

14/10/2024

PLENÁRIO

**REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE 7.712 GOIÁS**

RELATOR	: MIN. GILMAR MENDES
REQTE.(S)	: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S)	: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS
INTDO.(A/S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DE GOIÁS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS

DIREITO PENAL E PROCESSUAL PENAL. REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONVERTIDO EM JULGAMENTO DE MÉRITO. ART. 16, *CAPUT*, PARÁGRAFO ÚNICO, E ART. 17 DA LEI ESTADUAL GOIANA 22.978/2024, QUE TIPIFICA A CONDUTA DE CAUSAR INCÊNDIO EM FLORESTAS, MATAS E DEMAIS FORMAS DE VEGETAÇÃO E FIXA HIPÓTESE DE INAFIANÇABILIDADE AO DELITO EM REFERÊNCIA. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

I. CASO EM EXAME

1. Ação direta de inconstitucionalidade proposta em face dos arts. 16, *caput*, parágrafo único, e 17 da Lei estadual goiana 22.978/2024, que tipifica a conduta de causar incêndio em florestas, matas e demais formas de vegetação e fixa hipótese de inafiançabilidade ao delito em referência.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. O cerne da questão em exame nesta ação direta consiste em saber se o ente subnacional detém competência legislativa para criar responsabilização penal e hipótese de inafiançabilidade àqueles que tenham provocado incêndio em florestas, matas e demais formas de vegetação no âmbito do Estado de Goiás.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. Compete privativamente à União legislar sobre direito penal e direito processual penal, nos termos do art. 22, I, da Constituição Federal, inexistindo espaço de atuação dos entes subnacionais nesses campos específicos.

ADI 7712 MC-REF / GO

4. A criação de um tipo penal e o estabelecimento de hipótese de inafiançabilidade por meio de lei estadual consubstancia inconstitucionalidade formal manifesta e incontornável.

IV. DISPOSITIVO

5. Pedido julgado procedente.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a presidência do Senhor Ministro Roberto Barroso, na conformidade da ata de julgamento, por unanimidade de votos, converter o referendo da medida cautelar em julgamento de mérito, conhecer da ação direta de inconstitucionalidade e julgar procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 16, *caput*, parágrafo único, e 17 da Lei 22.978/2024, do Estado de Goiás, nos termos do voto do Relator.

Brasília, Sessão Virtual de 4 a 11 de outubro 2024.

Ministro GILMAR MENDES

Relator

Documento assinado digitalmente

14/10/2024

PLENÁRIO

**REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE 7.712 GOIÁS**

RELATOR	: MIN. GILMAR MENDES
REQTE.(S)	: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S)	: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS
INTDO.(A/S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DE GOIÁS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR): Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelo PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA, em face dos arts. 16, *caput*, parágrafo único, e 17 da Lei 22.978/2024, do Estado de Goiás.

Transcrevo os dispositivos impugnados:

Lei 22.978/2024, do Estado de Goiás

“Art. 16. Provocar incêndio em florestas, matas, demais formas de vegetação, pastagens, lavouras ou outras culturas, durante a vigência de situação de emergência ambiental ou calamidade decretada, expondo a perigo a vida, a integridade física, o patrimônio público ou privado, a ordem pública e a coletividade.

Pena – reclusão, de 4 (quatro) a 7 (sete) anos, e multa.

Parágrafo único. Se do incêndio resulta morte, lesão corporal grave, comprometimento do funcionamento de serviços públicos, prejuízo econômico relevante ou se ele decorre de ação coordenada:

Pena – reclusão, de 10 (dez) anos, e multa.

Art. 17. O crime previsto no art. 16 desta lei é inafiançável.”

ADI 7712 MC-REF / GO

A parte requerente narra que, conforme mensagem encaminhada pelo Governador do Estado de Goiás à Assembleia Legislativa local, os dispositivos ora questionados fazem parte de um diploma normativo voltado *“a reduzir e a conter os focos de incêndios criminosos em vegetações do território de Goiás”*.

