



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DE RONDÔNIA
TRIBUNAL DE JUSTIÇA



Tribunal Pleno Judiciário / Gabinete Des. Roosevelt Queiroz

Processo: 0800925-13.2019.8.22.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (95)

Relator: Des. ROOSEVELT QUEIROZ COSTA

Data distribuição: 03/04/2019 17:37:09

Data julgamento: 07/11/2022

Polo Ativo: MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE RONDONIA

Polo Passivo: ESTADO DE RONDONIA e outros

RELATÓRIO

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Procurador-Geral de Justiça contra a Lei Complementar n. 918 de 19/12/2016.

De acordo com a peça inaugural da ação constitucional apresentada pelo Procurador-Geral de Justiça, a norma impugnada é originária do Projeto de Lei Complementar n. 117/16, consubstanciado no pleito de garimpeiros que buscavam alterar o limite da área de proteção ambiental do Rio Madeira.

Diante disso, o projeto foi aprovado e encaminhado para o Governador do Estado, o qual, por sua vez, rejeitou a sanção da normativa, sob o fundamento de que a área ambiental que contava com 5.554,0884 hectares seria reduzida para 2.509,9021 hectares, ou seja, resultaria na diminuição de mais da metade da área protegida, descaracterizando-a como unidade de conservação.

Em consequente, o veto foi derrubado e foi aprovada a lei que reduziu substancialmente a área de preservação ambiental do Rio Madeira, mesmo diante da ausência de estudo técnico para aferir o potencial impacto ambiental com a supressão do espaço territorialmente protegido.

Desse modo, o Procurador-Geral de Justiça requereu a suspensão cautelar da Lei Complementar n. 918/2016 e, no mérito, a procedência total da ação, para declarar a inconstitucionalidade formal e material da Lei Complementar Estadual n. 918/2016, por inobservância dos arts. 1º, *caput*, 7º, 157, 158, III e V, 182, *caput* e §4º, 218, 221, IV, 222, 224, 232-C, I e IV, todos da Constituição Rondoniense, bem como do art. 225, *caput*, §1º, I, III, IV e VI e §2º, da Constituição da República (fls. 3/22)

Como forma de melhor instruir o feito antes do exame da medida cautelar, esta relatoria determinou a oitiva prévia do Estado de Rondônia, cujas informações vieram aos autos (fl.133).

Em resposta, a Procuradoria-Geral do Estado manifestou-se nos seguintes termos:

a) a inconstitucionalidade se examina com observação do vício de iniciativa e, em relação a esse ponto, a norma impugnada encontra-se em consonância com o art. 39, *caput*, da Constituição Estadual;

b) o fato de a EC n. 126/2018 ter inserido o Poder Legislativo apenas após a feitura da lei não significa que somente o Governador pudesse propor modificações;

c) é desnecessário prévio estudo técnico para a desafetação de parte da APA, pois tal exigência aplica-se unicamente às unidades de conservação, e não há inconstitucionalidade material;

d) ausência de ofensa ao princípio da vedação ao retrocesso ambiental;

e) inexistência de ofensa ao princípio da precaução (fls.143/160).

Logo após, considerando a complexidade da matéria com reflexos socioambientais na região do Rio Madeira, foi concedida a medida cautelar para suspender a aplicabilidade da Lei Complementar n. 918/2016 (fls.168/189)

A Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia apresentou manifestação e pugnou pela total improcedência da ação (fls.239/261).

Em nova manifestação (fls.283/298), a Procuradoria-Geral do Estado de Rondônia manifestou-se pela procedência da ação para que seja declarada a inconstitucionalidade da Lei Complementar n. 918/2016. Justificou que a norma impugnada possui conteúdo normativo já declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal.

A douta Procuradoria de Justiça, no Parecer ministerial nº 6893/2021 (fls.265/281), opina pela declaração de inconstitucionalidade da Normativa estadual sob nº 918/2016.

É o relatório.

VOTO

DESEMBARGADOR ROOSEVELT QUEIROZ COSTA

Inicialmente, cumpre destacar que o processo encontra cabimento nos arts. 87 e 88 da Constituição do Estado de Rondônia, e a competência para o julgamento é do órgão Pleno, considerando a existência da legitimidade e interesse processual.

Logo, o julgamento, neste momento, é medida de rigor.

A norma impugnada pelo Procurador-Geral de Justiça é disciplinada com os termos a seguir transcritos:

LEI COMPLEMENTAR Nº 918, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2016.

Altera dispositivos da Lei Complementar nº 633, de 13 de setembro de 2011.

Art. 1º. O caput do artigo 4º e os §§ 1º e 2º, todos da Lei Complementar nº 633, de 13 de setembro de 2011, que "Dispõe sobre a exclusão de áreas da Estação Ecológica Estadual Serra Três Irmãos, da Área de Proteção Ambiental Rio Madeira, da Floresta Estadual de Rendimento Sustentado do Rio Vermelho - C e da Reserva Extrativista Jacy-Paraná e destina tais áreas para formação do lago artificial da barragem da Usina Hidrelétrica de Santo Antônio", passam a vigorar com a seguinte redação:

Art. 4º. A Área de proteção Ambiental Rio Madeira passa a ter área de 2.557,04 hectares, com seus limites descritos em duas áreas pelo seguinte memorial, conforme descrição nos parágrafos abaixo:

§ 1º. A primeira área de que trata o caput deste artigo tem seus limites descritos pelo seguinte memorial, produzido a partir das bases de dados digitais cartográficas e fundiárias da SEDAM: inicia-se a descrição deste perímetro no vértice P4A, de coordenadas N 9.039.144,807 m. e E 399.982,228 m., situado no ponto mais ao norte da APA do Rio Madeira e na margem direita do referido rio. Deste, segue com azimute de 179°51'45" e distância de 3.686,97m., até o vértice P5, de coordenadas N 9.035.457,849 m. e E 399.991,076 m.; deste, segue com azimute de 269°51'41" e distância de 1.161,22m., até o vértice P6, de coordenadas N 9.035.455,038 m. e E 398.829,863 m. localizado na margem direita do Rio Madeira; deste, segue pela margem direita do Rio Madeira, sentido montante, numa distância de 7.958,53m, até o vértice 3, de coordenadas N 9.028.702,387 m. e E 398.691,825 m. localizado na interseção do limite da DUP do canteiro de obra da UHE Santo Antônio com a margem direita do Rio Madeira; deste, segue com azimute de 317°22'39" e distância de 1.034,19 m., confrontando neste trecho com a área da DUP do canteiro de obra da UHE Santo Antônio, até o vértice 2, de coordenadas N 9.029.463,376 m. e E 397.991,510 m.; deste, segue com azimute de 296°19'47" e distância de 788,92 m., confrontando neste trecho com a área da DUP do canteiro de obra da UHE Santo Antônio, até o vértice 1, de coordenadas N 9.029.813,290 m. e E 397.284,438 m. localizada na interseção do

limite a área da DUP do canteiro de obra da UHE Santo Antônio com o limite da APA do Rio Madeira deste, segue com azimute de 359°39'06" e distância de 9.331,69 m., até o vértice P-4B, de coordenadas N 9.039.144,808 m. e E 397.227,716 m.; deste, segue com azimute de 90°00'00" e distância de 2.754,51 m., até o vértice P4A, de coordenadas N 9.039.144,807 m. e E 399.982,228 m.; ponto inicial da descrição deste perímetro. Todas as coordenadas aqui descritas estão no Sistema UTM, referenciadas ao Meridiano Central 63° WGr, tendo como o Datum o SAD-69. § 2º. A segunda área de que trata o caput deste artigo tem seus limites descritos pelo seguinte memorial, produzido a partir das bases de dados digitais cartográficas e fundiárias da SEDAM: inicia-se a descrição deste perímetro no vértice 5, de coordenadas N 9.028.162,756 m. e E 398.371,239 m., situado no limite da área da DUP do canteiro de obra da UHE Santo Antônio com o limite da APA do Rio Madeira, deste, segue com azimute de 183°35'55" e distância de 1.126,89 m., pelo limite a APA do Rio Madeira, até o vértice P8, de coordenadas N 9.027.038,088 m. e E 398.300,507 m.; deste, segue com azimute de 269°51'28" e distância de 855,46 m., pelo limite a APA do Rio Madeira, até o vértice P9, de coordenadas N 9.027.035,966 m. e E 397.445,047 m.; deste, segue com azimute de 179°51'26" e distância de 1.443,56 m., pelo limite a APA do Rio Madeira, até o vértice P10, de coordenadas N 9.025.592,407 m. e E 397.448,645 m.; deste, segue com azimute de 269°51'21" e distância de 1.924,73 m., pelo limite a APA do Rio Madeira, até o vértice P11, de coordenadas N 9.025.587,562 m. e E 395.523,921 m.; deste, segue com azimute de 359°51'17" e distância de 158,50 m., pelo limite a APA do Rio Madeira, até o vértice 25, de coordenadas N 9.025.746,057 m. e E 395.523,519 m.; deste, segue com azimute de 47°28'31" e distância de 66,90 m., confrontando neste trecho com área da DUP do canteiro de obra da UHE Santo Antônio, até o vértice 25, de coordenadas N 9.025.791,272 m. e E 395.572,820 m.; deste, segue com azimute de 22°03'45" e distância de 109,90 m., confrontando neste trecho com área da DUP do canteiro de obra da UHE Santo Antônio, até o vértice 24, de coordenadas N 9.025.893,128 m. e E 395.614,102 m.; deste, segue com azimute de 49°04'52" e distância de 6,29 m., confrontando neste trecho com área da DUP do canteiro de obra da UHE Santo Antônio, até o vértice 23, de coordenadas N 9.025.897,246 m. e E 395.618,852 m.; deste, segue com azimute de 73°21'57" e distância de 13,71 m., confrontando neste trecho com área da DUP do canteiro de obra da UHE Santo Antônio, até o vértice 22, de coordenadas N 9.025.901,171 m. e E 395.631,992 m.; deste, segue com azimute de 89°36'03" e distância de 12,08 m., confrontando neste trecho com área da DUP do canteiro de obra da UHE Santo Antônio, até o vértice 21, de coordenadas N 9.025.901,256 m. e E 395.644,074 m.; deste, segue com azimute de 93°37'12" e distância de 276,57 m., confrontando neste trecho com área da DUP do canteiro de obra da UHE Santo Antônio, até o vértice 20, de coordenadas N 9.025.883,793 m. e E 395.920,088 m.; deste, segue com azimute de 89°37'45" e distância de 224,25 m., confrontando neste trecho com área da DUP do canteiro de obra da UHE Santo Antônio, até o vértice 19, de coordenadas N 9.025.885,245 m. e E 396.144,334 m.; deste, segue com azimute de 72°36'00" e distância de 68,15 m., confrontando neste trecho com área da DUP do canteiro de obra da UHE Santo Antônio, até o vértice 18, de coordenadas N 9.025.905,624 m. e E 396.209,363 m.; deste, segue com azimute de 54°07'37" e distância de 172,87 m., confrontando neste trecho com área da DUP do canteiro de obra da UHE Santo Antônio, até o vértice 17, de

