sua primeira década de vigência**, tendo sido um dos principais responsáveis pela queda do desmatamento que se verificou a partir de 2006 e seguiu até 2014”.*

Informam que *"Anualmente os resultados do acordo são monitorados e divulgados à sociedade. Segundo os dados divulgados para a safra 2022/23, **apenas 3,4 % do total de área plantada com soja na Amazônia está em desacordo com o protocolo estabelecido pelo acordo** - ou seja, quase a totalidade (96,6%) da soja atualmente existente no bioma, cuja área alcançou impressionante cifra de 7,28 milhões de hectares (mais de duas vezes o estado de Sergipe), foi plantada em áreas de pastagens mal aproveitadas”.*

Mencionam que *"Enquanto os municípios monitorados pela Moratória tiveram uma **redução de 69% no desmatamento (entre 2009 e 2022)**, a área plantada de soja no bioma Amazônia cresceu 344%”, o que demonstraria que "é possível expandir a produção, fazendo melhor uso na terra agricultável, sem precisar grilar terras, desmatar, queimar e destruir a biodiversidade”.*

Com base nesses fundamentos, pedem concessão do pedido de tutela de urgência para suspender os efeitos dos dispositivos da Lei Estadual nº 12.709/2024.

**É o relatório. Decido.**

Transcrevo a íntegra da Lei Estadual Ordinária nº 12.709/2024 (eDoc. 15):

"Art. 1º Ficam estabelecidos critérios adicionais para a concessão de incentivos fiscais e concessão de terrenos públicos

## ADI 7774 MC / MT

no Estado de Mato Grosso.

Art. 2º Ficam vedados os benefícios fiscais e a concessão de terrenos públicos a empresas que:

I - participem de acordos, tratados ou quaisquer outras formas de compromissos, nacionais ou internacionais, que imponham restrições à expansão da atividade agropecuária em áreas não protegidas por legislação ambiental específica, sob qualquer forma de organização ou finalidade alegada;

II - VETADO;

III - VETADO.

Parágrafo único A operação comercial que adotar requisitos distintos dos previstos na legislação brasileira, visando o cumprimento da legislação vigente no local de destino do produto, não será considerada em desacordo com os critérios para a concessão de benefícios fiscais previstos nesse artigo, ficando sujeita à fiscalização pelos órgãos competentes.

Art. 3º O descumprimento das disposições previstas nesta Lei resultará na revogação imediata dos benefícios fiscais concedidos e na anulação da concessão de terrenos públicos, sem prejuízo à restituição dos benefícios fruídos irregularmente no ano do calendário vigente, bem como a indenização pelo uso de terreno público concedido em desacordo com este diploma.

Art. 4º Além dos requisitos elencados nos incisos I a III do art. 6º da Lei nº 7.958, de 25 de setembro de 2003, as empresas interessadas na obtenção dos incentivos fiscais decorrentes do módulo previsto no inciso I do parágrafo único do art. 1º da referida norma, não poderão estar organizadas em acordos comerciais nacionais ou internacionais que restrinjam mercado a toda produção de propriedades rurais que operam

## ADI 7774 MC / MT

legalmente, ocasionando perda de competitividade do produto mato-grossense e obstrução ao desenvolvimento econômico e social dos municípios.

Art. 5º O Poder Executivo regulamentará esta Lei.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de 1º de janeiro de 2025."

### DOS PRINCÍPIOS DA ORDEM ECONÔMICA (ART. 170, CF)

Em um primeiro exame, a Lei Estadual nº 12.709/2024 parece afrontar o princípio constitucional da **livre iniciativa**, previsto no art. 170, *caput*, da Constituição Federal, que estabelece como fundamento da ordem econômica a busca por um mercado justo, equilibrado e competitivo. O Ministro Eros Grau ensina que o princípio da livre iniciativa apresenta os seguintes sentidos:

"(...)

b) liberdade de concorrência:

b.1) faculdade de conquistar a clientela, **desde que não através de concorrência desleal** - liberdade privada;

b.2) **proibição de formas de atuação que deteriam a concorrência** - liberdade privada;

b.3) neutralidade do Estado diante do fenômeno concorrencial **em igualdade de condições dos concorrentes** - liberdade pública."<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 20 ed. Editora Juspodivm, p. 192.