Sustenta, em apertada síntese, que os Estados-membros não dispõem de competência para instituir tipo penal, *“mesmo que por espelhamento daqueles previstos na legislação federal”*, tendo em vista que o art. 22, I, da Constituição Federal outorga à União competência para legislar sobre direito penal.

Aponta que a União já estabeleceu criminalização a respeito da prática do incêndio. O art. 250 do Código Penal estipula que *“causar incêndio, expondo a perigo a vida, a integridade física ou o patrimônio de outrem”* configura crime apenado de 3 (três) a 6 (seis) anos de reclusão e multa. Já o art. 41 da Lei 9.605/1998 fixa que *“provocar incêndio em floresta ou em demais formas vegetais”* consubstancia crime, cuja pena varia de 2 (dois) a 4 (quatro) anos de reclusão.

Indica a existência de jurisprudência desta Suprema Corte no sentido da inconstitucionalidade de leis estaduais que criam tipos penais, sendo, pois, inadmissível lei estadual dispor sobre direito penal, ainda que por *“espelhamento da legislação federal”*.

Requer, em sede de medida cautelar, a suspensão dos efeitos dos arts. 16, *caput*, parágrafo único, e 17 da Lei 22.978/2024, do Estado de Goiás. No mérito, postula a procedência do pedido, para declarar a inconstitucionalidade dos dispositivos acima mencionados.

Em 19.9.2024, deferi o pedido de medida cautelar postulado, para suspender os dispositivos ora questionados. Na mesma oportunidade, requisitei informações aos órgãos dos quais emanou a lei e abri prazo para as manifestações do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República.

O GOVERNADOR DO ESTADO DE GOIÁS, ao prestar as informações que lhe foram requisitadas, afirma que os dispositivos impugnados (i) foram editados no exercício da competência material dos Estados para proteger

ADI 7712 MC-REF / GO

o meio ambiente e preservar as florestas, a fauna e a flora (CF, art. 23, VI e VII); (ii) visam a suprir a manifesta insuficiência da legislação federal a respeito da criminalização dos incêndios criminosos; (iii) fazem parte dessa jurisprudência do STF que tem conferido maior autonomia aos Estados (eDOC. 11).

A ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS, extemporaneamente, apresenta informações defendendo a constitucionalidade dos artigos impugnados (eDOC. 24).

O ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO manifesta-se pela procedência do pedido, nos termos da seguinte ementa:

“Direito Penal. Artigos 16, *caput* e parágrafo único, e 17 da Lei nº 22.978/2024, do Estado de Goiás. Criação de tipo penal, com pena de reclusão e multa, para quem provocar incêndio em florestas, matas, demais formas de vegetação, pastagens, lavouras ou outras culturas, durante a vigência de situação de emergência ambiental ou calamidade decretada, expondo a perigo a vida, a integridade física, o patrimônio público ou privado, a ordem pública e a coletividade. Inafiançabilidade do crime. Mérito. Usurpação da competência privativa da União para legislar sobre direito penal (artigo 22, inciso I, da Constituição Federal). Previsão de tipo penal em lei federal (artigo 250 do Código Penal e artigo 41 da Lei nº 9.605/1998). Súmula vinculante nº 46. Manifestação pela procedência do pedido.”(eDOC. 19)

O PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA reitera as razões lançadas na inicial e requer a procedência do pedido (eDOC. 22).

É o relatório.

14/10/2024

PLENÁRIO

**REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE 7.712 GOIÁS**

V O T O

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR): O deslinde da controvérsia posta na presente ação direta de inconstitucionalidade envolve a análise da possibilidade de entes subnacionais legislarem sobre direito penal e processual penal.

1) Questões processuais

De início, pontuo a legitimidade ativa do PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA para ajuizamento da presente ação direta de inconstitucionalidade, nos termos do art. 103, VI, da Constituição Federal.

