

Voto Total nº 29/2023

Estado de Rondônia
Assembleia Legislativa

01 AGO 2023

Protocolo: 29/23

Recebido, Autue-se e
Inclua em pauta

01 AGO 2023

GOVERNADORIA - CASA CIVIL
1º Secretário

MENSAGEM Nº 76, DE 4 DE JUNHO DE 2023

AO EXPEDIENTE

Em:

Presidente

SECRETARIA LEGISLATIVA
RECEBIDO

05 JUL 2023

Servidor (nome legível)

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 Projeto de Lei de iniciativa dessa ínclita Assembleia Legislativa que "Acrésceta dispositivos à Lei nº 3.686, de 8 de dezembro de 2015, que 'Dispõe sobre o Sistema de Licenciamento Ambiental do Estado de Rondônia e dá outras providências', encaminhado a este Executivo por intermédio da Mensagem nº 104, de 7 de junho de 2023.

Nobres Parlamentares, vejo-me compelido a vetar totalmente o texto do Autógrafo de Lei nº 30, de 7 de junho de 2023, que visa dispensar a necessidade de licenciamento ambiental para as atividades de pavimentação asfáltica em vias e rodovias públicas em zonas rurais e urbanas, além da dispensa de licenciamento ambiental na atividade de extração de cascalho, sem finalidade comercial, que busca atender obras de manutenção de estradas de interesse público, pois constata-se, assim, violação aos preceitos legais, figurando inconstitucionalidade formal, em razão da usurpação de competência da União, vez que a redação da propositura está legislando sobre normas gerais nacionais e encontra-se em desconformidade com o inciso VI e §§ 1º e 2º ambos do artigo 24 da Constituição Federal e o inciso IV do artigo 9º e o **caput** do artigo 10 da Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, ademais há inconstitucionalidade material, em decorrência da violação dos princípios da prevenção ambiental e da vedação ao retrocesso ambiental, **ex positis**:

Constituição Federal de 1988: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**;

[...]

§ 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.

[...]

Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981:

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.

Vale ressaltar que os dispositivos acrescidos pelo Autógrafo de Lei afrontam diretamente o artigo 5º da Lei Estadual nº 3.686 de 8 de dezembro de 2015, o qual dispõe sobre as Licenças Ambientais, vez que são atos administrativos cujo Órgão Ambiental estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que devem ser atendidas para localização, instalação, ampliação, implantação e operação de empreendimentos ou atividades considerados efetivas ou potencialmente poluidoras ou daquele que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental.

Outrossim, é pertinente destacar que a pavimentação asfáltica é uma atividade que tem potencial poluidor médio e, em geral, é solicitada a apresentação do PCA - Plano de Controle Ambiental aos empreendimentos e/ou atividades com efetivo potencial poluidor e, portanto, sujeitas ao licenciamento ambiental. Ademais, o PCA tem por objetivo identificar e propor medidas mitigadoras aos impactos ambientais que podem ser gerados pela instalação e operação de determinados empreendimentos. Desse modo, como o próprio nome sugere, o PCA tem caráter eminentemente técnico cujo o intuito é descrever e propor uma série de medidas de monitoramento e controles ambientais. Ademais, a matéria aplicada no Autógrafo vai na contramão da tendência mundial da evolução dos sistemas de proteção ao meio ambiente, passível de possíveis danos ambientais que podem ser causados pela pavimentação asfáltica, sendo eles:

- a emissão de material particulado;
- a alteração do perfil das encostas;
- a degradação dos solos e riscos de erosão;
- o aumento de carga sólida e redução de disponibilidade hídrica;
- a alteração da paisagem e degradação do patrimônio natural e cultural;
- a modificação na forma de ocupação do solo; e

Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia
Gabinete da Presidência
Recebido em: 05/04/2023
Hora: 10:41
Assinatura

- a poluição de águas superficiais.

Além disso, salienta-se que ao tratar especificamente da extração de minerais, o Anexo VIII da Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, dispõe expressamente que essa atividade é caracterizada como potencialmente poluidora e utilizadora de recursos ambientais, estando, por consequência, obrigatoriamente sujeita ao licenciamento ambiental e, paralelamente, o Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, regulamentou os aspectos do licenciamento ambiental estabelecidos na Política Nacional de Meio Ambiente, apresentando que as atividades de extração de minerais, inclusive lavra à céu aberto, é considerada atividade potencialmente poluidora e, portanto, sujeita ao licenciamento ambiental, assim disposto no § 1º do artigo 2º e no Anexo 1 ambos da Resolução nº 237, de 19 de novembro de 1997, **in verbis**:

ANEXO VIII

(Incluído pela Lei nº 10.165, de 27.12.2000)

atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos ambientais

Código	Categoria	Descrição	Pp/gu
01	Extração e Tratamento de Minerais	- pesquisa mineral com guia de utilização; lavra a céu aberto, inclusive de aluvião, com ou sem beneficiamento; lavra subterrânea com ou sem beneficiamento, lavra garimpeira, perfuração de poços e produção de petróleo e gás natural.	AAalto

Resolução nº 237, de 19 de novembro de 1997:

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

ATIVIDADES OU EMPREENDIMENTOS SUJEITAS AO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

[...]