## ADI 7774 MC / MT

Na mesma linha, esta Corte já decidiu que " *a livre iniciativa significa também livre concorrência, e nessa ideia se contém uma opção pela economia de mercado assentada na crença de que é a **competição** entre os agentes econômicos de um lado e a liberdade de escolha dos consumidores do outro que produzirão os melhores resultados sociais, que são a qualidade dos bens e serviços a um preço justo (...) o Estado pode incentivar ou desincentivar comportamentos onde o livre mercado não realiza adequadamente os valores constitucionais. Porém, a regulação estatal não pode afetar o núcleo essencial da livre iniciativa, privando os agentes econômicos do direito de empreender, inovar, competir*" (RE 1054110 - Tema 967, Rel. Min. Roberto Barroso).

No caso dos autos, a norma estadual pode criar um ambiente de **concorrência desleal**. Empresas que adotariam, **por vontade própria**, práticas como evitar a aquisição de produtos oriundos de áreas recentemente desmatadas ou de fornecedores envolvidos em práticas ilegais, seriam excluídas de benefícios fiscais e econômicos disponibilizados a concorrentes que não adotam tais compromissos.

Contudo, cada empresa é livre para estabelecer a sua política de compras e não pode ser punida por exercer essa liberdade inerente ao DIREITO DE PROPRIEDADE (art. 5º, inciso XXII, CF). O tratamento discriminatório em questão viola os princípios da isonomia (art. 5º, *caput*, CF), da livre iniciativa e da livre concorrência (art. 170, *caput*, CF). Todas as empresas, **independentemente de suas práticas comerciais ou de adesão voluntária a acordos setoriais** como a "Moratória da Soja", devem ter igualdade de **condições no acesso** a políticas públicas de fomento econômico. Conclui-se que a intervenção normativa em análise resulta em uma distorção no mercado.

### DO DESVIO DE FINALIDADE DA NORMA TRIBUTÁRIA

A Lei Estadual nº 12.709/2024 também tem indícios de vício de

## ADI 7774 MC / MT

**desvio de finalidade** pois **utiliza norma tributária como instrumento punitivo**. Ao vedar a concessão de incentivos fiscais e benefícios econômicos a pessoas jurídicas que adotam livremente determinadas políticas de compras, a lei penaliza empresas que voluntariamente privilegiam fornecedores comprometidos com a preservação ambiental. A orientação normativa desvirtua a função precípua do sistema tributário, utilizando-o como ferramenta de **retaliação a práticas empresariais legítimas**.

### DO PARECER DA CCJ DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

Em consulta ao site da Assembleia Legislativa do Mato Grosso, verifica-se que sobre o Projeto de Lei nº 2.256, que deu origem à Lei Estadual nº 12.709/2024, a Comissão de Constituição e Justiça e Redação, emitiu parecer no sentido da **inconstitucionalidade formal** por vício de iniciativa do projeto "*haja vista tratar de matéria cuja iniciativa é privativa do chefe do Poder Executivo*", o que viola o art. 61, §1º, inciso II, alínea "e" da Constituição Federal. Transcrevo trecho do parecer (<https://www.al.mt.gov.br/storage/webdisco/reuniaocomissao/20895456886668ac0f45c09.pdf>):

"nos termos do art. 1º da Lei Estadual nº 7.958, de 25 de setembro de 2003, que "*Define o Plano de Desenvolvimento do Mato Grosso, cria Fundos e dá outras providências*", a qual se pretende alterar, ficou estabelecido que o Plano de Desenvolvimento do Mato Grosso será executado por meio dos **módulos de programas do Poder Executivo**, junto de suas Secretarias, vejamos:

Art. 1º Fica definido o Plano de Desenvolvimento de Mato Grosso, orientado pelas diretrizes da Política de Desenvolvimento do Estado, com o objetivo de contribuir para a expansão, modernização e diversificação das

atividades econômicas, estimulando a realização de investimentos, a renovação tecnológica das estruturas produtivas e o aumento da competitividade estadual, com ênfase na geração de emprego e renda e na redução das desigualdades sociais e regionais.

Parágrafo único O Plano definido nos termos do caput será executado por meio dos módulos de Programas adiante elencados, observada a seguinte vinculação:

(...)

**II - Programa de Desenvolvimento Rural de Mato Grosso - PRODER, vinculado à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Rural, que obedecerá aos objetivos e diretrizes da política de desenvolvimento das atividades do agronegócio do Estado;**

(...)

