
EXCELENTÍSSIMO SENHOR DESEMBARGADOR PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE RONDÔNIA

Feito nº 2024.0001.003.61906/MPRO

RESUMO: Constitucional e Ambiental. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 5.868/2024, que altera significativamente a Lei nº 4.437/2018, a qual dispõe sobre a Política Estadual de Governança Climática e Serviços Ambientais (PGSA) e institui o Sistema Estadual de Governança Climática e Serviços Ambientais (SGSA) no âmbito do Estado de Rondônia. Alterações normativas que extrapolam a competência concorrente dos Estados e violam normas gerais federais. Inconstitucionalidade formal. Diminuição da representação da sociedade civil. Afronta aos princípios constitucionais da democracia participativa, do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, da publicidade e da eficiência administrativa. Vedação ao retrocesso socioambiental, da precaução e da prevenção. Diminuição da Proteção Ambiental. Inconstitucionalidade material. Pedido de medida cautelar. *Periculum in mora* configurado.

O **Procurador-Geral de Justiça**, no uso de suas atribuições institucionais, e com fundamento no art. 88, III, da Constituição Estadual e art. 45, II, item “01”, da Lei Complementar Estadual nº 93/1993, vem propor a presente **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**, com medida cautelar, em face **da Lei do Estado de Rondônia nº 5.868/2024**, pelos fundamentos de direito a seguir expostos:

I – DA NORMA IMPUGNADA

A Lei nº 4.437, de 17 de dezembro de 2018, instituiu a Política Estadual de Governança Climática e Serviços Ambientais (PGSA) e criou o Sistema Estadual de Governança Climática e Serviços Ambientais (SGSA) no Estado de Rondônia. Essa legislação estabeleceu diretrizes fundamentais para a gestão ambiental e climática no

Estado de Rondônia, com ênfase na sustentabilidade e na preservação dos recursos naturais.

Entretanto, em 11 de setembro de 2024, foi sancionada a Lei nº 5.868, que promoveu alterações substanciais à Lei nº 4.437/2018. Desde logo, ressalta-se que as mudanças introduzidas pela nova legislação desvirtuaram significativamente as políticas públicas e os sistemas de governança climática e serviços ambientais anteriormente delineados.

Esse desvirtuamento decorre tanto da substituição das diretrizes, objetivos e mecanismos de implementação da PGSA e do SGSA, quanto das profundas alterações realizadas na política de gestão do Fundo de Governança Climática e Serviços Ambientais (FUNCLIMA).

Preliminarmente, para fins de contextualização, transcreve-se o texto da nova Lei rondoniense nº 5.868/2024:

LEI Nº 5.868, DE 11 DE SETEMBRO DE 2024.

Altera, acresce e revoga dispositivos da Lei nº 4.437, de 17 de dezembro de 2018.

O GOVERNADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA:

Faço saber que a Assembleia Legislativa decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Os dispositivos adiante enumerados da Lei nº 4.437, de 17 de dezembro de 2018, que “Institui a Política Estadual de Governança Climática e Serviços Ambientais - PGSA e cria o Sistema Estadual de Governança Climática e Serviços Ambientais - SGSA, no âmbito do Estado de Rondônia e dá outras providências.”, passam a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 11. O Conselho Gestor, órgão diretivo do SGSA, será composto por até 12 (doze) membros, com composição paritária entre órgão de governo e organizações da sociedade civil.

§ 2º As instituições governamentais serão indicadas pelo Governador, sendo 5 (cinco) instituições do Governo Estadual e 1 (uma) instituição representativa dos entes municipais.

Art. 15.



§ 1º

II - percentual das receitas obtidas junto aos mercados de carbono e outros serviços ambientais, incluindo a venda, direta ou indireta, pelo Estado, de títulos oriundos de reduções de emissões ou aumentos de remoções devidamente registradas, entre outras fontes a serem definidas em Regulamento;

§ 3º A gestão do Fundo Estadual de Governança Climática e Serviços Ambientais observará os critérios de aplicação de recursos previamente estabelecidos e aprovados pela Sedam.

Art. 21. Os Planos Setoriais serão discutidos no Fórum Estadual de Mudanças Climáticas e aprovados pela Sedam.

Art. 24. As reduções de emissões ou aumentos de remoções, mensurados e registrados no banco de dados do Registro Estadual de Reduções de Emissões, expressos em UR, poderão ser alocados a programas e projetos e à reserva do sistema, ou usados diretamente pelo Estado para obter recursos financeiros, ressalvada a destinação de percentual dessa receita ao Fundo Estadual de Governança Climática e Serviços Ambientais, visando viabilizar a implementação desta Lei.

§ 1º A quantidade total de UR a ser alocada a projetos e programas de redução de emissões de GEE e a Reserva do Sistema será definida pela Sedam, considerando os programas e projetos existentes e a meta de reserva do sistema.

§ 3º As URs alocadas a programas e projetos de redução de emissões ou à reserva do sistema poderão ser usadas pelo Estado para obter recursos financeiros de fontes nacionais ou internacionais, ressalvada a destinação de percentual dessa receita ao Fundo Estadual de Governança Climática e Serviços Ambientais, visando viabilizar a implementação desta Lei.

§ 4º As URs não alocadas a programas e projetos de redução de emissões ou à reserva do sistema poderão ser usadas pelo Estado para obter recursos financeiros de fontes nacionais ou internacionais, ressalvada a destinação de percentual dessa receita ao Fundo Estadual de Governança Climática e Serviços Ambientais, visando viabilizar a implementação desta Lei.

Art. 29.

§ 5º As condições de utilização de UR do sistema de que tratam os §§ 3º e 4º deste artigo deverão ser aprovadas pela Sedam.

Art. 38.

§ 2º O percentual definido no inciso II do art. 15 dos recursos advindos da comercialização das RCEs de GEE que forem de titularidade da Administração Pública deverão ser aplicados prioritariamente na recuperação do meio ambiente e na melhoria da qualidade de vida da comunidade moradora do entorno do projeto.

Art. 41.

Parágrafo único. Cabe à Sedam no âmbito do SGSA analisar os padrões



referidos no **caput**, podendo, para tanto, consultar previamente o Conselho Gestor, o Comitê Científico e o Fórum Estadual de Mudanças Climáticas, bem como se articular com outros organismos técnicos mediante convênios e demais instrumentos de cooperação.

Art. 54.

§ 1º O PSA poderá ocorrer por meio de remuneração monetária com recursos públicos em área de preservação permanente e de reserva legal, nos termos da legislação de regência, e as modalidades de pagamento por serviços ambientais são:

§ 2º O PSA a que se refere o § 1º ocorrerá prioritariamente em áreas consideradas críticas para o abastecimento público de água.” (NR)

Art. 2º Ficam acrescidos os dispositivos adiante enumerados à Lei nº 4.437, de 2018, com a seguinte redação:

“Art. 2º

XXXV - crédito de carbono jurisdicional: crédito de carbono livremente transacionável, decorrente do conjunto das reduções de emissão de carbono aferidas no território do estado de Rondônia, segundo critérios de periodicidade, territorialidade e contabilidade internacionalmente aceitos.

Art. 7º

XIII - apoio para que o Estado acesse recursos financeiros no âmbito do mercado de carbono jurisdicional e de mercados que sobrevierem, estando livre para apresentar conceitos-base e viabilizar a participação por meio de regulamentação.

Art. 38.

§ 5º A titularidade originária do crédito de carbono jurisdicional pertence ao estado de Rondônia e decorre das atribuições deste para a adoção de esforços de comando, controle, conservação, fiscalização e monitoramento de ações voltadas à preservação, proteção e recuperação do meio ambiente.

§ 6º Ficam excluídos da repartição de benefícios jurisdicionais os projetos e áreas já contempladas em projetos voluntários no estado de Rondônia.

Art. 54.

§ 1º .

- I - pagamento direto, monetário ou não;
- II - prestação de melhorias sociais a comunidades rurais e urbanas;
- III - compensação vinculada a certificado de redução de emissões por desmatamento e degradação;
- IV - títulos verdes - **green bonds**; e
- V - Cota de Reserva Ambiental - CRA.” (NR)

Art. 3º Ficam revogados os dispositivos da Lei nº 4.437, de 2018:

I - o § 5º do art. 24; e

II - o § 2º do art. 36.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Palácio do Governo do Estado de Rondônia, em 11 de setembro de 2024, 136º da República.