Extração e tratamento de minerais

[...]

- lavra a céu aberto, inclusive de aluvião, com ou sem beneficiamento

[...]



A presente redação consiste em uma normativa que subverte a lógica sistêmica das normas gerais nacionais e dispensa do licenciamento ambiental a atividade de extração, o que é rechaçado pela jurisprudência pátria. Nessa linha, a ementa do Supremo Tribunal Federal a seguir ressalta:

STF. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. AMBIENTAL. §§ 1º, 2º E 3º DO ART. 29 DA LEI N. 14.675, DE 13.4.2009, ALTERADA PELA LEI N. 17.893, DE 23.1.2020, DE SANTA CATARINA. DISPENSA E SIMPLIFICAÇÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL PARA ATIVIDADES DE LAVRA A CÉU ABERTO. OFENSA À COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA EDITAR NORMAS GERAIS SOBRE PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE. DESOBEDIÊNCIA AO PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO E DO DEVER DE PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO (ART. 225 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA). AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

1. Instruído o feito nos termos do art. 10 da Lei n. 9.868/1999, é de cumprir o imperativo constitucional de conferir-se celeridade processual, com o conhecimento e julgamento definitivo de mérito da ação direta por este Supremo Tribunal, ausente a necessidade de novas informações. Precedentes.

2. É formalmente inconstitucional a subversão da lógica sistêmica das normas gerais nacionais pela Assembleia Legislativa de Santa Catarina ao instituir dispensa e licenciamento simplificado ambiental para atividades de lavra a céu aberto.

3. A dispensa e simplificação de licenciamento ambiental às atividades de mineração pelo legislador estadual esvaziou o procedimento de licenciamento ambiental estabelecido na legislação nacional, em ofensa ao art. 24 da Constituição da República.

4. O estabelecimento de procedimento de licenciamento ambiental estadual que torne menos eficiente a proteção do meio ambiente equilibrado quanto às atividades de mineração afronta o caput do art. 225 da Constituição da República por inobservar o princípio da prevenção.

5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar inconstitucionais os §§ 1º, 2º e 3º do art. 29 da Lei n. 14.675/2009 de Santa Catarina.

(ADI 6650, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 27/04/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-085 DIVULG 04-05-2021 PUBLIC 05-05-2021)

Quanto ao tema, o Tribunal de Justiça de Rondônia julgou a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0809560-12.2021.8.22.0000 e formou o seu entendimento no sentido de que existindo norma geral de caráter nacional prevendo a obrigatoriedade de licenciamento ambiental da atividade de extração de cascalho, não cabe ao Estado de Rondônia dispensar essa imposição legal, sob pena de violar as regras de repartição de competência legislativa, vejamos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL Nº 4.564, DE 23 DE AGOSTO DE 2019. DISPENSA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL PARA EXTRAÇÃO DE CASCALHO. OFENSA À COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA EDITAR NORMAS GERAIS SOBRE PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE. LICENCIAMENTO AMBIENTAL PREVISTO EM LEI FEDERAL E RESOLUÇÃO DO CONAMA. AUSÊNCIA DE ESTUDOS TÉCNICOS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL RECONHECIDAS. PRECEDENTES DO STF E DO TJ/RO. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI ESTADUAL Nº 4.564, DE 23 DE AGOSTO DE 2019. EFEITOS EX TUNC.

1. Existindo norma federal prevendo obrigatoriedade de licenciamento ambiental para extração de cascalho (Lei Federal nº 6.567/78 e Resolução n. 237/97 do CONAMA), não cabe ao Estado dispensar esta imposição legal, sob pena de violar as regras de repartição de competência legislativa.

2. O art. 219, VI, da Constituição Estadual, exige "a elaboração de estudos de impacto que permitam definir prioridades e alternativas na execução de projetos que possam causar danos ao meio ambiente", sendo que a atividade de lavra a céu aberto para extração de cascalho é considerada como de alto potencial poluidor/degradante, de modo que se caracteriza inconstitucional norma estadual que dispensa licenciamento ambiental

Ressalto que o Autógrafo nº 30, de 7 de junho de 2023, encontra-se em desacordo com o princípio da prevenção ambiental, permeando todo o regime jurídico de proteção do meio ambiente, o qual determina que se a ação humana 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. Além de violar o princípio da vedação ao retrocesso ambiental, visto que ao permitir a extração de cascalho sem prévio processo de licenciamento ambiental, o legislador estadual inegavelmente reduziu o patamar de proteção e preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Em suma, tal princípio veda 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. Logo, no ordenamento jurídico brasileiro, o princípio da prevenção encontra sua matriz constitucional no **caput** do artigo 225 da Constituição Federal, conforme segue:

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.

Por fim, é pertinente evidenciar que alguns danos causados ao meio ambiente são irreversíveis, nunca é demais ressaltar que a manutenção e implantação de medidas controladoras e fiscalizadoras é preponderante para o sucesso do que propõe para proteger o meio ambiente, uma vez que o relacionamento homem e meio ambiente nem sempre é pacífico, muitas vezes os interesses e conveniências geram conflitos e divergências que necessitam de solução para que seja restaurado o equilíbrio. Desse modo, devemos rememorar que atualmente a preservação ambiental ganha maior importância a cada dia, uma vez que o meio ambiente está diretamente vinculado à preservação da vida.

Diante ao que se expôs, vê-se com clareza que a proposição apresenta inconstitucionalidade formal e material. Assim, opino pelo Veto Total, com fulcro no § 1º do artigo 42 da Constituição do Estado.

Certo de ser honrado com a elevada compreensão de Vossa Excelência 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 04/07/2023, às 18:05, 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 **0039500142** e o código CRC **CDF38735**.





GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA

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

Parecer nº 472/2023/PGE-PAMB

Processo nº: 0005.002823/2023-24.

Interessado: Casa Civil.

Assunto: análise do Autógrafo de Lei nº 30/2023, de iniciativa da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia, que "Acrescenta dispositivos à Lei nº 3.686, de 8 de dezembro de 2015, que 'Dispõe sobre o Sistema de Licenciamento Ambiental do Estado de Rondônia e dá outras providências'".

I - CONSULTA

Trata-se de consulta formulada pela Casa Civil, por meio da qual solicita manifestação desta Procuradoria quanto ao Autógrafo de Lei nº 30/2023, de iniciativa da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia, que "Acrescenta dispositivos à Lei nº 3.686, de 8 de dezembro de 2015, que 'Dispõe sobre o Sistema de Licenciamento Ambiental do Estado de Rondônia e dá outras providências'".

O Autógrafo de Lei em questão possui o seguinte teor:

Art. 12 Ficam acrescidos os incisos IV, V, VI, VII, VIII, e IX ao § 2º e o § 22-A ao art. 2º da Lei nº 3.686, de 8 de dezembro de 2015, que "Dispõe sobre o Sistema de Licenciamento Ambiental do Estado de Rondônia e dá outras providências", com as seguintes redações:

"Art. 2º.....

§ 2º.....

IV — o Poder Executivo Estadual dispensará a necessidade de licenciamento ambiental para a atividade de pavimentação asfáltica "construção e/ou pavimentação" em vias ou rodovias públicas rurais e urbanas, quando se enquadrar nos seguintes critérios:

- a) não tenha supressão de vegetação;
- b) não tenha intervenção em áreas de preservação permanente;
- e) não tenha intervenções em corpos hídricos;
- d) não tenha intervenção em unidades de conservação; e
- e) não tenha intervenção em terras indígenas.

V - não estão sujeitos ao licenciamento ambiental as seguintes atividades ou empreendimentos:

obras e intervenções emergenciais de resposta a colapso de obras de infraestrutura, a acidentes ou a desastres;
obras e intervenções urgentes que tenham como finalidade prevenir a ocorrência de dano ambiental iminente ou interromper situação que gere risco ávida.

VI - fica dispensado de licenciamento ambiental a atividade de extração de cascalho, sem finalidade comercial para atender às obras de manutenção de estradas de interesse público, voltadas à qualidade e segurança das vias e rodovias quando a área se enquadrar nos seguintes critérios:

- a) não seja necessário a supressão de vegetação;
- b) não tenha intervenção em áreas de preservação permanente;
- c) não tenha intervenções em corpos hídricos;
- d) não tenha intervenção em unidades de conservação;

e) não tenha intervenção em terras indígenas; e
f) não ultrapasse a profundidade de 3 metros.

VII - a dispensa de licenciamento ambiental para as atividades de que tratam as alíneas dos incisos IV, V e VI está condicionada à apresentação, ao órgão ambiental competente, de relatório das ações executadas, no prazo de 15 (quinze) dias da data de conclusão de sua execução.