coordenadas N 9.026.006,924 m. e E 396.349,442 m.; deste, segue com azimute de 85°03'43" e distância de 72,05 m., confrontando neste trecho com área da DUP do canteiro de obra da UHE Santo Antônio, até o vértice 16, de coordenadas N 9.026.013,126 m. e E 396.421,226 m.; deste, segue com azimute de 340°36'43" e distância de 26,01 m., confrontando neste trecho com área da DUP do canteiro de obra da UHE Santo Antônio, até o vértice 15, de coordenadas N 9.026.037,664 m. e E 396.412,591 m.; deste, segue com azimute de 274°36'41" e distância de 16,01 m., confrontando neste trecho com área da DUP do canteiro de obra da UHE Santo Antônio, até o vértice 14, de coordenadas N 9.026.038,951 m. e E 396.396,631 m.; deste, segue com azimute de 264°47'12" e distância de 62,58 m., confrontando neste trecho com área da DUP do canteiro de obra da UHE Santo Antônio, até o vértice 13, de coordenadas N 9.026.033,265 m. e E 396.334,305 m.; deste, segue com azimute de 235°30'51" e distância de 177,55 m., confrontando neste trecho com área da DUP do canteiro de obra da UHE Santo Antônio, até o vértice 12, de coordenadas N 9.025.932,737 m. e E 396.187,959 m.; deste, segue com azimute de 258°45'50" e distância de 29,11 m., confrontando neste trecho com área da DUP do canteiro de obra da UHE Santo Antônio, até o vértice 11, de coordenadas N 9.025.927,066 m. e E 396.159,411 m.; deste, segue com azimute de 341°33'15" e distância de 298,74 m., confrontando neste trecho com área da DUP do canteiro de obra da UHE Santo Antônio, até o vértice 10, de coordenadas N 9.026.210,460 m. e E 396.064,886 m.; deste, segue com azimute de 56°43'50" e distância de 286,55 m., confrontando neste trecho com área da DUP do canteiro de obra da UHE Santo Antônio, até o vértice 9, de coordenadas N 9.026.367,655 m. e E 396.304,471 m.; deste, segue com azimute de 85°25'08" e distância de 513,22 m., confrontando neste trecho com área da DUP do canteiro de obra da UHE Santo Antônio, até o vértice 8, de coordenadas N 9.026.408,645 m. e E 396.816,048 m.; deste, segue com azimute de 40°40'22" e distância de 2.205,82 m., confrontando neste trecho com área da DUP do canteiro de obra da UHE Santo Antônio, até o vértice 7, de coordenadas N 9.028.081,635 m. e E 398.253,668 m.; deste, segue com azimute de 50°27'56" e distância de 71,08 m., confrontando neste trecho com área da DUP do canteiro de obra da UHE Santo Antônio, até o vértice 6, de coordenadas N 9.028.126,877 m. e E 398.308,484 m.; deste, segue com azimute de 60°14'30" e distância de 72,29 m., confrontando neste trecho com área da DUP do canteiro de obra da UHE Santo Antônio, até o vértice 5, de coordenadas N 9.028.162,756 m. e E 398.371,239 m.; ponto inicial da descrição deste perímetro. Todas as coordenadas aqui descritas estão no Sistema UTM, referenciadas ao Meridiano Central 63° WGr , tendo como o Datum o SAD-69."

Art. 2º. Esta Complementar entra em vigor na data de sua publicação.
(destaquei)

Consoante razões expostas na petição da ação direta de inconstitucionalidade, em síntese, o membro do Ministério Público alega

a) inconstitucionalidade formal da Lei Complementar n. 918/2016, tendo em vista o vício de iniciativa, pois, há época de sua promulgação, a competência dessa espécie de desafetação era do Poder Executivo, além da ausência de estudo técnico e

falta de conhecimento dos órgãos públicos de proteção ao meio ambiente e sem a autorização das entidades ambientais fiscalizadoras, inobservado o devido processo legislativo, que exige estudo prévio;

b) inconstitucionalidade material, por infringência do princípios do usuário pagador, proibição do retrocesso socioambiental, da precaução, solidariedade intergeracional, interesse público e proteção da confiança;

c) aprovação da lei sem estudo prévio de impacto ambiental, com vista a satisfazer o interesse apenas dos garimpeiros, e

d) necessidade de medida cautelar para suspensão da eficácia da lei, tendo em vista que altera o perímetro da Área de Proteção Ambiental – APA, ferindo normas constitucionais.

Para melhor compreensão do contexto fático abrangido pela norma impugnada, em breve resumo, verifica-se que a Lei Complementar n. 918, de 19/12/2016, alterou o limite da área de proteção ambiental do Rio Madeira, resultando na supressão da área referida, que contava com 5.554,0884 hectares e foi reduzida para 2.509,9021 hectares, evidenciando, portanto, uma diminuição expressiva em mais da metade, o que, por sua vez, a descaracterizou como unidade de conservação.

Pois bem. A garantia do meio ambiente sadio e preservado possui previsão constitucional, considerando que pertence a todas as pessoas por ter natureza de direito difuso, e é dever do ente público e da sociedade a sua preservação, conforme dispositivo legal a seguir destacado:

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

VIII - manter regime fiscal favorecido para os biocombustíveis destinados ao consumo final, na forma de lei complementar, a fim de assegurar-lhes tributação inferior à incidente sobre os combustíveis fósseis, capaz de garantir diferencial competitivo em relação a estes, especialmente em relação às contribuições de que tratam a alínea "b" do inciso I e o inciso IV do caput do art. 195 e o art. 239 e ao imposto a que se refere o inciso II do caput do art. 155 desta Constituição. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 123, de 2022)
(http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/em)

Como visto, o objeto desta ADIn (Área de Proteção Ambiental do Rio Madeira) corresponde a um espaço territorial protegido por meio da edição de normas ambientais, o que, por sua vez, já estabelece que qualquer modificação deve ser precedida de lei, nos termos do art.225, §1º, III, CF/88.

Portanto, a edição de norma para reger os casos de alteração ou supressão das respectivas áreas torna-se um requisito de natureza formal.

Sobre a temática, é cediço que a legislação ambiental preleciona que a Área de Proteção Ambiental (APA) classifica-se como unidade de conservação da espécie sustentável, a qual permite o uso direto e indireto, de consumo e coleta, de acordo com previsão legal, *in verbis*:

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.

Assim, o conceito de Unidades de Conservação possui amparo na Lei n.9.985/00:

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;

Partindo desse pressuposto, a área de proteção ambiental correspondente ao objeto desta ação constitucional possui previsão no art.15 da Lei n.9.985/00, em que é conceituada como uma área extensa, com atributos abióticos e bióticos, constituída em terras de natureza pública ou privada, e pode haver normas e restrições de sua utilização pelo particular.

No caso em apreço, a Lei Complementar Estadual nº 918/2016, promulgada pelo Poder Legislativo Estadual, alterou norma anterior que havia sido criada pelo Governador do Estado de Rondônia, qual seja, a Lei Complementar n. 633, de 13 de setembro de 2011 (Id. 5669407 - pág. 4), cujo teor refere-se à redução de áreas de proteção ambiental, de modo que foram redefinidos os limites geográficos, em razão de que seriam inundadas por lago artificial formado pela barragem da Usina Hidroelétrica de Santo Antônio.

Nesse aspecto é que se fundamenta notório vício de iniciativa (inconstitucionalidade formal) na edição da norma impugnada.

A princípio, denota-se que a lei foi promulgada pela Casa Legislativa no ano de 2016, de modo que à época não havia previsão da respectiva competência de modificação de área ambiental pelos parlamentares na Constituição Estadual, e tal atribuição foi acrescida tão somente com o advento da Emenda Constitucional nº 126 de 21/03/2018, portanto, a atribuição foi inserida na Carta Rondoniense após transcorridos 2 anos da norma ora impugnada, conforme a seguir transcrito:

SEÇÃO III

DAS ATRIBUIÇÕES DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

Art. 30. Cabe à Assembleia Legislativa, com a sanção do Governador do Estado, dispor sobre todas as matérias de competência do Estado, especialmente sobre:

I - sistema tributário, arrecadação e distribuição de rendas;

II - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívidas públicas, e fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado, na forma dos artigos 46 e 49 desta Constituição e do inciso I do artigo 24 da Constituição Federal; (NR dada pela EC nº 67, de 10/11/2009 – D.O.E. nº 1371, de 19/11/2009)

III - planos e programas estaduais de desenvolvimento, em conformidade com os planos e programas nacionais;

IV - normas gerais para a exploração ou concessão, bem como para a fixação de tarifas ou preços dos serviços públicos;

V - criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas;

VI - normas gerais sobre doação, venda, cessão, permuta, arrendamento ou aquisição de bens públicos;

VII - transferência temporária da sede do governo;

VIII - organização judiciária do Ministério Público, da Defensoria Pública e do Tribunal de Contas do Estado;

IX - criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios; X - instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;

XI - organização, garantias, direitos e deveres das polícias;

XII - escolha dos Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado, observado o art. 49, § 2º, II desta Constituição

XIII - criação, alteração, incorporação e extinção de unidades de conservação e reservas ambientais de qualquer natureza. (Acrescido pela EC nº 126, de 21/03/2018 - DO-e-AL.E. nº 52, de 28/03/2018) (destaquei)

Com tais fundamentos, a Suprema Corte não tem admitido a aplicação da constitucionalidade superveniente, visto que a lei impugnada deve ser apreciada à luz do preceito constitucional estadual que vigorava à época, conforme ementa a seguir:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. AMB. Lei nº 12.398/98-Paraná. Decreto estadual nº 721/99. Edição da EC nº 41/03. Substancial alteração do parâmetro de controle. Não ocorrência de prejuízo. Superação da jurisprudência da Corte acerca da matéria. Contribuição dos inativos. Inconstitucionalidade sob a EC nº 20/98. Precedentes.