MARCOS JOSÉ ROCHA DOS SANTOS

Governador

Dessarte, a partir da análise do texto da Lei nº 5.868/2024, destacam-se as seguintes modificações e acréscimos introduzidos nos dispositivos da Lei nº 4.437/2018:

QUADRO COMPARATIVO DOS DISPOSITIVOS ALTERADOS

Lei nº 4.437, de 17 de dezembro de 2018	Lei nº 5.868, de 11 de setembro de 2024
Art. 11. O Conselho Gestor, órgão diretivo e deliberativo do SGSA , será composto por até 12 (doze) membros, com composição paritária entre órgãos de governo e organizações da sociedade civil.	Art. 11. O Conselho Gestor, <u>órgão diretivo do SGSA</u> , será composto por até 12 (doze) membros, com composição paritária entre órgão de governo e organizações da sociedade civil.
Art. 11 § 2º As instituições governamentais serão indicadas pelo governo, <u>sendo 4 (quatro) instituições do governo estadual e 2 (duas) instituições representativas dos entes municipais.</u>	Art. 11 § 2º As instituições governamentais serão indicadas pelo Governador, <u>sendo 5 (cinco) instituições do Governo Estadual e 1 (uma) instituição representativa dos entes municipais</u>
Art. 15 § 1º O Fundo de Governança Climática e Serviços Ambientais será constituído com recursos provenientes de: II - <u>Recursos</u> obtidos junto aos mercados de carbono, incluindo a venda, direta ou indireta, pelo Estado, de títulos oriundos de reduções de emissões ou aumentos de remoções devidamente registradas, entre outras fontes a serem definidas em regulamento; § 3º A gestão do Fundo Estadual de Governança Climática e Serviços Ambientais ficará a cargo da SEDAM, que observará os	Art. 15 § 1º O Fundo de Governança Climática e Serviços Ambientais será constituído com recursos provenientes de: II - <u>Percentual</u> das receitas obtidas junto aos mercados de carbono e outros serviços ambientais, incluindo a venda, direta ou indireta, pelo Estado, de títulos oriundos de reduções de emissões ou aumentos de remoções devidamente registradas, entre outras fontes a serem definidas em Regulamento; § 3º A gestão do Fundo Estadual de

critérios de aplicação de recursos previamente <u>aprovados pelo Conselho Gestor</u> .	Governança Climática e Serviços Ambientais observará os critérios de aplicação de recursos previamente <u>estabelecidos e aprovados pela Sedam</u> .
Art. 21. Os <u>Planos Setoriais serão elaborados pela SEDAM</u> depois de discutidos no Fórum Estadual de Mudanças Climáticas e encaminhadas ao Conselho Gestor para aprovação.	Art. 21. <u>Os Planos Setoriais serão discutidos no Fórum Estadual de Mudanças Climáticas e aprovados pela Sedam</u> .
§ 1º A quantidade total de UR a ser alocada a projetos e programas de redução de emissões de GEE e a Reserva do Sistema <u>será definida pelo Conselho gestor, considerando os programas e projetos existentes e a meta de reserva do sistema</u>	Art. 24 § 1º A quantidade total de UR a ser alocada a projetos e programas de redução de emissões de GEE e a Reserva do Sistema <u>será definida pela Sedam, considerando os programas e projetos existentes e a meta de reserva do sistema</u> .
Art. 29 Art. 29. § 5º As condições de utilização de UR do sistema de que tratam os § 3º e 4º deste artigo deverão ser <u>aprovadas pelo Conselho Gestor</u> .	Art. 29. § 5º As condições de utilização de UR do sistema de que tratam os §§ 3º e 4º deste artigo deverão ser <u>aprovadas pela Sedam</u> .
	Art. 38 - inseridos pela Lei 5868/24. § 5º <u>A titularidade originária do crédito de carbono jurisdicional pertence ao estado de Rondônia</u> e decorre das atribuições deste para a adoção de esforços de comando, controle, conservação, fiscalização e monitoramento de ações voltadas à preservação, proteção e recuperação do meio ambiente. § 6º Ficam <u>excluídos da repartição de benefícios jurisdicionais os projetos e áreas já</u>

	<u>contempladas em projetos voluntários no estado de Rondônia.</u>
Art. 41. Parágrafo único. Cabe ao Conselho Gestor no âmbito do SGSA aprovar os padrões referidos no caput deste artigo , podendo, para tanto, consultar previamente o Comitê Científico e o Fórum Estadual de Mudanças Climáticas, bem como se articular com outros organismos técnicos mediante convênios e demais instrumentos de cooperação.	Art. 41. Parágrafo único. <u>Cabe à Sedam no âmbito do SGSA analisar os padrões referidos no caput</u> , podendo, para tanto, consultar previamente o Conselho Gestor, o Comitê Científico e o Fórum Estadual de Mudanças Climáticas, bem como se articular com outros organismos técnicos mediante convênios e demais instrumentos de cooperação.
Art. 54 § 2º O PSA a que se refere o parágrafo anterior ocorrerá prioritariamente em áreas consideradas críticas para o abastecimento público de água, <u>assim definidas pelo Conselho Gestor de que trata o artigo 11 desta Lei.</u>	Art. 54 § 2º O PSA a que se refere o § 1º ocorrerá prioritariamente em <u>áreas consideradas críticas para o abastecimento público de água.</u>

Como se observa, a Lei nº 5.868/2024 introduziu alterações significativas à Lei nº 4.437/2018, a qual regula a Política Estadual de Governança Climática e Serviços Ambientais (PGSA) e institui o Sistema Estadual de Governança Climática e Serviços Ambientais (SGSA), no âmbito do Estado de Rondônia, além de outras providências.

Todavia, as alterações promovidas pela Lei Estadual nº 5.868/2024 apresentam vícios formais e materiais de inconstitucionalidade, por contrariarem normas gerais federais e preceitos constitucionais, conforme se analisará a seguir.

II – DA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL - DA VIOLAÇÃO ÀS NORMAS GERAIS DA UNIÃO

Nos termos do art. 24, inciso VI, da Constituição Federal, compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção ao meio ambiente e controle da poluição.

Dentro dessa competência legislativa concorrente, à União incumbe a edição de normas gerais, reservando-se aos Estados e ao Distrito Federal a suplementação dessas disposições, desde que observadas as diretrizes federais.

Todavia, a Lei nº 5.868/2024 incorreu em flagrante afronta à repartição de competências prevista na Constituição, extrapolando a competência legislativa estadual e esvaziando matéria reservada à União, em violação ao art. 24, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal. Tal desvio compromete pilares essenciais do ordenamento jurídico nacional, como os princípios da participação democrática, publicidade, sustentabilidade e preservação ambiental.

A Constituição do Estado de Rondônia, em simetria com a Constituição Federal, reafirma a competência legislativa concorrente para matérias ambientais, desde que respeitadas as normas gerais federais. O art. 9º da Constituição Estadual dispõe:

Art. 9º Compete, ainda, ao Estado legislar, de forma concorrente, respeitadas as normas gerais da União, sobre:
[...]

VI - florestas, caça, pesca, fauna e conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção ao meio ambiente e controle da poluição;
VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;
VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico, paisagístico e cultural;
[...]

Parágrafo único - Inexistindo lei federal sobre normas gerais, a competência do Estado é plena para atender às suas peculiaridades.

No entanto, a Lei nº 5.868/2024 ultrapassou os limites do poder suplementar estadual, contrariando o sistema federal já previsto, como se expõe a seguir:

1. INCOMPATIBILIDADE COM A LEI Nº 12.187/2009 (POLÍTICA NACIONAL SOBRE MUDANÇAS CLIMÁTICAS)

A Lei Rondoniense nº 5.868/2024, ao modificar o art. 11 da Lei nº 4.437/2018, promoveu uma significativa centralização no Sistema Estadual de Governança Climática e Serviços Ambientais (SGSA). Com essa alteração, a Secretaria de Estado do Meio Ambiente (SEDAM) passou a deter poderes exclusivos na gestão do sistema, esvaziando o caráter deliberativo do Conselho Gestor, que foi transformado em um órgão meramente diretivo. Essa reconfiguração comprometeu a autonomia do colegiado e restringiu a participação de comunidades locais e outros setores sociais, elementos indispensáveis para uma gestão ambiental inclusiva e democrática.

A centralização promovida pela Lei nº 5.868/2024 colide diretamente com princípios fundamentais que alicerçam a governança ambiental no Brasil. A descentralização e a participação social, expressamente asseguradas por normas como a Lei nº 12.187/2009, que institui a Política Nacional sobre Mudanças Climáticas (PNMC), representam pilares essenciais para garantir a pluralidade e a inclusão no processo decisório.