VIII - o relatório de que trata o inciso VII será assinado por profissional habilitado, com a devida anotação e responsabilidade técnica expedida pelo competente conselho de fiscalização profissional.

IX - o interessado deverá protocolar junto ao órgão licenciador o Plano de Recuperação de Área Degradada, bem como os respectivos relatórios comprovando a recuperação da área.

§ 2-A Nos casos de dispensa de licenciamento, permanece a obrigatoriedade de obtenção de outros instrumentos do Sistema de Licenciamento Ambiental, quando previsto na legislação vigente e a Dispensa de Licenciamento de que trata o caput deste artigo fica condicionada ao artigo 13 da Lei nº 3.686, de 2015." (NR)

Art. 2º Esta norma abrangerá as estradas municipais e estaduais, pavimentadas ou não, de uma só pista e padrão técnico modesto, compatível com o tráfego de quem as utiliza.

Art. 39 O responsável técnico pela obra de intervenção deverá adotar as medidas técnicas necessárias para evitar o desenvolvimento de processos erosivos, rupturas de taludes, assoreamentos e interrupções de drenagens naturais e outras situações que possam acarretar danos ambientais.

Art. 49 Havendo necessidade de intervenções emergenciais que impliquem a remoção de vegetação para estabilização geotécnica, o responsável técnico por tais intervenções deverá notificar imediatamente o órgão ambiental, preferencialmente antes do início das obras, sem prejuízo à execução dos trabalhos.

Parágrafo único. Ficará dispensado de Licenciamento Ambiental as atividades de construção e/ou pavimentação, enquadradas nesta norma, desde que o requerente cumpra com os critérios estabelecidos no artigo 23 da Lei nº 3.686, de 2015.

Vieram os autos para manifestação desta Procuradoria.

É o breve relatório. Passa-se a examinar.



II - FUNDAMENTAÇÃO

1 - FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir o agente público consulente no controle interno da legalidade dos atos administrativos a serem praticados ou já efetivados.

A função da Procuradoria-Geral do Estado é justamente apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências, para salvaguardar o agente público assessorado, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada.

Importante salientar que o exame dos autos se restringe aos seus aspectos **jurídicos**, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente **técnica**. Em relação a estes, partir-se-á da premissa de que o agente público assistido se municiou das informações e conhecimentos específicos necessários para sua avaliação, atentando para as regras e princípios que regem a área de conhecimento pertinente.

Finalmente, deve-se salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança do próprio agente público consulente, a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que a lei lhe confere, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações.

2 - NOÇÕES PRELIMINARES SOBRE CONTROLE FORMAL E MATERIAL DE CONSTITUCIONALIDADE DAS LEIS

Sabe-se que, para ingressar no ordenamento jurídico, toda lei deve ser constitucional, ou seja, deve estar de acordo com os preceitos das Constituições Federal e Estadual, bem como estar em conformidade com o Direito como um todo.

A constitucionalidade de uma proposição legislativa deve ser verificada tanto em seu **aspecto formal** – ou seja, em relação às regras do processo legislativo e às competências para dispor sobre a matéria –, quanto em seu **aspecto material** – isto é, no tocante à adequação do conteúdo da proposição aos preceitos constitucionais.

A análise da constitucionalidade **formal** tem por objetivo verificar, por exemplo, se o órgão ou agente detém poder de iniciativa legislativa para o assunto, se o ente federativo é competente para legislar sobre a matéria e se a espécie legislativa é adequada para disciplinar o tema.

O exame da constitucionalidade **material**, por sua vez, incide sobre o **conteúdo** da norma, isto é, sobre sua adequação às disposições das Constituições Federal e Estadual.

Portanto, para que determinada proposição legislativa possa efetivamente ingressar no ordenamento jurídico, é imprescindível que, além de atender ao interesse público, seja formal e materialmente constitucional.

Feitas essas considerações, passa-se a examinar, ao longo dos próximos tópicos, a constitucionalidade formal e material do Autógrafo de Lei em exame, lembrando que a análise desta Procuradoria se restringe aos aspectos jurídicos, excluídos, repita-se, aqueles relacionados à conveniência e oportunidade da proposição legislativa.

3 - A INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DO AUTÓGRAFO DE LEI Nº 30/2023

No ponto, convém lembrar, inicialmente, que a Constituição Federal, ao tratar da competência para legislar sobre meio ambiente, estabelece, em seu artigo 24, incisos VI, 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**;

§ 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.

Vê-se, pois, que a Constituição Federal atribui à União e aos Estados competência concorrente para legislar sobre meio ambiente. Observa-se, ainda, que, no âmbito dessa competência, incumbe à União o estabelecimento de **normas gerais**, cabendo aos Estados, *a contrario sensu*, a edição de **normas específicas**. Infere-se, por fim, que, apenas no caso de inércia legislativa da União, os Estados poderão atuar com competência legislativa plena, fixando as regras gerais sobre a matéria.

Como se sabe, as normas gerais da União sobre licenciamento ambiental encontram-se regulamentadas na Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. De acordo com o artigo 9º, inciso IV, e 10, *caput*, dessa Lei, o licenciamento ambiental é um importante instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente e tem por objetivo, em síntese, realizar o controle prévio de empreendimentos e atividades potencialmente nocivos ao meio ambiente. Veja-se:

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.

Ao tratar especificamente da extração de minerais, a Lei nº 6.938/1981, em seu Anexo VIII, dispõe expressamente que essa atividade é caracterizada como potencialmente poluidora e utilizadora de recursos ambientais, estando, por consequência, obrigatoriamente sujeita ao licenciamento ambiental. Veja-se:

ANEXO VIII

(Incluído pela Lei nº 10.165, de 27.12.2000)

Atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos ambientais

Código	Categoria	Descrição	Pp/gu
01	Extração e Tratamento de Minerais	- pesquisa mineral com guia de utilização; lavra a céu aberto, inclusive de aluvião, com ou sem beneficiamento; lavra subterrânea com ou sem beneficiamento, lavra garimpeira, perfuração de poços e produção de petróleo e gás natural.	AAIto

Por sua vez, o Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA editou a Resolução nº 237, de 19 de novembro de 1997, regulamentando aspectos do licenciamento ambiental estabelecidos na Política Nacional de Meio Ambiente. Em consonância com a Lei nº 6.938/1981, o artigo 2º, parágrafo 1º, Anexo 1, dessa importante Resolução também dispõe expressamente que as atividades de extração de minerais, inclusive lavra à céu aberto, é considerada atividade potencialmente poluidora e, portanto, sujeita ao licenciamento ambiental. 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

ATIVIDADES OU EMPREENDIMENTOS SUJEITAS

AO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

(...)

Extração e tratamento de minerais

(...)

- lavra a céu aberto, inclusive de aluvião, com ou sem beneficiamento



Assim, como se vê, a União, por intermédio da Lei nº 6.938/1981 e da Resolução nº 237/1997 do CONAMA, estabeleceu expressamente que a atividade de extração de minerais (a exemplo da extração de cascalho) deve, obrigatoriamente, ser submetida a prévio processo de licenciamento ambiental, por ser considerada utilizadora de recursos naturais e potencialmente poluidora.

Nesse contexto, existindo normas gerais veiculadas em leis e atos normativos nacionais estabelecendo a obrigatoriedade de licenciamento ambiental da atividade de extração de minerais (como a Lei nº 6.938/1981 e a Resolução nº 237/1997 do CONAMA), não pode o Estado de Rondônia ultrapassar os limites da competência meramente suplementar para dispor em sentido contrário, pois, se tal ocorrer, o diploma legislativo estadual estará incidindo em vício de inconstitucionalidade formal.

Em outras palavras, significa dizer que, no caso, ao dispensar do licenciamento ambiental a atividade de extração de cascalho, o Autógrafo de Lei ora em análise acabou por contrariar, frontalmente, normas gerais de licenciamento ambiental estabelecidas pela União, ofendendo, de modo direto, o texto da Constituição Federal (artigo 24, inciso VI, § 1º).

Em consonância com as conclusões ora apresentadas, vale destacar que, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.650/SC, o **SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL** consolidou entendimento no sentido de que é formalmente inconstitucional norma estadual que, subvertendo a lógica sistêmica das normas gerais nacionais, dispensa do licenciamento ambiental a atividades de lavra a céu aberto. Veja-se:

STF. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. AMBIENTAL. §§ 1º, 2º E 3º DO ART. 29 DA LEI N. 14.675, DE 13.4.2009, ALTERADA PELA LEI N. 17.893, DE 23.1.2020, DE SANTA CATARINA. DISPENSA E SIMPLIFICAÇÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL PARA ATIVIDADES DE LAVRA A CÉU ABERTO. OFENSA À COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA EDITAR NORMAS GERAIS SOBRE PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE. DESOBEDIÊNCIA AO PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO E DO DEVER DE PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO (ART. 225 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA). AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

1. Instruído o feito nos termos do art. 10 da Lei n. 9.868/1999, é de cumprir o imperativo constitucional de conferir-se celeridade processual, com o conhecimento e julgamento definitivo de mérito da ação direta por este Supremo Tribunal, ausente a necessidade de novas informações. Precedentes.