Não foram arguidas preliminares. Presentes os requisitos de admissibilidade da ação direta, passo a apreciar o seu mérito.

Registro que a presente ação direta de inconstitucionalidade está devidamente instruída.

Foram prestadas as informações pelas autoridades competentes (eDOC.s 11 e 24) e colacionada a manifestação do Advogado-Geral da União (eDOC. 19) e juntado o parecer do Procurador-Geral da República (eDOC. 22).

Assim, estando a causa em condições de imediato julgamento e tendo em vista o princípio da economia processual, proponho a conversão do julgamento do referendo à cautelar em julgamento definitivo de mérito.

2) Competência legislativa para legislar sobre direito penal e processual penal

O cerne da questão em exame nesta ADI consiste em saber se o ente subnacional detém competência legislativa para criar responsabilização

ADI 7712 MC-REF / GO

penal àqueles que tenham provocado incêndios no âmbito do Estado de Goiás.

Entende o Governador do Estado de Goiás, responsável pela sanção dos dispositivos questionados, que os artigos ora impugnados consubstanciam normas que meramente espelham a legislação federal, sendo certo que o regramento estaria sujeito à competência comum a que alude o art. 23, VI e VII, da Constituição Federal.

A seu turno, o Procurador-Geral da República defende que as normas editadas pelo ente subnacional invadem esfera de competência privativa da União para legislar sobre **direito penal** (CF, art. 22, I).

A esse respeito, convém destacar que não é incomum nesta Corte, e também na doutrina especializada, o enfrentamento de dúvidas atinentes aos limites da competência legislativa dos entes federados. A questão se torna ainda mais intrincada em decorrência da incidência de mais de uma ordem jurídica sobre um mesmo território e, sobretudo, em razão da **aparente** vinculação de determinadas matérias a mais de um tipo de competência legislativa.

Para aferir em que catálogo de competências recai determinada questão e, portanto, determinar qual pessoa política possui prerrogativa para legislar sobre o assunto, deve ser feita uma **subsunção** da lei em relação aos artigos constitucionais que estabelecem os limites legiferantes de cada ente federado – ou seja, artigos 22, 23 e 24 da Constituição Federal.

Essa verificação é feita a partir de critérios interpretativos. Nos termos lecionados por Christoph Degenhart, o texto constitucional, ao descrever determinada matéria no catálogo de competências, pode elencar questões genéricas do cotidiano, como “*floresta*”, “*caça*”, “*pesca*”, “*fauna*”, “*conservação da natureza*” (CF, art. 24, VI) ou referir-se a campos específicos do Direito, como “*direito civil*”, “*direito penal*”, “*direito marítimo*” (CF, art. 22, I) (DEGENHART, Christoph, *Staatsrecht*, I, Heidelberg, 22. ed. 2006, p. 56-60).

Ao constatar-se uma aparente incidência de determinado assunto em mais de um tipo de competência, deve-se realizar interpretação que leve

ADI 7712 MC-REF / GO

em consideração duas premissas: (i) a intensidade da relação da situação fática normatizada com a estrutura básica descrita no tipo da competência em análise e, além disso, (ii) o fim primário a que se destina a norma, que possui direta relação com o *princípio da predominância de interesses* (DEGENHART, Christoph. *Staatsrecht, I*, Heidelberg, 22. ed. 2006, p. 56-60).

No presente caso, a parte requerente alega que o Estado teria invadido competência privativa da União para legislar sobre direito penal:

“Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, **penal**, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;”

Segundo Juarez Cirino dos Santos, o direito penal pode ser definido como “o setor do ordenamento jurídico que define crimes, comina penas e prevê as medidas de segurança aplicáveis aos autores das ações incriminadas” (SANTOS, Juarez Cirino dos. *Direito penal*. Curitiba: Lumen Juris, 2006, p. 3). As normas penais podem ser classificadas de inúmeras formas, consoante a doutrina (MARTINELLI, João Paulo Orsini; BEM, Leonardo Schmitt de. *Direito penal parte geral: lições fundamentais*. 7. ed. São Paulo: D’Plácido, 2022, p. 459 e ss.).