Esses princípios asseguram que povos tradicionais, comunidades locais e demais segmentos da sociedade possam influenciar ativamente as decisões relacionadas à proteção e ao uso sustentável dos recursos naturais. Ao subverter esse modelo participativo, a legislação estadual enfraquece instrumentos cruciais de

cogestão e controle social, comprometendo, em última instância, a eficácia das políticas climáticas no estado.

O impacto dessa centralização é evidente na administração do Fundo Estadual de Governança Climática e Serviços Ambientais (FUNCLIMA), criado com a finalidade de financiar ações voltadas à mitigação e adaptação às mudanças climáticas no estado. Antes da modificação legislativa do art. 15, § 3º, o FUNCLIMA era gerido com base em critérios aprovados pelo Conselho Gestor, garantindo transparência e ampla representatividade na alocação de recursos. Esse arranjo permitia que diferentes setores da sociedade, incluindo organizações civis e órgãos ambientais, participassem ativamente da tomada de decisões, promovendo legitimidade e pluralidade.

Com a centralização administrativa na SEDAM, contudo, tais princípios foram fragilizados, dificultando o controle social e levantando questionamentos sobre a eficácia e a imparcialidade na gestão dos recursos.

Cumprir observar que a Lei nº 5.868/2024 afronta os objetivos e compromissos estabelecidos pela própria Lei Estadual nº 4.437/2018, que criou a Política Estadual de Governança Climática e Serviços Ambientais (PGSA). Essa política foi concebida para promover cooperação e diálogo entre os diversos setores da sociedade, reconhecendo a interdependência entre desenvolvimento sustentável e a mitigação dos impactos das mudanças climáticas. Fundamentada nos princípios da precaução, prevenção, participação cidadã e desenvolvimento sustentável, a PGSA reforça a necessidade de uma governança climática integrada e participativa. Ao enfraquecer o Conselho Gestor e concentrar o poder decisório na SEDAM, a Lei nº 5.868/2024 desvirtua os fundamentos democráticos e colaborativos que orientam a política estadual.

No âmbito federal, a Lei nº 12.187/2009 oferece um contraponto ainda mais contundente às mudanças centralizadoras implementadas pela legislação estadual. O art. 3º da PNMC estabelece diretrizes indispensáveis, como os princípios

da precaução, prevenção, desenvolvimento sustentável e responsabilidades comuns, mas diferenciadas, além de destacar a relevância da participação cidadã. Entre os aspectos abordados, a norma prevê que todos têm o dever de contribuir para mitigar os impactos antrópicos sobre o sistema climático, considerando o benefício das gerações presentes e futuras. Também determina que as ações climáticas distribuam ônus e encargos de forma justa e equilibrada, respeitando contextos socioeconômicos diversos e promovendo soluções integradas entre os âmbitos nacional, estadual e municipal.

Em conformidade com a Lei nº 12.187/2009, que institui a Política Nacional sobre Mudanças Climáticas (PNMC), a Lei Federal nº 14.904/2024 estabelece diretrizes específicas para a elaboração de planos de adaptação às mudanças climáticas. Entre as principais diretrizes dessa norma, destaca-se o fortalecimento da articulação entre os entes federados, a sociedade civil e os setores socioeconômicos, garantindo uma abordagem integrada e participativa na formulação de medidas voltadas à mitigação e adaptação climática.

A Lei nº 14.904/2024 prevê, entre suas diretrizes, o estabelecimento de prioridades com base na identificação de vulnerabilidades setoriais e regionais, realizadas por meio de estudos técnicos detalhados de análise de riscos e vulnerabilidades climáticas. Além disso, enfatiza a importância da divulgação e difusão de dados, informações, conhecimentos e tecnologias, promovendo o intercâmbio entre cientistas e técnicos, com o objetivo de ampliar a base de conhecimento disponível para a formulação de políticas eficazes (art. 2, V, X, alíneas “c” e “d”).

A norma também dispõe que as medidas previstas no Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima, a serem formuladas pelo órgão federal competente, deverão ser elaboradas em articulação com as três esferas da Federação e com os diversos setores socioeconômicos. Essa articulação deve garantir a participação social dos grupos mais vulneráveis aos impactos climáticos e a inclusão de representantes do

setor privado, visando à produção de resultados tangíveis que compatibilizem a proteção ambiental com o desenvolvimento econômico (art. 5º, caput)

Por fim, a Lei nº 14.904/2024 estabelece que o Plano Nacional sobre Mudança do Clima deve prever mecanismos de coordenação e governança federativa. Nesse contexto, a representação da sociedade civil e a ampla cooperação entre os entes federados são pilares fundamentais para assegurar a eficácia das ações propostas, promovendo a integração de esforços e a legitimidade necessária para enfrentar os desafios impostos pelas mudanças climáticas (art. 5º, § 2º, I)

Ao centralizar a gestão do SGSA e do FUNCLIMA na SEDAM, a Lei nº 5.868/2024 contraria diretamente essas diretrizes. A ausência de um colegiado deliberativo exclui atores essenciais do processo decisório, comprometendo a pluralidade de perspectivas e a transparência na gestão dos recursos climáticos. A supressão do caráter deliberativo do Conselho Gestor elimina uma instância crucial de controle social, fundamental para assegurar que as políticas climáticas sejam conduzidas de forma justa e representativa.

Ao contrariar normas gerais que regulamentam florestas, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção ambiental e controle da poluição, como a Lei Federal nº 12.187/2009, a Lei Estadual nº 5.868/2024 ultrapassa os limites da competência legislativa suplementar dos estados, pela existência de regra geral já posta pela União.

Por todo o exposto, constata-se que os artigos 1º e 2º da Lei Estadual nº 5.868/2024, no que diz respeito às alterações e acréscimos realizados na Lei nº 4.437/2018, como a modificação da redação original dos dispositivos: art. 11, caput e § 2º; art. 15, § 3º; art. 21; art. 24, § 1º; art. 29, § 5º; art. 41, parágrafo único; art. 54, § 2º, além dos acréscimos dos §§ 5º e 6º ao art. 38, extrapolam os limites da competência legislativa estadual concorrente ao contrariarem normas gerais federais.

Destarte, ao contrariar e esvaziar o conteúdo de dispositivos fundamentais da legislação federal, a norma estadual viola o art. 24, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal, bem como os arts. 1º e 9º da Constituição do Estado de Rondônia. Por essas razões, impõe-se a declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos mencionados.

2. INCOMPATIBILIDADE COM A LEI Nº 11.284/2006 (GESTÃO DE FLORESTAS PÚBLICAS) - DA TITULARIDADE DO CRÉDITO DE CARBONO JURISDICIONAL E SUA REPARTIÇÃO

O art. 38, § 5º, da Lei nº 5.868/2024 estabelece que a titularidade originária dos créditos de carbono jurisdicionais pertence exclusivamente ao Estado de Rondônia.

Tal disposição desconsidera as garantias previstas no art. 16, § 2º, da Lei Federal nº 11.284/2006, que assegura os direitos das comunidades locais sobre áreas ocupadas ou utilizadas, promovendo a repartição de benefícios e a participação ativa dessas comunidades nos processos de gestão ambiental. Essa previsão desrespeita o pacto federativo e compromete os fundamentos da justiça climática e da inclusão social.

A redação do art. 38, § 5º, da Lei nº 5.868/2024 é a seguinte:

§ 5º A titularidade originária do crédito de carbono jurisdicional pertence ao Estado de Rondônia e decorre das atribuições deste para a adoção de esforços de comando, controle, conservação, fiscalização e monitoramento de ações voltadas à preservação, proteção e recuperação do meio ambiente.

Esse dispositivo confere ao Estado de Rondônia a titularidade exclusiva dos créditos de carbono jurisdicionais, permitindo-lhe conceder sua exploração a

terceiros e comercializar certificados representativos de créditos de carbono e serviços ambientais associados, conforme regulamento.

Por sua vez, o art. 16, § 2º, da Lei Federal nº 11.284/2006, conhecida como Lei de Gestão de Florestas Públicas, dispõe:

Art. 16, § 2º Ressalvadas as áreas ocupadas ou utilizadas por comunidades locais, o contrato de concessão poderá prever a transferência de titularidade dos créditos de carbono do poder concedente ao concessionário durante o período da concessão.

