

Voto Total nº 195/2022

F3798612-e

ESTADO DE RONDÔNIA
Assembleia Legislativa

06 DEZ. 2022

Protocolo: 197/2022

Processo: 197/2022



Governo do Estado de
RONDÔNIA

Recebido Autue-se e
Inclua em pauta.

06 DEZ 2022

1º Secretário

AO EXPEDIENTE

Em: 29/11/22

Presidente

SECRETARIA LEGISLATIVA
RECEBIDO

18h16 min

29 NOV 2022

Servidor(nome legível)

GOVERNADORIA - CASA CIVIL

MENSAGEM Nº 216, DE 29 DE NOVEMBRO DE 2022

EXCELENTÍSSIMOS SENHORES MEMBROS DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA:

Com amparo no § 1º do artigo 42 da Constituição do Estado, impõe-me o dever de informar a Vossas Excelências que vetei totalmente o Autógrafo de Lei nº 1719/2022, de 7 de novembro de 2022, de iniciativa dessa Ínclita Assembleia Legislativa, o qual "Acrescenta dispositivos à Lei nº 3.686, de 8 de dezembro de 2015, que 'Dispõe sobre o Licenciamento Ambiental do Estado de Rondônia'.", encaminhado ao Poder Executivo por meio da Mensagem nº 312/2022-ALE.

Senhores Deputados, o Autógrafo apresentado pretende dispensar a necessidade de Licenciamento Ambiental para abertura de estradas e de aceiros, bem como para limpeza e implantação de curral nas propriedades particulares, sem delimitar o tamanho ou a área da limpeza, permitindo que estradas e currais sejam construídos até mesmo em áreas com vegetação nativa estabelecida, sem nenhum controle do Poder Público. Ademais, a Lei já dispõe sobre a dispensa do licenciamento em casos excepcionais, para atividades consideradas de baixo potencial poluidor que atendam aos critérios previstos em regulamento estabelecido pelo Conselho Estadual de Política Ambiental do Estado de Rondônia - CONSEPA.

Além disso, vale trazer à colação o teor dos artigos 12 e 18 da Lei Estadual nº 3.686, de 2015, que, em consonância com as regras gerais previstas na Lei Federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012, e na Resolução nº 237 do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, de 19 de dezembro 1997, disciplinam, no âmbito do estado de Rondônia, o roteiro básico de licenciamento ambiental para emissão tanto de licenças quanto de autorizações ambientais, dentre as quais a **autorização para supressão de vegetação nativa**. Nesse ínterim, destaca-se que, o Projeto acarretará significativo impacto ao meio ambiente, pela ausência de prévio estudo técnico e de impacto ambiental, inclusive por flexibilizar regras de licenciamento ambiental, sob pena de incorrer em inconstitucionalidade em violação aos princípios da prevenção e da precaução.

Cumpra observar que, a construção de estradas sem licenciamento ambiental tenha potencial para causar diversos efeitos ambientais negativos, tais como:

- fragmentação de ambientes terrestres e aquáticos;
- obstrução de cursos e corpos d'água;
- processos precoces de erosão e assoreamento;
- supressão de vegetação nativa; e
- ocupação desordenada das faixas lindeiras, entre outros.

A Resolução nº 01 do CONSEPA, de 9 de abril de 2019, regulamenta os procedimentos para a destinação adequada de resíduos sólidos eventualmente gerados pela atividade, assim como a dispensa do Licenciamento Ambiental, desde que a atividade não necessite de realização de supressão de vegetação nativa e que não incida sobre área de preservação permanente. As exceções para a dispensa ocorrem apenas em abertura de pequenas vias e pontes para travessia e obtenção de água, construção de cercas na propriedade, construção de moradia de quilombolas e outras populações extrativistas tradicionais, caso não incidam sobre terra indígena e unidade de conservação.

A dispensa de Licenciamento Ambiental de que trata a Resolução nº 01 do CONSEPA, de 2019, refere-se, exclusivamente, aos aspectos ambientais da atividade, não eximindo o seu titular da apresentação aos órgãos competentes de outros documentos legalmente exigíveis e da ação dos demais órgãos e instituições fiscalizadoras.

Em âmbito federal, o principal instrumento normativo responsável pelas regras de Licenciamento Ambiental é a Resolução nº 237 do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, de 19 de dezembro de 1997, em que o órgão competente emite as licenças ambientais necessárias para a localização, instalação, ampliação e operação de

empreendimentos e atividades considerados efetiva ou potencialmente poluidores ou que, de qualquer forma, possam causar degradação ambiental.

Além dessa, a Resolução nº 1 do CONAMA, de 23 de janeiro de 1986, ao tratar especificamente do licenciamento ambiental de estradas, ou seja, de vias rurais não pavimentadas, o inciso I do art. 2º preceitua:



Art. 2º Dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental - RIMA, a serem submetidos à aprovação do órgão estadual competente, e do SEMA em caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, tais como:

I - Estradas de rodagem com duas ou mais faixas de rolamento;

No caso em apreço, ainda temos a violação ao princípio da vedação ambiental, pois ao facilitar a construção de estradas, o legislador estadual, ao invés de atualizar a legislação em vigor, simplificando-a, de forma legítima, nos casos de obra de reduzido impacto ambiental, optou por promover uma verdadeira desregulamentação da matéria, atingindo, assim, o núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, previsto no art. 225 da Constituição Federal.

Nessa sucessão de ideias, o que se constata é que, da forma como se encontra redigido, o Autógrafo de Lei em apreço permite que estradas sejam construídas até mesmo em áreas com vegetação nativa sem controle dos órgãos fiscalizadores, em manifesta afronta às normas gerais sobre licenciamento ambiental editadas pela União, as quais condicionam a supressão de vegetação nativa para uso alternativo do solo a prévio processo de licenciamento ambiental, com todas as implicações jurídicas daí decorrentes, bem como estudos técnicos e de impacto.

Diante das razões expostas, entende-se pela inegável existência de vício formal de iniciativa quanto aos termos do autógrafo posto sob análise, devendo ser reputado **formalmente inconstitucional**, nos termos do inciso VI e § 1º do art. 24 da Constituição Federal, bem como **materialmente inconstitucional** por afrontar gravemente aos deveres de prevenção e precaução emanados no inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal.

Certo de ser honrado com a elevada compreensão de Vossas Excelências e, conseqüentemente, com a pronta manutenção deste **Veto Total**, antecipo sinceros agradecimentos pelo imprescindível apoio, subscrevendo-me com especial estima e consideração.

MARCOS JOSÉ ROCHA DOS SANTOS
Governador



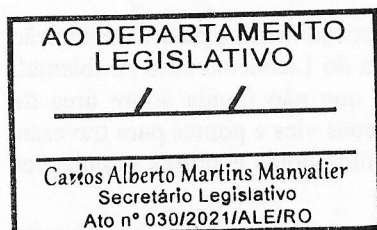
Documento assinado eletronicamente por **Marcos José Rocha dos Santos, Governador**, em 29/11/2022, às 18:18, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no artigo 18 caput e seus §§ 1º e 2º, do Decreto nº 21.794, de 5 Abril de 2017.

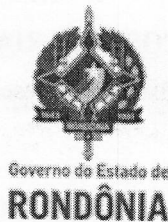


A autenticidade deste documento pode ser conferida no site portal do SEI, informando o código verificador **0033889080** e o código CRC **CBA65C20**.

Referência: Caso responda esta Mensagem, indicar expressamente o Processo nº 0005.071848/2022-97

SEI nº 0033889080





GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Estado do Desenvolvimento Ambiental - SEDAM

Ofício nº 7082/2022/SEDAM-GAB

A senhora,
ELLEN REIS ARAÚJO
Diretora Técnica-Legislativa
Casa Civil
Nesta

Assunto: **Autógrafo de Lei.**

Senhora Diretora,

Ao Cumprimentá-la, venho respeitosamente a presença de vossa Senhoria, em resposta ao Ofício 6252 (0033490526), o qual solicita a esta Secretaria de Estado do Desenvolvimento Ambiental, sanção ou veto ao Autógrafo de Lei proposto com o objetivo de **acrescentar dispositivo** a Lei 3.686 de 08 de dezembro de 2015, que "Dispõe sobre o Sistema de Licenciamento Ambiental do Estado de Rondônia".

No referido Autógrafo de Lei, proposta o nobre Parlamentar propôs acrescentar um **incisos II e III do parágrafo 2º do artigo 2º da Lei 3.686 de 08 de dezembro de 2015**, o qual requer a **dispensa** pelo Pelo Poder Executivo Estadual da **necessidade de Licenciamento Ambiental para abertura de estradas e de aceiros, bem como limpeza e a implantação de curral nas propriedades particulares**, podendo se estender a autoras propriedades próximas, desde que haja acordo entre as partes, e que seja para uso de atividades agropecuárias; e que a **largura da estrada a ser aberta não poderá ser superior a 7(sete) metros.**

Em que pese a solicitação dos parlamentares, a **referida dispensa de licenciamento já está devidamente regulamentada pela Resolução 01/2019 do CONSEPA**, a qual regulamenta os procedimentos para a destinação adequada de resíduos sólidos eventualmente geradas pela atividade, desde que a atividade não necessite de realização de supressão de vegetação nativa; e que não incidam sobre área de preservação permanente, com exceção da: **a) abertura de pequenas vias de acesso interno e suas pontes e pontilhões, quando necessárias à travessia de um curso d'água e ao acesso de pessoas e animais para a obtenção de água;** b) construção e manutenção de cercas na propriedade; e c) construção e manutenção de moradia de agricultores familiares, remanescentes de comunidades quilombolas e outras populações extrativistas e tradicionais, onde o abastecimento de água se dê pelo esforço próprio dos moradores, desde que não incidam sobre terra indígena, unidade de conservação, áreas de reserva legal e de uso restrito; e ainda que não incidam sobre área objeto de embargo ambiental.

A **dispensa de licenciamento ambiental** que trata a Resolução 01/2019 do CONSEPA, refere-se **exclusivamente aos aspectos ambientais da atividade**, não eximindo o seu titular da apresentação aos órgãos competentes de outros documentos legalmente exigíveis, e ação dos demais órgãos e instituições fiscalizadoras.

Cabe ainda esclarecer que a dispensa de licenciamento ambiental, pode ser solicitado através do site da SEDAM, através do preenchimento de uma guia, conforme link: <https://colmam.sedam.ro.gov.br/dispensa/>, e tem como prazo para a **Homologação da Certidão de Dispensa de Licenciamento Ambiental**, 24 horas em dias úteis.

Com relação a estrada a ser aberta não ser superior a 07 (sete) metros, cabe esclarecer que tal solicitação também está enquadrada nos casos de dispensa de licenciamento, em casos de menor potencial ofensivo.

Diante de todo o exposto, esta **Secretaria do Estado de Desenvolvimento Ambiental**, opinamos por **VETAR a alteração da Lei**, pelos fundamentos acima.

Certos de termos atendido Vossa Solicitação, momento em que nos colocamos a disposição para eventuais dúvidas.

Atenciosamente,



DEMARGLI COSTA FARIAS - CEL BM RR

Secretário-Adjunto de Estado do Desenvolvimento Ambiental



Documento assinado eletronicamente por **Demargli da Costa Farias, Secretário(a) Adjunto(a)**, em 09/11/2022, às 13:44, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no artigo 18 caput e seus §§ 1º e 2º, do Decreto nº 21.794, de 5 Abril de 2017.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site portal do SEI, informando o código verificador **0033506689** e o código CRC **D891A16B**.

Referência: Caso responda este Ofício, indicar expressamente o Processo nº 0005.071848/2022-97

SEI nº 0033506689



GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA

Procuradoria Geral do Estado - PGE
Procuradoria do Meio Ambiente - PGE-PAMB



Parecer nº 974/2022/PGE-PAMB

Processo nº 0005.071848/2022-97.

Origem: Casa Civil.

Assunto: análise do Autógrafo de Lei nº 1.719/2022.

I – A CONSULTA

Trata-se de consulta formulada pela Casa Civil, por meio da qual solicita manifestação desta Procuradoria acerca do Autógrafo de Lei nº 1.719/2022, de iniciativa da Assembleia Legislativa, que "*Acrescenta dispositivos à Lei nº 3.686, de 8 de dezembro de 2015, que 'Dispõe sobre o Licenciamento Ambiental do Estado de Rondônia'*".

O teor do Autógrafo de Lei em questão é o seguinte:

Art. 12 Ficam acrescentados os incisos II e III ao § 2º do Art. 2º da Lei nº 3.686, de 8 de dezembro de 2015, que "Dispõe sobre o Licenciamento Ambiental do Estado de Rondônia", com a seguinte redação:

"Art.

2º

§

2º

II - fica dispensado pelo Poder Executivo Estadual a necessidade de Licenciamento Ambiental para abertura de estradas e de aceiros, bem como para a limpeza e a implantação de curral nas propriedades particulares, podendo se estender a outras propriedades próximas, desde que haja acordo entre as partes e que seja para uso de atividades agropecuárias; e

III - a largura da estrada a ser aberta não poderá ser superior a 7 (sete) metros." (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Instada a se manifestar, a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Ambiental - SEDAM opinou pelo **veto total** do Autógrafo de Lei em apreço (0033506689).

Na sequência, vieram os autos a esta Procuradoria para emissão de parecer jurídico.

É o sucinto relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

1 – INCONSTITUCIONALIDADES FORMAIS

1.1 – Noções preliminares sobre regras de repartição de competências legislativas em matéria ambiental

Como se sabe, a Constituição Federal atribuiu à União, aos Estados e ao Distrito Federal **competência legislativa concorrente** para legislar em **matéria ambiental**, dispondo, em seu artigo 24, incisos VI e VIII, que:

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

(...)

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

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

§ 1º. No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer **normas gerais**.

§ 2º. A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência **suplementar** dos Estados.

§ 3º. Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa **plena**, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º. A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

Logo, como se observa, no exercício da competência legislativa concorrente, incumbe à União editar **normas gerais**¹ em matéria ambiental (art. 24, § 1º) e aos Estados **suplementá-las** (art. 24, § 2º). Excepcionalmente, no caso de inércia normativa da União, é lícito aos Estados exercer **competência legislativa plena**, fixando regras gerais, em atendimento às suas peculiaridades (art. 24, § 3º). Nesse último caso, porém, a superveniência de normas gerais editadas pela União suspende a eficácia da legislação estadual, no que lhe for contrário (art. 24, § 4º).²

Em outras palavras, significa dizer que, existindo **normas gerais** editadas pela União sobre determinada matéria ambiental, não pode o Estado de Rondônia ultrapassar os limites de sua competência **suplementar** para legislar em sentido contrário, muito menos exercer competência legislativa plena, sob pena de o diploma legislativo estadual incidir em **vício de inconstitucionalidade formal**.

Tecidas essas considerações, impende observar que os dispositivos do Autógrafo de Lei ora em análise estão em desacordo com as normas gerais em matéria ambiental editadas pela União, afrontando, dessa forma, o disposto no artigo 24, inciso VI, parágrafo 1º, da Constituição Federal.

Assim, ao longo dos próximos tópicos, serão abordadas cada uma dessas inconstitucionalidades formais, lembrando que a análise desta Procuradoria Geral do Estado se restringe aos aspectos jurídicos, excluídos os de natureza técnica.

1.2 – Violação às normas gerais da União sobre licenciamento ambiental de estradas e obras de arte

Como se sabe, o licenciamento ambiental é um importante instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente que tem por objetivo, em síntese, realizar o controle prévio de empreendimentos e atividades potencialmente nocivos ao meio ambiente.

Nesse sentido, vale lembrar, é o teor dos artigos 9º, inciso IV, e 10, *caput*, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, os quais dispõem que:

Art. 9º. São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:

(...)

IV - o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;

(...)

Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental.

Atualmente, o principal instrumento normativo responsável pelas regras de licenciamento ambiental é a Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997, do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA. Em seu artigo 1º, incisos I e II, a referida Resolução estabelece os conceitos de licenciamento ambiental e licença ambiental, dispondo que:

Art. 1º. Para efeito desta Resolução são adotadas as seguintes definições:

I - Licenciamento Ambiental: procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.

II - Licença Ambiental: ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente, estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental.

O licenciamento ambiental, portanto, consiste em um processo administrativo no bojo do qual o órgão competente emite as licenças ambientais necessárias para a localização, instalação, ampliação e operação de empreendimentos e atividades considerados efetiva ou potencialmente poluidores ou que, de qualquer forma, possam causar degradação ambiental.

As espécies de licença ambiental, por sua vez, encontram-se previstas no artigo 8º, incisos I a III, da Resolução nº 237/1997 do CONAMA, o qual preceitua que:

Art. 8º. O Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças:

I - Licença Prévia (LP) - concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação;

II - Licença de Instalação (LI) - autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante;

III - Licença de Operação (LO) - autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.

Parágrafo único. As licenças ambientais poderão ser expedidas isolada ou sucessivamente, de acordo com a natureza, características e fase do empreendimento ou atividade.

Assim, como se vê, para cada etapa do empreendimento ou atividade potencialmente capaz de causar degradação ao meio ambiente, é necessária a obtenção de uma licença ambiental adequada: no planejamento, a Licença Prévia (LP); na instalação ou construção, a Licença de Instalação (LI); e, na operação ou funcionamento, a Licença de Operação (LO).

Ao tratar especificamente do licenciamento ambiental de **estradas**, ou seja, de vias rurais não pavimentadas (também conhecidas como "ramais")³, o artigo 2º, inciso I, da Resolução nº 01/1986 do CONAMA preceitua que:

Art. 2º Dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental - RIMA, a serem submetidos à aprovação do órgão estadual competente, e do SEMA em caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, tais como:

I - **Estradas de rodagem com duas ou mais faixas de rolamento;**

Assim, da leitura do supracitado dispositivo, que é norma geral de caráter nacional, depreende-se, em síntese, que:

1) as estradas com duas ou mais faixas de rolamento estão sujeitas a prévio processo de licenciamento ambiental, o qual deverá ser instruído, obrigatoriamente, com estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental - EIA/RIMA;

2) as demais estradas também estão sujeitas a prévio processo de licenciamento ambiental, que, entretanto, não necessariamente deverá ser instruído com estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental - EIA/RIMA.

Em outras palavras, significa dizer que, em qualquer hipótese, a construção de estrada pressupõe prévio processo de licenciamento ambiental, com a diferença de que, caso a via a ser implantada tenha duas ou mais faixas de rolamento, um EIA/RIMA também deverá ser apresentado.

Essa assertiva se torna ainda mais evidente quando se verifica que, ao tratar dos empreendimentos sujeitos a prévio processo de licenciamento ambiental, o artigo 2º, parágrafo 1º, Anexo 1, da Resolução nº 237/1997 do CONAMA vai além e estabelece que até mesmo "**outras obras de arte**" - que, como se sabe, são partes integrantes das estradas e rodovias - também dependem de prévio licenciamento ambiental do órgão competente. Veja-se:

Art. 2º. A localização, construção, instalação, ampliação, modificação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, bem como os empreendimentos capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento do órgão ambiental competente, sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis.

§ 1º. **Estão sujeitos ao licenciamento ambiental os empreendimentos e as atividades relacionadas no Anexo 1, parte integrante desta Resolução.**

(...)

ANEXO 1





Nesse contexto, o que se verifica é que, ao dispor que a construção de estradas fica dispensada de prévio processo de licenciamento ambiental, o Autógrafo de Lei nº 1.719/2022 contraria frontalmente as normas gerais sobre a matéria editadas pela União, notadamente o artigo 2º, inciso I, da Resolução nº 01/1986 do CONAMA e o artigo 2º, parágrafo 1º, Anexo 1, da Resolução nº 237/1997, também do CONAMA.

Assim, por tais razões, conclui-se que o Autógrafo de Lei em apreço deve ser reputado **formalmente inconstitucional**, nos termos do artigo 24, inciso VI e parágrafo 1º, da Constituição Federal.

1.3 – Violação às normas gerais da União sobre supressão de vegetação nativa para uso alternativo do solo

Além da inconstitucionalidade formal apontada no tópico anterior, é imperioso constatar que o Autógrafo de Lei nº 1.719/2022 também contraria as normas gerais da União sobre supressão de vegetação nativa para uso alternativo do solo.

Isso porque, da forma como se encontra redigido, o Autógrafo de Lei em apreço acaba por autorizar a construção de estradas até mesmo em locais com vegetação nativa estabelecida, ignorando que, nos termos da legislação nacional de regência, a supressão dessa cobertura vegetal para uso alternativo do solo (ou seja, para a implementação de vias rurais) também pressupõe a emissão de um ato administrativo específico, consistente em uma autorização ambiental, que nada mais é que o resultado final de um processo de licenciamento ambiental.

De fato, relembre-se que, nos termos do artigo 3º, inciso VI, da Lei nº 12.651/2012, o denominado "uso alternativo do solo" consiste na "substituição de vegetação nativa e formações sucessoras por outras coberturas do solo, como atividades agropecuárias, industriais" e "outras formas de ocupação humana", a exemplo de estradas e rodovias.

As regras gerais sobre supressão de vegetação nativa encontram-se previstas nos artigos 26 a 28 da Lei nº 12.651/2012. Em síntese, esses dispositivos estabelecem que a supressão de vegetação nativa para uso alternativo do solo depende de prévia autorização do órgão ambiental estadual competente, nos seguintes termos:

Art. 26. A supressão de vegetação nativa para uso alternativo do solo, tanto de domínio público como de domínio privado, dependerá do cadastramento do imóvel no CAR, de que trata o art. 29, e de prévia autorização do órgão estadual competente do Sisnama.

(...)

§ 4º O requerimento de autorização de supressão de que trata o caput conterá, no mínimo, as seguintes informações:

I - a localização do imóvel, das Áreas de Preservação Permanente, da Reserva Legal e das áreas de uso restrito, por coordenada geográfica, com pelo menos um ponto de amarração do perímetro do imóvel;

II - a reposição ou compensação florestal, nos termos do § 4º do art. 33;

III - a utilização efetiva e sustentável das áreas já convertidas;

IV - o uso alternativo da área a ser desmatada.

Art. 27. Nas áreas passíveis de uso alternativo do solo, a supressão de vegetação que abrigue espécie da flora ou da fauna ameaçada de extinção, segundo lista oficial publicada pelos órgãos federal ou estadual ou municipal do Sisnama, ou espécies migratórias, dependerá da adoção de medidas compensatórias e mitigadoras que assegurem a conservação da espécie.

Art. 28. Não é permitida a conversão de vegetação nativa para uso alternativo do solo no imóvel rural que possuir área abandonada.

Assim, como se observa, a supressão de vegetação nativa para uso alternativo do solo, como qualquer atividade potencialmente causadora de impacto ambiental negativo, também depende de prévio processo de licenciamento ambiental. E é justamente no bojo desse processo que o órgão ambiental exige do empreendedor a apresentação de documentos, projetos e estudos ambientais pertinentes, solicita esclarecimentos complementares, realiza vistorias, emite pareceres e, enfim, verifica o preenchimento, ou não, dos requisitos legais para a concessão da autorização ambiental pleiteada, como todo e qualquer processo de licenciamento ambiental.

Para melhor ilustrar o que se diz, vale trazer à colação o teor dos artigos 12 e 18 da Lei Estadual nº 3686/2015, que, em consonância com as regras gerais previstas na Lei nº 12.651/2012 e na Resolução nº 237/1997 do CONAMA, disciplinam, no âmbito do Estado de Rondônia, o roteiro básico de licenciamento ambiental para emissão tanto de licenças quanto de autorizações ambientais, dentre as quais a autorização para supressão de vegetação nativa. Veja-se:

Art. 12. A Autorização Ambiental é o ato administrativo mediante o qual o Órgão Ambiental autoriza a implantação ou realização de empreendimento ou atividade de curta duração, a exploração de recursos naturais, a execução de obras emergenciais ou a execução de atividades sujeitas à autorização pela legislação, estabelecendo as condições, restrições, medidas de controle, mitigação e compensação ambiental que devem ser atendidas.

§ 1º Aplica-se a Autorização Ambiental para:

(...)

II - supressão de vegetação nativa, nos casos previstos na legislação;

Art. 18. O procedimento de Licenciamento Ambiental obedecerá às seguintes etapas:

II - requerimento da licença ou autorização pelo empreendedor, acompanhado dos documentos, projetos e estudos ambientais pertinentes, dando-se a devida publicidade;

III - análise pelo Órgão Ambiental dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados;

IV - realização pelo Órgão Ambiental de vistorias técnicas, quando necessárias;

V - solicitação de esclarecimentos e complementações pelo Órgão Ambiental, uma única vez, em decorrência da análise dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados, quando couber, podendo haver a reiteração da mesma solicitação caso os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios;

VI - audiência pública, quando couber, de acordo com a regulamentação pertinente;

VII - solicitação de esclarecimentos e complementações pelo Órgão Ambiental competente, decorrentes de audiências públicas, quando couber, podendo haver reiteração da solicitação quando os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios;

VIII - emissão de parecer técnico conclusivo e, quando couber, parecer jurídico da Procuradoria Geral do Estado; e

IX - deferimento ou indeferimento do pedido de licença ou autorização, notificando-se o requerente e dando-se a devida publicidade.

Nessa sucessão de ideias, o que se constata é que, da forma como se encontra redigido, o Autógrafo de Lei em apreço permite que estradas sejam construídas até mesmo em áreas com vegetação nativa estabelecida, sem nenhum controle do Poder Público, em manifesta afronta às normas gerais sobre

licenciamento ambiental editadas pela União, que condicionam a supressão de vegetação nativa para uso alternativo do solo a prévio processo de licenciamento ambiental, com todas as implicações jurídicas daí decorrentes.

Logo, também por esse motivo, impende reconhecer que o Autógrafo de Lei nº 1.719/2022 deve ser reputado **formalmente inconstitucional**, nos termos do artigo 24, inciso VI e parágrafo 1º, da Constituição Federal.

2 – INCONSTITUCIONALIDADES MATERIAIS

Não bastassem as inconstitucionalidades formais analisadas nos parágrafos anteriores, cumpre assinalar que o Autógrafo de Lei em questão também apresenta inconstitucionalidades materiais, conforme se passa a demonstrar nos tópicos a seguir.



2.1 – Violação aos princípios da prevenção e da precaução

O princípio da prevenção constitui um dos mais antigos e característicos do Direito Ambiental, permeando todo o regime jurídico de proteção do meio ambiente. Em sua formulação clássica, o referido princípio preconiza que, diante da certeza de que determinada ação humana poderá causar uma lesão grave e irreversível ao meio ambiente, é imperioso que ela seja evitada. Ou seja, havendo certeza do dano ambiental, este deve ser prevenido.

O princípio da prevenção guarda uma estreita relação com o princípio da precaução. Enquanto o primeiro busca evitar danos já conhecidos, o segundo se qualifica por ser mais abrangente, operando para evitar a ocorrência de danos ambientais que, em razão da existência de dúvida ou incerteza científica, ainda são incertos.

Juntos, os princípios da prevenção e da precaução impõem ao Poder Público um verdadeiro dever geral de cautela na formulação de políticas públicas. De forma mais concreta, significa dizer que a atuação do Estado deve se guiar sempre pela lógica da prevenção (quando o risco for conhecido) e da precaução (quando o risco for desconhecido), adotando – em grau suficiente – as medidas necessárias para resguardar o bem jurídico ambiental.

No ordenamento jurídico brasileiro, os princípios da prevenção e da precaução encontram sua matriz constitucional no artigo 225, parágrafo 1º, inciso IV, da Constituição Federal. A redação desse dispositivo é a seguinte:

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:

(...)

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;

Duas observações parecem relevantes nesse ponto.

A primeira é que, ao constitucionalizar a necessidade de realização de estudo prévio de impacto ambiental para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação ao meio ambiente, o legislador constituinte teve a clara intenção de evitar que condutas humanas pudessem ocasionar danos ambientais irreversíveis. Em suma: veda-se a poluição, a contaminação, a degradação ambiental, a destruição da natureza.

A segunda é que, embora faça menção expressa apenas aos empreendimentos e atividades que necessitam de licenciamento ambiental, a interpretação adequada do citado dispositivo conduz à conclusão de que estudos similares aos do licenciamento ambiental também devem instruir projetos de lei que disponham sobre dispensa de licenciamento ambiental para abertura de estradas. Isso porque tais proposições legislativas, como se sabe, também podem causar significativos impactos negativos ao meio ambiente, como o aumento do desmatamento nas regiões onde as estradas forem construídas.

Veja-se: se o propósito subjacente ao artigo 225, parágrafo 1º, inciso IV, da Constituição Federal é reduzir a probabilidade de ocorrência de danos graves e irreversíveis ao meio ambiente, esse fim constitucional seria completamente frustrado se o legislador ordinário pudesse, por exemplo, sem nenhum estudo técnico, autorizar a construção de estradas, sem qualquer licenciamento ambiental, em áreas de relevante valor ecológico, colocando em risco ecossistemas inteiros.

Em resumo: da exata compreensão do sentido e alcance do artigo 225, parágrafo 1º, inciso IV, da Constituição Federal, conclui-se que qualquer projeto que possa acarretar significativo impacto ao meio ambiente deve ser precedido de estudos técnicos, inclusive projetos de lei que tenham por objetivo flexibilizar regras de licenciamento ambiental, sob pena de incorrer em inconstitucionalidade.

Feitas essas considerações, cumpre observar que, no caso, o Autógrafo de Lei ora em análise, resultante de iniciativa parlamentar, não foi precedido de nenhum estudos técnico, embora a construção de estradas sem licenciamento ambiental tenha potencial para causar diversos impactos ambientais negativos, tais como:

- a) fragmentação de ambientes terrestres e aquáticos;
- b) obstrução de cursos e corpos d'água;
- c) processos precoces de erosão e assoreamento;
- d) supressão de vegetação nativa; e
- e) ocupação desordenada das faixas lindeiras, entre outros.

Em suma: embora o Autógrafo de Lei nº 1.719/2022 tenha potencial para causar inúmeros impactos ambientais negativos em todo o Estado de Rondônia, inclusive com efeitos cumulativos, nenhum estudo prévio de impacto ambiental foi realizado antes da sua aprovação.

Assim, por todos esses motivos, é de se reconhecer que o Autógrafo de Lei ora em análise afronta gravemente aos deveres de prevenção e precaução emanados do artigo 225, parágrafo 1º, inciso IV, da Constituição Federal, razão pela qual, no entender desta Procuradoria, é **materialmente inconstitucional**.

2.2 – Violação ao princípio da vedação ao retrocesso ambiental

Por tudo que já foi exposto, não é necessário grande esforço argumentativo para demonstrar que o Autógrafo de Lei em análise também resulta em grave violação ao princípio da vedação ao retrocesso ambiental.

Como se sabe, esse princípio traduz a ideia de que as garantias de proteção ambiental, uma vez conquistadas, não podem retroagir, pois o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, previsto no artigo 225, *caput*, da Constituição Federal, é dotado do *status* de direito fundamental.⁴

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 em apreço, a violação ao princípio da vedação ao retrocesso ambiental encontra-se inequivocamente caracterizada. Isso porque, ao permitir a construção de estradas sem prévio processo de licenciamento ambiental, inclusive com a possibilidade de supressão de vegetação nativa, o legislador estadual inegavelmente reduziu o patamar de proteção e preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Verdade seja dita, o fato é que, no afã de facilitar a construção de estradas, o legislador estadual, ao invés de atualizar a legislação em vigor, simplificando-a, de forma legítima, nos casos de obra de reduzido impacto ambiental, optou por promover uma verdadeira desregulamentação da matéria, atingindo, assim, o núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, previsto no artigo 225 da Constituição Federal.

Assim, no ponto, é de se reconhecer que o Autógrafo de Lei em análise também constitui uma clara ofensa ao princípio da vedação ao retrocesso ambiental, razão pela qual, também por esse motivo, devem ser vetado.

III – CONCLUSÃO

Por todos esses motivos, esta Procuradoria Ambiental, nos limites da análise jurídica, opina no sentido de que o Autógrafo de Lei nº 1.719/2022 seja integralmente vetado.

Essas, Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral do Estado, são as considerações que, salvo melhor juízo, esta Procuradoria Ambiental entende pertinentes acerca do Autógrafo de Lei sob exame.

É o parecer. À consideração Superior.

Matheus Carvalho Dantas
Procurador do Estado
Diretor da Procuradoria Ambiental



REFERÊNCIAS

1 - De acordo com DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO, "(...) normas gerais são declarações principiológicas que cabe à União editar, no uso de sua competência concorrente limitada, restrita ao estabelecimento de diretrizes nacionais sobre certos assuntos, que deverão ser respeitadas pelos Estados-Membros na feitura das suas respectivas legislações, através de normas específicas e particularizantes que as detalharão, de modo que possam ser aplicadas, direta ou imediatamente, às relações e situações concretas a que se destinam, em seus respectivos âmbitos políticos." [MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Competência concorrente limitada: o problema da conceituação das normas gerais. In: Revista de Informação Legislativa. Brasília, ano 25, n. 100, out./dez. 1988.]

2 - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. **CONSTITUCIONAL E AMBIENTAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA.** LEI ESTADUAL QUE DISPENSA ATIVIDADES AGROSSILVIPASTORIS DO PRÉVIO LICENCIAMENTO AMBIENTAL. INVASÃO DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA EDITAR NORMAS GERAIS SOBRE PROTEÇÃO AMBIENTAL. DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO E PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. A competência legislativa concorrente cria o denominado condomínio legislativo entre a União e os Estados-Membros, cabendo à primeira a edição de normas gerais sobre as matérias elencadas no art. 24 da Constituição Federal; e aos segundos o exercício da competência complementar quando já existente norma geral a disciplinar determinada matéria (CF, art. 24, § 2º) e da competência legislativa plena (supletiva) quando inexistente norma federal a estabelecer normatização de caráter geral (CF, art. 24, § 3º). [...] (ADI 5.312, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Plenário, j. em 25.10.2018, grifou-se).

3 - Anexo I da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997:

ESTRADA - via rural não pavimentada.

RODOVIA - via rural pavimentada.

4 - SILVA. Romeu Faria Thomé da. Manual de direito ambiental. 11. ed. rev., atual e ampl. - Salvador: Juspodivm, 2021. p. 87.



Documento assinado eletronicamente por **Matheus Carvalho Dantas, Procurador do Estado**, em 21/11/2022, às 11:45, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no artigo 18 caput e seus §§ 1º e 2º, do Decreto nº 21.794, de 5 Abril de 2017.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site portal do SEI, informando o código verificador **0033657291** e o código CRC **B13F0A6A**.



GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA
Procuradoria Geral do Estado - PGE

DESPACHO

SEI Nº: 0005.071848/2022-97

Origem: PGE-PAMB



Vistos.

APROVO o teor do Parecer nº 974/2022/PGE-PAMB (0033657291), pelos seus próprios fundamentos.

Retornem os autos à setorial origem para as providências de praxe, conforme disposição prevista no §3º do artigo 2º da Portaria PGE-GAB nº 136, de 09 de fevereiro de 2021.

Porto Velho, data e horário do sistema.

MAXWEL MOTA DE ANDRADE

Procurador-Geral do Estado



Documento assinado eletronicamente por **MAXWEL MOTA DE ANDRADE**, Procurador(a) Geral do Estado, em 23/11/2022, às 15:39, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no artigo 18 caput e seus §§ 1º e 2º, do Decreto nº 21.794, de 5 Abril de 2017.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site portal do SEI, informando o código verificador **0033822357** e o código CRC **E604A108**.