Nesse sentido, na parte que interessa para este caso, a norma penal incriminadora veicula dois comandos distintos: o primeiro proibitivo direcionado ao cidadão – *norma primária* –; o segundo dirigido ao magistrado obrigando-o a impor uma pena – *norma secundária* –; de modo que o enunciado legal veda uma determinada conduta e estabelece uma consequência, a pena, pela sua prática (MIR PUIG, Santiago. *Direito penal: fundamentos e teoria do delito*. São Paulo: Editora RT, 2007, p. 43).

Com efeito, na hipótese em exame, a mera leitura dos dispositivos ora impugnados evidencia o caráter penal de suas disposições. Isso porque, em relação ao art. 16, ao mesmo tempo que veda uma conduta – *provocar incêndio em florestas* etc –, fixa uma sanção de caráter penal como consequência pela infringência da norma proibitiva – *pena de reclusão de 4*

ADI 7712 MC-REF / GO

(quatro) a 7 (sete) anos e multa. No tocante ao art. 17, ao estipular a inafiançabilidade, estabeleceu um novo atributo ao crime criado pelo art. 16, tudo a demonstrar a característica penal das normas questionadas.

Não existe qualquer dúvida razoável de que a criação de uma norma penal incriminadora, em âmbito estadual, usurpa a competência privativa da União para legislar sobre direito penal, mesmo porque a competência comum para proteção e preservação ao meio ambiente mostra-se genérica frente àquela prevista no art. 22, I, da Constituição Federal. Além disso, a estrutura normativa impugnada ostenta integral adesão à competência para legislar sobre direito penal, o que afasta a possibilidade de atuação dos entes subnacionais.

De outro lado, é fato que, na ordem jurídica vigente, não se justifica a criação de um tipo penal local, na medida em que o interesse não se restringe à esfera estadual, mas, sim, nacional, o que, mais uma vez, demonstra a inadmissibilidade de exercício de tal competência pelos entes locais.

Ainda que fosse válido o argumento de que a legislação estadual consubstancia “*mero espelhamento*” da legislação federal, melhor sorte não assistiria ao Governo estadual por duas razões autônomas e distintas: (i) o art. 16 da Lei 22.978/2024, do Estado de Goiás, estabelece pena muito superior àquela prevista pela legislação federal – o art. 250 do Código Penal tipifica a conduta de “*causar incêndio, expondo a perigo a vida, a integridade física ou o patrimônio de outrem*”, estabelecendo pena de 3 (três) a 6 (seis) anos de reclusão; o art. 41 da Lei 9.605/1998 criminaliza a ação de “*provocar incêndio em floresta ou em demais formas de vegetação*”, cominando pena de 2 (dois) a 4 (quatro) de reclusão – e fixa novo elemento normativo do tipo; (ii) mesmo que reproduzindo a legislação federal, o Estado não detém competência para legislar sobre direito penal, até porque não há como cogitar que a legislação infraconstitucional criminal consubstancie norma de reprodução obrigatória, tal como sucede com algumas disposições da Constituição Federal.

Quanto ao disposto no art. 17 – que fixa a inafiançabilidade do crime de incêndio a que se refere o art. 16 da lei questionada – seja

ADI 7712 MC-REF / GO

considerando o preceito como norma processual penal, seja considerando-o como norma de direito penal material, ainda assim a competência legislativa privativa, quanto ao tema, é da União.

Nesses termos, a criação de um tipo penal e o estabelecimento de hipótese de inafiançabilidade por meio de lei estadual consubstancia inconstitucionalidade formal manifesta e incontornável.