A lei estadual não prevê a ressalva específica para áreas ocupadas ou utilizadas por comunidades locais. Essa omissão gera um potencial conflito com os direitos dessas comunidades, que são protegidos por instrumentos legais e internacionais devido à sua contribuição para a conservação ambiental e a preservação de seus modos de vida tradicionais.

A salvaguarda prevista no § 2º do art. 16 da Lei Federal nº 11.284/2006 busca equilibrar interesses econômicos e os direitos das comunidades, garantindo que não sejam prejudicadas ou excluídas de seus territórios por interesses comerciais.

O jurista Paulo de Bessa Antunes enfatiza que a proteção às comunidades locais nos processos de concessão florestal é essencial para assegurar justiça ambiental e evitar a exclusão de populações historicamente comprometidas com a preservação do meio ambiente. Ele destaca que tais comunidades não podem ser lesadas por iniciativas de conservação voltadas ao lucro, considerando seu papel crucial na proteção da biodiversidade e dos recursos naturais.¹

Além disso, reduzindo a previsão da norma geral, o § 6º do art. 38 da Lei nº 5.868/2024 exclui da repartição de benefícios jurisdicionais os projetos e áreas já contemplados por iniciativas voluntárias no Estado, agravando ainda mais o cenário:

¹ Antunes, Paulo de Bessa. Direito Ambiental. Edição Kindle. São Paulo: Atlas, 2022.

"Ficam excluídos da repartição de benefícios jurisdicionais os projetos e áreas já contempladas em projetos voluntários no Estado de Rondônia."

Tal distribuição não é presente no sistema geral federal, sendo portanto, incompatível.

Essa exclusão fere compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, como a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) e a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que incentivam a inclusão de comunidades tradicionais em ações de mitigação climática e preservação ambiental. Ao inviabilizar o apoio a projetos voluntários de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA), a lei estadual desestimula práticas sustentáveis e exclui comunidades de incentivos financeiros cruciais.

Esse descompasso entre a legislação estadual e os compromissos internacionais também viola o art. 225 da Constituição Federal, que promove a preservação ambiental por meio de iniciativas coletivas e institucionais. Ao limitar o acesso de comunidades tradicionais aos benefícios da preservação, enquanto privilegia grandes concessionários, a norma contraria o princípio da isonomia.

A doutrina reforça a importância de alinhar o mercado de carbono à justiça climática:

"O mercado de carbono deve ser estruturado de forma a garantir que os benefícios financeiros decorrentes da preservação ambiental cheguem a essas comunidades, respeitando seu direito à consulta prévia, livre e informada, e assegurando sua participação nas negociações que envolvem os recursos naturais de seus territórios." ²

Dessa forma, a Lei nº 5.868/2024 se revela incompatível com a Lei Federal nº 11.284/2006 por não contemplar salvaguardas essenciais às comunidades locais, além de desestimular sua participação em processos de conservação e desenvolvimento sustentável. Também afronta o art. 225 da Constituição Federal,

² Lima, Edson. Direitos Humanos e Meio Ambiente: Direitos Indígenas e a Proteção Ambiental no Brasil. 2020.

reproduzido nos arts. 218 e 219 da Constituição do Estado de Rondônia, que asseguram o direito à preservação ambiental e à inclusão social.

Por todo o exposto, constata-se a inconstitucionalidade dos artigos 1º e 2º da Lei Estadual nº 5.868/2024, no que diz respeito às alterações e acréscimos realizados na Lei nº 4.437/2018. As modificações incluem a alteração da redação original dos dispositivos: art. 11, caput e § 2º; art. 15, § 3º; art. 21; art. 24, § 1º; art. 29, § 5º; art. 41, parágrafo único; art. 54, § 2º, além dos acréscimos dos §§ 5º e 6º ao art. 38, que extrapolam os limites da competência legislativa estadual concorrente ao contrariarem normas gerais federais.

Isso se verifica porque a complementação da legislação federal para atender a interesses regionais, conforme o art. 24, § 2º, da Constituição Federal, não autoriza que o Estado-Membro simplifique, reduza ou contrarie as previsões contidas nas normas gerais. Em especial, no que tange a florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção ao meio ambiente e controle da poluição, a norma estadual esvazia os procedimentos e diretrizes já estabelecidos pela legislação nacional.

Destarte, ao contrariar e esvaziar o conteúdo de dispositivos fundamentais da legislação federal, a norma estadual viola o art. 24, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal, além de afrontar os arts. 1º e 9º da Constituição do Estado de Rondônia. A partir dessas considerações, é imprescindível a declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos mencionados da Lei nº 5.868/2024.

3. INCOMPATIBILIDADE COM A LEI Nº 13.123/2015 (MARCO LEGAL DA BIODIVERSIDADE)

A exclusão dos projetos voluntários já contemplados da repartição de benefícios jurisdicionais, prevista no art. 38, § 6º, da Lei nº 5.868/2024, configura

violação à Lei nº 13.123/2015 (Marco Legal da Biodiversidade), pois a norma federal não apresenta tal restrição. Do contrário, a Lei nº 13.123/2015 exige a repartição justa de benefícios e a realização de consulta prévia, livre e informada às comunidades tradicionais.

Ao enfraquecer a autonomia das comunidades tradicionais, a Lei nº 5.868/2024 contraria esses dispositivos. A exclusão dessas populações da repartição de benefícios perpetua vulnerabilidades econômicas e sociais, além de negligenciar os objetivos de sustentabilidade e justiça ambiental.

Além disso, a postura centralizadora da Lei nº 5.868/2024 viola compromissos internacionais e o art. 231 da Constituição Federal, que assegura a proteção dos modos de vida e territórios das comunidades indígenas e tradicionais.

O Relatório *Nosso Futuro Comum* (1987) ressalta a importância da participação social nos processos decisórios ambientais:

“(...) os grupos científicos e as ONGs desempenharam papel de destaque no movimento em prol do Meio Ambiente desde o início”, de modo que “as organizações não governamentais e grupos de cidadãos foram pioneiros no despertar da consciência pública e na iniciativa de pressões políticas que estimularam os governos a agir. (...) é preciso que os governos reconheçam e ampliem o direito das ONGs de possuir e ter acesso a informações sobre o meio ambiente e os recursos naturais, bem como seu direito de serem consultadas e de participarem das decisões sobre atividades que podem ter efeitos significativos sobre o seu meio ambiente (...)”.³

Ante todo o exposto, verifica-se que ao reduzir os canais de participação comunitária na gestão do Sistema Estadual de Governança Climática e Serviços Ambientais (SGSA), inclusive na administração do Fundo Estadual de Governança Climática e Serviços Ambientais (FUNCLIMA), a Lei nº 5.868/2024 desrespeita os princípios constitucionais de gestão democrática e proteção ambiental inclusiva (art. 1º e 225 da Constituição Federal).

³ COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, Relatório *Nosso Futuro Comum*, p. 365.

Além disso, compromete o pacto federativo ao desconsiderar normas gerais que regulam a repartição de benefícios, afrontando o art. 24 da Constituição Federal.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal corrobora a inconstitucionalidade de normas estaduais que contrariam disposições federais gerais:

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. LEI MUNICIPAL. DISCIPLINA USO DE BENS PÚBLICOS. HIPÓTESES DE DISPENSA DE LICITAÇÃO. USURPAÇÃO COMPETÊNCIA DA UNIÃO. ART. 22, XXVII, CRFB. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL. 1. É inconstitucional lei municipal que disciplina hipóteses de dispensa de licitação, por usurpação da competência legislativa da União para editar normas gerais de licitação, à luz do art. 22, inciso XXVII, da Constituição Federal. 2. Conforme a repartição constitucional de competências, cabe aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, bem como suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (art. 30, I e II), desde que não contrarie a norma geral federal. A lei federal 8.666/93 trata das hipóteses de dispensa de licitação. 3. Agravo regimental a que se nega provimento. (STF - ARE: 1340483 SP 2257717-88.2019.8.26.0000, Relator: EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 18/12/2021, Segunda Turma, Data de Publicação: 23/02/2022.)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL E AMBIENTAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. LEI ESTADUAL QUE SIMPLIFICA LICENCIAMENTO AMBIENTAL PARA ATIVIDADES DE LAVRA GARIMPEIRA, INCLUSIVE COM USO DE MERCÚRIO. INVASÃO DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA EDITAR NORMAS GERAIS SOBRE PROTEÇÃO AMBIENTAL. DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE JAZIDAS, MINAS E OUTROS RECURSOS MINERAIS. 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). **2. A possibilidade de complementação da legislação federal para o atendimento de interesse regional (art. 24, § 2º, da CF) não permite que Estado-Membro simplifique o licenciamento ambiental para atividades de lavra garimpeira, esvaziando o procedimento previsto em legislação nacional. Precedentes.** 3. Compete privativamente à União

legislar sobre jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia (art. 22, XII, da CF), em razão do que incorre em inconstitucionalidade norma estadual que, a pretexto de regulamentar licenciamento ambiental, regulamenta aspectos da própria atividade de lavra garimpeira. Precedentes. 4. Medida cautelar confirmada. Ação julgada procedente.

(STF - ADI: 6672 RR, Relator: ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 15/09/2021, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 22/09/2021.)

Com base no exposto, torna-se evidente a inconstitucionalidade dos artigos 1º e 2º da Lei Estadual nº 5.868/2024, notadamente em relação às alterações e acréscimos introduzidos na Lei nº 4.437/2018. As modificações realizadas abarcam a nova redação dos dispositivos: art. 11, caput e § 2º; art. 15, § 3º; art. 21; art. 24, § 1º; art. 29, § 5º; art. 41, parágrafo único; art. 54, § 2º, além dos acréscimos dos §§ 5º e 6º ao art. 38.

Esses ajustes legislativos extrapolam os limites da competência concorrente do Estado, ao confrontarem e reduzirem o alcance de normas gerais federais, além de proporcionar a diminuição da proteção ambiental.

O art. 24, § 2º, da Constituição Federal delimita que a competência dos Estados-Membros, ao legislar de forma suplementar em matérias de interesse regional, deve respeitar as diretrizes estabelecidas em normas gerais. Não é permitido, sob qualquer pretexto, que legislações estaduais simplifiquem, reduzam ou contrariem o conteúdo normativo definido no âmbito federal.

No caso em tela, as alterações promovidas pela Lei Estadual nº 5.868/2024 impactam diretamente áreas sensíveis, como florestas, fauna, pesca, conservação da natureza, proteção ao solo e aos recursos naturais, controle da poluição e preservação ambiental. Ao esvaziar os procedimentos e comprometer as diretrizes gerais previstas nas normas federais aplicáveis, a norma estadual atinge a uniformidade necessária para a implementação eficaz das políticas públicas ambientais.

Dessa forma, os dispositivos impugnados configuram flagrante inconstitucionalidade, ao violarem os preceitos estabelecidos no art. 24, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal, e desrespeitarem os arts. 1º e 9º da Constituição do Estado de Rondônia.

II – INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL

Além de violar normas gerais, conforme exposto acima, é crucial destacar que a legislação estadual em questão também contraria dispositivos constitucionais específicos que regulam as matérias abordadas.

1. A SUPRESSÃO DA REPRESENTAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL E A AFRONTA AO PRINCÍPIO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

A Lei Rondoniense nº 5.868/2024 trouxe mudanças significativas na estrutura e nas competências do Sistema Estadual de Governança Climática e Serviços Ambientais (SGSA), afetando negativamente a participação democrática e o controle social na gestão ambiental de Rondônia. Entre as alterações mais relevantes, destaca-se a redefinição das funções do Conselho Gestor do SGSA, prevista no art. 11 da Lei nº 4.437/2018.

O Conselho Gestor, anteriormente concebido como órgão diretivo e deliberativo, responsável por formular e aprovar políticas ambientais, foi transformado em órgão meramente diretivo pela nova legislação. Embora a composição paritária tenha sido preservada, a supressão da competência deliberativa restringe drasticamente a participação da sociedade civil em decisões estratégicas, enfraquecendo seu papel de controle e fiscalização das políticas climáticas.

Além disso, a gestão do Fundo Estadual de Governança Climática e Serviços Ambientais (FUNCLIMA), antes realizada pela Secretaria de Desenvolvimento Ambiental (SEDAM) com critérios previamente aprovados pelo Conselho Gestor, foi centralizada exclusivamente na SEDAM, conforme o art. 15, § 3º⁴.

Cumprido destacar que os dispositivos impugnados não configuram apenas inconstitucionalidade formal, mas também material. No art. 11, caput, observa-se a retirada do caráter deliberativo do Conselho Gestor, enquanto o § 2º do mesmo artigo reduz de forma significativa a representatividade institucional na composição do colegiado. Além disso, nos dispositivos dos art. 15, § 3º; art. 21; art. 24, § 1º; art. 29, § 5º; art. 41, parágrafo único; e art. 54, § 2º, verifica-se a exclusão completa da atuação do Conselho Gestor, transferindo integralmente as decisões para a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Ambiental (SEDAM).

Adicionalmente, o art. 38, § 5º, centraliza a titularidade dos créditos de carbono exclusivamente no Estado, enquanto o § 6º exclui da repartição dos créditos projetos voluntários já contemplados, configurando contrariedade direta à legislação federal aplicável.

Essa centralização e exclusão desvirtuam os princípios de gestão compartilhada e comprometem a autonomia de iniciativas locais, ferindo tanto os dispositivos legais quanto o modelo participativo e colaborativo que deveria nortear a gestão ambiental.

Essas alterações comprometem o modelo participativo originalmente estabelecido, fragilizando a efetividade das políticas ambientais do Estado e tornando a gestão mais suscetível a decisões unilaterais.

⁴ Consoante nova redação conferida pela Lei 5.68/2024 ao Art. 15 da Lei 4.437/2018.

Sob o prisma constitucional, violam o princípio da soberania popular, consagrado no art. 1º, parágrafo único, da Constituição Federal, que assegura o direito à participação cidadã direta e indireta na formação da vontade coletiva. André de Carvalho Ramos reforça que o direito à democracia engloba não apenas o voto, mas também a fiscalização, representação e participação ativa nos processos decisórios.⁵

O princípio da soberania, previsto no art. 1º, inciso I, da Constituição Federal, é um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, garantindo a supremacia da vontade popular na construção do ordenamento jurídico e das políticas públicas. Esse princípio é complementado pelo art. 1º, parágrafo único, que dispõe que "todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição". Assim, a participação cidadã vai além da escolha de representantes, incluindo o controle direto e a influência nas decisões governamentais.

No campo ambiental, o art. 225 da Constituição Federal reforça essa interação ao garantir o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e impor ao poder público e à coletividade o dever de preservá-lo. Esse preceito demonstra que a gestão dos recursos naturais deve ser democrática e participativa, promovendo uma integração efetiva entre Estado e sociedade civil.

Em âmbito internacional, o Princípio nº 10 da **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992)** destaca que o acesso à informação, a participação pública e o acesso à Justiça são indispensáveis para o desenvolvimento sustentável. Esse princípio sustenta que a transparência e a inclusão social são essenciais para decisões ambientais eficazes, especialmente porque impactam diretamente as populações locais e a conservação de recursos naturais.

⁵ CARVALHO RAMOS, André de. Curso de Direitos Humanos, 6ª ed., São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 887.

No Direito Ambiental brasileiro, o Princípio Democrático da Participação Ambiental reflete a necessidade de integrar a sociedade ao processo decisório sobre a preservação e o uso sustentável dos recursos naturais. Esse princípio, materializado na Lei nº 9.985/2000 (SNUC), assegura a participação da sociedade civil em conselhos gestores das unidades de conservação, convertendo a teoria democrática em práticas efetivas de cogestão ambiental.

Nesse contexto, a Lei nº 13.123/2015 dispõe, em seu artigo 8º, que o consentimento prévio das comunidades tradicionais configura um instrumento essencial de governança ambiental. Assim, é imprescindível que essas comunidades sejam consultadas e forneçam seu consentimento antes de qualquer utilização de seus recursos ou conhecimentos, assegurando a proteção de seus direitos e a promoção de uma gestão ambiental participativa e equitativa.

Entretanto, a Lei nº 5.868/2024 centraliza o poder decisório do SGSA na SEDAM, reduzindo as atribuições do Conselho Gestor e esvaziando seu caráter deliberativo. Tal modificação contraria a Lei nº 9.985/2000, que fundamenta a conservação da biodiversidade na gestão participativa, permitindo que comunidades locais e outros atores influenciem diretamente decisões relacionadas à proteção e ao uso sustentável dos recursos naturais.

A exclusão da função deliberativa do Conselho Gestor e o enfraquecimento da participação comunitária no SGSA consolidam uma gestão unilateral, incompatível com os princípios de cogestão e democracia ambiental. O art. 20, § 4º da Lei nº 9.985/2000⁶ prevê explicitamente a criação de Conselhos Gestores

⁶ Art. 20. A Reserva de Desenvolvimento Sustentável é uma área natural que abriga populações tradicionais, cuja existência baseia-se em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais, desenvolvidos ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas locais e que desempenham um papel fundamental na proteção da natureza e na manutenção da diversidade biológica.

com competência deliberativa, essenciais para a efetividade da participação comunitária.

Ademais, a Lei nº 5.868/2024 diverge dos objetivos da Lei Estadual nº 4.437/2018, que instituiu a Política Estadual de Governança Climática e Serviços Ambientais (PGSA). Essa última visa fomentar o diálogo entre órgãos públicos e sociedade civil na mitigação e adaptação às mudanças climáticas, promovendo o desenvolvimento sustentável e a preservação dos recursos naturais.

No art. 4º da Lei nº 4.437/2018, destaca-se que a PGSA deve observar os princípios da precaução, prevenção, participação cidadã e desenvolvimento sustentável, valores indispensáveis para uma governança ambiental ética e inclusiva.

A incompatibilidade entre as legislações evidencia a fragilidade do modelo de governança centralizado proposto pela Lei nº 5.868/2024. Conforme ressalta a doutrina:

"Também operando como instrumento viabilizador de participação pública em matéria ambiental, destaca-se a presença de representantes da comunidade, indicados livremente pelas associações civis, nos conselhos e órgãos colegiados de defesa do ambiente dotados de poderes normativos (...)" ⁷

Por fim, a centralização promovida pela Lei nº 5.868/2024 afronta o princípio da participação democrática ambiental, assegurado pela Constituição Federal de 1988.

§ 4º **A Reserva de Desenvolvimento Sustentável será gerida por um Conselho Deliberativo**, presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e das populações tradicionais residentes na área, conforme se dispuser em regulamento e no ato de criação da unidade.

⁷ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER. Curso de Direito Ambiental. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

A exclusão de comunidades locais e a redução da participação popular enfraquecem os instrumentos democráticos, limitando o espaço de diálogo e a pluralidade de vozes nos processos decisórios. Esses fatores comprometem não apenas a governança ambiental, mas também a justiça socioambiental e a sustentabilidade.

Ao reduzir as funções deliberativas do Conselho Gestor e concentrar o poder na SEDAM, a legislação em análise desrespeita os pilares da gestão compartilhada e democrática, inviabilizando a efetividade das políticas públicas ambientais e aprofundando a exclusão social.

Portanto, requer-se a declaração de inconstitucionalidade material dos artigos 1º e 2º da Lei Estadual nº 5.868/2024, notadamente no que se refere às alterações e acréscimos efetuados na Lei nº 4.437/2018. As modificações impugnadas abrangem as alterações na redação original dos dispositivos: art. 11, caput e § 2º; art. 15, § 3º; art. 21; art. 24, § 1º; art. 29, § 5º; art. 41, parágrafo único; art. 54, § 2º, bem como os acréscimos dos §§ 5º e 6º ao art. 38. Tais alterações configuram afronta aos artigos 1º e 225 da Constituição Federal, além de violarem os artigos 1º, 218 e 219 da Constituição do Estado de Rondônia.

2. AO DIREITO AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO, E AO PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE E EFICIÊNCIA

Conforme mencionado, a exclusão do caráter deliberativo do Conselho Gestor do Sistema Estadual de Governança Climática e Serviços Ambientais (SGSA), somada ao enfraquecimento da participação das comunidades locais no processo decisório, consolida a concentração do poder decisório na Secretaria de Estado do Desenvolvimento Ambiental (SEDAM).

Essa centralização inclui a administração do Fundo Estadual de Governança Climática e Serviços Ambientais (FUNCLIMA), promovendo uma gestão unilateral que rompe com os princípios de cogestão e participação democrática fundamentais para a governança ambiental inclusiva e democrática.

Tal modificação compromete gravemente a efetivação dos princípios constitucionais, incluindo o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, assegurado pelo art. 225 da Constituição Federal, que dispõe:

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA

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.

No âmbito estadual, a Constituição do Estado de Rondônia complementa e reforça esses dispositivos nos arts. 218 e 219, reiterando a corresponsabilidade entre o Poder Público e a coletividade na preservação ambiental:

CONSTITUIÇÃO RONDONIENSE

Art. 218. A preservação do meio ambiente, a proteção dos recursos naturais, de forma a evitar o seu esgotamento e a manutenção do equilíbrio ecológico são de responsabilidade do Poder Público e da comunidade, para uso das gerações presentes e futuras.

Parágrafo único. Os valores ambientais e os recursos naturais serão considerados bens de uso comum do povo e essenciais à sadia qualidade de vida.

Art. 219. É dever do Poder Público, através de organismos próprios e colaboração da comunidade: V - disciplinar, com base em princípios ecológicos.

Ademais, ao restringir os mecanismos de participação social, a Lei nº 5.868/2024 também afronta o princípio da publicidade, consagrado no art. 37 da Constituição Federal, que exige transparência e acessibilidade nos atos administrativos.

Ao limitar o acesso às informações sobre a gestão do FUNCLIMA, a norma dificulta a fiscalização e compromete a legitimidade das ações administrativas.

De igual modo, a centralização administrativa contradiz o princípio da eficiência, igualmente previsto no art. 37, que demanda que a administração pública alcance resultados efetivos e sustentáveis. Embora a concentração de poder possa aparentar maior simplicidade, ela desconsidera as realidades regionais e as necessidades específicas das populações afetadas, enfraquecendo a eficácia das políticas públicas e desconectando-as de sua finalidade prática.

A supressão da função deliberativa do Conselho Gestor do SGSA e a concentração de decisões na SEDAM refletem uma tendência de concentração de poder que contradiz não apenas os dispositivos da Constituição Federal e da Constituição do Estado de Rondônia, mas também os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil no campo da governança ambiental. Nesse contexto, a participação popular é um elemento central, reconhecido tanto no ordenamento jurídico nacional quanto nos tratados internacionais.

A Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO-92), por meio de seu Princípio nº 10, enfatiza a necessidade de envolver todos os cidadãos interessados nas decisões ambientais. Tal princípio assegura o acesso às informações ambientais, incluindo aquelas relativas a materiais e atividades perigosas, e prevê mecanismos judiciais e administrativos para reparação de danos. Esse princípio foi incorporado ao direito brasileiro pelo Decreto-Legislativo nº 2/1994 e promulgado pelo Decreto nº 2.519/1998, conferindo-lhe status normativo que não pode ser contraditado por legislações estaduais.

Além disso, o Brasil, por meio de compromissos como o Protocolo Adicional à Convenção Americana dos Direitos Humanos (Protocolo de San Salvador) e tratados como a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) e a Convenção de Aarhus, reforça o compromisso com a descentralização, a transparência e a inclusão

no processo decisório. No cenário latino-americano, o Acordo de Escazú destaca-se por consolidar os pilares da participação, acesso à informação e proteção de defensores ambientais, princípios indispensáveis para uma governança sustentável e inclusiva.

Conforme destacado pelo Ministro Edson Fachin, o sistema de duplo controle – constitucional e convencional – que rege normas de direitos humanos exige compatibilização entre as legislações internas e os compromissos internacionais assumidos.⁸ A jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), em casos como *Saramaka vs. Suriname* e *Sarayaku vs. Equador*, consolida a importância da consulta a populações afetadas, reafirmando a centralidade da participação social em empreendimentos de impacto ambiental.

No caso específico da Lei Rondoniense nº 5.868/2024, a exclusão do caráter deliberativo do Conselho Gestor do SGSA e a centralização de decisões na SEDAM enfraquecem os princípios de gestão compartilhada e democrática, essenciais para uma governança ambiental inclusiva. Tal abordagem contradiz os compromissos internacionais do Brasil e fragiliza os direitos garantidos pela Constituição Federal e pela Constituição do Estado de Rondônia.

Assim, a cogestão ambiental, com a inclusão de múltiplos atores sociais e o respeito à pluralidade de interesses, é fundamental para assegurar a proteção do meio ambiente e a promoção de uma governança equilibrada. Ao enfraquecer os canais de participação e comprometer a transparência, a Lei nº 5.868/2024 demonstra-se incompatível com os princípios constitucionais e os tratados internacionais.