**V - Programa de Desenvolvimento Ambiental - PRODEA, vinculado à Fundação Estadual do Meio Ambiente - FEMA, que obedecerá aos objetivos e diretrizes da política de desenvolvimento dos respectivos setores no Estado."**

A citada Comissão Parlamentar também considerou haver inconstitucionalidade material e inobservância da juridicidade e da regimentalidade.

Ainda que a Lei Estadual nº 12.709/2024 tenha sido sancionada pelo Chefe do Poder Executivo estadual, tal sanção **não convalida** o vício de iniciativa presente no processo legislativo, conforme pacífica jurisprudência desta Corte (ADI 6337, Rel. Min. Rosa Weber).



## ADI 7774 MC / MT

### DA SÚMULA 544 DO STF

A revogação imediata de benefícios fiscais prevista na Lei Estadual nº 12.709/2024 pode contrariar a Súmula 544 do Supremo Tribunal Federal, que dispõe que "*isenções tributárias concedidas, sob condição onerosa, não podem ser livremente suprimidas*". Essa orientação jurisprudencial tem como fundamento proteger a **segurança jurídica** e o princípio da **boa-fé**. Ao conceder benefícios fiscais condicionados a contrapartidas específicas, o Estado estabelece uma relação bilateral com as empresas, que ajustam seus investimentos e práticas empresariais com base nessas condições.

Revogar unilateralmente e imediatamente esses benefícios, como propõe a norma impugnada, representa uma ruptura injustificada dessa relação, desestabilizando os direitos adquiridos e **desincentivando práticas empresariais responsáveis**.

### DO ARTIGO 225 DA CF

O teor da Lei Estadual nº 12.709/2024 implica vislumbrar afronta ao princípio da vedação ao retrocesso ambiental, previsto no art. 225 da Constituição Federal, ao enfraquecer avanços significativos alcançados em prol da sustentabilidade e da proteção ambiental. Conforme mencionado pelos autores, a "Moratória da Soja", em vigor há 18 anos, é amplamente reconhecida como um dos programas bem-sucedidos na conciliação entre o desenvolvimento da produção agrícola de larga escala e a preservação ambiental. Ao punir empresas que voluntariamente aderem a essa iniciativa, a lei traz desestímulo a práticas sustentáveis que têm demonstrado impacto positivo na conservação do bioma amazônico.

### DOS REQUISITOS PARA CONCESSÃO DA TUTELA DE URGÊNCIA

Diante desses fundamentos, está demonstrada a plausibilidade

## ADI 7774 MC / MT

jurídica do pedido. Por sua vez, o perigo da demora está configurado pelo fato de que a Lei Estadual nº 12.709/2024 está prevista para entrar em vigor no dia 1º de janeiro de 2025, com **revogação imediata** de benefícios e **anulação** de concessão de terrenos públicos, conforme seu art. 3º. Isso torna urgente a concessão de medida liminar para suspensão de seus efeitos.

**Não há perigo de irreversibilidade da tutela de urgência** (art. 300, §3º, do Código de Processo Civil). A suspensão temporária da lei estadual não impede que, caso seja eventualmente declarada a constitucionalidade da norma no julgamento de mérito, seus efeitos sejam retomados de forma integral, garantindo assim a plena execução de suas disposições.

Por essas razões, com fundamento no art. 10, §3º, da Lei nº 9.868/1999, **defiro** a medida cautelar, para **suspender** a eficácia da Lei Estadual nº 12.709/2024.

Comunique-se, **com urgência**, o teor desta decisão ao Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Estado do Mato Grosso e ao Governador do Estado do Mato Grosso.

Solicitem-se informações ao Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Mato Grosso e ao Governador do Estado do Mato Grosso no prazo de 30 (trinta) dias, na forma do art. 6º da Lei nº 9.868/1999. Após, abra-se vista, sucessivamente, no prazo de 15 (quinze) dias, ao Advogado-Geral da União e ao Procurador-Geral da República, nos termos do art. 8º da Lei nº 9.868/1999.

Solicito referendo da medida liminar, tão logo seja possível, sem prejuízo do seu cumprimento imediato.

Publique-se.

**ADI 7774 MC / MT**

Brasília, 26 de dezembro de 2024.

Ministro FLÁVIO DINO

Relator

*Documento assinado digitalmente*