3) Conclusão

Ante o exposto, **converto** o referendo da medida cautelar em julgamento de mérito, **conheço** da presente ação direta de inconstitucionalidade e **julgo procedente** o pedido, para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 16, *caput*, parágrafo único, e 17 da Lei 22.978/2024, do Estado de Goiás.

É como voto.

14/10/2024

PLENÁRIO

**REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE 7.712 GOIÁS**

RELATOR	: MIN. GILMAR MENDES
REQTE.(S)	: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S)	: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS
INTDO.(A/S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DE GOIÁS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS

VOTO

O Senhor Ministro **CRISTIANO ZANIN** (Vogal): Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Procurador-Geral da República em face do art. 16, *caput* e parágrafo único, além do art. 17 da Lei n. 22.978/2024 do Estado de Goiás. Eis os dispositivos impugnados:

Lei n. 22.978/2024 do Estado de Goiás

“Art. 16. Provocar incêndio em florestas, matas, demais formas de vegetação, pastagens, lavouras ou outras culturas, durante a vigência de situação de emergência ambiental ou calamidade decretada, expondo a perigo a vida, a integridade física, o patrimônio público ou privado, a ordem pública e a coletividade.

Pena – reclusão, de 4 (quatro) a 7 (sete) anos, e multa.

Parágrafo único. Se do incêndio resulta morte, lesão corporal grave, comprometimento do funcionamento de serviços públicos, prejuízo econômico relevante ou se ele decorre de ação coordenada:

Pena – reclusão, de 10 (dez) anos, e multa.

Art. 17. O crime previsto no art. 16 desta lei é inafiançável”.

ADI 7712 MC-REF / GO

Adoto o relatório elaborado pelo eminente Ministro Relator Gilmar Mendes.

O Brasil, de fato, enfrenta um cenário preocupante em relação aos incêndios, que não apenas devastam a biodiversidade, mas também comprometem a saúde e a segurança dos brasileiros. O Estado de Goiás, assim como outras regiões do país, tem enfrentado os efeitos devastadores desse fenômeno, exigindo um esforço conjunto e coordenado para a sua mitigação. Entretanto, a criação de normas que visam à proteção ambiental deve respeitar os limites da competência legislativa estabelecidos pela Constituição Federal, a fim de garantir a segurança jurídica e a harmonia entre as esferas federativas.

No presente caso, a Lei n. 22.978/2024 do Estado de Goiás instituiu, literalmente, um novo crime relacionado à provocação de incêndios. Apesar de se assemelhar aos delitos já instituídos pelo art. 250 do CP e pelo art. 41 da Lei de Crimes Ambientais (Lei n. 9.605/1998), os tipos penais descritos na Lei Estadual trazem novos elementos normativos e preveem sanção penal mais severa do que as Leis Federais.

Não obstante, a Constituição Federal, em seu art. 22, I, estabelece que compete privativamente à União legislar sobre direito penal. Ou seja, a referida norma estadual, ao criar novos tipos penais, invade a esfera de competência atribuída à União, padecendo, portanto, de inconstitucionalidade formal.

Posto isso, acompanho o eminente Relator, Ministro Gilmar Mendes, para converter o referendo da medida cautelar em julgamento de mérito e julgar procedente o pedido, declarando a inconstitucionalidade do art. 16, *caput* e parágrafo único, assim como do art. 17 da Lei n. 22.978/2024 do Estado de Goiás.

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

**REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE 7.712**

PROCED. : GOIÁS

RELATOR : MIN. GILMAR MENDES

REQTE.(S) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS

ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO
DE GOIÁS

INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE GOIÁS

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, converteu o referendo da medida cautelar em julgamento de mérito, conheceu da ação direta e julgou procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 16, *caput*, parágrafo único, e 17 da Lei 22.978/2024, do Estado de Goiás, nos termos do voto do Relator. Plenário, Sessão Virtual de 4.10.2024 a 11.10.2024.

Composição: Ministros Luís Roberto Barroso (Presidente), Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques, André Mendonça, Cristiano Zanin e Flávio Dino.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário