

EXMO. DES. JOSÉ JORGE RIBEIRO DA LUZ
E. PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE RONDÔNIA
RELATOR DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 0804739-62.2021.8.22.0000

(1) ASSOCIAÇÃO DE DEFESA ETNOAMBIENTAL (“KANINDÉ”), (2) ORGANIZAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DA REGIÃO DE GUAJARÁ-MIRIM (“ORO WARI”), (3) AÇÃO ECOLÓGICA ECOPORÉ (“ECOPORÉ”), (4) ASSOCIAÇÃO SOS AMAZÔNIA (“SOS AMAZÔNIA”) e (5) WWF-BRASIL – FUNDO MUNDIAL PARA A NATUREZA (“WWF-BRASIL”), doravante **“ORGANIZAÇÕES”**, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade em referência (“ADI”), proposta pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA (“MPRO”) em face dos arts. 1º, *caput* e §§ 1º e 2º; 2º, *caput* e §§ 1º e 2º; 15, *caput* e parágrafo único; 17, *caput* e incisos; e Anexos I, II, V, VI, VII e VIII da Lei Complementar Estadual 1.089/21 (“LC 1.089/21”), vêm, por seus advogados¹, ante a admissão do seu ingresso neste feito como interessadas (ID 13309118), apresentar suas **RAZÕES DE AMICUS CURIAE**.

.I.

BREVE CONTEXTO

1. As duas Unidades de Conservação (“UCs”) objeto deste feito — i.e., **Reserva Extrativista (“RESEX”) Jaci-Paraná e Parque Estadual (“PE”) de Guarajá-Mirim** — foram instituídas na década de 1990, com recursos provenientes de empréstimos do Banco Mundial, em áreas públicas cedidas pela União ao Estado de Rondônia. Em 2021, contudo, ao final de um processo repleto de vícios formais e materiais na Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia (“AL-RO”), tais UCs tiveram suas áreas reduzidas em 88,5% e 23,1%, respectivamente, pela LC 1.089/21. Isto representa uma **perda de cerca de 219.000 hectares de UCs**, ocupados por atividades incompatíveis com estes espaços especialmente protegidos.

¹ Por oportuno, requer-se a juntada de procuração assinada pela WWF-BRASIL (**anexo 01**), em adição aos demais documentos de representação já apresentados nos autos.



2. Infelizmente, esta não é a primeira tentativa de se extinguir a RESEX Jaci-Paraná. Em 2014, a AL-RO editou o Decreto Legislativo 506/14, sustando os efeitos do Decreto 7.735/96, que criou tal unidade. Em 2016, porém, no âmbito da ADI 0003755-58.2014.822.0000, esse Eg. TJRO, por unanimidade, declarou a inconstitucionalidade formal e material daquele ato legislativo, frustrando a tentativa da AL-RO de eliminar a proteção ambiental daquela área. Como ponderado pelo Exmo. Des. ISAIAS FONSECA MORAES, relator do caso, a extinção da RESEX:

“é um FATO EXTREMANTE GRAVE e que, com todo respeito ao Poder Legislativo deste Estado, não pode ser tratado como mera questão política e com o objetivo de agradar um grupo ou grupos de pessoas em detrimento do meio ambiente, da proteção das Unidades de Conservação e da legislação disciplinadora do assunto” (anexo 02 — grifou-se).

3. Neste capítulo introdutório, faz-se uma contextualização da presente ADI, consolidando-se alguns fatos já narrados em outras peças deste feito para se destacar (i) o “*maior retrocesso ambiental da história de Rondônia*”, promovido pela LC 1.089/21; e (ii) os principais episódios que evidenciam a nulidade do processo legislativo que resultou na referida norma.

.I.A.

“O maior retrocesso ambiental da história de Rondônia”

4. A LC 1.089/21, pelos seus arts. 1º e 2º, **reduziu**, aproximadamente:
- (i) **de 191.000 para 22.000 hectares (- 88,5%)** a área da **RESEX Jaci-Paraná**, situada nos Municípios de Porto Velho, Buritis e Nova Mamoré, criada pelo Decreto 7.335/96 e alterada pela Lei 692/96; e
 - (ii) **de 216.000 para 166.000 hectares (- 23,1%)** a área do **PE de Guajará-Mirim**, localizado nos Municípios de Nova Mamoré e Guajará-Mirim, criado pelo Decreto 4.575/90 e alterado pelas Leis 700/96 e 1.146/02;²

resultando, como dito, na perda de aproximadamente **219.000 hectares de UCs**, “*a maior redução de áreas protegidas já aprovada por um parlamento estadual no Brasil*”.³

² Para a confirmação técnica destas reduções, vide Parecer 45/2021/SEDAM-CUC (ID 12319715, p. 154).

³ MAISONNAVE, FABIANO, ‘Governo de Rondônia sanciona redução recorde de áreas protegidas’, *Folha de São Paulo*, 21.05.21. Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2021/05/governo-de-rondonia-sanciona-reducao-recorde-de-areas-protegidas.shtml>> (acesso em 13.09.21).



5. Além de reduzir substancialmente a proteção destas áreas para dar lugar a ocupações reconhecidamente ilegais, a LC 1.089/21, pelo seu art. 15, passou a permitir que a presença antrópica no local — insista-se: em larga medida formada por atividades irregulares, sobretudo voltadas à pecuária extensiva, com supressão de cobertura florestal — seja objeto de **regularização ambiental**.

6. Editada, pois, com a declarada — embora inconstitucional — intenção de regularizar “**ocupações ilegais ocorridas em razão da dificuldade do Poder Público em implementar políticas de proteção ambiental**” (ID 12319654, pp. 2-3 — grifou-se), a LC 1.089/21 é um atestado da resignação (a expressão talvez seja eufemística) do Estado de Rondônia ante ilícitos ambientais, intensificados nos últimos anos, e da inobservância pelo Poder Público da sua “*responsabilidade*” pela “*preservação do meio ambiente*” e do seu “*dever*” de manter unidades de conservação estaduais (**arts. 218 e 219, II**, da Constituição do Estado de Rondônia).

7. Como consequência, consolidam-se **danos à biodiversidade, às populações tradicionais e indígenas locais e à estabilidade climática**, absolvendo-se sumariamente infratores ambientais, que, apesar de, consciente e deliberadamente, ocuparem e degradarem áreas especialmente protegidas, enriquecem ilicitamente com a chancela do Poder Público, em clara violação dos **arts. 219, II e IV, 223 e 233** da Constituição Estadual.

8. Sob o pretexto de “compensar” estes danos socioambientais, a LC 1.089/21 “criou” seis UCs com a área total de aproximadamente **128.000 hectares** (i.e., Reserva de Desenvolvimento Sustentável Rio Machado; Parque Estadual Ilha das Flores; Parque Estadual de Abaitará; Reserva de Desenvolvimento Sustentável Bom Jardim; Reserva do Desenvolvimento Sustentável Limoeiro; e Reserva de Fauna Pau d’Óleo).

9. Contudo, como se verá adiante:

- (i) **não houve propriamente uma “compensação”**, pois a referida área, além de ser fragmentada e qualitativamente diferente das UCs desafetadas, representa apenas 58,44% dos 219.000 hectares perdidos; e
- (ii) **não houve uma “criação” de UCs**, mas, sim, uma manobra para se **recriar** unidades que já tinham sido instituídas pelo Poder Executivo em 2017 e que, depois de atos da AL-RO destinados a extingui-las, são, agora, recriadas e convenientemente usadas pela própria AL-RO para fins de barganha — apesar de esse Eg. TJRO já ter reprovado a extinção dessas UCs, no âmbito da ADI 0800913-33.2018.8.22.0000 (ID 12416768 e **anexo 03**).



10. Ou seja, apesar de disfarces mal apanhados, **a LC 1.089/21 não traz nenhum ganho socioambiental**, tratando-se de um ato danoso ao meio ambiente e à população local. De fato, segundo o próprio Governador do Estado, a norma em questão representa “**o maior retrocesso ambiental da história de Rondônia**” (cf. Mensagem 122/21, pela qual o Chefe do Executivo Estadual comunicou à AL-RO seu veto total ao PLC, embora, como se verá, tenha promulgado, no mesmo dia, a LC 1.089/21, não obstante seu reconhecido retrocesso — ID 12319678).

.I.B.

Vícios do processo legislativo

11. Tal retrocesso ambiental foi aprovado às pressas pela AL-RO no âmbito de um processo que, como explicado a seguir, se caracteriza pela ausência de fundamentação técnica (pior: pela afronta às recomendações feitas pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Ambiental – SEDAM); por posturas confusas e contraditórias por parte do Poder Público; pela falta de transparência; e por restrições à ampla participação popular — configurando, assim, claras violações dos princípios da prevenção, precaução, transparência, participação e controle social.

Setembro de 2020:

Um projeto para camuflar a ineficiência da Administração Pública

12. A LC 1.089/21, publicada em 20.05.21, resultou do Projeto de Lei Complementar 80/20 (“PLC”), iniciado em 08.09.20 pelo Governador do Estado (cf. Mensagem 204/20 — ID 12319654). Tal Mensagem claramente se pautou no Parecer Técnico 13/20, de 23.01.20, da Coordenadoria de Unidades de Conservação da SEDAM (“SEDAM-CUC”) (ID 12666421, pp. 1-8), embora não tenha feito expressa menção a tal documento.

13. A proposta submetida pelo Executivo à AL-RO, assim como a versão final publicada pela LC 1.089/21, previa a desafetação parcial das UCs RESEX Jaci-Paraná e PE de Guarajá-Mirim e a criação das seis UCs citadas no § 8 acima.

14. Ocorre que, como apontado pelo MPRO na inicial:

“durante a tramitação legislativa, **o referido Projeto de Lei sofreu inúmeras emendas, as quais inviabilizaram os resultados esperados**, de forma que as mudanças ampliaram significativamente a área a ser desafetada (de 152 mil para 219 mil hectares), ao mesmo tempo, a proposta aprovada por esta Colenda Casa Legislativa reduziu expressamente o tamanho das unidades de conservação a serem criadas” (ID 12319541, p. 17 — grifou-se).



15. Não se pretende, aqui, sugerir que a proposta inicialmente apresentada pelo Executivo, por prever a desafetação de uma área substancialmente menor, seria aceitável. Tampouco se reconhece que a Mensagem 204/20, por reproduzir o conteúdo de um parecer técnico da SEDAM-CUC, possa ter sido suficientemente motivada. Absolutamente!

16. Quer-se apenas registrar que, no curso do processo legislativo, **mudanças significativas foram feitas pela AL-RO sobre o texto original do PLC:**

- (i) sem que houvesse qualquer avaliação técnica que recomendasse a ampliação da área que seria desafetada (pelo contrário, em 18.05.21, **a SEDAM-CUC revisitou sua posição inicial e opinou “no sentido de que seja vetada a redução da Reserva Extrativista Jaci-Paraná e do Parque Estadual de Guajará-Mirim”** — ID 12319715, pp. 155-156); e
- (ii) sem que fosse realizada consulta pública que permitisse uma ampla discussão sobre os possíveis efeitos da redução pretendida pela AL-RO (como se verá, na única audiência realizada, não tratou da versão aprovada pela AL-RO).

17. E mais: é importante enfatizar a clara intenção, expressa na Mensagem 204/20, de se usar a desafetação parcial das UCs para camuflar a **ineficiência do Estado no exercício do seu poder de polícia**, como se pode notar nos seguintes trechos:

- (i) **RESEX Jaci-Paraná:** “(...) informo que as inúmeras ações de comando e controle até então executadas pelo Poder Público, por sua vez, têm sido insuficientes para impedir o avanço da ocupação e desmatamento ilegais, haja vista a escalada da violência na Região, tanto entre os grupos sociais que ocupam o local, motivados por disputas territoriais, quanto em relação aos agentes públicos, o que compromete significativamente a gestão dessa Unidade” (ID 12319654, p. 2); e
- (ii) **PE de Guarajá-Mirim:** “(...) encontra-se parcialmente ocupada por diversos grupos sociais, que atualmente desenvolvem no local atividades incompatíveis com os objetivos da Unidade, a exemplo da criação extensiva de gado para fins de comercialização e nesse contexto, o que se verifica é que, a exemplo da Reserva Extrativista Jaci-Paraná, a manutenção dos atuais limites do Parque Estadual Guarajá-Mirim, também tende a impossibilitar a sua integral implementação e eficiente gestão pelo Poder Público” (ID 12319654, p. 3).



18. Note-se bem: as ORGANIZAÇÕES reconhecem a complexidade dos conflitos apontados e não pretendem, aqui, sugerir que a solução para os problemas existentes na região seja simples. Por outro lado, **o que definitivamente não se reconhece** é a validade, tampouco a constitucionalidade, de uma solução — implementada pela LC 1.089/21 — que **(i)** prestigia o ilícito ambiental à preservação de interesses coletivos; **(ii)** busca consolidar situação de degradação ambiental em detrimento da recuperação de áreas ilegalmente danificadas; **(iii)** ignora o devido processo legal; **(iv)** representa a prática rendição do Poder Público a forças ilícitas; e **(v)** arruína a credibilidade do Estado de Rondônia e do Brasil perante a sociedade, o mercado e outros países, atentos aos retrocessos na região amazônica.

Dezembro de 2020:
Uma audiência manifestamente “inócua”

19. Para discutir o PLC, foi realizada, em 02.12.20, uma audiência pública. A KANINDÉ participou do evento, abordando questões de interesse comum a todas as ORGANIZAÇÕES, como a falta de fundamentação do PLC e de transparência na condução do seu processo legislativo.

20. Há, nos autos desta ADI, quem sustente — equivocadamente, frise-se — que a referida audiência teria ocorrido no curso de um “*processo democrático socioambiental construtivista*” (sic), tendo ficado demonstrado “*o preenchimento dos pressupostos formais do processo legislativo*” (cf. manifestação da ASSOCIAÇÃO DOS PRODUTORES RURAIS MINAS NOVAS – ASPRUMIN — ID 12613263, pp. 9-10).

21. Há também quem defenda que o **uso de um “instrumento que assegure a participação popular” é um “requisito [que] se mostra inócua”**. Trata-se de afirmação — **pasme-se!** — da própria AL-RO (ID 12614505, p. 9). Para a AL-RO, “*na medida em que o fim maior da consulta pública é conferir legitimidade ao processo de alteração das unidades de conservação, por meio da participação coletiva e democrática, a manifestação dos membros do Parlamento, composto pela representação do povo — em nome de quem exercem mandato — supre o requisito legal*” (ID 12614505, p. 9).

22. Ora, tal pronunciamento é um ótimo exemplo da maneira como a AL-RO tratou a audiência pública no presente caso: como “*um requisito inócua*”, desnecessário e, diga-se, indesejável. Tanto é assim que ela sequer se preocupou em convocar nova audiência para debater as modificações feitas no texto do PLC refletidas na redação aprovada pela LC 1.089/21. Ao agir desta forma, a AL-RO demonstra total e deliberado desrespeito aos “*princípios do desenvolvimento sustentável*” expressos no **art. 232-C, I e II**, da Constituição Estadual: “*participação e controle social*” e “*transparência*”.



Abril de 2020:

A reconhecida necessidade de “readequação e aprimoramento” do PLC

23. Em 19.04.21, a KANINDÉ, a ECOPORE, a SOS AMAZÔNIA e outras associações solicitaram ao Governador do Estado a retirada do PLC, ante os inequívocos prejuízos da proposta em questão (cf. Ofício Conjunto 012/2021/SOS Amazônia — ID 12319716).

24. Em 20.04.21, o Governador protocolou junto à AL-RO sua Mensagem 85/21, pela qual solicitou “*que seja retirada de tramitação e devolvida a este Poder Executivo a Mensagem nº 204, de 8 de setembro de 2020, e seu respectivo Projeto de Lei Complementar*” (ID 12319669, p. 6). Esta nova Mensagem, segundo seus próprios termos, “*tem como fundamento a **readequação e aprimoramento** do referido Projeto de Lei Complementar, tendo em vista a dimensão e relevância da temática abordada*” (ID 12319669, p. 6 — grifou-se). Tal manifestação — reforçada, como se verá, por pareceres da SEDAM-CUC e da Procuradoria Ambiental da Procuradoria Geral do Estado (“PGE-PAMB”) —, demonstra o quão precipitado foi o projeto de desafetação das UCs RESEX Jaci-Paraná e PE Guarajá-Mirim.

25. Em 27.04.21, o MPRO, ratificando o fato, já reconhecido pelo Governador, de que o PLC não estava maduro para ser decidido (mais que isso: que o PLC representava uma afronta a direitos e garantias fundamentais da coletividade), recomendou ao Chefe do Executivo que “**não sancione e veto**” o PLC (cf. Recomendação Administrativa do MPRO encaminhada pelo Ofício SEI 385/2021/GAB-PGJ — ID 12319681).

26. Porém, não só **(i)** a Mensagem 85/21 foi ignorada pela AL-RO, que, como se sabe, seguiu com a aprovação do PLC; como também **(ii)** a Recomendação do MPRO não foi observada pelo próprio Governador, que, de modo contraditório, promulgou a LC 1.089/21. Tudo isso ocorreu no dia 20.05.21, como se verá a seguir. Mas, antes de examinar os acontecimentos desta data, vale destacar as opiniões, ignoradas pelos tomadores de decisão, da SEDAM-CUC e da PGE-PAMB pelo veto integral ao PLC.

Maio de 2020:

Pareceres técnico e jurídico pelo veto integral ao PLC

27. Em 03.05.21, a Casa Civil do Governo Estadual oficiou a SEDAM “*para análise e manifestação técnica para subsidiar a sanção ou veto do referido Autógrafo [PLC], considerando as Emendas supressivas, Aditiva e modificativas apresentadas pela Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia*” (cf. Ofício 2749/2021/CASACIVIL-DITELGAB — ID 12319714, p. 9). A questão foi remetida à SEDAM-CUC e à PGE-PAMB (12319715, p. 151), que assim se manifestaram:



(i) Parecer 45/2021/SEDAM-CUC (ID 12319715, pp. 154-158):

O processo legislativo carece de fundamentação técnica (“a proposta de desafetação aprovada pela Assembleia Legislativa (...) não foi objeto de nenhum estudo técnico”);

a desafetação compromete o meio ambiente (“a proposição legislativa em questão, da forma como foi aprovada, comprometerá substancialmente os atributos naturais que justificaram a criação tanto da Reserva Extrativista Jaci-Paraná quanto do Parque Estadual de Guajará-Mirim”);

a criação de UCs não compensa os prejuízos da desafetação (“embora o Autógrafo de Lei em análise preveja a criação de diversas Unidades de Conservação para pretensamente compensar a redução da Reserva Extrativista Jaci-Paraná e do Parque Estadual de Guajará-Mirim, tal proposta não tem o condão de reparar as perdas ecológicas geradas pela desafetação pretendida”); e

não houve garantia à ampla participação pública no processo legislativo (“as diversas emendas legislativas que resultaram no Autógrafo de Lei em análise não foram objeto de consulta pública”).

Diante disso, opinou-se “no sentido de que **seja vetada** a redução da Reserva Extrativista Jaci-Paraná e do Parque Estadual de Guajará-Mirim”.

(ii) Parecer 35/2021/PGE-PAMB (ID 12319715, pp. 160-175 e ID 12319678, pp. 1-13), segundo o qual a desafetação das UCs viola:

os princípios da prevenção e precaução, pois “não há qualquer estudo técnico que permita aferir os impactos ambientais negativos da desafetação pretendida”;

a garantia de não comprometimento da integridade dos atributos que justificaram a criação das UCs em questão, eis que “o Poder Público comprometerá gravemente” tal integridade;

o princípio da vedação ao retrocesso ambiental, visto que “é indubitável que a desafetação pretendida comprometerá gravemente os atributos que justificaram a criação” das UCs em questão e as “áreas ofertadas para compensação são substancialmente inferiores em extensão às desafetadas, além de não reproduzirem os atributos únicos encontrados” nas UCs reduzidas;



o princípio da segurança jurídica, tendo em vista que, **(a)** como as UCs em questão foram instituídas com recursos de empréstimos do Banco Mundial sobre áreas cedidas pela União ao Estado de Rondônia, “*é evidente que não pode o Poder Público estadual, anos depois, em manifesto ato de deslealdade federativa, simplesmente suprimir arbitrariamente esses espaços territoriais especialmente protegidos*”, dando-lhes finalidade distinta daquela a que se destinam; e **(b)** a redução das UCs em questão “*acarretaria uma grave violação ao direito de uso já reconhecido em favor das populações tradicionais ali residentes há décadas*”; e

o dever de consulta livre, prévia e informada, uma vez que, apesar de o PLC ter sofrido emendas, “*as populações tradicionais diretamente afetadas, especialmente da Reserva Extrativista Jaci-Paraná e das Terras Indígenas do entorno do Parque Estadual de Guajará-Mirim, em nenhum momento foram consultadas sobre tais emendas parlamentares, muito menos de forma livre, prévia e informada*”.

Diante disso, opinou-se “*no sentido de que **sejam vetados***” os dispositivos questionados nesta ADI.

28. Apesar das considerações acima, em 20.05.21, o Governador do Estado promulgou a LC 1.089/21.

20.05.21:

Dois atos contraditórios: veto ao PLC e promulgação da LC 1.089/21

29. Em 20.05.21, o Governador do Estado:

- (i)** embora tenha **promulgado a LC 1.089/21** (ID 12319679, pp. 3-14);
- (ii)** encaminhou à AL-RO sua **Mensagem de Veto Total** ao PLC, “*por ter perdido o objetivo inicial diante da presente **inconstitucionalidade** e contrariedades, ao interesse público*”, reconhecendo que a redução das UCs configura, como mencionado, “*o maior retrocesso ambiental da história de Rondônia*” (cf. Mensagem 122/21 — ID 12319678, p. 14 e ID 12319679, pp. 1-2 — grifou-se).

30. Ou seja, mesmo tendo reconhecido a inconstitucionalidade do PLC, Governador promulgou a LC 1.089/21, o que justifica a intervenção do Poder Judiciário para a retirada dos dispositivos inconstitucionais da LC 1.089/21 do ordenamento jurídico.



* * *

31. Ante o exposto, as ORGANIZAÇÕES dedicam os Capítulos II e III a seguir à apresentação das inconstitucionalidades formais e materiais da LC 1.089/21, em complementação às manifestações nesse sentido que já constam destes autos, como a Petição Inicial (ID 12319541) e as já citadas Recomendação do MPRO (ID 12319681), Parecer da SEDAM-CUC (ID 12319715, pp. 154-158), Parecer da PGE-PAMB (ID 12319715, pp. 160-175 e ID 12319678, pp. 1-13) e Mensagem 122/21 (ID 12319678, p. 14 e ID 12319679, pp. 1-2), além da manifestação da PGE-RO (ID 12849377) e do Parecer 6298/21 do MPRO (ID 13075097).

.II.

INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DA LC 1.089/21

32. Como se verá, o processo legislativo que resultou na LC 1.089/21 apresenta graves vícios formais, eis que **não teve qualquer fundamentação técnica e não garantiu ampla participação pública.**

.II.A.

Ausência da necessária fundamentação técnica

O fato:

“a proposta de desafetação aprovada pela Assembleia Legislativa (...) não foi objeto de nenhum estudo técnico”

33. Como visto, segundo a SEDAM-CUC, *“a proposta de desafetação aprovada pela Assembleia Legislativa (...) não foi objeto de nenhum estudo técnico”* (ID 12319715, p. 155), o que, junto com outros motivos, levou o Governador do Estado a reconhecer a necessidade de *“reade-
quação e aprimoramento do referido Projeto de Lei Complementar, tendo em vista a dimensão e relevância da temática abordada”* (ID 12319669, p. 6).

34. A referida conclusão da SEDAM-CUC se deu ante a constatação de que ***“a perfeita compreensão dos impactos da desafetação pretendida na Reserva Extrativista Jaci-Paraná e no Parque Estadual de Guajará-Mirim somente seria possível mediante a realização de estudos técnicos”*** (ID 12319715, pp. 154-155 — grifou-se).⁴

⁴ Ainda de acordo com a SEDAM-CUC, estudos técnicos *“deveriam, minimamente mapear e identificar a população residente na unidade de conservação, diferenciando as ocupações pré e pós estabelecimento da área protegida; avaliar se a alteração compromete os atributos e objetivos daquela área protegida; avaliar se a alteração pode resultar em degradação ambiental e, assim, se poderá violar o princípio do não retrocesso; e apresentar, com base em critérios técnicos, alternativas de compensação para a alteração proposta, que garanta a manutenção do grau de proteção ao meio ambiente (em nível local e regional)”* (ID 12319715, pp. 154-155).



35. Não há dúvida, portanto, de que o processo legislativo que resultou na LC 1.089/21 carece de fundamentação técnica.

**Violação
do art. 219, II, da Constituição Estadual**

36. A falta de estudos técnicos que subsidiem a desafetação prevista na LC 1.089/21 viola o seguinte dispositivo da Constituição Estadual:

- **Art. 219, II:** “É dever do Poder Público, através de organismos próprios e colaboração da comunidade: (...) II – planejar e implantar unidades de conservação e preservação da natureza, de âmbito estadual e municipal, mantendo-as através dos serviços públicos indispensáveis as suas finalidades” (grifou-se).

Este dispositivo impõe ao Poder Público o dever de planejar, implantar e manter UCs. A realização de estudos técnicos é condição necessária aos adequados planejamento, implantação e manutenção de UCs.

No cumprimento deste dever, segundo o **art. 21, § 6º, do Decreto-Lei 1.144/02**, “a desafetação ou redução dos limites de uma unidade de conservação só pode ser feita mediante lei específica, e obrigatoriamente precedida de estudos técnicos que justifiquem o ato” (grifou-se). Porém, como visto, a desafetação parcial das UCs RESEX Jaci-Paraná e PE de Guajará-Mirim, ao contrário do que expressamente dispõe este dispositivo, não foi “precedida de estudos técnicos”. Logo, o dever constitucional previsto no art. 219, II, não foi atendido ao se editar a LC 1.089/21.

Ressalte-se, ainda, que, de acordo com o **art. 21, § 1º, do Decreto-Lei 1.144/02**, “a criação de uma unidade de conservação deve ser precedida de estudos técnicos, que justifiquem sua implantação e consulta pública, que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade, conforme se dispuser em regulamento” (grifou-se).

Como se sabe, a LC 1.089/21 teria criado seis novas UCs para “compensar” as perdas causadas pela desafetação parcial das UCs RESEX Jaci-Paraná e PE de Guajará-Mirim. Ocorre que, a rigor, não houve tal criação, como já antecipado e se verá melhor adiante. Não obstante, considerando que a LC 1.089/21 tinha o propósito de criar seis UCs **com o fim de “compensação”**, tal criação deveria ter sido “precedida de estudos técnicos, que justifiquem sua implantação” **à vista deste objetivo específico** — o que não ocorreu.



Embora os estudos técnicos realizados entre 2013 e 2018 tenham originalmente justificado a criação das UCs pelo Poder Executivo, tais estudos, naturalmente, não avaliaram o atendimento aos específicos propósitos — supervenientes — da LC 1.089/21.

37. Ressalte-se, ademais, que o STF já esclareceu que “*três seriam os requisitos básicos para a criação ou mesmo alteração de unidades de conservação: a existência de lei formal, a consulta pública e o estudo técnico*”.⁵ É evidente, pois, o vício formal.

**Violação
dos princípios da prevenção e precaução
(arts. 1º, 8º, XV e XVI, 9º, VI e VIII, 218 e 219, IV, e 232-A da Constituição Estadual)**

38. Como afirmado pela SEDAM-CUC, **não se tem** uma “*perfeita compreensão dos impactos da desafetação pretendida na Reserva Extrativista Jaci-Paraná e no Parque Estadual de Guajará-Mirim*”, que “*somente seria possível mediante a realização de estudos técnicos*” (ID 12319715, pp. 154).

39. De todo modo, já se pôde identificar que se está diante do “*maior retrocesso ambiental da história de Rondônia*” (ID 12319678). Aliás, segundo a SEDAM-CUC:

“é possível concluir, de forma segura, que a proposição legislativa em questão, da forma como foi aprovada, comprometerá substancialmente os atributos naturais que justificaram a criação tanto da Reserva Extrativista Jaci-Paraná quanto do Parque Estadual de Guajará-Mirim” (ID 12319715, p. 155).

40. Note-se que, ao ampliar, sem nenhum estudo técnico, a extensão das áreas desafetadas no interior das UCs em tela, a proposição aprovada pela AL-RO poderá agravar ainda mais os conflitos socioambientais da região. Da forma em que aprovada, a proposta suprime, em várias regiões, direitos já reconhecidos e desfrutados por populações tradicionais que ali residem há muitos anos.

41. Trata-se, pois, de um **risco concreto de (agravamento de) danos socioambientais**, pois se tem a certeza de que a desafetação parcial das referidas UCs, nos termos aprovados pela LC 1.089/21, é lesiva ao meio ambiente e às comunidades locais, embora ainda não se possa aferir a extensão exata destes prejuízos — justamente pela falta de estudos.

⁵ STF, RE 1.283.154-RJ, Rel. Min. CARMEN LÚCIA, DJe 09.09.20 (grifou-se).



42. Diante disso, o **princípio da prevenção** impõe a avaliação desses riscos, com vistas a subsidiar a tomada de decisão pelo Poder Público, inclusive no que toca a eventuais alternativas e medidas mitigadoras e compensatórias. É nesse sentido, inclusive, que a Avaliação de Impacto Ambiental, instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente (art. 9º, III, da Lei Federal 6.938/81), tem o papel de “ajuda à decisão”, como esclarecido por LUÍS ENRIQUE SÁNCHEZ.⁶

43. E ainda que se estivesse diante de **riscos de perigo**, ante uma suposta incerteza quanto a se a desafetação em questão provocaria danos socioambientais, ainda assim, o **princípio da precaução**, à vista do **risco de danos graves e irreversíveis identificados**, demandaria a realização de avaliações técnicas para que se tomasse uma decisão informada (o que, viu-se e reviu-se, não ocorreu).

44. Portanto, seja pela via da prevenção ou da precaução, o risco socioambiental identificado exige avaliação técnica para subsidiar a decisão do Poder Público. Ausente esta avaliação no caso concreto, restam violados tais princípios, que podem ser inferidos a partir dos seguintes dispositivos da Constituição Estadual, que se somam ao já citado art. 219, II:

- (i) **Arts. 1º** (“*O Estado de Rondônia, parte integrante e autônoma da República Federativa do Brasil, reger-se-á por esta Constituição e pelas leis que adotar, observados os princípios estabelecidos pela Constituição Federal*”) e **232-A** (“*O Estado, para fomentar o desenvolvimento sustentável do Estado, observados os princípios da Constituição da República e os desta Constituição, estabelecerá e executará o Plano de Desenvolvimento Estadual Sustentável – PDES*”).

Tais dispositivos fazem remissão aos “*princípios estabelecidos pela Constituição Federal*”, em cujo **art. 225**⁷ estão presentes os citados princípios da prevenção e da precaução, como já reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal (“STF”).⁸

⁶ SÁNCHEZ, LUÍS ENRIQUE. Os papéis da avaliação de impacto ambiental. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 0, 1996, p. 140.

⁷ 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.

⁸ STF, ADI 5592, Rel. Min. CARMEN LÚCIA, p. 10.03.20 (“(...) o legislador assumiu a positivação do instrumento sem a realização prévia de estudos em obediência ao princípio da precaução, o que pode levar à violação à sistemática de proteção ambiental contida no artigo 225 da Constituição Federal. 2. A previsão legal de medida sem a demonstração prévia de sua eficácia e segurança pode violar os princípios da precaução e da prevenção, se se mostrar insuficiente o instrumento para a integral proteção ao meio ambiente equilibrado e ao direito de todos à proteção da saúde. 3. O papel do Poder Judiciário em temas que envolvem a necessidade de consenso mínimo da comunidade científica, a revelar a necessidade de transferência do locus da decisão definitiva para o campo técnico, revela-se no reconhecimento de que a lei, se ausentes os estudos prévios que atestariam a segurança ambiental e sanitária, pode contrariar os dispositivos constitucionais apontados pela Autora em sua exordial, necessitando, assim, de uma hermenêutica constitucionalmente adequada, a assegurar a proteção da vida, da saúde e do meio ambiente.”).



- (ii) **Arts. 8º, XV e XVI** (“Ao Estado compete exercer, em seu território, todos os poderes que, implícita ou explicitamente, não lhe sejam vedados pela Constituição Federal, especialmente: (...) XV - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; XVI - preservar as florestas, a fauna, a flora e a bacia hidrográfica da região”); e **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”).

Assim como o art. 225 da Constituição Federal (que, como visto, dispõe sobre o dever do Poder Público de defender e preservar o meio ambiente), os arts. 8º, XV e XVI, e 218 da Constituição Estadual, que prescrevem o mesmo dever, também servem de fundamento para os princípios da prevenção e da precaução.

- (iii) **Art. 219, IV**: “É dever do Poder Público, através de organismos próprios e colaboração da comunidade: (...) IV - prevenir, controlar e combater a poluição, a erosão e os processos de desmatamento, aplicando ao infrator da legislação pertinente, dentre outras penalidades, a proibição de receber incentivos e auxílios governamentais”.

Aqui, o princípio da prevenção está explícito, devendo ser observado pelo Poder Público em seus processos decisórios.

- (iv) **Art. 9º, VI e VIII**: “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; (...) VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico, paisagístico e cultural”.

Os princípios de prevenção e da precaução têm aplicação no Estado de Rondônia também pela via do art. 9º, VI e VIII, na medida em que qualquer norma editada pelo Poder Legislativo (como a LC 1.089/21) deve respeitar as normas gerais fixadas no plano federal.

Nesse sentido, os princípios da prevenção e da precaução estão consagrados, por exemplo, no **(a) art. 9º, III, da Lei Federal 6.938/81**, segundo o qual “são instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente: (...) III - a avaliação de impactos ambientais”; e no **(b) art. 3º da Lei Federal 12.187/09**, segundo o qual a Política



Nacional sobre Mudança do Clima (“PNMC”) “e as ações dela decorrentes, executadas sob a responsabilidade dos entes políticos e dos órgãos da administração pública, observarão os princípios da precaução, da prevenção, da participação cidadã, do desenvolvimento sustentável e o das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, este último no âmbito internacional (...)”.

No presente caso, como se verá, é evidente a aplicabilidade da PNMC, tendo em vista que a supressão de áreas especialmente protegidas compromete o direito à estabilidade climática consagrado constitucionalmente.

45. Portanto, ante a ausência de requisito procedimental necessário ao processo decisório da AL-RO — i.e., estudos técnicos necessários e suficientes a uma decisão informada e fundamentada pelo Poder Público —, resta evidente a inconstitucionalidade dos dispositivos ora impugnados da LC 1.089/21, pela violação dos princípios da prevenção e da precaução.

.II.B.

Ausência de ampla consulta pública

O fato:

“as diversas emendas legislativas que resultaram no Autógrafo de Lei em análise não foram objeto de consulta pública”

46. Embora, como visto, tenha ocorrido uma audiência pública no dia 02.12.20 para a discussão do PLC — que, diga-se, não gerou qualquer resposta ou consideração da AL-RO sobre as impugnações então apresentadas ao texto examinado —, como destacado pela SEDAM-CUC, “as diversas emendas legislativas que resultaram no Autógrafo de Lei em análise não foram objeto de consulta pública” (ID 12319715, p. 155).

47. Esta “despreocupação” da AL-RO em manter a população atualizada sobre os desdobramentos do processo e em ouvi-la quanto às modificações propostas revela, na prática, seu entendimento de que a participação popular constitui um “requisito (...) inócuo” — e indesejável — no processo legislativo (ID 12614505, p. 9).

48. Contudo, não se trata de etapa dispensável ao juízo arbitrário da AL-RO, de modo que, ao contrário do que sustenta a ASPRUMIN, **não houve** “o preenchimento dos pressupostos formais do processo legislativo” (ID 12613263, pp. 9-10).



Violação
dos princípios da transparência, participação e controle social
(arts. 9º, VI e VIII, 219, II, e 232-C, I e II, da Constituição Estadual)

49. Ao não se garantir à população potencialmente afetada pela desafetação em questão acesso às modificações feitas ao PLC e devida participação no processo legislativo, os seguintes dispositivos da Constituição Estadual foram violados:

- (i) **Art. 232-C, I e II:** “São princípios do Desenvolvimento Sustentável: I – participação e controle social; II – transparência”.
- (ii) **Art. 219, II:** “É dever do Poder Público, através de organismos próprios e colaboração da comunidade: (...) II – planejar e implantar unidades de conservação e preservação da natureza, de âmbito estadual e municipal, mantendo-as através dos serviços públicos indispensáveis as suas finalidades” (grifou-se).

Como já dito, este dispositivo impõe ao Poder Público o dever de planejar, implantar e manter UCs. A consulta pública prévia à decisão tomada no presente caso deveria ter sido feita como condição necessária ao cumprimento adequado deste dever. Segundo o **art. 21, § 1º, do Decreto-Lei 1.144/02**, “a criação de uma unidade de conservação deve ser precedida de (...) consulta pública (...)”. Ademais, os **arts. 16, § 2º, e 30 do Decreto-Lei 1.144/02**⁹ evidenciam o caráter participativo da gestão das UCs em questão.

- (iii) **Art. 9º, VI e VIII:** “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; (...) VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico, paisagístico e cultural”.

⁹ Art. 16, § 2º. A Reserva Extrativista será gerida por um Conselho Deliberativo, constituído por representante(s) do órgão público gestor da unidade, da administração da área, das populações tradicionais residentes na área, da entidade da categoria a nível estadual.

Art. 30. Cada unidade de conservação do grupo de Proteção Integral disporá de um Conselho Consultivo, presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil, por proprietários de terras localizadas em Refúgio de Vida Silvestre ou Monumento Natural e Reserva Particular do Patrimônio Natural - RPPN quando for o caso, das populações tradicionais residentes, conforme se dispuser em regulamento e no ato de criação da unidade.



O princípio da participação está expresso no **art. 3º da Lei Federal 12.187/09**, segundo o qual a Política Nacional sobre Mudança do Clima “e as ações dela decorrentes, executadas sob a responsabilidade dos entes políticos e dos órgãos da administração pública, observarão os princípios da precaução, da prevenção, da participação cidadã, do desenvolvimento sustentável e o das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, este último no âmbito internacional (...)”.

50. Ademais, não se pode deixar de destacar, como já apontando em outras manifestações nestes autos, que houve grave violação ao art. 6º da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (Decreto Federal 10.088/19, Anexo LXXII), que assegura aos povos indígenas e tradicionais o **direito à consulta prévia, livre e informada** sobre medidas legislativas e administrativas que possam afetá-los, como é o caso da alteração de limites de UCs com as quais fazem divisa e sofrem influência direta.

* * *

51. Ante o exposto, resta evidente a inconstitucionalidade formal da LC 1.089/21, eis que o processo legislativo que lhe deu origem não teve qualquer fundamentação técnica e não garantiu a devida participação pública.

.III.

INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DA LC 1.089/21

52. A LC 1.089/21 também padece de graves vícios materiais, que, como se verá neste Capítulo, incluem: **(i)** desvio de finalidade; **(ii)** promoção de enriquecimento ilícito, a partir da equivocada aplicação da teoria do fato consumado; **(iii)** perpetuação e legitimação de danos à biodiversidade, às populações tradicionais e indígenas e à estabilidade climática, com manifesta violação de direitos humanos; e **(iv)** criação de uma “compensação” imaterial.

.III.A.

Desvio de finalidade pública

(arts. 1º, 9º, VI, 11, 218, 219, II, e 232-A da Constituição Estadual)

53. São deveres do Estado, como consta da Constituição Estadual:

- (i)** legislar para proteger “florestas, caça, pesca, fauna e conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção ao meio ambiente e controle da poluição” (**art. 9º, VI**);



- (ii) “a preservação do meio ambiente, a proteção dos recursos naturais, de forma a evitar o seu esgotamento e a manutenção do equilíbrio ecológico” (art. 218);
- (iii) “planejar e implantar unidades de conservação e preservação da natureza, de âmbito estadual e municipal, mantendo-as através dos serviços públicos indispensáveis as suas finalidades” (art. 219, II); e
- (iv) obedecer “aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e ao disposto no art. 37 da Constituição Federal [que também inclui o princípio da eficiência]” (art. 11).

54. Representando grave descumprimento desses deveres, a LC 1.089/21, como dito, reconhece a ineficiência estatal como método e premia o desmatamento clandestino e a ocupação ilegal de UCs, favorecendo, em detrimento da sociedade e do meio ambiente, determinados ocupantes, com a possibilidade inclusive de regularização fundiária e ambiental.

55. As UCs objeto da desafetação são espaços especialmente protegidos com características a serem preservadas pelo Poder Público (Executivo e Legislativo), sendo:

- (i) o **Parque Estadual** “espaço terrestre e/ou aquático que contenha exemplos significativos de ecossistemas naturais regionais inalterado ou pouco alterado pelo homem, e que ofereça relevantes interesses do ponto de vista científico, histórico, cultural, cênico, educativo, recreativo e turístico”, com “objetivo básico a preservação integral dos ecossistemas e os seus recursos naturais, possibilitando a realização de pesquisas científicas, o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, recreação e o turismo” (art. 11, caput e § 1º, do Decreto-Lei 1.144/02); e
- (ii) a **Reserva Extrativista** “área utilizada por populações extrativistas tradicionais, cuja sustentabilidade baseia-se no extrativismo, na agricultura familiar e na criação de animais doméstico e silvestre de pequeno porte, e tem como objetivos básicos proteger os meios de vida e a cultura dessas populações, e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade” (art. 16 do Decreto-Lei 1.144/02).

56. É evidente, pois, os objetivos conservacionistas da RESEX Jaci-Paraná e PE Guarajá, inclusive com vistas a **evitar** a expansão de atividades degradadoras, e não à sua promoção, como faz a LC 1.089/21.



57. Note-se, aliás, que, no caso da RESEX Jaci-Paraná, foram apresentadas como justificativas para a sua criação, já em 1996, “*as grandes pressões (...) sobre áreas ocupadas por populações tradicionais*” há mais de um século e riscos de “*perdas irreversíveis dos recursos florísticos e faunísticos*” com a — então apenas possível — ocupação desordenada das áreas.¹⁰

58. Nesse sentido, vale reiterar que, em resposta a uma tentativa da AL-RO de extinguir a RESEX Jaci-Paraná, o Exmo. Des. ISAIAS FONSECA MORAES, desse Eg. TJRO, enfatizou que a extinção da RESEX:

“é um FATO EXTREMANTE GRAVE e que, com todo respeito ao Poder Legislativo deste Estado, não pode ser tratado como mera questão política e com o objetivo de agradar um grupo ou grupos de pessoas em detrimento do meio ambiente, da proteção das Unidades de Conservação e da legislação disciplinadora do assunto” (anexo 02 — grifou-se).

59. Tal gravidade resta ainda mais evidente quando se considera — e é imperioso que se considere — que, como detalhado pela PGE, as UCs PE Guarajá-Mirim e RESEX Jaci-Paraná foram criadas com **recursos de empréstimos do Banco Mundial** e em **terras públicas da União** (ID 12849377, pp. 20-22) e desde então mantidas com recursos públicos.

60. O PE Guarajá-Mirim é também objeto do Programa Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA), que é coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente e envolve recursos financeiros e humanos **públicos** e privados,¹¹ com o **objetivo de conservação das florestas**.

61. As áreas irregularmente ocupadas por extensivas criações de gado são públicas e de domínio público, sendo admitido na RESEX apenas o **uso** por populações extrativistas tradicionais com base em agricultura familiar e na garantia do **uso sustentável** dos recursos naturais (arts. 11, § 2º, e 16, § 1º, do Decreto-Lei 1.144/02).

62. Assim, além dos citados arts. 9º, VI, 11, 218, 219, II, da Constituição Estadual, a LC 1.089/21 infringe também o seu **art. 1º e 232-A**, tendo em vista a violação do art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal, segundo o qual:

¹⁰ Vide terceiro considerando do Decreto 7.335/96.

¹¹ Programa do Governo Federal gerenciado financeiramente pelo FUNBIO (Fundo Brasileiro para a Biodiversidade) e financiado com recursos do Global Environment Facility – GEF (por meio do Banco Mundial), do governo da Alemanha (por meio do Banco de Desenvolvimento da Alemanha – KfW), da Rede WWF (por meio do WWF-Brasil), do Fundo Amazônia (por meio do BNDES), da Fundação Gordon e Betty Moore e do grupo privado Anglo American (vide <<http://arpa.mma.gov.br/oquee/>>, acesso em 04.09.21).



“incumbe ao Poder Público (...) III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção”.

63. A desafetação de 88,5% da área da RESEX Jaci-Paraná (de 191.000 para 22.000 hectares) e de 23,1% da área do PE de Guajará-Mirim (de 216.000 para 166.000 hectares) constitui, portanto, desvio da finalidade pública da atuação estatal, em descumprimento aos seus deveres constitucionais.

64. Com efeito, nos termos em que estabelecida, a LC 1.089/21 inequivocamente **compromete a integridade dos atributos que justificam a proteção** das UCs em vias de serem grave e irreversivelmente desfiguradas — tudo isso em troca do lucro (ilegítimo) de poucos e em detrimento de direitos constitucionais da coletividade, com destaque aos povos tradicionais e indígenas.

.III.B.

Enriquecimento ilícito de ocupantes ilegais das UCs e a inexistência de fato consumado em matéria ambiental (arts. 223 e 224 da Constituição Estadual)

65. Na Mensagem de encaminhamento do PLC à AL-RO, o Governador do Estado justifica a proposta de redução da RESEX Jaci-Paraná e do PE de Guajará-Mirim nos:

*“inúmeros conflitos fundiários, ocasionados, sobretudo, por **ocupações ilegais** ocorridas em razão da dificuldade do Poder Público em implementar Políticas de Proteção”, destacando a estimativa de “que existam cerca de **120 mil cabeças de gado** no interior da Reserva Extrativista Jaci-Paraná, sem qualquer licenciamento ambiental ou autorização para supressão de vegetação nativa” (ID 12319667 — grifou-se).*

66. Ou seja, a LC 1.089/21 tem como principal objetivo a regularização de ocupações ilegais de terras públicas. Diante disso, a LC 1.089/21 é inconstitucional também por violar, em adição aos preceitos citados acima, os seguintes artigos da Constituição Estadual:

- (i) **Art. 223:** *“As condutas e as atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão o infrator, pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, às sanções administrativas, sem prejuízo das obrigações de reparar o dano e das cominações penais cabíveis”.*



Ao legitimar ocupações reconhecidamente ilícitas em áreas especialmente protegidas, o Poder Público claramente abre mão do seu poder de polícia, tolerando (sob outra perspectiva: incentivando) que infratores sigam impunes com suas práticas ilegais.

- (ii) **Art. 224:** “São indisponíveis as terras devolutas e as que vierem a ser arrecadadas pelo Estado, necessárias às atividades de recreação pública e à instituição de parques e demais unidades de conservação, para proteção dos ecossistemas naturais, arrecadadas em ações discriminatórias”.

Como se sabe, os imóveis que compõem a RESEX Jaci-Paraná e o PE Guarajá-Mirim sempre foram públicos, tendo sido transferidos da União ao Estado de Rondônia com a única finalidade de se implementar UCs, com recursos públicos. Assim, a ocupação tida como “consumada” destes espaços se deu de forma ilegal, o que é incontroverso.

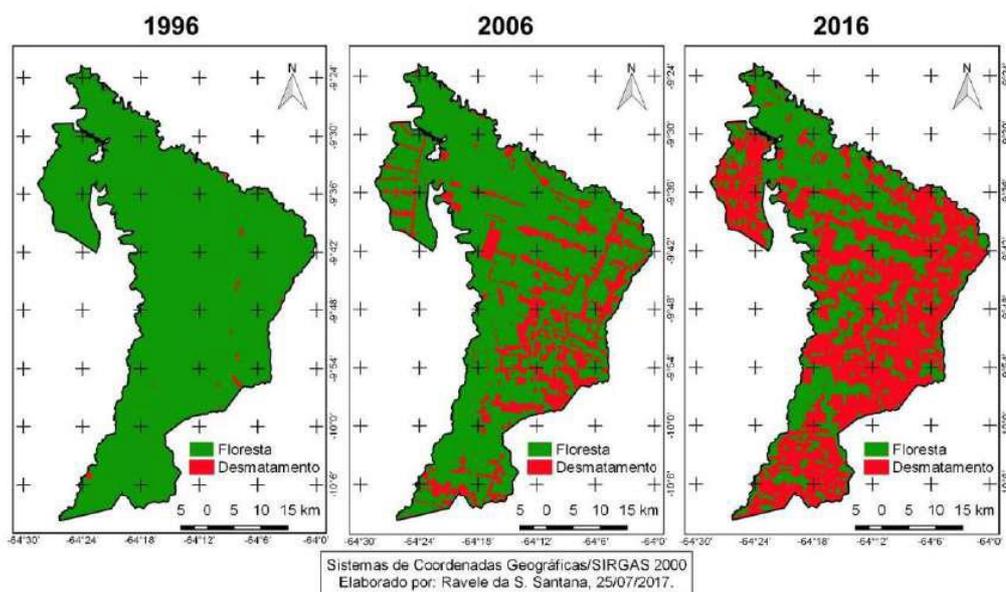
Ao permitir a regularização fundiária (com a desafetação) e ambiental das ocupações ilegais, o art. 15 da LC 1.089/21 promove a apropriação de bens públicos (que deveriam ser destinados à conservação ambiental) por particulares, em grande parte infratores que promoveram desmatamento de áreas de floresta em UC “*sem qualquer licenciamento ambiental ou autorização para supressão de vegetação nativa*” (cf. Mensagem 204/20 — ID 12319667)

67. Nos termos do art. 884 do Código Civil, “*aquele que, sem justa causa, se enriquecer à custa de outrem, será obrigado a restituir o indevidamente auferido, feita a atualização dos valores monetários*”. Ou seja, não pode haver enriquecimento sem causa por parte dos ocupantes das UCs objeto da desafetação promovida pela LC 1.089/21.

68. Aqui, vale ressaltar que, segundo as avaliações de órgãos oficiais, especialmente a área da RESEX Jaci-Paraná vem sendo ilegalmente desmatada de forma mais significativa em anos recentes, à conta de “*interesses agrários (estrutura fundiária baseada nas grandes propriedades e processo de concentração de terra)*”. Assim, não se trata de ocupação por agricultores familiares ou pequenos produtores extrativistas, muito menos anterior à criação da RESEX, mas de grandes ocupações ilegais recentes (ID 12323269, pp. 30-31), conforme **Figura 1**.



Figura 1



69. Tais ocupações já foram reconhecidas como irregulares por esse Eg. TJRO em diversas ações judiciais, que condenaram os ocupantes a se retirarem das UCs e a ressarcirem os danos causados, inclusive morais coletivos.¹²

¹² A título de meramente exemplificativo, vejam-se as seguintes ementas: **(i)** “Apelação em ação civil pública. Dano ambiental. Reserva extrativista. Condenação. Preliminar nulidades dos atos processuais. Rejeitada. A reparação civil ambiental é objetiva e fundada no simples risco ou fato da atividade danosa, independente da culpa do agente causador, ensejando a condenação em obrigação de fazer com o intuito de recuperar a área degradada.” (AC 7036114-94.2018.8.22.0001, 1ª Câmara Especial, Rel. Des. OUDIVANIL DE MARINS, j. 13.01.21); **(ii)** “Ambiental. Ação Civil Pública para reparação de Dano Ambiental e Dano Moral coletivo. Recurso defensivo intempestivo. Ausência de Pressuposto de Admissibilidade comprovada. Não conhecimento. Desmatamento. Prova da materialidade do Dano, Nexo causal e autoria do ato ilícito. Dano moral coletivo. *Re in ipsa*. Possibilidade. Precedentes STJ. (...) 2 - Comprovado que a coletividade teve uma área de preservação invadida pelo apelado com o objetivo de desmatar e destruir o meio ambiente local para uso diverso do previsto na Lei 9.985, de 18 de julho de 2000, cabe reparação por danos morais coletivos. 3 - O dano moral coletivo ambiental é devido pelo simples fato do agente ter praticado violação (*damnum in re ipsa*). Precedentes STJ. 4 - À luz dos elementos de prova consignados nos autos e nos critérios de razoabilidade e proporcionalidade, levando-se em consideração, em especial a extensão da área desmatada, é devido o dano moral. (...)” (AC 7023796-16.2017.8.22.0001, 1ª Câmara Especial, Rel. Des. EURICO MONTENEGRO JUNIOR, j. 22.10.20); e **(iii)** “Apelação cível. Direito ambiental. Reserva extrativista. Atividade agropecuária. Incompatibilidade. Reintegração de posse. (...) Comprovada a realização de atividade agropecuária, incompatível com a unidade de conservação de uso sustentável - reserva extrativista, configurado está o dano ambiental e a necessidade da reintegração de posse das terras públicas ao poder público.” (AC 0002927-67.2012.8.22.0021, 1ª Câmara Especial, Rel. Des. OUDIVANIL DE MARINS, j. 23.04.20).



70. Segundo levantamento da SEDAM, há 98 ações judiciais propostas tanto pela PGE quanto pelo MPRO visando à retirada de invasores da RESEX Jaci-Paraná, e uma ação civil em desfavor de invasores do PE de Guajará-Mirim. O valor total dos danos ambientais cuja reparação se busca por meio das ações é de quase 230 milhões de reais (ID 12416765 e 12416766). Assim, a LC 1.089/21 poderá isentar particulares do cumprimento de condenações judiciais ao ressarcimento de danos ambientais, deixando de promover a restauração ambiental e promovendo o seu enriquecimento ilícito e retrocesso ambiental.

71. Portanto, ao virtualmente premiarem aqueles que agiram em desconformidade com a lei e em detrimento do interesse público, a desafetação e a regularização promovidas pela LC 1.089/21 são, também por este prisma, inconstitucionais.

72. Aliás, a respeito da impossibilidade de adotar a consolidação da ocupação ilegal para a desafetação promovida pela LC 1.089/21, veja-se o entendimento sumulado do STJ de que ***“não se admite a aplicação da teoria do fato consumado em tema de Direito Ambiental”*** (Súmula 613).

73. Também o STF tem posição pacificada quanto ao tema: ***“a teoria do fato consumado não pode ser invocada para conceder direito inexistente sob a alegação de consolidação da situação fática pelo decurso do tempo. É esse o entendimento consolidado por ambas as turmas desta Suprema Corte”***.¹³

74. A LC 1.089/21 adota — ilegal e inconstitucionalmente — a teoria do fato consumado para conceder direito a quem nunca o teve de ocupar terras públicas afetadas a UCs, além de promover a degradação ambiental, o que é vedado.

75. Quanto ao tema, veja-se trecho do voto do Exmo. Des. MIGUEL MONICO NETO desse Eg. TJRO quando do julgamento cautelar no âmbito da ADI 0800913-33.2018.8.22.0000:

“É de conhecimento público que a maioria das áreas rurais ocupadas de forma irregular no Estado, não possuem matrícula e o devido registro no cartório de imóveis. As pessoas que nela se instalam, em sua maioria, utilizam-se do artifício de tentar garantir a posse pelo simples desmatamento. Depois, como sói acontece, tentam a permanência na área ocupada valendo-se da nefasta filosofia do fato consumado, fator decisivo para a própria violência no campo, surgindo a possibilidade real de instalação de novas atividades e de invasão de ‘sem terras’ em áreas já delimitadas por zoneamento socioambiental.

¹³ STF, 1ª Turma, AgR RE 609748, Rel. Min. LUIZ FUX, p. 13.09.11.



Assim tem sido ao longo de tantos anos, mesmo após a aprovação da Lei Complementar Estadual 233/2000, que instituiu o Zoneamento Socioeconômico-ambiental no Estado, disciplinando a ocupação de áreas e a limitação do uso de recursos naturais, projeto que teve um custo de cerca de 30 milhões de dólares. Aliás, nem mesmo após ter sido definitivamente estabelecido pelo Código Florestal o percentual de 80% para reserva legal das propriedades ou posses rurais na Amazônia, as áreas desmatadas têm diminuído.

O fato consumado tem sido reiteradamente utilizado como forma de se permitir a posse ilegal de áreas que anteriormente se destinavam à manutenção do equilíbrio ecológico e conservação dos recursos naturais. Cabe destacar, como de conhecimento público, que muitas dessas pessoas acabam por servir a interesses de outros, ou seja, são inocentes úteis, iludidos por terceiros mais capitalizados que a eles se aliam com o escopo de garantir a posse futura das áreas. Tal prática têm sido largamente utilizada na nossa região” (ID 12416768, p. 19).

76. E além de promover ilegalidades na injurídica regularização de ocupações ilegais, a LC 1.089/11 causa danos socioambientais com a redução, sem critério técnico, de áreas ambientalmente protegidas, afetando inclusive populações tradicionais.

.III.C.

Danos à biodiversidade

(arts. 1º, 9º, VI e VIII, 149, V, 168, IV e V, 218, 219, II e IV, e 223 da Constituição Estadual)

77. Na linha do que consta da mensagem do Governador do Estado de encaminhamento do PLC, é incontroverso que a ocupação das áreas das UCs desafetadas pela LC 1.089/21 se deu mediante desmatamento de áreas de floresta em UCs e introdução de rebanhos de gado bovino “*sem qualquer licenciamento ambiental ou autorização para supressão de vegetação nativa*” (Mensagem 204/20 – ID 12319667), causando danos à biodiversidade.

78. Em relação à RESEX Jaci-Paraná, estudo apresentado pela ASPRUMIN indica que:

“as ocupações presentes na RESEX, além de trazerem **danos diretos à reserva** como a introdução de espécies exóticas, abertura de áreas para pasto e lavouras, depósito e queima de resíduos sólidos, impediram a gestão da UC (...) reduzindo as áreas de extrativismo. Hoje, a área da reserva encontra-se majoritariamente antropizada e voltada para a atividade agropecuária nas suas propriedades” (ID 12323271, p. 70 — grifou-se).



79. E, de fato, os danos à flora e à biodiversidade (atributos da RESEX e do Parque que, nos termos do art. 225, III, da Constituição Federal, justificaram a sua criação) são inúmeros. Nesse sentido, vale reiterar trecho do Parecer Técnico 45/2021/SEDAM-CUC, segundo o qual:

“é possível concluir, de forma segura, que a proposição legislativa em questão, da forma como foi aprovada, comprometerá substancialmente os atributos naturais que justificaram a criação tanto da Reserva Extrativista Jaci-Paraná¹⁴ quanto do Parque Estadual de Guajará-Mirim. Isso porque, além de praticamente extinguir a Reserva Extrativista Jaci-Paraná e desafetar uma parte substancial do Parque Estadual de Guajará-Mirim, a proposta em questão retira o regime jurídico de proteção anteriormente vigente sobre as referidas áreas, possibilitando que elas sejam destinadas para outras atividades incompatíveis com a manutenção dos atributos que justificaram a sua proteção e com o disposto no Zoneamento Socioeconômico-Ecológico do Estado” (ID 12319715, p. 155).

80. Assim, a manutenção da LC 1.089/21 **consolida e legitima danos à biodiversidade já causados às UCs**, o que viola regra da Constituição Federal que veda “qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção” (art. 225, § 1º, III).

81. Além disso, a LC 1.089/21 **incrementa os danos à biodiversidade já causados às UCs**, pois **(i) promove a desafetação áreas substancialmente maiores do que aquelas hoje já desmatadas, permitindo aumento de desmatamento;** e **(ii)** possibilita a regularização ambiental de imóveis, sem exigir compensação pelos danos causados (violando os arts. 218, 219, II e IV, e 223 da Constituição Estadual).

82. No caso da **RESEX Jaci-Paraná** — segunda UC mais desmatada do Brasil em 2020 —, 58% de sua área original já foi dizimada¹⁵ e passou a ter desafetada área equivalente a 88,5%. Isso significa uma possibilidade de incremento de uso de áreas hoje cobertas por vegetação e, assim, perda ainda maior de biodiversidade.

¹⁴ No caso da RESEX Jaci-Paraná, foram identificadas espécies existentes no Brasil apenas no Estado de Rondônia como o macaco do novo mundo (*Callicebus brunneus*), bem como de onças, veados (*Mazama sp*), cutia (*Dasyprocta azarae*), paca (*Cuniculus paca*), anta (*Tapirus terrestris*) e queixada (*Tayassu pecari*) (ID 12323270, pp. 86-89). Como indica o estudo apresentado pela ASPRUMIN: “apesar de persistirem nesses ambientes, essas espécies são ameaçadas por ações antrópicas, que são favorecidas pela fragmentação” (ID 12323270, p. 89), que a LC 1.089/21 consolida e promove.

¹⁵ Dados da COORDENAÇÃO GERAL DE OBSERVAÇÃO DA TERRA – PRODES DO INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS (INPE), que monitora os índices de desmatamento no país, mostram que, só nos últimos 13 anos, de 2008 a 2020, a RESEX Jaci-Paraná acumula 89,35 mil hectares desmatados. Disponível em <<http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/amazon/increments>> (acesso em 12.09.21).



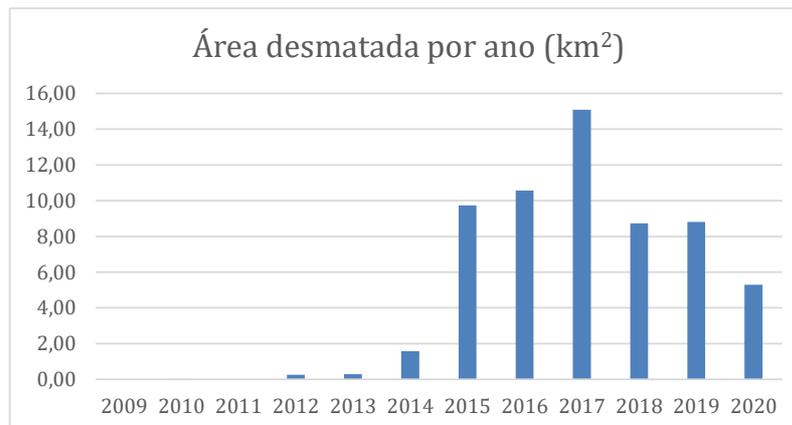
83. A partir de dados do INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS (“INPE”), identifica-se que a RESEX sofreu com o desmatamento especialmente em anos recentes, como dá conta o **Gráfico 1**.

Gráfico 1



84. Em relação ao **PE Guarajá-Mirim**, da mesma forma, a LC 1.089/21 significa a probabilidade de mais degradação. Aliás, também nesse caso, o desmatamento é registrado de forma relevante em anos recentes, como mostra o **Gráfico 2**.

Gráfico 2



85. A LC 1.089/21, também em violação ao art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal e aos arts. 219, II e IV da Constituição Estadual, traz a possibilidade de regularização ambiental das ocupações nos seguintes termos:

“Art. 15. O proprietário ou possuidor de imóvel rural localizado nas áreas desafetadas da Reserva Extrativista Jaci-Paraná e do Parque Estadual de Guajará- Mirim deverá promover a regularização ambiental de sua propriedade ou posse, em cumprimento ao disposto na Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, e demais legislações de regência.

Parágrafo único. O proprietário ou possuidor de imóvel rural localizado nas áreas desafetadas do Parque Estadual de Guajará-Mirim, criado pela Lei nº 1.146, de 12 de dezembro de 2002, do qual fora excluída a área de 4.906,5825 hectares, poderá promover a regularização ambiental de sua propriedade ou mesmo posse, assegurado aos requerentes o prazo de 5 (cinco) anos para se adequarem às exigências do licenciamento, em cumprimento ao disposto na Lei Federal nº 12.651, de maio de 2012, e demais legislações vigentes”.

86. Ocorre que, além de não ser possível esta regularização de áreas desmatadas por incompatibilidade com o Zoneamento Socioeconômico-Ecológico de Rondônia,¹⁶ a simples observância do Código Florestal (Lei Federal 12.651/12), ainda mais no prazo de cinco anos não previsto nessa lei, trará a possibilidade de que as áreas ocupadas até 2008 se beneficiem de conceitos como os de “área rural consolidada” e possibilidade de compensações de áreas de Reserva Legal, sem cumprimento da própria legislação estadual que exige autorização específica para a supressão de vegetação nativa (art. 12, II, da Lei Estadual 3.686/15), com compensação e reposição florestal obrigatórias (Portaria SEDAM 220/15).

87. E há ainda outros agravantes:

- (i) é reconhecido pelos ocupantes que sequer a Lei Federal 12.651/12 é observada, não sendo respeitadas as Áreas de Preservação Permanente – APP e de Reserva Legal (equivalente a 80% do imóvel rural na Amazônia Legal — ID 12323271, p. 34, e ID 13325563, p. 29); e

¹⁶ Cumpre lembrar que, segundo o Zoneamento Socioeconômico-Ecológico de Rondônia, instituído pela LC 233/00, toda a área da RESEX Jaci-paraná ainda está incluída em Zona 3, “*composta de áreas institucionais, constituídas por aquelas protegidas de uso restrito e controlado, previstas em lei e instituídas pela União, Estado e Municípios, abrangendo 83.367,90 km², equivalentes a 34,95 % da área total do Estado*”. Assim, as atividades agrícolas não seriam passíveis de “adequação ambiental” por incompatíveis com o zoneamento.



- (ii) o documento “*Pré-projeto adequação ambiental da área desafetada da Resex Jaci-paraná*”, trazido pela ASPRIMIN (ID 13325563), propõe a regularização ambiental de acordo com a LC 1.089/21 em bases que não parecem realísticas,¹⁷ mostrando a inviabilidade de regularização das áreas.

88. Sob esse aspecto, a LC 1.089/21 viola os **arts. 149, V e 168, IV e V**, da Constituição Estadual, que estabelecem a função socioambiental da propriedade, com respeito “*ao bem-estar da coletividade, à preservação do meio ambiente e dos recursos naturais, e o uso racional do solo*”.

.III.D.

Danos às populações tradicionais e indígenas: violação de direitos humanos (arts. 1º, 218 e 233 da Constituição Estadual)

89. A imensa desafetação das UCs impacta também os povos extrativistas tradicionais e os povos indígenas em áreas vizinhas às UCs, especialmente a TI Karipuna (com a qual as UCs formam importantes corredores ecológicos), a TI Igarapé Lage (que também faz fronteira com uma das partes desafetadas do PE) e a TI Uru eu wau wau, onde há povos isolados. As áreas desafetadas do PE Guarajá-Mirim são inclusive áreas de perambulação de indígenas, outro impacto inaceitavelmente negligenciado na aprovação da LC 1.089/21.

90. As **Figuras 2 e 3** a seguir dão conta da interconexão da RESEX Jaci-Paraná e do PE Guajará-Mirim com as TIs e do quanto a alteração promovida pela LC 1.089/21 as impacta negativamente.

91. A respeito, o CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO elaborou relatório de monitoramento da TI Karipuna, mostrando a pressão e o desmatamento ilegal já registrados na área e esclarecendo que o “*Projeto de Lei 80/2020, que desafeta parte da Resex do Jaci Paraná e do Parque Estadual Guajará Mirim, pressiona diretamente o território Karipuna, fortemente ameaçado com invasões por todos lados e com o agravante da liberação de Cadastro Ambiental Rural CAR no interior da Terra Indígena*” — também ignorado em favor da aprovação da LC 1.089/21 (ID 12416769).

¹⁷ Sem entrar em detalhes das muitas falhas técnicas e jurídicas do documento, nota-se que o Pré-projeto propõe a recuperação das áreas plantio a partir de mudas produzidas em viveiro a ser implantado. Considerando-se que a área desmatada é de mais de 100 mil ha, esse plantio se daria em mais de mil anos, uma vez que seriam necessárias 100 milhões de mudas e que um viveiro de grande porte (10 mil m²) produz 100 mil mudas ao ano. Vide: <<https://www.scielo.br/j/rarv/a/MRtjXRX84cf0rZpBG3YPvk/?lang=pt>> e <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/9935/2/BS%2044%20Estimativa%20de%20investimentos%20na%20capacidade%20produtiva%20de%20mudas%20de%20especies%20nativas_P_BD.pdf> (acesso em 13.09.21). Ainda, não é esclarecido como ocupantes que teriam renda de até 3 salários-mínimos arcariam com os custos de implementação das medidas propostas.



Figura 2

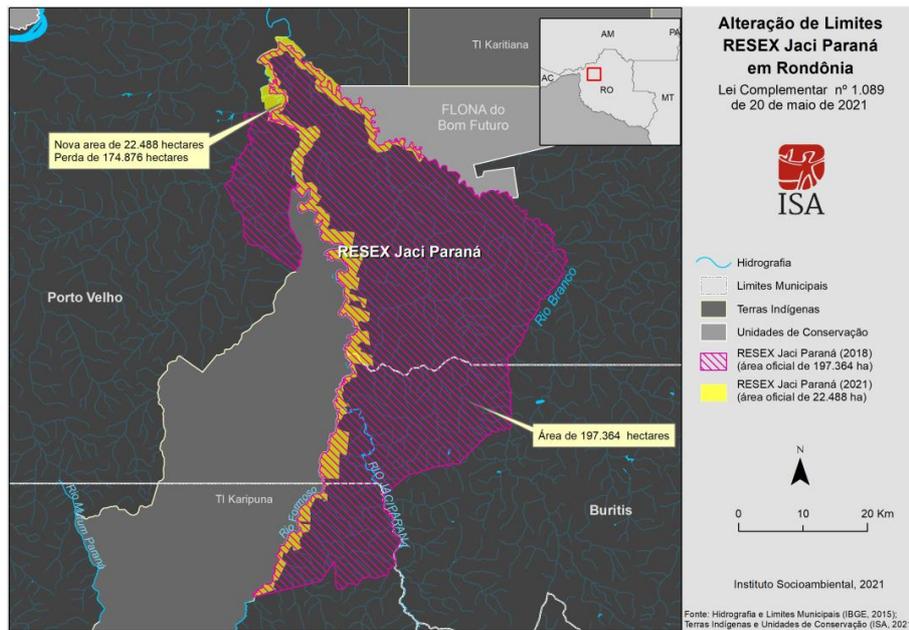
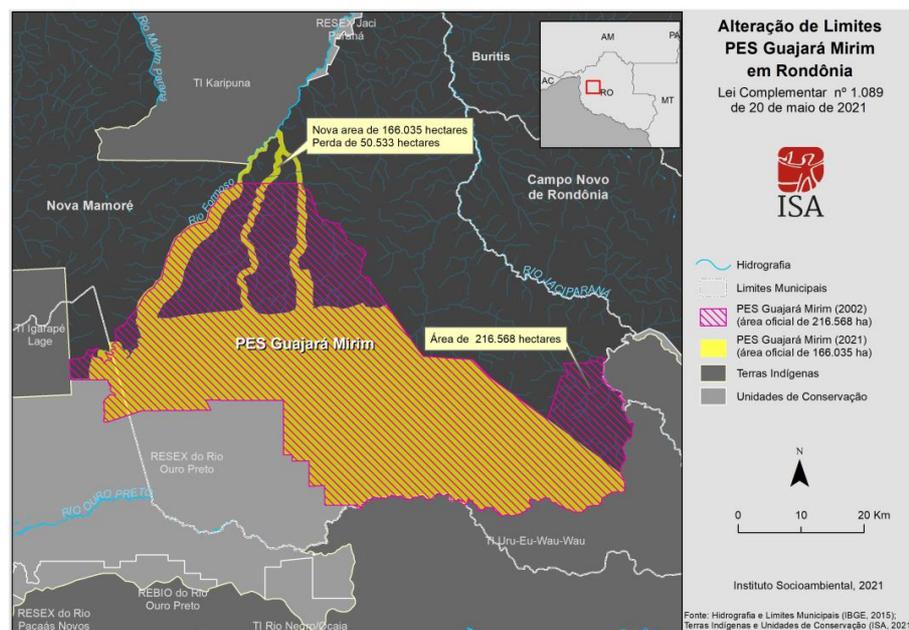


Figura 3



92. Como esclarecido pelo Exmo. Min. do STF EDSON FACHIN, em voto no âmbito do RE 1.017.365-SC, proferido em 09.09.21, não é uma opção — mas um dever — do legislador levar em conta direitos indígenas:

“os direitos emanados do artigo 231 da CF/88 [*direito à terras e à garantia da manutenção de seu modo de vida*], enquanto direitos fundamentais, estão **imunes às decisões das maiorias legislativas eventuais com potencial de coartar o exercício desses direitos**, uma vez consistirem em compromissos firmados pelo constituinte originário, além de terem sido assumidos pelo Estado Brasileiro perante diversas instâncias internacionais (como, por exemplo, a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho e a Declaração das nações Unidas sobre os Povos Indígenas). Portanto, consistem em obrigações exigíveis perante a Administração Pública, consistindo em dever estrutural a ser desempenhado pelo Estado, e não meramente conjuntural.

(...) por se tratar de direito fundamental, aplica-se aos direitos indígenas a vedação ao retrocesso e a proibição da proteção deficiente de seus direitos, uma vez que atrelados à própria condição de existência e sobrevivência das comunidades e de seu modo de viver” (pp. 41-42 — grifos no original).

93. A violação aos direitos humanos fica também patente pelos elementos que mostram que, especialmente na RESEX Jaci-Paraná, a população extrativista tradicional — a única que poderia legalmente usar o território — foi expulsa das áreas públicas da UC com emprego de violência, incluindo a destruição de casas dessas famílias (**anexo 04**).

94. A LC 1.089/21, além atingir núcleo do direito humano fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, vinculado ao próprio direito à vida,¹⁸ promove a violação de direitos humanos, especialmente indígenas e de manutenção da sobrevivência de populações tradicionais.

¹⁸ Como ensina JOSÉ AFONSO DA SILVA: “As normas constitucionais assumiram a consciência de que o direito à vida, como matriz de todos os demais direitos fundamentais do homem, é que há de orientar todas as formas de atuação no campo da tutela do meio ambiente. Compreendeu que ele é um valor preponderante, que há de estar acima de quaisquer considerações como as de desenvolvimento, como as de respeito ao direito de propriedade, como as de iniciativa privada. Também estes são garantidos no texto constitucional, mas, a toda evidência, não podem primar sobre o direito fundamental à vida, que está em jogo quando se discute a tutela da qualidade do meio ambiente, que é instrumental no sentido de que, através dessa tutela, o que se protege é um valor maior: a qualidade da vida humana” (SILVA, JOSÉ AFONSO DA. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 24^a ed., São Paulo: Malheiros, 2004, pp. 846-847).



95. E tudo isso em detrimento inclusive do desenvolvimento socioeconômico da região. Como demonstram diversos estudos, inclusive do IMAZON (INSTITUTO DO HOMEM E MEIO AMBIENTE DA AMAZÔNIA), em áreas de desmatamento ilegal, como é o caso, há a redução tanto dos índices de desenvolvimento humano quanto da renda per capita, o que também recomenda a supressão da LC 1.089/21 do arcabouço jurídico.¹⁹

.III.E.
Danos climáticos
(arts. 1º, 9º, VI e VIII, e 218 da Constituição Estadual)

96. A edição LC 1.089/21 se dá em um contexto de **emergência climática** reconhecida pelo Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima – IPCC. Seu Sexto Relatório de Avaliação, lançado em agosto deste ano, alerta para o fato de que as mudanças no clima provocadas por ações antrópicas já influenciam eventos extremos em todo o mundo (inclusive no Brasil, que enfrenta uma das piores secas da história²⁰), causando graves impactos ambientais, sociais e econômicos.²¹

97. Caso não sejam tomadas medidas efetivas para uma redução imediata, rápida e em larga escala na emissão de gases de efeito estufa, não será possível limitar o aquecimento global em 1,5°C ou mesmo em 2°C acima dos níveis pré-industriais, como pretendido pelo Acordo de Paris (promulgado pelo Decreto Federal 9.073/17).

98. Entre as principais medidas necessárias para o enfrentamento efetivo dos efeitos adversos das mudanças do clima, destaca-se, no Brasil, o **combate ao desmatamento**, sobretudo na Floresta Amazônica, **patrimônio nacional**, nos termos do art. 225, § 4º, da Constituição Federal. A progressiva supressão de cobertura florestal no país vem causando significativa perda de biodiversidade, intensificando efeitos climáticos adversos e impactando culturas indígenas e tradicionais, violando, assim, direitos humanos fundamentais e intergeracionais previstos na Constituição Federal. Como se isso não bastasse (e deveria bastar), este grave quadro socioambiental, além de deteriorar a imagem do Brasil, vem repercutindo negativamente no mercado, tanto nacional quanto internacional.

¹⁹ IMAZON. Disponível em <<https://imazon.org.br/imprensa/estudo-aponta-que-desenvolvimento-baseado-em-desmatamento-e-passageiro/>> e <<https://imazon.org.br/imprensa/publicacao-fatos-da-amazonia-2021-mostra-radiografia-atualizada-da-regiao-veja-os-principais-dados/>> (acesso em 15.09.21).

²⁰ NEVES, ERNESTO et al. 'Efeito das mudanças do clima, seca no Brasil é a mais intensa da história', *Veja*, 06.08.21. Disponível em <<https://veja.abril.com.br/agenda-verde/efeito-das-mudancas-do-clima-seca-no-brasil-e-a-mais-intensa-da-historia/>> (acesso em 15.09.21).

²¹ IPCC, *Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Disponível em <<https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/>> (acesso em 15.09.21).



99. Nesse contexto, a significativa redução de UCs provocada pela LC 1.089/21, com a perda de aproximadamente 219.000 hectares de unidades sujeitas a especial proteção ambiental, provoca **danos climáticos**. Cumpre observar, inclusive, que, segundo apurado pelo Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa (SEEG), entre todos os Municípios do País, **Porto Velho, Buritis e Nova Mamoré** (região onde se localizam as UCs desafetadas em favor de ocupações ilícitas), estão entre os **maiores emissores de gases de efeito estufa**, como apontado na **Figura 4** adiante.²²

100. É evidente, portanto, a violação do **direito à estabilidade climática** consagrado no art. 225 da Constituição Federal.²³ Nesse sentido, ressalte-se que, ao apreciar pela primeira vez uma demanda climática, relativa à aplicação de recursos do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, o Exmo. Min. LUIS ROBERTO BARROSO, do Eg. STF, deixou clara sua posição quanto à relevância deste direito:

“A mudança climática, o aquecimento da Terra e a preservação das florestas tropicais são questões que se encontram no topo da agenda global. Deficiências no tratamento dessas matérias têm atraído para o Brasil reprovação mundial.

A Constituição brasileira é textual e veemente na consagração do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Ademais, impõe ao Poder Público o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (**CF, art. 225**).

Além de constituir um **direito fundamental** em si, o direito ao meio ambiente saudável é internacionalmente reconhecido como pressuposto para o desfrute de outros direitos que integram o mínimo existencial de todo ser humano, como a vida, a saúde, a segurança alimentar e o acesso à água.

São graves as consequências econômicas e sociais advindas de políticas ambientais que descumprem compromissos internacionais assumidos pelo Brasil. A União Europeia e diversos países que importam produtos ligados ao agronegócio brasileiro ameaçam denunciar acordos e deixar de adquirir produtos nacionais. Há uma percepção mundial negativa do país nessa matéria”.²⁴

²² SEEG. Disponível em <<https://plataforma.seeg.eco.br/city/statistics?cities=true>> (acesso em 15.09.21).

²³ SETZER, JOANA e CARVALHO, DÉLTON WINTER DE. ‘Climate litigation to protect the Brazilian Amazon: Establishing a constitutional right to a stable climate’, *RECIEL*, vol. 30:2, 2021. Disponível em <<https://doi.org/10.1111/reel.12409>> (acesso em 15.09.21).

²⁴ STF, ADO 60, DJE nº 165, p. 01.07.20 (grifou-se).



Figura 4

EMISSÕES POR MUNICÍPIO
 toneladas (t) de CO₂e (GWP-AR5) | ano-base 2018

CÓD. IBGE	MUNICÍPIO	UF	
1507300	São Félix do Xingu	PA	29.768.597
1500602	Altamira	PA	23.381.897
1100205	Porto Velho	RO	22.492.817
3550308	São Paulo	SP	17.964.207
1505486	Pacajá	PA	15.045.485
5103254	Colniza	MT	14.277.745
1302405	Lábrea	AM	13.771.531
1505064	Novo Repartimento	PA	12.262.395
3304557	Rio de Janeiro	RJ	11.786.733
3205002	Serra	ES	11.517.335
1505809	Portel	PA	10.783.464
1100338	Nova Mamoré	RO	10.588.922
1505031	Novo Progresso	PA	10.218.335
1303304	Novo Aripuanã	AM	10.121.953
1300144	Apuí	AM	9.505.715
1302603	Manaus	AM	7.700.772
1503606	Itaituba	PA	7.564.833
1505502	Paragominas	PA	7.548.855
5101407	Aripuanã	MT	7.521.720
1507805	Senador José Porfírio	PA	7.425.514
1100809	Candeias do Jamari	RO	6.982.807
1100130	Machadinho D'Oeste	RO	6.693.522
1504208	Marabá	PA	6.617.333
1504703	Moju	PA	6.598.013
1302702	Manicoré	AM	6.395.798
5003207	Corumbá	MS	6.310.043
5300108	Brasília	DF	6.217.523
1500859	Anapu	PA	6.184.902
1508159	Uruará	PA	5.720.462
1100940	Cujubim	RO	5.473.433
1506807	Santarém	PA	5.456.428
3301702	Duque de Caxias	RJ	5.339.566
1507953	Tailândia	PA	5.328.021
1100403	Alto Paraíso	RO	5.305.300
1502939	Dom Eliseu	PA	5.246.760
5106158	Nova Bandeirantes	MT	5.164.916
5105507	Vila Bela da Santíssima Tr.	MT	4.929.137
5106422	Peixoto de Azevedo	MT	4.872.070
1502764	Cumaru do Norte	PA	4.799.964
5002308	Brasilândia	MS	4.731.776
5105101	Juara	MT	4.633.199
4203956	Capivari de Baixo	SC	4.557.370
2312403	São Gonçalo do Amarante	CE	4.533.716
1505650	Plaçás	PA	4.523.002
1506005	Praíha	PA	4.406.106
5106307	Paranatinga	MT	4.371.973
1503754	Jacareacanga	PA	4.354.875
2111300	São Luis	MA	4.220.600
5105150	Juína	MT	4.165.751
1400209	Caracaraí	RR	4.144.001
1504455	Medicilândia	PA	4.093.266
5106299	Paranaíta	MT	4.086.120
1100452	Buritiz	RO	4.082.207



101. E continua o Exmo. Min. LUIS ROBERTO BARROSO:

“O quadro descrito na petição inicial, se confirmado, revela a existência de um estado de coisas inconstitucional em matéria ambiental, a exigir providências de natureza estrutural. Vale reiterar: **a proteção ambiental não constitui uma opção política, mas um dever constitucional.**”²⁵

102. O exercício deste dever constitucional deve se pautar, entre outros diplomas legais, na **Política Nacional sobre Mudança do Clima** (Lei Federal 12.187/09), levando-se em conta, inclusive, que, de acordo com o seu art. 11, “*os princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos das políticas públicas e programas governamentais deverão compatibilizar-se com os princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos desta Política Nacional sobre Mudança do Clima*”.

103. É imprescindível, pois, que processos decisórios conduzidos pela AL-RO que envolvam — como aquele que resultou na LC 1.089/21 envolveu — graves impactos socioambientais e climáticos considerem e se alinhem com a PNMC, inclusive por força do art. 9º, VI e VIII, da Constituição Estadual.

104. Note-se, aliás, que, entre os objetivos da PNMC a serem perseguidos pelo Poder Público, destaca-se o previsto no art. 4º, VI, segundo o qual a PNMC visará “*à preservação, à conservação e à recuperação dos recursos ambientais, com particular atenção aos grandes biomas naturais tidos como Patrimônio Nacional*”, que, como visto, compreende a Floresta Amazônica.

105. Segundo MARCO ANTÔNIO MORAES ALBERTO e CONRADO HÜBNER MENDES:

“A falha em uma política de Estado (como a **política climática**) é uma falha de ação e de capacidade gerencial do próprio Estado. É uma verdadeira ‘falha de Estado’ que induz à responsabilização civil da administração pública. **A resposta que se espera do Poder Judiciário é uma ‘resposta de Estado’, proporcional à ‘falha do Estado’**”.²⁶

106. No presente caso, há clara — e, pior, ante todo o exposto: deliberada — falha do Poder Público na implementação da PNMC e da Política Estadual de Governança Climática e Serviços Ambientais – PGSA (Lei 4.437/18), que, entre outros preceitos, estabelece que:

²⁵ STF, Min. LUIS ROBERTO BARROSO, ADO 60, DJE 165, p. 01.07.20 (grifou-se).

²⁶ ALBERTO, MARCO ANTÔNIO MORAES e MENDES, CONRADO HÜBNER. ‘Litigância Climática e Separação de Poderes’. In: SETZER, JOANA; CUNHA, KAMILA; FABBRI, AMALIA S. BOTTER (coord.). *Litigância Climática: novas fronteiras para o direito ambiental no Brasil*. São Paulo: RT, 2019, pp. 134-135 (grifou-se).



- (i) “*todos têm o dever de atuar, em benefício das presentes e futuras gerações, para a redução dos impactos decorrentes das interferências antrópicas sobre o sistema climático*” (art. 4º, I) e
- (ii) são diretrizes para a sua implementação: “*I - enfrentamento efetivo dos vetores de emissão de GEE; II - conservação, recuperação dos ecossistemas naturais e valorização de seus serviços, através de fomento às ações humanas voltadas à promoção de serviços ambientais; III - proteção e ampliação dos sumidouros e reservatórios de gases de efeito estufa, através de práticas sustentáveis de uso do solo, reflorestamento, recomposição de áreas degradadas e ações que contribuam para a manutenção e o aumento do estoque de carbono*” (art. 7º, I a III).

107. Portanto, a LC 1.089/21 viola o **direito das presentes e futuras gerações à estabilidade climática**, assegurado pelo art. 225 da Constituição Federal e pela PNMC, infringindo, por conseguinte, o arts. 1º e 9º, VI e VIII, da Constituição Estadual, bem como o seu art. 218, que, assim como o citado art. 225, garante tal direito.

.III.F.

Ausência de compensação e possibilidade de recuperação das áreas das UCs (arts. 1º, 9º, VI e VIII, 218, 219, II, e 223 da Constituição Estadual)

108. Como já mencionado, as seis UCs propostas como compensação para a desafetação não foram verdadeiramente criadas pela LC 1.089/21 (mas recriadas) e, não obstante, tal “compensação” não seria compatível com o art. 219, II, da Constituição Estadual, que dispõe ser dever do Poder Público “*planejar e implantar unidades de conservação e preservação da natureza, de âmbito estadual e municipal, mantendo-as através dos serviços públicos indispensáveis as suas finalidades*”. Isso porque:

- (i) os atributos ambientais e de biodiversidade e os serviços ecossistêmicos da RESEX Jaci-Paraná e do PE Guarajá-Mirim não são transferíveis para outros locais, muito menos compensáveis com se pretende, já que as UCs se justificam por suas próprias características²⁷ — há uma rigidez locacional dessas áreas, eis que suas características e importância social, antropológica e ecológica são únicas;
- (ii) no caso, a criação das seis UCs resulta de uma manobra, há anos em curso na AL-RO, que envolve, primeiro, o desfazimento de UCs criadas pelo Poder Executivo e,

²⁷ Nesse sentido: vide a definição de UC das Leis Estadual 1.144/02 e Federal 9.985/00: “*espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção*”.



agora (e de modo muito conveniente), sua **recriação** com ares de novidade e o com o claro objetivo de barganha, para que as desafetações promovidas não fossem apresentadas sem uma “compensação” (que, já se viu, é artificial);²⁸ e

- (iii) de fato, a criação das UCs se justifica pelos seus próprios atributos, e não como compensação alguma ou justificativa para a redução de áreas de preservação; como indica a SEDAM: “*estudos técnicos e consultas públicas foram realizados entre os anos de 2013 e 2018 evidenciaram, de forma clara e inequívoca, o interesse público na proteção dos espaços territoriais em apreço, por abrigarem nascentes de diversos cursos d’água e uma grande variedade de espécies da fauna e da flora*” (ID 12666421, p. 4).

109. E ainda quanto ao tema, a AL-RO acabou por alterar o PLC, fazendo com que a diferença entre as áreas desafetadas das UCs (219.000 hectares) e “criadas” em obediência a decisão judicial já proferida (que sequer seriam compensáveis) fosse — incrivelmente, aliás — de um déficit de 99.000 hectares. O Estado de Rondônia perdeu uma enorme quantidade de áreas protegidas, mesmo considerando a “criação” de UCs.

110. Essa alteração do PLC (que seria por si só inconstitucional) constitui uma interferência indevida do Poder Legislativo na esfera de atuação técnica do Poder Executivo.

111. Como reconhecido por esse Eg. TJRO no julgamento da ADI 0800913-33.2018.8.22.0000:

“A proteção do meio ambiente é direito fundamental consagrado no art. 5º, § 2º, e art. 225 da CF/88. Assentada essa premissa, segue-se como corolário que todos os projetos, decisões, leis e atos do Poder Público que envolvam o meio ambiente devem estar no epicentro dos direitos humanos.

Para a efetividade desse direito fundamental, o Poder Público tem o dever constitucional de criar espaços territoriais a serem especialmente protegidos e qualquer tentativa de censurar ou limitar esse dever imposto a todos, emanada de um dos poderes, constitui-se como interferência indevida, exigindo a atuação corretiva pelo Poder Judiciário” (cf. **anexo 03**).

²⁸ Destaque-se que, (i) em 20.03.18 as UCs foram criadas por atos do Poder Executivo; (ii) em 28.03.18, tais atos foram sustados pela AL-RO (extinguindo-se as UCs); e (iii) em 09.07.18, os atos de extinção tiveram seus efeitos suspensos por decisão judicial no âmbito da ADI 0800913-33.2018.8.22.0000 e, mais recentemente, foram declarados inconstitucionais por esse Eg. TJRO (**anexo 03**). Ocorre que, após a decisão liminar no âmbito da referida ADI, em 05.11.18, a AL-RO promulgou a LC 999/18, novamente extinguindo a criação das UCs, mesmo tendo sido tal lei parcialmente vetada pelo Governador do Estado. Porém, conforme decisão desse Eg. TJRO na ADI 0800913-33.2018.8.22.0000, “*pretensos interesses econômicos determinados não podem se sobrepor ao direito de todo cidadão, presentes e futuros, a terem um meio ambiente sadio*”.



112. Além disso, a alegação de que a restauração das áreas desafetadas não seria possível e que a “criação” das “novas” unidades consistiria em ganho ambiental não se sustenta. Veja-se que a restauração das áreas é tecnicamente possível e já foi determinada em diversas oportunidades por esse Eg. TJRO. Ainda, trabalhos recentes têm demonstrado que a exploração agroflorestal (compatível com a RESEX) na Amazônia tem maior rentabilidade do que a criação de gado ou mesmo o plantio de soja.²⁹ Ou seja, por qualquer ângulo que se avalie o tema, não há justificativa para a manutenção da LC 1.089/21.

* * *

113. Ante o exposto, a LC 1.089/21 é inconstitucional eis que padece dos seguintes vícios materiais, demonstrados neste Capítulo: **(i)** desvio de finalidade; **(ii)** promoção de enriquecimento ilícito, a partir da equivocada aplicação da teoria do fato consumado; **(iii)** perpetuação e legitimação de danos à biodiversidade, às populações tradicionais e indígenas e à estabilidade climática, com manifesta violação de direitos humanos; e **(iv)** criação de uma “compensação” imaterial.

.IV.

SEPARAÇÃO DE PODERES E O DEVER DE AGIR DO PODER JUDICIÁRIO

114. Como ensina LUÍS ROBERTO BARROSO, “o princípio da presunção de constitucionalidade dos atos do Poder Público, notadamente das leis, é uma decorrência do princípio geral da separação dos Poderes e funciona como fator de autolimitação da atividade do Judiciário, que, em reverência à atuação dos demais poderes, somente deve invalidar lhes os atos diante de casos de inconstitucionalidade flagrante e incontestável”³⁰ — é do que se trata aqui.

115. A declaração de inconstitucionalidade da LC 1.089/21 não viola o princípio da separação dos poderes, uma vez que não está na esfera de legítima atuação do Poder Legislativo a violação a direitos humanos fundamentais, especialmente à preservação ambiental.

116. O Plenário do Eg. STF já se manifestou repetidas vezes em acórdãos de matéria ambiental quanto à possibilidade — *rectius*, dever — de o Poder Judiciário tomar decisões para garantir o direito fundamental e intergeracional de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da Constituição Federal), mesmo que impactem em políticas públicas:

²⁹ VILARINO, CLEYTON. ‘Agroflorestas geram mais lucro que soja e gado na Amazônia’. *Globo Rural*, 04.09.20. Disponível em <<https://revistagloborural.globo.com/Noticias/Sustentabilidade/noticia/2020/09/agroflorestas-geram-mais-lucro-que-soja-e-gado-na-amazonia.html>> (acesso em 15.09.21).

³⁰ BARROSO, LUÍS ROBERTO. *Interpretação e Aplicação da Constituição*, 6ª ed., São Paulo: Saraiva, 2004, p. 188.



“(…) Área de proteção ambiental. Efetivação de norma criadora de parque ecológico. Conservação e fiscalização. Separação de poderes. Inexistência de ofensa. 1. **É firme o entendimento deste Tribunal de que o Poder Judiciário pode, sem que fique configurada violação ao princípio da separação dos Poderes, determinar a implementação de políticas públicas nas questões referentes à preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado para a atual geração, bem como para as futuras gerações.** (…”.³¹

“(…) Defesa do meio ambiente. Implementação de políticas públicas. Possibilidade. Violação do princípio da separação dos poderes. Não ocorrência. Precedentes. 1. **Esta Corte já firmou a orientação de que é dever do Poder Público e da sociedade a defesa de um meio ambiente ecologicamente equilibrado para a presente e as futuras gerações, sendo esse um direito transindividual garantido pela Constituição Federal, a qual comete ao Ministério Público a sua proteção. 2. O Poder Judiciário, em situações excepcionais, pode determinar que a Administração pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais sem que isso configure violação do princípio da separação de poderes.** 3. Agravo regimental não provido.³²

117. Estão presentes no caso a situação excepcional e a “*inconstitucionalidade flagrante e incontestável*” a autorizar o Judiciário a declarar a inconstitucionalidade de lei que reduz a proteção ambiental, sem embasamento técnico e legitimando a prática de crimes ambientais.

118. Trata-se, aqui, de agir inconstitucional do Poder Legislativo que editou norma violadora do direito fundamental ao meio ambiente e mesmo do Poder Executivo que se omitiu no controle das áreas protegidas, onde descabem alegações de consolidação de situações de fato. Na linha do que indica J.J. GOMES CANOTILHO:

“a lei constitucional impõe-se como determinante heterônoma superior e como parâmetro da constitucionalidade não só quando o legislador [e, bem assim o agente público] actua em desconformidade com as normas e princípios da constituição como quando permanece inerte, não cumprindo as normas constitucionalmente impositivas de medidas legislativas necessárias para a concretização da lei fundamental”³³.

³¹ STF, 2ª Turma. ARE 903.241 AgR/DF. Rel. Min. EDSON FACHIN. DJe 01.08.18 (grifou-se).

³² STF, 1ª Turma. RE 417.408 AgR. Rel. Min. DIAS TOFFOLI. DJe 26.04.12 (grifou-se). No mesmo sentido: 1ª Turma, AgRg no RE 658.171/DF, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, DJe 28.04.14; e AgRg no AI 692.541, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, 1ª Turma, DJe 21.09.15.

³³ CANOTILHO, J. J. GOMES. *Direito Constitucional e teoria da Constituição*, 7ª ed., Coimbra: Edições Almedina, 2003, p. 919.



119. A alegação de presunção de constitucionalidade das leis e mesmo de discricionariedade do Legislativo para determinar graus de proteção de determinadas áreas não pode prevalecer frente à violação a direitos fundamentais e ante a constatação de inequívoca inconstitucionalidade e ineficiência, sob pena de violação do art. 218 da Constituição Estadual.

.V.

CONCLUSÃO

120. Como visto, segundo o Governador do Estado, a LC 1.089/21 representa “**o maior retrocesso ambiental da história de Rondônia**” (ID 12319678), prova evidente da violação do princípio geral do direito ambiental³⁴ de vedação ao retrocesso.

121. As leis ambientais devem impedir retrocessos sem base técnica ou legal — ou pior: em clara afronta a fundamentos técnicos e jurídicos. Como indicam INGO WOLFGANG SARLET e TIAGO FENSTERSEIFER, “*no caso especificamente da legislação ambiental que busca dar operatividade ao dever constitucional de proteção do ambiente, há que se assegurar a sua blindagem contra processos que a tornem menos rigorosa ou flexível*”, inclusive “*por um critério de justiça (equidade e solidariedade) entre as gerações humanas*”.³⁵

122. Pelo exposto, considerando que os dispositivos impugnados da LC 1.089/21 nesta ADI contrariam dispositivos da Constituição Estadual e Federal e de diversas leis, as ORGANIZAÇÕES esperam e confiam que esse Eg. TJRO reconheça e declare sua inconstitucionalidade — em linha com os precedentes dessa mesma c. Corte, em resposta a iniciativas análogas.

Do Rio de Janeiro para Porto Velho, 17 de setembro de 2021

Guilherme J. S. Leal
OAB/RJ nº 131.344

Alexandre Abby
OAB/RJ nº 134.676

Mariana Miranda
OAB/RJ nº 157.268

Marcelo Durães Tude
OAB/RJ nº 213.141

³⁴ Conforme entendimento do Min. do STJ HERMAN BENJAMIN: “a proibição de retrocesso” é “*um princípio sistêmico, que se funda e decorre da leitura conjunta e diálogo multidirecional das normas que compõem a totalidade do vasto mosaico do Direito Ambiental. Além disso, princípio geral, já que as bases e conteúdo ecológicos (= o mínimo ecológico, a garantia dos processos ecológicos essenciais, a hiperproteção dos ecossistemas frágeis ou à beira de colapso, a preservação absoluta das espécies ameaçadas de extinção) da proibição de retrocesso estão claramente afirmados na Constituição e nas leis ambientais brasileiras*” (O princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental, In: *Anais do Colóquio Internacional sobre o Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental*, Brasília, DF, 2012 pp. 62-63).

³⁵ SARLET, I. WOLFGANG e FENSTERSEIFER, TIAGO. *Princípios do Direito Ambiental*, São Paulo: Saraiva, 2014, p. 197.