2. É formalmente inconstitucional a subversão da lógica sistêmica das normas gerais nacionais pela Assembleia Legislativa de Santa Catarina ao instituir dispensa e licenciamento simplificado ambiental para atividades de lavra a céu aberto.

3. A dispensa e simplificação de licenciamento ambiental às atividades de mineração pelo legislador estadual esvaziou o procedimento de licenciamento ambiental estabelecido na legislação nacional, em ofensa ao art. 24 da Constituição da República.

4. O estabelecimento de procedimento de licenciamento ambiental estadual que torne menos eficiente a proteção do meio ambiente equilibrado quanto às atividades de mineração afronta o caput do art. 225 da Constituição da República por inobservar o princípio da prevenção.

5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar inconstitucionais os §§ 1º, 2º e 3º do art. 29 da Lei n. 14.675/2009 de Santa Catarina.

(ADI 6650, Relator(a): CARMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 27/04/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-085 DIVULG 04-05-2021 PUBLIC 05-05-2021)

No mesmo sentido, é sobremodo importante destacar que, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0809560-12.2021.822.0000, o **TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE RONDÔNIA** fixou entendimento no sentido de que, existindo norma geral de caráter nacional prevendo a obrigatoriedade de licenciamento ambiental da atividade de extração de cascalho, não cabe ao Estado de Rondônia dispensar essa imposição legal, sob pena de violar as regras de repartição de competência legislativa. Veja-se:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL Nº 4.564, DE 23 DE AGOSTO DE 2019. DISPENSA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL PARA EXTRAÇÃO DE CASCALHO. OFENSA À COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA EDITAR NORMAS GERAIS SOBRE PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE. LICENCIAMENTO AMBIENTAL PREVISTO EM LEI FEDERAL E RESOLUÇÃO DO CONAMA. AUSÊNCIA DE ESTUDOS TÉCNICOS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL RECONHECIDAS. PRECEDENTES DO STF E DO TJ/RO. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI ESTADUAL Nº 4.564, DE 23 DE AGOSTO DE 2019. EFEITOS EX TUNC.

1. Existindo norma federal prevendo obrigatoriedade de licenciamento ambiental para extração de cascalho (Lei Federal nº 6.567/78 e Resolução n. 237/97 do CONAMA), não cabe ao Estado dispensar esta imposição legal, sob pena de violar as regras de repartição de competência legislativa.

2. O art. 219, VI, da Constituição Estadual, exige "a elaboração de estudos de impacto que permitam definir prioridades e alternativas na execução de projetos que possam causar danos ao meio ambiente", sendo que a atividade de lavra a céu aberto para extração de cascalho é considerada como de alto potencial poluidor/degradante, de modo que se caracterize

Destarte, por todos esses motivos, conclui-se que, ao dispensar do licenciamento ambiental a atividade de extração de cascalho, a Assembleia Legislativa acabou por invadir a esfera de competência reservada à União para o estabelecimento de normas gerais sobre meio ambiente (mais especificamente sobre licenciamento ambiental), em clara afronta ao disposto no artigo 24, inciso VI, parágrafo 1º, da Constituição Federal, razão pela qual a proposição normativa ora em exame apresenta inegável vício de **inconstitucionalidade formal**.

4 - A INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DO AUTÓGRAFO DE LEI Nº 30/2023

Não bastasse a inconstitucionalidade formal analisada nos parágrafos anteriores, cumpre assinalar que o Autógrafo de Lei em questão também é materialmente inconstitucional, uma vez que resulta em violação aos princípios constitucionais da prevenção e da vedação ao retrocesso ambiental, conforme se passa a demonstrar nos tópicos a seguir.

4.1 - Violação ao princípio da prevenção

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.

Por força do princípio da prevenção, impõe-se 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, adotando – em grau suficiente – as medidas necessárias para resguardar o bem jurídico ambiental.

No ordenamento jurídico brasileiro, o princípio da prevenção encontra sua matriz constitucional no artigo 225, *caput*, da Constituição Federal. A redação desse dispositivo, vale lembrar, 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.

Assim, como se observa, ao constitucionalizar o dever do Poder Público de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, o legislador constituinte teve a clara intenção de evitar que condutas humanas pudessem ocasionar danos ambientais irreversíveis.

Nessa sucessão de ideias, é imperioso reconhecer que, ao dispensar do licenciamento ambiental a atividade de extração de cascalho, o Autógrafo de Lei ora em análise torna menos eficiente a proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado frente às atividades minerárias, afrontando, dessa forma, o princípio da prevenção emanado no artigo 225, *caput*, da Constituição Federal.

Veja-se: se o propósito subjacente ao artigo 225, *caput*, 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 simplesmente dispensar do licenciamento ambiental atividades potencialmente poluidoras, colocando em risco o meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Assim, por todos esses motivos, é imperioso reconhecer que o Autógrafo de Lei em apreço viola os deveres de prevenção emanados do artigo 225, *caput*, da Constituição Federal, razão pela qual deve ser reputado **materialmente inconstitucional**.

4.2 - 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 resulta em grave violação ao princípio da vedação ao retrocesso ambiental.

Em síntese, 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 é dotado do *status* de direito fundamental.^[1]

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.^[2]

No caso em apreço, a violação ao princípio da vedação ao retrocesso ambiental encontra-se inequivocamente caracterizado. Isso porque, ao permitir a extração de cascalho sem prévio processo de licenciamento ambiental, 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 realização de obras de infraestrutura, o legislador estadual, ao invés de atualizar a legislação estadual em vigor, simplificando-a, de forma legítima, nos casos em que a atividade de extração de cascalho realmente possui reduzido impacto ambiental, optou por eliminar por completo o procedimento de licenciamento ambiental para esse tipo de atividade, violando, dessa forma, o núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, previsto no artigo 225 da Constituição Federal.

Assim, é de se reconhecer que o Autógrafo de Lei em análise constitui uma clara ofensa ao princípio constitucional da vedação ao retrocesso ambiental, razão pela qual, também por esse motivo, deve ser reputado **materialmente inconstitucional**.

III - CONCLUSÃO

Por todos esses motivos, esta Procuradoria Ambiental, nos limites da análise jurídica, **opina** no sentido de que o Autógrafo de Lei nº 30/2023 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



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

[2] Idem, p. 89.



Documento assinado eletronicamente por **Matheus Carvalho Dantas, Procurador do Estado**, em 23/06/2023, às 13:47, 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 **0039315564** e o código CRC **F9BF5060**.

GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA
Procuradoria Geral do Estado - PGE

DESPACHO

SEI Nº 0005.002823/2023-24

Origem: PGE-PAMB

Amparado na competência delegada pelo Procurador Geral do Estado por meio da Portaria nº 375, de 13 de junho de 2023 (0039015635), **APROVO** o teor do Parecer nº 472/2023/PGE-PAMB (0039315564), pelos seus próprios fundamentos.

Ante o exposto, 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 - RO, data e horário do sistema.

FÁBIO DE SOUSA SANTOS
Procurador do Estado
Assessor Especial do Gabinete



Documento assinado eletronicamente por **Fabio de Sousa Santos, Procurador do Estado**, em 27/06/2023, às 08:26, 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 **0039393829** e o código CRC **E752D3E7**.

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

Ofício nº 5300/2023/SEDAM-GAB

Senhora Diretora,
ELLEN REIS ARAÚJO
Diretora Técnica-Legislativa
Casa Civil - Diretora Técnica Legislativa
Porto Velho -RO

Assunto: **Autógrafo de Lei.**

Senhora Diretora,

Ao cumprimentá-la cordialmente, vimos através deste em atenção a solicitação efetuada através do Ofício n.º 3463/2023/CASACIVIL-DITELGAB (0039208752), informar Vossa Senhoria acerca do Licenciamento Ambiental no Estado de Rondônia.

Ao avaliar o teor do Autógrafo de Lei nº 30/2023, de iniciativa da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia, que "Acrescenta dispositivos à Lei nº 3.686, de 8 de dezembro de 2015, que 'Dispõe sobre o Sistema de Licenciamento Ambiental do Estado de Rondônia e dá outras providências'" temos que:

A proposta legislativa trata em síntese a dispensa de atividades que possuem um grau de impacto "medio a alto" previsto em normas federais tais como: Resolução n.º 237, de 19 de novembro de 1997, regulamentando aspectos do licenciamento ambiental estabelecidos na Política Nacional de Meio Ambiente na esfera federal, e a Lei n. 6.938/1981 dispôs sobre a Política Nacional do Meio Ambiente e o Sistema Nacional do Meio Ambiente, **prevendo ser o licenciamento instrumento da referida Política, de modo a legitimar e controlar as atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores, ou capazes de causar degradação ambiental, sob qualquer forma.**

Nestes termos, a mitigação ou dispensa do prévio licenciamento ambiental a atividades efetivas, ou potencialmente poluidoras vai de encontro ao firmado pela legislação de regência, ademais, é comum dever/poder a proteção do meio ambiental, sendo desarrazoável a edição de normas que, ao fim e ao cabo, promovam o retrocesso a legislação ambiental.