1. Em nosso ordenamento jurídico, não se admite a figura da constitucionalidade superveniente. Mais relevante do que a atualidade do parâmetro de controle é a constatação de que a inconstitucionalidade persiste e é atual, ainda que se refira a dispositivos da Constituição Federal que não se encontram mais em vigor. Caso contrário, ficaria sensivelmente enfraquecida a própria regra que proíbe a convalidação.

2. A jurisdição constitucional brasileira não deve deixar às instâncias ordinárias a solução de problemas que podem, de maneira mais eficiente, eficaz e segura, ser resolvidos em sede de controle concentrado de normas.

3. A Lei estadual nº 12.398/98, que criou a contribuição dos inativos no Estado do Paraná, por ser inconstitucional ao tempo de sua edição, não poderia ser convalidada pela Emenda Constitucional nº 41/03. E, se a norma não foi convalidada, isso significa que a sua inconstitucionalidade persiste e é atual, ainda que se refira a dispositivos da Constituição Federal que não se encontram mais em vigor, alterados que foram pela Emenda Constitucional nº 41/03. Superada a preliminar de prejudicialidade da ação, fixando o entendimento de, analisada a situação concreta, não se assentar o prejuízo das ações em curso, para evitar situações em que uma lei que nasceu claramente inconstitucional volte a produzir, em tese, seus efeitos, uma vez revogada as medidas cautelares concedidas já há dez anos. (ADI 2158, Rel. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 15/09/2010, DJe-

Não bastasse isso, já é pacífico o entendimento do Supremo Tribunal Federal de que é inadmissível a convalidação superveniente de norma que já nasceu formalmente inconstitucional:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. PROCESSO LEGISLATIVO NO ÂMBITO ESTADUAL. ART. 70, §2º, CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. VÍCIO DE INICIATIVA DE PROJETO DE LEI. SANÇÃO DO PODER EXECUTIVO. AUSÊNCIA DE CONVALIDAÇÃO PROCESSUAL DO VÍCIO DE INICIATIVA. PRECEDENTES. PROCEDÊNCIA. INCIDÊNCIA DA REGRA DO ART. 27 DA LEI 9.868/99. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO. SITUAÇÃO DE TUTELA DA SEGURANÇA JURÍDICA E EXCEPCIONAL INTERESSE SOCIAL.

1. **Sanção executiva não tem força normativa para sanar vício de inconstitucionalidade formal, mesmo que se trate de vício de usurpação de iniciativa de prerrogativa institucional do Chefe do Poder Executivo. O processo legislativo encerra a conjugação de atos complexos derivados da vontade coletiva de ambas as Casas do Congresso Nacional acrescida do Poder Executivo. Precedentes.**

2. Os limites da auto-organização política não podem violar a arquitetura constitucional estruturante. O processo legislativo encerra complexo normativo de edificação de espécies normativas de reprodução obrigatória. Nesse sentido, a interpretação jurídica adscrita ao art. 25 da Constituição Federal (ADI 4.298, ADI 1.521, ADI 1.594. ADI 291).

3. Norma originária de conformação do processo legislativo estadual com vigência há mais de três décadas. A modulação dos efeitos da decisão, no caso, apresenta-se como necessária para a tutela adequada da confiança legítima que resultou na prática de atos com respaldo em autoridade aparente das leis publicadas e observa a boa-fé objetiva enquanto princípio geral de direito norteador das decisões judiciais.

4. **Ação direta de inconstitucionalidade procedente, com atribuição de modulação dos efeitos da decisão.** (ADI 6337, Relª WEBER, Rosa, Tribunal Pleno, julgado em 24/8/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-255, div. 21/10/2020, pub. 22/10/2020 — destaquei)

Concludentemente, infere-se que, à época da edição da Norma Complementar n. 918/2016, a iniciativa era reservada ao Chefe do Poder Executivo, e ocorreu a usurpação, pela Casa Legislativa, da referida competência para legislar sobre a matéria, de acordo com a previsão da Constituição do Estado de Rondônia, com redação em vigor à época, *in verbis*:

Art.39 - § 1º - São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que: [...]

II - disponham sobre:

[...]

d) criação, estruturação e atribuição das Secretarias de Estado e Órgãos do Poder Executivo.”

Seção II

Das Atribuições do Governador do Estado Art. 65. Compete privativamente ao Governador do Estado:

I - representar o Estado perante o Governo da União e as Unidades da Federação, bem como em suas relações jurídicas, políticas e administrativas, exercendo com o auxílio dos Secretários de Estado a direção superior da administração estadual;

VII - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração do Estado na forma da lei.

Outro ponto que merece destaque, é que a LCE 633/2011, a qual foi alterada pela norma impugnada, referendou as diferentes unidades de conservação, a exemplo da Estação Ecológica Estadual (art. 1º, 2º), Área de Proteção Ambiental Rio Madeira (art. 3º, 4º), Floresta Estadual de Rendimento Sustentado do Rio Vermelho (art. 7º) e Reserva Extrativista Jacy-Paraná (art. 8º).

De outro lado, a LC n. 918/2016 (objeto desta Adin) normatizou de forma parcial a legislação originária (LCE 633/2011), o que refletiu em supressão apenas da Área de Proteção Ambiental Rio Madeira, e, ainda assim, ensejaria a participação da comunidade local estabelecida pela Lei Federal n. 9.985/2000:

Art. 15 [...]

§ 5º A Área de Proteção Ambiental disporá de um Conselho presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes dos órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e da população residente, conforme se dispuser no regulamento desta Lei.”

Art. 26. Quando existir um conjunto de unidades de conservação de categorias diferentes ou não, próximas, justapostas ou sobrepostas, e outras áreas protegidas públicas ou privadas, constituindo um mosaico, a gestão do conjunto deverá ser feita de forma integrada e participativa, considerando-se os seus distintos objetivos de conservação, de forma a compatibilizar a presença da biodiversidade, a valorização da sociodiversidade e o desenvolvimento sustentável no contexto regional.”

Portanto, considerando que houve a supressão de mais da metade da área de proteção ambiental da região (5.554,0884 hectares para 2.509,9021 hectares) com o advento da lei impugnada, é inegável que está configurado o vício formal de procedimento para a respectiva modificação, em razão da ausência de alguma

espécie de estudo técnico ou consulta pública, sobretudo se considerado o eventual impacto da degradação ambiental, com a redução da proteção ambiental, o que infringe a disposição da normativa que rege as unidades de conservação, *in verbis*:

Lei n. 9.985/2000

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

[...]

§ 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.

Logo, a participação efetiva da comunidade local, considerando o uso sustentável da unidade de Área de Proteção Ambiental, deve ocorrer não apenas para a sua criação como também no caso de supressão, visto que é necessário resguardar a proteção ambiental e gestão coletiva da área, de acordo com os preceitos instituídos pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação:

Lei Federal n. 9.985/2000

Art. 1º Esta Lei institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, estabelece critérios e normas para a criação, implantação e **gestão das unidades de conservação**.

Art. 5º O SNUC será regido por diretrizes que:

[...]

III - **assegurem a participação efetiva das populações locais na criação, implantação e gestão das unidades de conservação;**

Ad argumentandum, o próprio diploma legal ambiental que regulamenta as unidades de conservação dispõe que eventuais modificações nas dimensões da área ambiental devem ser precedidas de estudos técnicos que possam revelar os eventuais riscos de atividades efetivas ou potencialmente poluidoras, a exemplo do caso analisado, que retrata a liberação da área para o uso de exploração de atividades minerais (garimpo).

Sobre o assunto, colaciono entendimento do Supremo Tribunal Federal:

MEIO AMBIENTE - RESERVA EXTRATIVISTA - CONFLITO DE INTERESSE - COLETIVO VERSUS INDIVIDUAL. Ante o estabelecido no artigo 225 da Constituição Federal, conflito entre os interesses individual e coletivo resolve-se a favor deste último. **PROPRIEDADE - MITIGAÇÃO.** O direito de propriedade não se revela absoluto. Está relativizado pela Carta da República - artigos 5º, incisos XXII, XXIII e XXIV, e 184. **ATO ADMINISTRATIVO - PRESUNÇÃO.** Os atos administrativos gozam da presunção de merecimento. **RESERVA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL - CRIAÇÃO - ALTERAÇÃO - SUPRESSÃO.** A criação de reserva ambiental faz-se mediante ato administrativo, surgindo a lei como exigência formal para a alteração ou a supressão - artigo 225, inciso III, do Diploma Maior. **RESERVA AMBIENTAL - CONSULTA PÚBLICA E ESTUDOS TÉCNICOS.** O disposto no § 2º do artigo 22 da Lei nº 9.985/2000 objetiva identificar a localização, a dimensão e os limites da área da reserva ambiental. **RESERVA EXTRATIVISTA - CONSELHO DELIBERATIVO GESTOR - OPORTUNIDADE.** A implementação do conselho deliberativo gestor de reserva extrativista ocorre após a edição do decreto versando-a. **RESERVA EXTRATIVISTA - REFORMA AGRÁRIA - INCOMPATIBILIDADE.** Não coabitam o mesmo teto, sob o ângulo constitucional, reserva extrativista e reforma agrária. **RESERVA EXTRATIVISTA - DESAPROPRIAÇÃO - ORÇAMENTO.** A criação de reserva extrativista prescinde de previsão orçamentária visando satisfazer indenizações. (MS 25284, Rel.: Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julg. 17/6/2010, DJe-149, div. 12/8/2010, pub. 13-/8/2010 EMENT VOL-02410-02 PP-00298 – destacamos)

Com todos os fundamentos esboçados, a inconstitucionalidade formal está devidamente demonstrada.

No segundo momento, passo à aferição da inconstitucionalidade material.

Como já alicerçado nas discussões que envolvem a matéria ambiental, sabe-se que a proteção do meio ambiente é garantia de toda a coletividade – visto ser um dos preceitos fundamentais a fim de se evitar o retrocesso socioambiental, que é um princípio implícito no ordenamento jurídico.

Pois bem. Como bem assentado pelo douta Procuradoria de Justiça, a modificação da área ambiental visou possibilitar a expansão da exploração mineral na região do Rio Madeira (garimpo).

Para enriquecer o debate, trago a digressão temporal das legislações acerca da atividade de mineração ao longo do Rio Madeira, que havia sido vedada pelo Chefe do Executivo, conforme Decreto Estadual n. 5.197, de 29 de julho de 1991, o qual dispõe:

Art. 1º - Ficam suspensas todas e quaisquer atividades de extração de minério ou garimpagem no segmento do Rio Madeira compreendido pela Cachoeira Santo Antônio e a divisa interestadual de Rondônia com o Estado do Amazonas.

No mesmo sentido, foi editada a Lei n. 3.905, de 20 de setembro de 2016, que suspendeu a autorização de licença de atividades de extração de minério ou garimpagem. Veja-se (Id. 5669411 — pág. 3):

Art. 1º Ficam suspensas todas as licenças de quaisquer atividades de extração de minério ou garimpagem no segmento do Rio Madeira no perímetro da Usina Hidroelétrica Santo Antônio até 5 (cinco) quilômetros abaixo da ponte, compreendendo o leito e suas margens direita e esquerda.

Posteriormente, a partir do Decreto n. 25.780, de janeiro de 2021, a garimpagem de ouro no Rio Madeira havia sido novamente regulamentada e liberada pelo Chefe do Poder Executivo.

Todavia, em recente apreciação pelo Pleno deste Tribunal de Justiça, houve julgamento de Adin que declarou a inconstitucionalidade do Decreto n. 25.780, de janeiro de 2021, e foi mantida, portanto, a proibição das atividades minerais na respectiva área, com ementa a seguir:

ADI. Rio madeira. Garimpo. Degradação ambiental. Decreto do executivo. Suspensão. Novo decreto executivo. Licenciamento ambiental. Uso de substância química. Efeitos nocivos. Autorização. Poder regulamentador. Inovação. Rio e RESEX federais. Interesse da união. Inconstitucionalidade manifesta.

É inconstitucional o decreto do Poder Executivo que autoriza a exploração garimpeira no Rio Madeira e torna sem efeito ato anterior, que, lastreado em legislação federal vigente, suspendia a atividade atentatória ao dever de preservação do ecossistema, se a lavra de ouro se dá em rio federal, e a disposição legal inova ao dispor sobre matéria reservada à lei em sentido estrito, extrapolando o poder regulamentar da espécie, ao liberar o uso de substâncias químicas de efeitos deletérios ao meio ambiente e vulnerar pacto internacional aos fins de redução de poluentes. (TJRO — Adin nº 0800253-97.2022.8.22.0000, Rel. Des. LAGOS, Daniel Ribeiro, j.18/7/2022)

Assim, nesta ação não será discutido o aspecto de desenvolvimento econômico pelas atividades minerais na respectiva área, haja vista a declaração de inconstitucionalidade formal do Decreto n. 25.780, de janeiro de 2021.

Na espécie, em análise da LC 918/2016, verifica-se que não há como afastar o reconhecimento da inconstitucionalidade material, pois a edição da norma reduziu a proteção dos limites geográficos da área ambiental em fração superior a 50% por cento, o que é considerado um verdadeiro retrocesso ambiental.

Segundo o Supremo Tribunal Federal, a vedação do princípio do retrocesso ambiental encontra amparo constitucional e pode ser assim conceituado:

[...]

A mera revogação de normas operacionais fixadoras de parâmetros mensuráveis necessários ao cumprimento da legislação ambiental, sem sua substituição ou atualização, aparenta comprometer a observância da Constituição Federal, da legislação vigente e de compromissos internacionais (ADPF 747 MC/DF, ADPF 748 MC/DF e ADPF 749 MC/DF — destaquei)

Em consonância, colaciono a fundamentação esboçada pela Procuradoria de Justiça:

[...]

No caso em apreço, em razão da significativa diminuição da área especialmente protegida, há patente violação ao princípio da proibição do retrocesso ecológico, também conhecido como efeito cliquet.

O Princípio da Proibição do Retrocesso Ecológico pressupõe que a salvaguarda do meio ambiente tem caráter irretroativo, e não pode admitir o recuo para níveis de proteção inferiores aos anteriormente consagrados, a menos que as circunstâncias de fato sejam significativamente alteradas.

O princípio da proibição do retrocesso ecológico se estabelece como garantia constitucional, e para dar efetividade às normas de direito ambiental que garantem a aplicabilidade imediata das garantias fundamentais do direito ao meio ambiente equilibrado encontra-se disposto no artigo 225 da Constituição Federal de 1988 que, por sua vez, repete-se na Constituição Estadual, em seu artigo 218.

Diante disso, infringir o citado princípio, cuja guarida está constitucionalmente protegida, torna inconstitucional qualquer medida que, sem a criação de alternativa ou compensação, anula ou revoga o direito protegido.

Ademais, também houve a violação dos princípios da prevenção e da precaução, considerando que a redução excessiva da área de proteção da unidade de conservação pode gerar danos irreversíveis ao meio ambiente.

Comungando do mesmo entendimento, ao rever seu anterior posicionamento na apreciação da medida cautelar, o Estado de Rondônia também se manifestou pela procedência da ação direta de inconstitucionalidade:

[...]

Feitas essas considerações, cumpre observar que, no caso, o projeto de lei que resultou nos dispositivos legais ora impugnados não foi precedido de nenhum estudo técnico relativo à desafetação que se pretende fazer na Área de Proteção Ambiental Rio Madeira. É dizer: simplesmente não há qualquer informação quanto aos impactos ambientais negativos da desafetação pretendida.

Portanto, embora pareçam evidentes e elevados os riscos ambientais impostos pelos dispositivos legais ora impugnados – que, lembre-se, preveem a supressão de mais da metade da Área de Proteção Ambiental Rio Madeira –, sua aprovação não foi precedida de nenhum estudo técnico, em grave afronta aos deveres de prevenção e precaução emanados do art. 225, parágrafo 1º, inciso IV, da Constituição Federal, reproduzido nos arts. 208 e 209, inciso VI, da Constituição Estadual.

Some-se a isso o fato de que a Lei Complementar Estadual nº 918/2016 não prevê nenhuma compensação ambiental em contrapartida à desafetação que pretende realizar, a exemplo da criação de outras Unidades de Conservação, de modo a garantir, de forma minimamente efetiva, o mesmo patamar de proteção ambiental atualmente existente, seja do ponto de vista qualitativo, seja do ponto de vista quantitativo.

Por conta do princípio da vedação ao retrocesso ambiental, veda-se, portanto, a eliminação por completo do conteúdo protetivo de normas ou a supressão de estruturas administrativas ambientais já consolidadas, sem que, em contrapartida, sejam apresentadas alternativas compensatórias que busquem a manutenção do equilíbrio ambiental. Em suma: trata-se de verdadeira garantia contra medidas legislativas ou administrativas que possam reduzir o patamar de proteção dos direitos ambientais.

No caso, impende reconhecer que, ao suprimir mais da metade da Área de Proteção Ambiental Rio Madeira, a Lei Complementar Estadual nº 918/2016 violou gravemente o princípio da vedação ao retrocesso ambiental. (destaquei)

Em face do exposto, julgo procedente o pedido da demanda e declaro a inconstitucionalidade formal e material da Lei Complementar Estadual nº 918/2016.

É como voto.

DESEMBARGADOR ROWILSON TEIXEIRA
De acordo.

DESEMBARGADOR SANSÃO SALDANHA
De acordo.

DESEMBARGADOR KIYOCHI MORI
De acordo.

DESEMBARGADOR MIGUEL MONICO NETO
De acordo.

DESEMBARGADOR RADUAN MIGUEL FILHO
De acordo.

DESEMBARGADOR DANIEL RIBEIRO LAGOS
De acordo.

DESEMBARGADOR GILBERTO BARBOSA
De acordo.

DESEMBARGADOR ISAIAS FONSECA MORAES
De acordo.

DESEMBARGADOR VALDECI CASTELLAR CITON
De acordo.

DESEMBARGADOR HIRAM SOUZA MARQUES
De acordo.

DESEMBARGADOR JOSÉ JORGE RIBEIRO DA LUZ
De acordo.

DESEMBARGADOR JOSÉ ANTONIO ROBLES
De acordo.

DESEMBARGADOR OSNY CLARO DE OLIVEIRA
De acordo.

DESEMBARGADOR TORRES FERREIRA
De acordo.

DESEMBARGADOR ÁLVARO KALIX FERRO
De acordo.

DECLARAÇÃO DE VOTO
DESEMBARGADOR JORGE LEAL

Senhor Presidente, ouvi atentamente o voto do relator e estudei com atenção as ponderações dos desembargadores que pensam da mesma forma. Peço vênia para apresentar manifestação parcialmente divergente nesta ação direta de inconstitucionalidade, em razão da importância social dessa matéria, bem como da existência de outras ADIs nesta Corte Estadual sobre a mesma questão.

Adianto que a discordância parcial que apresento ao voto do relator refere-se à declaração de inconstitucionalidade da norma atacada, que entendo ser apenas material, e não formal.

O relator, ao fundamentar seu voto, destacou:

[...] notório vício de iniciativa (inconstitucionalidade formal) na edição da norma impugnada, pois a Lei foi promulgada pela Casa Legislativa no ano de 2016, de modo que à época não havia previsão da respectiva competência de modificação de área ambiental pelos parlamentares na Constituição Estadual, sendo tal atribuição acrescida tão somente com o advento da Emenda Constitucional nº 126 de 21/03/2018, portanto, a atribuição foi inserida na Carta Rondoniense após transcorridos 2 (dois) anos da norma ora impugnada.

Ocorre que, com a devida vênia dos que entendem de forma diversa, a meu ver não existe inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, pois se trata de lei complementar que poderia ter sido editada pela Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia, mesmo antes da edição da Emenda Constitucional nº 126 de 21/03/2018, que incluiu na Constituição Estadual a competência de modificação de área ambiental pelos parlamentares.

Mesmo antes do advento da Emenda Constitucional nº 126, de 21/3/2018, a Constituição Federal já previa competência concorrente reservada à União, aos Estados e ao Distrito Federal. Destacava que cabe à União a primazia de legislar sobre normas gerais (CF, art. 24), e a competência suplementar é destinada aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, com faculdade de complementarem os princípios e normas gerais ou de suprirem a omissão destes (CF, arts. 24, §§ 2º e 3º, e 30, II).

Destaco que o legislador constituinte cuidou de estabelecer as atribuições ao Poder Público, não apenas no âmbito federal, dentre as quais as pertinentes à criação de unidades de conservação, com previsão expressa no § 1º, III, do art. 225 da

CF, destacando que:

[...] incumbe ao Poder Público 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.” (grifei)

Conclui-se, portanto, que uma unidade de conservação pode sim ser extinta ou suprimida, desde que isso seja feito por lei, exatamente por exigir a conjugação de vontades do Poder Executivo e do Poder Legislativo por meio do devido processo legislativo. Não há previsão de que essa iniciativa seja exclusiva do Poder Executivo.

No âmbito Estadual, a previsão está no art. 39, *caput*, da Constituição do Estado de Rondônia, que estabelece caber a iniciativa das leis complementares e ordinárias “a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Ministério Público e aos cidadãos” (*sic*).

Dessa forma, com a devida vênia, entendo que não existe inconstitucionalidade formal neste caso, uma vez que a Assembleia Legislativa já possuía competência conferida pela Carta Magna para propor a referida Lei Complementar nº 918/2016, e é irrelevante que a Emenda Constitucional nº 126, de 21/3/2018, tenha incluído essa atribuição na Constituição Rondoniense posteriormente.

Em relação à inconstitucionalidade material, considerando que não existem estudos prévios de impacto ambiental e consulta à comunidade local, acompanho integralmente o voto do relator.

Ante o exposto, mais uma vez pedindo vênia, apresento divergência parcial, apenas para declarar a constitucionalidade formal da Lei Complementar nº 918/2016 e concordar com a inconstitucionalidade material da referida normal, em face da ausência de estudos prévios de impacto ambiental e consulta à comunidade local.

É como voto.

DESEMBARGADOR GLODNER LUIZ PAULETTO

De acordo com o relator.

DESEMBARGADOR FRANCISCO BORGES FERREIRA NETO

De acordo com o relator.

DESEMBARGADOR MARCOS ALAOR DINIZ GRANGEIA

De acordo com o relator.

EMENTA

Ação declaratória de inconstitucionalidade. Lei Estadual Complementar n. 918/2016. Redução de área de proteção ambiental. Unidade de conservação. Ausência de estudos técnicos e consulta pública. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Ofensa aos princípios da vedação do retrocesso ambiental. Prevenção e Prevenção. Procedência.

As Unidades de Conservação são regulamentadas pela Lei n.9985/2000, a qual exige que, para que ocorram modificações das dimensões das áreas ambientais protegidas, devem-se cumprir requisitos procedimentais, como o prévio estudo técnico ambiental, que possam revelar os eventuais riscos de atividades efetivas ou potencialmente poluidoras e consultas públicas, com a efetiva participação da população local na criação e gestão das unidades, consoante art.22, §2º c/c art.5º, III, da norma citada.

No caso versado, a Lei Complementar nº 918/2016 possui inconstitucionalidade formal (vício de iniciativa), considerando que, à época de sua edição, a competência para legislar sobre a matéria ambiental não era da Assembleia Legislativa, mas do Chefe do Poder Executivo.

A norma estadual possui evidente inconstitucionalidade material, em razão da supressão de mais da metade da Área de Preservação Ambiental do Rio Madeira, na espécie de unidade de conservação sustentável, sem a realização de estudo de impacto ambiental e consulta à comunidade local. Impõe-se a vedação do retrocesso ambiental.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Magistrados da **Tribunal Pleno Judiciário** do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, em, DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE NOS TERMOS DO VOTO DO RELATOR, À UNANIMIDADE.

Porto Velho, 07 de Novembro de 2022

Desembargador ROOSEVELT QUEIROZ COSTA

RELATOR PARA O ACÓRDÃO

Assinado eletronicamente por: ROOSEVELT QUEIROZ COSTA

06/12/2022 08:52:18

[https://pjesg-](https://pjesg-consulta.tjro.jus.br:443/consulta/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam)

[consulta.tjro.jus.br:443/consulta/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam](https://pjesg-consulta.tjro.jus.br:443/consulta/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam)

ID do documento: 18062469



2212060852183880000001795066

IMPRIMIR

GERAR PDF

25/08/2025

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.431.558 RONDÔNIA

RELATOR : **MIN. GILMAR MENDES**
RECTE.(S) : MESA DIRETORA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA
ADV.(A/S) : ARTHUR FERREIRA VEIGA
RECDO.(A/S) : ESTADO DE RONDÔNIA
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA
RECDO.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE RONDÔNIA

DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. UNIDADE DE CONSERVAÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. AUSÊNCIA DE CONSULTA PÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. RETROCESSO AMBIENTAL. RECURSO DESPROVIDO.

I. CASO EM EXAME

1. Recurso interposto contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia que declarou a inconstitucionalidade da Lei Complementar Estadual 918/2016, que redefiniu os limites geográficos da Área de Proteção Ambiental do Rio Madeira, reduzindo-a.

2. O pedido principal da ação foi a declaração de inconstitucionalidade da lei aos fundamentos de: (i) vício formal de iniciativa, por ter sido promulgada pelo Poder Legislativo Estadual quando a Constituição do Estado de Rondônia, à época, reservava a iniciativa ao Chefe do Poder Executivo para legislar sobre criação de unidades de conservação; (ii) vício formal de procedimento, por ausência de consulta pública à população afetada pela redução da unidade de conservação; e (iii) vício material, por ofensa ao princípio da proibição do retrocesso ambiental, dado que a modificação visou a possibilitar a expansão da exploração mineral na região e reduziu a área de proteção em fração superior a 50%.

3. O Tribunal de origem reconheceu a inconstitucionalidade formal (vício de iniciativa e ausência de consulta pública) e material (retrocesso

RE 1431558 / RO

ambiental) da Lei Complementar Estadual 918/2016.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

4. Há três questões em discussão: (i) saber se a Lei Complementar Estadual 918/2016 padeceu de vício de iniciativa por usurpação de competência legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo; (ii) saber se a ausência de prévia consulta pública à população afetada configura vício formal de inconstitucionalidade; e (iii) saber se a redução de mais da metade da área de proteção ambiental para possibilitar exploração mineral ofende o princípio da proibição do retrocesso ambiental.

III. RAZÕES DE DECIDIR

5. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do ARE 878.911, paradigma do tema 917 da repercussão geral, de minha relatoria, assentou que não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, **não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.**

6. Redução de unidade de conservação por iniciativa parlamentar. Ausência de ofensa à reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

7. No que se refere às demais alegações do recurso, o acórdão recorrido está alinhado à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que entende ser indispensável a realização de prévia consulta pública para atos que modifiquem os limites de unidades de conservação, conforme previsão legal e entendimento consolidado.

8. A decisão do Tribunal de origem também está em consonância com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que se orienta no sentido de que as alterações das normas protetivas do meio ambiente devem visar sempre ao aperfeiçoamento dos instrumentos de proteção ambiental, sob pena de retrocesso do microsistema de proteção, o que restou configurado pela redução excessiva da área de proteção.

9. A inconstitucionalidade formal por ausência de consulta pública à população afetada pela redução da unidade de conservação e a inconstitucionalidade material por ofensa ao princípio da proibição do

RE 1431558 / RO

retrocesso ambiental configuram fundamentos suficientes para manter a inconstitucionalidade da norma impugnada.

IV. DISPOSITIVO E TESE

10. Recurso desprovido.

ACÓRDÃO:

O Tribunal, por unanimidade, negou provimento ao recurso e, tendo em vista a ausência de fixação de honorários pela origem, deixou de aplicar o disposto no §11 do art. 85 do CPC, nos termos do voto do Relator, Ministro Gilmar Mendes. Não votou a Ministra Cármen Lúcia.

Publique-se.

Brasília, 25 de agosto de 2025.

Ministro GILMAR MENDES

Relator

Documento assinado digitalmente

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.431.558 RONDÔNIA

RELATOR : **MIN. GILMAR MENDES**
RECTE.(S) : MESA DIRETORA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
DO ESTADO DE RONDÔNIA
ADV.(A/S) : ARTHUR FERREIRA VEIGA
RECDO.(A/S) : ESTADO DE RONDÔNIA
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA
RECDO.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE
RONDÔNIA
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE
RONDÔNIA

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR): Trata-se de recurso extraordinário interposto em face de acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, ementado nos seguintes termos:

“Ação declaratória de inconstitucionalidade. Lei Estadual Complementar n. 918/2016. Redução de área de proteção ambiental. Unidade de conservação. Ausência de estudos técnicos e consulta pública. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Ofensa aos princípios da vedação do retrocesso ambiental. Precaução e Prevenção. Procedência. As Unidades de Conservação são regulamentadas pela Lei n.9985/2000, a qual exige que, para que ocorram modificações das dimensões das áreas ambientais protegidas, devem-se cumprir requisitos procedimentais, como o prévio estudo técnico ambiental, que possam revelar os eventuais riscos de atividades efetivas ou potencialmente poluidoras e consultas públicas, com a efetiva participação da população local na criação e gestão das unidades, consoante art.22, §2º c/c art.5º, III, da norma citada. No caso versado, a Lei Complementar nº 918/2016 possui inconstitucionalidade formal (vício de iniciativa), considerando que, à época de sua edição, a competência para legislar sobre a matéria ambiental não era da Assembleia Legislativa, mas do Chefe do Poder Executivo. A norma estadual possui evidente

RE 1431558 / RO

inconstitucionalidade material, em razão da supressão de mais da metade da Área de Preservação Ambiental do Rio Madeira, na espécie de unidade de conservação sustentável, sem a realização de estudo de impacto ambiental e consulta à comunidade local. Impõe-se a vedação do retrocesso ambiental.” (eDOC 9/ID: 8a7c47d7, p. 39)

Na origem, cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade estadual movida contra a Lei Estadual Complementar 918/2016, que dispôs sobre a redução de área de proteção ambiental.

No recurso extraordinário interposto pela Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia, com fundamento no art. 102, III, “a”, da Constituição Federal, aponta-se violação aos arts. 24, VI e VIII, §§ 1º a 4º; e 225, § 1º, III, do texto constitucional.

Nas razões recursais, quanto à inconstitucionalidade formal, sustenta-se a possibilidade de o Poder Legislativo apresentar projetos de lei que tratam sobre matéria ambiental, não sendo uma competência restritiva do chefe do Poder Executivo.

Alega-se que *“as hipóteses constitucionais de iniciativa privativa de lei do Chefe do Poder Executivo em quaisquer dos entes federativos subnacionais (Estados, Distrito Federal e Municípios) devem seguir o parâmetro federal, não podendo ser interpretadas extensivamente no sentido de suprimir a competência legiferante do Poder Legislativo, sob pena de desrespeito as regras interpretativas relativas à separação de poderes”* (eDOC 11/ID: 4483ebae, p. 15).

Argumenta-se que *“é da competência privativa do Chefe do Poder Executivo a proposição de projetos de lei que disponham sobre criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta ou indireta e que fixem ou aumentem sua remuneração; que tratem da organização administrativa; que imponham atribuições ao Executivo; que abordem matéria sobre servidores da administração direta ou indireta e seu regime jurídico; que proponham ou alterem planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais (...)”* e que o *“(...) processo legislativo relacionado a todas as demais matérias pode ter início no*

RE 1431558 / RO

Legislativo". (eDOC 11/ID: 4483ebae, p. 15)

Aduz-se, ainda, que "a lei só prevê nova consulta pública nos casos de criação ou ampliação de unidades de conservação de uso integral sem modificação dos seus limites originais (...)" e que no "(...) caso de redução dos limites, o §7º do art. 22 da Lei do SNUC só prevê a exigência de lei específica, de forma que a norma também é constitucional por esse aspecto". (eDOC 11/ID: 4483ebae, p. 22)

No que se refere à inconstitucionalidade material, sustenta-se a impossibilidade de declaração de inconstitucionalidade de lei em sentido estrito com fundamento unicamente em princípio ambientais abstratos.

Argumenta-se a "ausência de ponderação entre os princípios ambientais e o caso concreto, bem como falta de sopesamento entre o meio ambiente equilibrado e o desenvolvimento econômico sustentável". (eDOC 11/ID: 4483ebae, p. 25)

Parecer da Procuradoria-Geral da República, assim ementado:

"CONSTITUCIONAL. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ILEGITIMIDADE RECURSAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 918/2016. REDUÇÃO DO LIMITE DA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DO RIO MADEIRA. VÍCIO FORMAL. AUSENTE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA, À ÉPOCA DA EDIÇÃO DA REFERIDA LEI, PARA A MODIFICAÇÃO DE ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL. AUSENTE ESTUDO TÉCNICO OU CONSULTA PÚBLICA. VÍCIO MATERIAL. MEIO AMBIENTE. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE. RESTRIÇÃO AO ALCANCE DAS NORMAS GERAIS FIXADAS PELA UNIÃO. IMPOSSIBILIDADE. PARECER PELO NÃO CONHECIMENTO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CASO CONHECIDO, PELO SEU DESPROVIMENTO." (eDOC 25/ID: 4080a5ad, p. 1)

É o relatório.

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.431.558 RONDÔNIA

RELATOR : **MIN. GILMAR MENDES**
RECTE.(S) : MESA DIRETORA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
DO ESTADO DE RONDÔNIA
ADV.(A/S) : ARTHUR FERREIRA VEIGA
RECDO.(A/S) : ESTADO DE RONDÔNIA
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA
RECDO.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE
RONDÔNIA
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE
RONDÔNIA

VOTO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR): O recurso não merece prosperar.

Na espécie, quanto à inconstitucionalidade formal, o Tribunal de origem consignou que, à época da edição da Lei Complementar Estadual 918/2016, a Constituição do Estado de Rondônia não dispunha sobre a competência para legislar acerca da criação de unidades de conservação, motivo pelo qual a competência seria de iniciativa reservada do chefe do Poder Executivo. Nesse sentido, colho o seguinte trecho do acórdão recorrido:

“Como visto, o objeto desta ADIn (Área de Proteção Ambiental do Rio Madeira) corresponde a um espaço territorial protegido por meio da edição de normas ambientais, o que, por sua vez, já estabelece que qualquer modificação deve ser precedida de lei, nos termos do art.225, §1º, III, CF/88.

Portanto, a edição de norma para reger os casos de alteração ou supressão das respectivas áreas torna-se um requisito de natureza formal.

Sobre a temática, é cediço que a legislação ambiental preleciona que a Área de Proteção Ambiental (APA) classifica-se como unidade de conservação da espécie sustentável, a qual permite o uso direto e indireto, de consumo e coleta, de acordo

RE 1431558 / RO

com previsão legal (...)

Partindo desse pressuposto, a área de proteção ambiental correspondente ao objeto desta ação constitucional possui previsão no art.15 da Lei n.9.985/00, em que é conceituada como uma área extensa, com atributos abióticos e bióticos, constituída em terras de natureza pública ou privada, e pode haver normas e restrições de sua utilização pelo particular. No caso em apreço, a Lei Complementar Estadual nº 918/2016, promulgada pelo Poder Legislativo Estadual, alterou norma anterior que havia sido criada pelo Governador do Estado de Rondônia, qual seja, a Lei Complementar n. 633, de 13 de setembro de 2011 (Id. 5669407 - pág. 4), cujo teor refere-se à redução de áreas de proteção ambiental, de modo que foram redefinidos os limites geográficos, em razão de que seriam inundadas por lago artificial formado pela barragem da Usina Hidroelétrica de Santo Antônio.

Nesse aspecto é que se fundamenta notório vício de iniciativa (inconstitucionalidade formal) na edição da norma impugnada.

A princípio, denota-se que a lei foi promulgada pela Casa Legislativa no ano de 2016, de modo que à época não havia previsão da respectiva competência de modificação de área ambiental pelos parlamentares na Constituição Estadual, e tal atribuição foi acrescida tão somente com o advento da Emenda Constitucional nº 126 de 21/03/2018, portanto, a atribuição foi inserida na Carta Rondoniense após transcorridos 2 anos da norma ora impugnada, conforme a seguir transcrito (...)

Com tais fundamentos, a Suprema Corte não tem admitido a aplicação da constitucionalidade superveniente, visto que a lei impugnada deve ser apreciada à luz do preceito constitucional estadual que vigorava à época (...)

Não bastasse isso, já é pacífico o entendimento do

RE 1431558 / RO

Supremo Tribunal Federal de que é inadmissível a convalidação superveniente de norma que já nasceu formalmente inconstitucional (...)

Concludentemente, infere-se que, à época da edição da Norma Complementar n. 918/2016, a iniciativa era reservada ao Chefe do Poder Executivo, e ocorreu a usurpação, pela Casa Legislativa, da referida competência para legislar sobre a matéria, de acordo com a previsão da Constituição do Estado de Rondônia, com redação em vigor à época (...)" (eDOC 14/ID: 43620218, p. 15-38)

No ponto, registro que o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do ARE 878.911, paradigma do tema 917 da repercussão geral, de minha relatoria, assentou que não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, **não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.** Nesse sentido, confira-se a ementa do precedente:

"Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido." (ARE 878.911 RG, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 11.10.2016)

RE 1431558 / RO

Assim, verifica-se, em uma análise inicial, que o acórdão do Tribunal de origem parece dissentir da orientação do Supremo Tribunal Federal nesse ponto. Efetivamente, a regra de repartição de competências entre poderes de uma mesma esfera federativa constitui norma de reprodução obrigatória, do que se infere que as regras quanto à reserva de iniciativa para mover o processo legislativo no âmbito estadual deve guardar correspondência com as regras aplicáveis no âmbito federal. Sob tal perspectiva, **ainda que inexistisse regulamentação na Constituição do Estado de Rondônia sobre a competência para legislar sobre unidades de conservação, tal atribuição não deveria ser atribuída com exclusividade ao chefe do Poder executivo, em paralelismo à disciplina da questão em âmbito federal, posto que ausente tal restrição em face da União.**

Além disso, vale registrar que **a norma impugnada não regulamenta aspectos da estrutura e organização do Poder Executivo, motivo pelo qual não subsistem indícios de que a proposta da Lei Complementar Estadual 918/2016 pela Assembleia Legislativa tenha ofendido a reserva de iniciativa do chefe Poder Executivo.**

Ultrapassado esse ponto, o Tribunal de origem também registrou que a lei impugnada foi editada sem a consulta à população afetada pela redução da unidade de conservação. Dessa forma, anotou que tal fato também eivaria a Lei Complementar Estadual 918/2016 com vício formal de inconstitucionalidade. Nesse sentido, eis o seguinte trecho do acórdão impugnado:

“Outro ponto que merece destaque, é que a LCE 633/2011, a qual foi alterada pela norma impugnada, referendou as diferentes unidades de conservação, a exemplo da Estação Ecológica Estadual (art. 1º, 2º), Área de Proteção Ambiental Rio Madeira (art. 3º, 4º), Floresta Estadual de Rendimento Sustentado do Rio Vermelho (art. 7º) e Reserva Extrativista

RE 1431558 / RO

Jacy-Paraná (art. 8º).

De outro lado, a LC n. 918/2016 (objeto desta Adin) normatizou de forma parcial a legislação originária (LCE 633/2011), o que refletiu em supressão apenas da Área de Proteção Ambiental Rio Madeira, e, ainda assim, ensejaria a participação da comunidade local estabelecida pela Lei Federal n. 9.985/2000 (...)

Portanto, considerando que houve a supressão de mais da metade da área de proteção ambiental da região (5.554,0884 hectares para 2.509,9021 hectares) com o advento da lei impugnada, é inegável que está configurado o vício formal de procedimento para a respectiva modificação, em razão da ausência de alguma espécie de estudo técnico ou consulta pública, sobretudo se considerado o eventual impacto da degradação ambiental, com a redução da proteção ambiental, o que infringe a disposição da normativa que rege as unidades de conservação (...)

Logo, a participação efetiva da comunidade local, considerando o uso sustentável da unidade de Área de Proteção Ambiental, deve ocorrer não apenas para a sua criação como também no caso de supressão, visto que é necessário resguardar a proteção ambiental e gestão coletiva da área, de acordo com os preceitos instituídos pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação (...)

Ad argumentadum, o próprio diploma legal ambiental que regulamenta as unidades de conservação dispõe que eventuais modificações nas dimensões da área ambiental devem ser precedidas de estudos técnicos que possam revelar os eventuais riscos de atividades efetivas ou potencialmente poluidoras, a exemplo do caso analisado, que retrata a liberação da área para o uso de exploração de atividades minerais (garimpo).

(...)

RE 1431558 / RO

Com todos os fundamentos esboçados, a inconstitucionalidade formal está devidamente demonstrada.” (eDOC 14/ID: 43620218, p. 15-38)

Neste ponto, o acórdão do Tribunal de origem está devidamente alinhado à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que entende ser indispensável a realização de prévia consulta pública para atos que modifiquem os limites de unidades de conservação. Nesse sentido, cito o julgamento da ADPF 218, de minha relatoria, em que assentada a **inconstitucionalidade das Leis 3.224/2008 e 3.225/2008, dentre outros fundamentos, em razão da ausência de previsão de realização de consulta pública previamente à criação ou aumento de unidade de conservação**. Confira-se a ementa desse precedente:

“Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Direito ambiental. Arts. 1º, II, 5º, caput e parágrafo único, da Lei 3.224/2008 do Município de Ponte Nova/MG. Lei 3.225/2008 do Município de Ponte Nova/MG. Competência privativa da União para legislar sobre água e energia. Competência concorrente para dispor sobre meio ambiente. Normas gerais editadas pela União. Observância obrigatória pelos demais entes federados. Procedência dos pedidos. I. Caso em exame 1. Arguição de descumprimento de preceito fundamental proposta, pelo Presidente da República, em face (i) dos arts. 1º, II, 5º, caput e parágrafo único, da Lei 3.224/2008 do Município de Ponte Nova/MG e (ii) da Lei 3.225/2008 do Município de Ponte Nova/MG. 2. O art. 1º, II, da Lei municipal 3.224/2008 dispõe acerca da impossibilidade de supressão de vegetação natural, salvo em casos de ‘extrema necessidade e de interesse social’. Por sua vez, o art. 5º, caput e parágrafo único, do mesmo diploma normativo versa sobre a necessidade de emprego do método menos impactante a ser utilizado para geração de energia, condicionando a escolha à aprovação do CODEMA de Ponte Nova/MG. 3. A Lei municipal 3.225/2008,

RE 1431558 / RO

de outro lado, estabelece que toda extensão do Rio Piranga que passa pelo Município de Ponte Nova/MG consubstancia monumento natural, proibindo a realização de quaisquer obras ou serviços que alterem ou descaracterizem drasticamente a paisagem natural de referido curso d'água, bem como a construção de hidrelétricas, a transposição de águas e hidrovias.

II. Questão em discussão 4. A questão submetida à apreciação envolve saber se (i) os municípios detêm competência para legislar sobre água e energia; (ii) os municípios, ao exercerem sua competência legislativa suplementar, podem editar atos normativos contrastantes com a legislação federal que versa sobre normas gerais; (iii) ocorreu abuso de competência na criação de unidade de conservação; (iv) a criação de unidades de conservação prescinde da observância das normas de organização e procedimento estipuladas pela Lei 9.985/2000.

III. Razões de decidir (...) 10. Mérito. Criação de unidade de preservação. Necessidade de observância das normas gerais fixadas pela União. A Lei 9.985/2000, ao regulamentar o art. 225, § 1º, da Constituição Federal e instituir o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, consubstancia um diploma legislativo que, editado pela União no exercício regular de sua competência, veicula normas de caráter geral e, por conseguinte, de observância obrigatória por todos os demais entes federados.

10.1. As unidades de conservação são criadas por ato do Poder Público (Lei 9.985/2000, art. 22, o que não significa a imprescindibilidade de sua veiculação mediante lei em sentido estrito. Há um procedimento que deve ser observado, sob pena de invalidade da criação e ampliação das unidades de conservação. **Revela-se imprescindível a realização prévia de estudos técnicos e de consulta pública que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade (Lei 9.985/2000, art. 22, § 2º), sendo dever do Poder Público, no processo de consulta pública, fornecer informações adequadas e inteligíveis à população local e a outras partes interessadas (Lei 9.985/2000,**

RE 1431558 / RO

art. 22, § 3º). 10.2. Consoante a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a inobservância das normas de organização e procedimento estipuladas pela Lei 9.985/2000 tem o condão de macular o ato mediante o qual criada ou ampliada uma unidade de conservação. 10.3. A Lei municipal 3.225/2008 não observou as normas de organização e procedimento estabelecidas pela Lei 9.985/2000. O art. 3º de referido diploma municipal consigna, expressamente, que os estudos técnicos e a consulta pública seriam realizados no prazo de 90 (noventa) dias, ou seja, a lei municipal em exame criou uma unidade de conservação sem efetivar, de forma antecedente, a concernente consulta pública e o pertinente estudo técnico a que se refere o § 2º do art. 22 da Lei 9.985/2000, o que demonstra sua inconstitucionalidade. IV. Dispositivo 11. Pedidos julgados procedentes.” (ADPF 218, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 12.5.2025; grifo nosso)

Assim, o acórdão recorrido observou a orientação jurisprudencial deste Supremo Tribunal no sentido de que *“o art. 225, § 1º, III, da Constituição somente exige a edição de lei para a alteração ou supressão de um espaço territorial delimitado de especial proteção ambiental, previamente criado por ato do poder público, este precedido de estudos técnicos e de consulta pública que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade” (ADI n. 4.218-AgR, Relator o Ministro Luiz Fux, DJe 19.2.2013).*

Por fim, quanto à inconstitucionalidade material, o Tribunal de origem consignou que a modificação da área ambiental visou a possibilitar a expansão da exploração mineral na região do Rio Madeira, com a redução da proteção dos limites geográficos da área ambiental em fração superior a 50% por cento, em ofensa ao princípio da proibição do retrocesso ambiental. Eis um trecho da decisão impugnada:

“No segundo momento, passo à aferição da inconstitucionalidade material.

RE 1431558 / RO

Como já alicerçado nas discussões que envolvem a matéria ambiental, sabe-se que a proteção do meio ambiente é garantia de toda a coletividade – visto ser um dos preceitos fundamentais a fim de se evitar o retrocesso socioambiental, que é um princípio implícito no ordenamento jurídico.

Pois bem. Como bem assentado pelo douta Procuradoria de Justiça, a modificação da área ambiental visou possibilitar a expansão da exploração mineral na região do Rio Madeira (garimpo).

Para enriquecer o debate, trago a digressão temporal das legislações acerca da atividade de mineração ao longo do Rio Madeira, que havia sido vedada pelo Chefe do Executivo, conforme Decreto Estadual n. 5.197, de 29 de julho de 1991 (...)

No mesmo sentido, foi editada a Lei n. 3.905, de 20 de setembro de 2016, que suspendeu a autorização de licença de atividades de extração de minério ou garimpagem.

(...)

Posteriormente, a partir do Decreto n. 25.780, de janeiro de 2021, a garimpagem de ouro no Rio Madeira havia sido novamente regulamentada e liberada pelo Chefe do Poder Executivo.

Todavia, em recente apreciação pelo Pleno deste Tribunal de Justiça, houve julgamento de Adin que declarou a inconstitucionalidade do Decreto n. 25.780, de janeiro de 2021, e foi mantida, portanto, a proibição das atividades minerais na respectiva área (...)

Assim, nesta ação não será discutido o aspecto de desenvolvimento econômico pelas atividades minerais na respectiva área, haja vista a declaração de inconstitucionalidade formal do Decreto n. 25.780, de janeiro de 2021.

Na espécie, em análise da LC 918/2016, verifica-se que não

RE 1431558 / RO

há como afastar o reconhecimento da inconstitucionalidade material, pois a edição da norma reduziu a proteção dos limites geográficos da área ambiental em fração superior a 50% por cento, o que é considerado um verdadeiro retrocesso ambiental.

(...)

Ademais, também houve a violação dos princípios da prevenção e da precaução, considerando que a redução excessiva da área de proteção da unidade de conservação pode gerar danos irreversíveis ao meio ambiente.

Comungando do mesmo entendimento, ao rever seu anterior posicionamento na apreciação da medida cautelar, o Estado de Rondônia também se manifestou pela procedência da ação direta de inconstitucionalidade (...)” (eDOC 14/ID: 43620218, p. 15-38)

No ponto, verifica-se que o acórdão do Tribunal de origem não diverge da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que se orienta no sentido de que **as alterações das normas protetivas do meio ambiente devem visar sempre ao aperfeiçoamento dos instrumentos de proteção ambiental, sob pena de retrocesso do microssistema de proteção ao meio ambiente.**

Confirmam-se, a propósito, os seguintes precedentes:

“Direito ambiental. Ação direta de inconstitucionalidade. Arts. 19, parágrafo único, e 139, § 2º, da Lei estadual n. 10.431/2006, alterada pela lei n. 13.457/2015, ambas do estado da Bahia. Política de meio ambiente e de proteção à biodiversidade do estado da Bahia. Direito constitucional ao meio ambiente equilibrado (art. 225). Violação às regras de distribuição de competência legislativa previstas na Constituição da República em matéria ambiental. Licenciamento ambiental. Delegação genérica. Zona costeira. Licenciamento e Supressão de vegetação nativa para todos os estados de regeneração da mata

RE 1431558 / RO

atlântica em área urbana. legislação estadual menos protetiva ao meio ambiente. Princípios da precaução, da prevenção e da vedação ao retrocesso ambiental. Proteção constitucional da zona costeira e da mata atlântica (art. 225, § 4º, da Constituição da República). Procedência da ação. I. Caso em exame 1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Procurador-Geral da República (PGR) contra os arts. 19, parágrafo único, e 139, § 2º, da Lei n. 10.431/2006, com redação dada pela Lei n. 13.457/2015, ambas da Bahia, que dispõem sobre a diversidade e a Política de Meio Ambiente e de Proteção à Biodiversidade do referido Estado. II. Questão em discussão **2. A questão em discussão consiste em saber se são inconstitucionais (i) o art. 19, parágrafo único, da Lei estadual n. 10.431/2006 – ao delegar de forma genérica aos Municípios a possibilidade de concessão de licenciamento na Zona Costeira; e (ii) o art. 139, § 2º, da mesma lei, que autorizou os Municípios a procederem à concessão de licenciamento ambiental e à supressão, nas áreas urbanas, de vegetação nativa da Mata Atlântica em todos os estágios de regeneração.** III. Razões de decidir 3. A Zona Costeira e o Mata Atlântica são consideradas, pelo art. 225, § 4º, da Constituição Federal, patrimônio nacional, portanto são objeto de especial proteção pela ordem jurídica brasileira. 4. A Zona Costeira, devido à rica e importante biodiversidade ambiental e à relevância estratégica e econômica para o país, direciona à União a competência para a concessão de licenciamento ambiental. 5. O licenciamento ambiental da Zona Costeira obedece às diretrizes e normas federais, sobretudo as Leis n. 6.938/1981, a Lei Complementar n. 140/2011 e a Lei n. 7.661/1988 (regulamentada pelo Decreto n. 5.300/2004). 6. O art. 19, parágrafo único, da Lei n. 10.431/2006 delega de forma genérica e indevida aos Municípios a concessão de licenciamento de empreendimentos ou atividades nas faixas terrestres e marítimas da Zona Costeira, de modo a ofender o sistema de competências estabelecido pela Constituição da República em matéria

RE 1431558 / RO

ambiental. Precedentes. 7. O art. 139, § 2º, da Lei n. 10.431/2006 usurpa a competência da União para dispor sobre licenciamento e sobre a supressão de vegetação nativa na Mata Atlântica, que se encontra conformada principalmente na Lei da Mata Atlântica (Lei n. 11.428/2006) e na Lei Complementar n. 140/2011. **8. Os dois artigos contestados, além disso, instituíram normas menos protetivas ao meio ambiente, contrariando, portanto, os princípios da prevenção, da precaução e da vedação ao retrocesso ambiental, além do dever constitucional de proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da Constituição da República).** IV. Dispositivo e tese 9. Posto isso, voto pela procedência do pedido e declaro a inconstitucionalidade dos arts. 19, parágrafo único, e 139, § 2º, da Lei n. 10.341/2006 do Estado da Bahia (alterados pela Lei 13.457/2015, do mesmo Estado). Dispositivos relevantes citados: CF/1988, arts. 3º, II; 170, VI; e 225 e § 4º. Jurisprudência relevante citada: ADI 6.148/DF, Rel. Min. André Mendonça, Redatora do acórdão Min. Cármen Lúcia, DJe 15/9/2022; RE 627.189, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, julgado em 8/6/2016, DJe 3/4/2017; ADI 5.312/TO, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe 11/2/2019; ADI 3.035/PR, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 14/10/2005; ADI 5.996/AM, Rel. Min. Alexandre de Moraes; ADI 4.757/DF, Rel. Min. Rosa Weber; ADI 6.550/SC, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe 5/5/2021; ADI 5.014/BA, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe 11/10/2024.” (ADI 7.007, Rel. Min. Cristiano Zanin, Tribunal Pleno, DJe 4.4.2025; grifo nosso)

“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DIREITO CONSTITUCIONAL AMBIENTAL. MEDIDA CAUTELAR. DECRETO PRESIDENCIAL N. 10.224, DE 5.2.2020. EXCLUSÃO DA SOCIEDADE CIVIL DO CONSELHO DELIBERATIVO DO FUNDO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. DECRETO

RE 1431558 / RO

PRESIDENCIAL N. 10.239, DE 11.2.2020. EXCLUSÃO DOS GOVERNADORES DO CONSELHO NACIONAL DA AMAZÔNIA. DECRETO PRESIDENCIAL N. 10.223, DE 5.2.2020. EXTINÇÃO DO COMITÊ ORIENTADOR DO FUNDO AMAZÔNIA. ALEGADA AFRONTA À PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE E PROIBIÇÃO AO RETROCESSO AMBIENTAL. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL JULGADA PROCEDENTE. 1. Proposta de conversão de julgamento de medida cautelar em julgamento definitivo de mérito: ausência de complexidade da questão de direito e instrução dos autos. Precedentes. 2. Nas normas impugnadas, a pretexto de reorganizar a Administração Pública federal quanto à composição do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiental, do Conselho Nacional da Amazônia e do Comitê Orientador do Fundo Amazônia, frustra-se a participação da sociedade civil e dos Governadores dos Estados integrantes da Amazônia Legal na formulação das decisões e no controle da sua execução em matéria ambiental. **3. A exclusão da participação popular na composição dos órgãos ambientais frustra a opção constitucional pela presença da sociedade civil na formulação de políticas públicas ambientais. Contrariedade ao princípio da participação popular direta em matéria ambiental, à vedação do retrocesso e ao princípio da isonomia.** 4. **A eliminação da paridade na composição dos órgãos ambientais confere ao Poder Executivo federal o controle das suas decisões, neutralizando-se o caráter crítico e diversificado da fiscalização, que deve permear a condução dos trabalhos e políticas públicas.** 5. **A organização administrativa em matéria ambiental está protegida pelo princípio de proibição do retrocesso ambiental, o que restringe a atuação do administrador público, de forma a autorizar apenas o aperfeiçoamento das instituições e órgãos de proteção ao meio ambiente.** 6. Arguição de descumprimento de preceito fundamental julgada procedente para a) declarar inconstitucional a norma prevista

RE 1431558 / RO

no art. 5º do Decreto n. 10.224/2020, pela qual se extinguiu a participação da sociedade civil no Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente, restabelecendo-se quanto ao ponto o disposto no Decreto n. 6.985/2009, pelo qual alterado o art. 4º do Decreto n. 3.524/2000; b) declarar a inconstitucionalidade do Decreto n. 10.239/2020, especificamente no ponto em que se excluiu a participação de Governadores no Conselho Nacional da Amazônia Legal; e c) declarar a inconstitucionalidade do art. 1º, CCII, do Decreto nº 10.223/2020, especificamente no ponto em que se extinguiu o Comitê Orientador do Fundo Amazônia.” (ADPF 651, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 29.8.2022; grifo nosso)

Dessa forma, ainda que seja possível discutir a adequação do julgado impugnado à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal quanto à reserva de iniciativa para iniciar o processo legislativo que disponha sobre unidades de conservação, tenho que a inconstitucionalidade da norma se mantém por outros fundamentos, suficientes para preservar o resultado do acórdão impugnado.

Efetivamente, tanto a inconstitucionalidade formal por ausência de consulta pública à população afetada pela redução da unidade de conservação, quanto a inconstitucionalidade material por ofensa ao princípio da proibição ao retrocesso ambiental, configuram fundamentos que mantêm, por si sós, a inconstitucionalidade da norma impugnada, estando a orientação do Tribunal de origem, notadamente quanto a tais fundamentos, perfeitamente alinhada aos precedentes desta Corte constitucional.

Ante o exposto, **nego provimento** ao recurso e, tendo em vista a ausência de fixação de honorários pela origem, deixo de aplicar o disposto no §11 do art. 85 do CPC.

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.431.558 RONDÔNIA

PROCED. : RONDÔNIA/RO

RELATOR(A) : MIN. GILMAR MENDES

RECTE.(S) : MESA DIRETORA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA

ADV.(A/S) : ARTHUR FERREIRA VEIGA (10562/RO)

RECDO.(A/S) : ESTADO DE RONDÔNIA

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

RECDO.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE RONDÔNIA

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

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, negou seguimento ao recurso e, tendo em vista a ausência de fixação de honorários pela origem, deixou de aplicar o disposto no §11 do art. 85 do CPC, nos termos do voto do Relator, Ministro Gilmar Mendes. Não votou a Ministra Cármen Lúcia. Plenário, Sessão Virtual de 15.8.2025 a 22.8.2025.

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



Supremo Tribunal Federal

CERTIDÃO DE TRÂNSITO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1431558

| | |
|-----------------|---|
| RECORRENTE(S): | MESA DIRETORA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA |
| ADVOGADO(A/S): | ARTHUR FERREIRA VEIGA |
| RECORRIDO(A/S): | ESTADO DE RONDÔNIA |
| PROCURADOR(ES): | PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA |
| RECORRIDO(A/S): | PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE RONDÔNIA |
| PROCURADOR(ES): | PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE RONDÔNIA |

Certifico que o(a) acórdão/decisão transitou em julgado em 11/11/2025.

Brasília, 11 de novembro de 2025.

Secretaria Judiciária
(documento eletrônico)