⁸ FACHIN, Luiz Edson; GODOY, Miguel G.; MACHADO FILHO, Roberto D.; FORTES, Luiz Henrique Krassuski. “O caráter materialmente constitucional dos tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos” in NOVELINO, Marcelo e FELLET, André (coords). *Separação de poderes – aspectos contemporâneos da relação entre Executivo, Legislativo e Judiciário*. Salvador: JusPodivm, 2018, pp. 281-303, em especial p. 296

Portanto, requer-se a declaração de inconstitucionalidade material dos artigos 1º e 2º da Lei Estadual nº 5.868/2024, especialmente no que tange às alterações e acréscimos efetuados na Lei nº 4.437/2018. As modificações impugnadas incluem as alterações na redação original dos dispositivos: art. 11, caput e § 2º; art. 15, § 3º; art. 21; art. 24, § 1º; art. 29, § 5º; art. 41, parágrafo único; art. 54, § 2º, além dos acréscimos dos §§ 5º e 6º ao art. 38. Tais alterações configuram afronta aos artigos 1º, 37 e 225 da Constituição Federal, bem como aos artigos 1º, 218 e 219 da Constituição do Estado de Rondônia.

3. DA VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA PROIBIÇÃO DO RETROCESSO SOCIOAMBIENTAL, DA PRECAUÇÃO E DA PREVENÇÃO

O princípio da vedação ao retrocesso ambiental estabelece um limite à atuação estatal, proibindo a redução dos níveis de proteção ambiental já alcançados. Tal princípio é sustentado por dispositivos constitucionais como o Estado Democrático de Direito (art. 1º, caput), a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), a aplicação imediata das normas de direitos fundamentais (art. 5º, § 1º), a segurança jurídica (art. 5º, XXXVI) e a cláusula pétrea que protege os direitos e garantias individuais (art. 60, § 4º, IV).⁹

A legislação rondoniense ora questionada viola esse princípio ao centralizar a gestão do Sistema Estadual de Governança Climática e Serviços Ambientais e do Fundo Estadual de Governança Climática e Serviços Ambientais (FUNCLIMA) exclusivamente na Secretaria de Desenvolvimento Ambiental (SEDAM), como previsto na nova redação dada pela Lei 5.868/2024 aos art. 11, caput e § 2º; art.

⁹ SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos fundamentais sociais e proibição de retrocesso. Revista Brasileira de Direito Constitucional, São Paulo, n. 4, p. 241-271, jul./dez. 2004.

15, § 3º; art. 21; art. 24, § 1º; art. 29, § 5º; art. 41, parágrafo único; art. 54, § 2º da Lei 4.437/2018.

Anteriormente, a gestão do fundo era baseada em critérios previamente aprovados pelo Conselho Gestor, garantindo um processo plural e participativo. A exclusão da sociedade civil e de outros atores institucionais compromete a pluralidade de vozes e reduz a transparência, aumentando o risco de unilateralidade e fragilizando a legitimidade das políticas climáticas.

Ao restringir a participação da coletividade e dos representantes da sociedade civil, a norma desvirtua o princípio da gestão democrática, inerente ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme previsto no art. 225 da Constituição Federal. Tal exclusão representa um retrocesso evidente em relação às conquistas alcançadas, restringindo a proteção ambiental e desrespeitando a proibição do retrocesso.

A Lei nº 5.868/2024 promove um retrocesso na proteção ambiental ao incluir os §§ 5º e 6º ao art. 38 da Lei nº 4.437/2018. Esses dispositivos centralizam a titularidade dos créditos de carbono no Estado, ao mesmo tempo em que excluem da repartição de benefícios as áreas e projetos já contemplados em iniciativas voluntárias. Essa alteração compromete a gestão ambiental colaborativa, desestimulando iniciativas locais e contradizendo princípios fundamentais de governança ambiental participativa e equitativa.

A doutrina jurídica reforça a importância da vedação ao retrocesso como um instrumento para impedir medidas que comprometam direitos consolidados. Marli Teresinha Deson Sette destaca que o retrocesso implica a retirada de direitos ou o

enfraquecimento de conquistas, enquanto o "não retrocesso" assegura a continuidade e integridade normativa no campo ambiental.¹⁰

André de Carvalho Ramos complementa ao afirmar que esse princípio impõe ao Estado o dever de preservar o patamar mínimo dos direitos fundamentais, prevenindo reduções que comprometam as garantias já asseguradas.¹¹

Nesse mesmo sentido, o Ministro Luís Roberto Barroso afirma que a revogação de normas infraconstitucionais que ampliam ou asseguram direitos fundamentais é inconstitucional quando não acompanhada de políticas públicas equivalentes ou substitutivas. Para ele, tal prática configura esvaziamento normativo que enfraquece o núcleo essencial dos direitos protegidos.¹²

O Ministro Herman Benjamin, por sua vez, destaca que o princípio da vedação ao retrocesso ambiental constitui um pilar do Direito Ambiental, resguardando as conquistas ambientais e promovendo a continuidade do compromisso estatal com a preservação ecológica.¹³

O Supremo Tribunal Federal reforça esse entendimento na ADI 4.717/DF, ao afirmar que atos estatais não podem reduzir o âmbito de proteção de direitos sociais e ambientais já consolidados.

A Corte Suprema também se manifestou na ADPF 651, reconhecendo que a exclusão da participação popular na composição de órgãos ambientais viola o princípio da participação direta, a vedação ao retrocesso e a isonomia, conforme transcrito:

EMENTA: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DIREITO CONSTITUCIONAL AMBIENTAL. (...) A exclusão da participação

¹⁰ Manual de Direito Ambiental, 39ª ed., Curitiba: Juruá, 2014.

¹¹ CARVALHO RAMOS, André de. Curso de Direitos Humanos. 6ª ed., São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 102-103.

¹² BARROSO, Luís Roberto. Interpretação e Aplicação da Constituição, 2014, p. 381.

¹³ BENJAMIN, Herman. Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental, Brasília: Senado Federal, 2011, pp. 62-63.

popular na composição dos órgãos ambientais frustra a opção constitucional pela presença da sociedade civil na formulação de políticas públicas ambientais. (...) (ADPF 651, Relatora: Ministra CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 28-04-2022).

A Lei Rondoniense nº 5.868/2024 também desrespeita os princípios da precaução e da prevenção. O princípio da precaução visa prevenir danos irreversíveis ao meio ambiente e às comunidades, especialmente em cenários de incerteza científica. Já o princípio da prevenção busca evitar danos previsíveis, exigindo ações que antecipem problemas antes que ocorram. A centralização decisória na SEDAM e a ausência uma efetiva participação social ferem ambos os princípios, expondo o meio ambiente a riscos desnecessários e comprometendo a sustentabilidade.

Esses princípios são reforçados pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, como no REsp 1775867/SP, onde foi reafirmado que "não há direito adquirido a menor patamar protetivo". O tribunal concluiu que a função social da propriedade deve observar valores ambientais e direitos ecológicos, assegurando a justiça intergeracional:

ADMINISTRATIVO. AMBIENTAL. RECURSO ESPECIAL. SUPRESSÃO DE VEGETAÇÃO. NECESSIDADE DE AUTORIZAÇÃO. PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE AMBIENTAL. (...) Não há que falar em um direito adquirido a menor patamar protetivo, mas sim no dever do proprietário ou possuidor de área degradada de tomar as medidas negativas ou positivas necessárias ao restabelecimento do equilíbrio ecológico local. (STJ, REsp 1775867/SP, Rel. Min. OG FERNANDES, Segunda Turma, julgado em 16/05/2019).

Portanto, requer-se a declaração de inconstitucionalidade material dos artigos 1º e 2º da Lei Estadual nº 5.868/2024, especificamente no que se refere às alterações e acréscimos efetuados na Lei nº 4.437/2018. As modificações impugnadas abrangem as alterações na redação original dos seguintes dispositivos: art. 11, caput e § 2º; art. 15, § 3º; art. 21; art. 24, § 1º; art. 29, § 5º; art. 41, parágrafo único; art. 54, § 2º, além dos acréscimos dos §§ 5º e 6º ao art. 38.

Esses dispositivos violam os princípios constitucionais da vedação ao retrocesso socioambiental, da precaução e da prevenção, comprometendo conquistas previamente alcançadas na proteção ambiental. Ao fazê-lo, afrontam diretamente os artigos 1º, 5º, 60, § 4º, IV, 225 e 231 da Constituição Federal, bem como os artigos 1º, 218, 219 e 233 da Constituição do Estado de Rondônia. Tais princípios, além de assegurar a continuidade e o fortalecimento da tutela ambiental, constituem fundamentos indispensáveis ao desenvolvimento sustentável e à preservação do meio ambiente em benefício das gerações presentes e futuras.

III – DA MEDIDA CAUTELAR

A plausibilidade jurídica do pedido decorre da flagrante inconstitucionalidade dos artigos 1º e 2º da Lei Estadual nº 5.868/2024, especialmente no que concerne às alterações e acréscimos introduzidos na Lei nº 4.437/2018. As modificações impugnadas abrangem a alteração da redação original dos seguintes dispositivos: art. 11, caput e § 2º; art. 15, § 3º; art. 21; art. 24, § 1º; art. 29, § 5º; art. 41, parágrafo único; art. 54, § 2º, além dos acréscimos dos §§ 5º e 6º ao art. 38.

As referidas mudanças acarretam a centralização da gestão do Sistema Estadual de Governança Climática e Serviços Ambientais (SGSA) e do Fundo de Governança Climática e Serviços Ambientais (FUNCLIMA) na Secretaria de Estado do Desenvolvimento Ambiental (SEDAM), o que concentra o controle dos recursos em uma única entidade administrativa.

Tal estruturação suprime a participação de comunidades locais na elaboração de planos setoriais e na destinação de recursos provenientes de mercados de carbono e outros serviços ambientais. Essa exclusão compromete o caráter participativo, indispensável às políticas ambientais, e reduz a legitimidade dos processos decisórios.

Ao afastar os atores locais do processo de governança, os dispositivos impugnados violam o modelo de gestão democrática estabelecido no ordenamento jurídico brasileiro. Ademais, desrespeitam a hierarquia legislativa nacional e afrontam as competências legislativas atribuídas aos entes federativos pela Constituição da República, que assegura a corresponsabilidade entre União, estados e municípios na formulação e execução de políticas públicas ambientais, garantindo o equilíbrio entre descentralização e colaboração.

Além disso, as mudanças impostas pela norma prejudicam a efetividade das políticas públicas ambientais, ao enfraquecer instâncias democráticas de participação que são fundamentais para a construção de um modelo de gestão sustentável e socialmente inclusivo. A redução do espaço de diálogo e cooperação entre os diversos atores sociais envolvidos contraria preceitos constitucionais que asseguram a participação social e o controle público em decisões relacionadas à preservação ambiental.

Nesse contexto, há informações de que o Governo do Estado de Rondônia realizou nos dias 10 e 11 de dezembro oficina para a elaboração do Plano de Prevenção às Mudanças Climáticas em Porto Velho, sem a devida participação popular. Tal prática ignora a necessidade de consultas públicas e transparência, previstas na Lei Estadual nº 4.437/2018, que determina que decisões sobre mudanças climáticas devem envolver a sociedade civil de forma ampla e democrática.

A ausência de participação popular e técnica nesse processo compromete a legitimidade e a eficácia das medidas planejadas, além de representar um retrocesso no enfrentamento dos desafios climáticos. A exclusão de atores sociais fundamentais enfraquece o diálogo e prejudica a construção de soluções sustentáveis e transparentes, aumentando os riscos de impactos negativos para a sociedade e o meio ambiente.

Destarte, o perigo da demora é evidente, considerando que a manutenção dos dispositivos impugnados compromete a transparência, enfraquece direitos conquistados por povos e comunidades tradicionais.

Importa destacar que o Pleno do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, em decisão recente, concedeu medida cautelar em matéria ambiental, reconhecendo violações aos princípios da precaução, prevenção e participação pública. Tal precedente reforça a necessidade de preservar a integridade das políticas ambientais e assegurar o cumprimento das normas constitucionais que regulam a proteção do meio ambiente:

Ação declaratória de inconstitucionalidade. Medida cautelar. Lei Complementar n. 918/2016. Ausência de estudos técnicos e consulta pública. Redução de área de proteção ambiental. Plausibilidade do direito e risco da demora. Existência. Cautelar deferida. As modificações das dimensões das áreas de unidades de conservação, em princípio, devem ser precedidas de estudos técnicos 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 Lei n. 9985/2000. In casu, havendo indícios de inconstitucionalidade material ou formal na norma que reduziu a área de preservação ambiental do Rio Madeira, demonstrando as consequências negativas a dar azo ao perigo de dano de difícil reparação, quiçá irreversível, ou seja, demonstrados os pressupostos da medida, *periculum in mora* inverso aos pretensos garimpeiros e a probabilidade do direito, viável a suspensão da norma objeto da demanda. (TJRO, ADI nº 0800925-13.2019.822.0000/MC, Rel. Des. Roosevelt Queiroz Costa, Julg. 14/5/2021 – g.n.).

Diante da relevância da matéria, a concessão da medida cautelar torna-se imprescindível para prevenir danos ambientais significativos decorrentes da aplicação da norma questionada e para assegurar o respeito à ordem constitucional até o julgamento definitivo da presente ação direta de inconstitucionalidade.

Essa medida encontra amparo nos artigos 10 a 12 da Lei nº 9.868/99, que disciplinam a suspensão da eficácia de normas no âmbito do controle concentrado de constitucionalidade. Os requisitos autorizadores da tutela excepcional estão

plenamente configurados: a probabilidade do direito é demonstrada pela inconstitucionalidade formal e material da norma, e o perigo da demora reside no potencial de danos irreversíveis ao meio ambiente e na ameaça aos princípios constitucionais que garantem sua proteção.

Por todo o exposto, requer-se a imediata suspensão dos efeitos dos artigos 1º e 2º da Lei Estadual nº 5.868/2024, no que diz respeito às alterações e acréscimos introduzidos na Lei nº 4.437/2018, quais sejam: art. 11, caput e § 2º; art. 15, § 3º; art. 21; art. 24, § 1º; art. 29, § 5º; art. 41, parágrafo único; art. 54, § 2º, além dos acréscimos dos §§ 5º e 6º ao art. 38.

Tal medida deve perdurar até o julgamento final da presente ação, com o propósito de assegurar a plena efetividade da Constituição Federal e proteger os direitos fundamentais que se encontram ameaçados pela norma impugnada.

Destaque-se, por fim, que a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo veicula uma ação política, que propicia a instauração de um processo objetivo, cuja causa de pedir é aberta, conferindo ao julgador ampla margem de cognição, e que a necessidade da tutela antecipada também pode ser aquilatada em juízo de conveniência, até mesmo para preservar a integridade da ordem jurídico-administrativa local (STF, ADI 766 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 03/09/1992, DJ 27-05-1994 PP-13186 EMENT VOL-01746-01 PP-00134).

IV – DO REQUERIMENTO

Ante todo o exposto, o Procurador-Geral de Justiça requer:

a) a autuação e o recebimento da presente ação de controle concentrado de constitucionalidade são requeridos em face dos artigos 1º e 2º da Lei Estadual nº 5.868/2024, no que tange às alterações e acréscimos promovidos na Lei nº

4.437/2018, abrangendo a nova redação dos seguintes dispositivos: art. 11, caput e § 2º; art. 15, § 3º; art. 21; art. 24, § 1º; art. 29, § 5º; art. 41, parágrafo único; art. 54, § 2º, além dos acréscimos dos §§ 5º e 6º ao art. 38;

b) a concessão da medida cautelar pleiteada, suspendendo-se os artigos 1º e 2º da Lei Estadual nº 5.868/2024, no que tange às alterações e acréscimos promovidos na Lei nº 4.437/2018, abrangendo a nova redação dos seguintes dispositivos: art. 11, caput e § 2º; art. 15, § 3º; art. 21; art. 24, § 1º; art. 29, § 5º; art. 41, parágrafo único; art. 54, § 2º, além dos acréscimos dos §§ 5º e 6º ao art. 38;

c) a citação do Procurador-Geral do Estado, nos termos do art. 88, § 4º, da Constituição Estadual e do art. 75, II, do Código de Processo Civil, bem como a solicitação de informações ao Governador do Estado de Rondônia, com fulcro no art. 6º da Lei nº 9.868/99;

d) vista dos autos ao Ministério Público para parecer;

e) a procedência integral da presente ação, com a declaração de inconstitucionalidade, tanto formal quanto material, dos artigos 1º e 2º da Lei Estadual nº 5.868/2024, no que tange às alterações e acréscimos promovidos na Lei nº 4.437/2018, abrangendo a nova redação dos seguintes dispositivos: art. 11, caput e § 2º; art. 15, § 3º; art. 21; art. 24, § 1º; art. 29, § 5º; art. 41, parágrafo único; art. 54, § 2º, além dos acréscimos dos §§ 5º e 6º ao art. 38;

Porto Velho, data da assinatura eletrônica.

IVANILDO DE OLIVEIRA

Procurador-Geral de Justiça