Outrossim, cabe ressaltar que esta proposta se assemelha a Lei nº 4.564, de 23 de agosto de 2019 que na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0809560-12.2021.822.0000, o Tribunal de Justiça de Rondônia fixou entendimento no sentido de que, existindo norma geral de caráter nacional prevendo a obrigatoriedade de licenciamento ambiental, não cabe ao Estado de Rondônia dispensar essa imposição legal, sob pena de violar as regras de repartição de competência legislativa, conforme consta <http://ditel.casacivil.ro.gov.br/COTEL/Livros/Files/L4564%20-%20ADINN.pdf>.

Isto Posto, esta Secretaria de Estado do Desenvolvimento Ambiental - Sedam, manifesta-se no sentido de que o Autógrafo de Lei n.º 30/2023 seja **integralmente vetado**, dada o entendimento que a **Lei n.º 30/2023** dispensa o licenciamento ambiental prévio a atividades que figuram como potencialmente poluidoras, bem como diverge o disposto nas normas gerais de licenciamento ambiental.

Atenciosamente,

HUERIQUEI CHARLES LOPES PEREIRA

Secretário-Executivo da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Ambiental



Documento assinado eletronicamente por **Hueriquei Charles Lopes Pereira, Secretário(a)**, em 28/06/2023, às 17:24, 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 **0039353125** e o código CRC **287A14A2**.

Referência: Caso responda este Ofício, indicar expressamente o Processo nº 0005.002823/2023-24

SEI nº 0039353125

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

DESPACHO

De: SEDAM-COLMAMINDSER

Para: SEDAM-GAB

Processo Nº: 0005.002823/2023-24

Assunto: Resposta ao Despacho 0039226779

Senhora Diretora

Atendendo solicitação do Despacho 0039226779, destacamos a importância do Licenciamento Ambiental. Ressaltamos o Art. 5º da Lei Estadual 3686 de 08/12/2015. Licença Ambiental são atos administrativos mediante os quais o ÓRGÃO Ambiental estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que devem ser atendidas para localização, instalação, ampliação, implantação e operação de empreendimentos ou atividades considerados efetivas ou potencialmente poluidoras ou daquele que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental.

Vivemos tempo em que a preservação ambiental ganha maior importância a cada dia, uma vez que o meio ambiente está diretamente vinculado a preservação da vida. Por isso o Órgão responsável deve propor medidas mitigadoras para minimizar os impactos negativos e ampliar os positivos, independente de grau, isto visa impor um equilíbrio entre o homem e o ambiente de modo que o crescimento seja sustentável.

Ser permissível com proposições que não tem viabilidade e que não estão amparadas por normatização, mesmo sendo **pavimentação asfáltica**, é facilitar a execução de atividades que podem causar danos, mesmo que mínimos, ao meio ambiente, e vai na contramão da tendência mundial da evolução dos sistemas de proteção ao meio ambiente.

Pavimentação asfáltica é uma atividade que tem potencial poluidor médio, e em geral é solicitada a apresentação PCA (Plano de Controle Ambiental) aos empreendimentos e/ou atividades com efetivo potencial poluidor e, por tanto sujeitas ao licenciamento ambiental. O PCA tem por objetivo identificar e propor medidas mitigadoras aos impactos ambientais que podem ser gerados pela instalação e operação de determinados empreendimento. Como o próprio nome sugere o PCA tem caráter eminentemente técnico descreve e propõe uma série de medidas de monitoramento e controles ambientais.

Destacamos possíveis danos ambientais que podem ser causados pela **Pavimentação Asfáltica**, emissão de material particulado; ruído e vibrações; alteração do perfil das encostas; degradação dos solos e riscos de erosão; aumento de carga sólida e redução de disponibilidade hídrica; alteração da paisagem e degradação do patrimônio natural e cultural; modificação na forma de ocupação do solo; poluição de águas superficiais;

Considerando que alguns danos causados ao meio ambiente são irreversíveis, nunca é demais ressaltar que a manutenção e implantação de medidas controladoras e fiscalizadoras é preponderante para o sucesso do que propõe para proteger o meio ambiente, uma vez que o relacionamento homem e meio ambiente nem sempre é pacífico, muitas vezes os interesses e conveniências geram conflitos e divergências que necessitam de solução para que seja restaurado o equilíbrio.

Limitado ao exposto, reiteramos o nosso compromisso de sempre buscar o equilíbrio entre homens e meio ambiente porque acreditamos que assim somos a favor da vida.

Atenciosamente,



Documento assinado eletronicamente por **daniel ramon borgo alves de oliveira, Gerente**, em 23/06/2023, às 09:51, 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 **0039343889** e o código CRC **7ABF12BB**.

Referência: Caso responda esta Despacho, indicar expressamente o Processo nº 0005.002823/2023-24

SEI nº 0039343889

