

RELATÓRIO

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, interposta pelo **Procurador-Geral de Justiça** em face da Lei em face dos arts. 1º, *caput*, e seus parágrafos 1º e 2º; 2º, *caput*, e seus parágrafos 1º e 2º; 15, *caput*, e seu parágrafo único; 17, *caput* e seus incisos, bem como dos Anexos I, II, V, VI, VII e VIII, todos da Lei Complementar estadual n. 1.089, de 20 de maio de 2021 (DIOF Edição Suplementar n. 104.2, de 20 de maio de 2021).

Narra o autor que a Lei Complementar Estadual n. 1.089/2021, decorrente de iniciativa do Governador do Estado, “Altera os limites da Reserva Extrativista Jaci-Paraná e do Parque Estadual de Guajará-Mirim e cria o Parque Estadual Ilha das Flores, o Parque Estadual Abaitará, a Reserva de Desenvolvimento Sustentável Bom Jardim, a Reserva de Desenvolvimento Sustentável Limoeiro e a Reserva de Fauna Pau D’Óleo”.

Sustenta que a Lei Complementar n. 1.089/2021:

a) reduz a área da Reserva Extrativista Jaci-Paraná, localizada nos Municípios de Porto Velho, Buritis e Nova Mamoré, criada pelo Decreto n. 7.335/1996 e alterada pela Lei n. 692/19961, de 191 mil para 22.487,818 hectares (art. 1º e Anexos I e II);

b) reduz a área do Parque Estadual de Guajará-Mirim, criado pelo Decreto n. 4.575/1990 e alterado pelas Leis n. 700/1996 e 1.146/2002, de 216 mil para 166.034,71 hectares (art. 2º e Anexos V a VIII);

c) como forma de compensação, cria os Parques Estaduais Ilha das Flores (arts. 3º e 4º) e Abaitará (arts. 5º e 6º), as Reservas de Desenvolvimento Sustentável Bom Jardim (arts. 7º e 8º) e Limoeiro (arts. 9º e 10) e a Reserva de Fauna Pau D’Óleo (arts. 11 e 12);

d) estabelece aos proprietários ou possuidores nas áreas desafetadas da Reserva Extrativista Jaci-Paraná e do Parque Estadual de Guajará-Mirim a regularização ambiental da propriedade ou posse (art. 15).

Aduz que na, Mensagem n. 204/2020, que encaminhou o então Projeto de Lei Complementar n. 080/2020 ao Poder Legislativo, o Governador do Estado relata que a Reserva Extrativista Jaci-Paraná tem sido objeto de inúmeros conflitos fundiários, ocasionados, por ocupações ilegais “ocorridas em razão da dificuldade do Poder Público em implementar Políticas de Proteção Ambiental”, e que “existam cerca de 120 mil cabeças de gado no interior da Reserva, o que impossibilita a regeneração natural”, sendo que o projeto de lei busca solucionar ou minimizar os conflitos existentes na região.

Assevera que, na referida Mensagem, o Chefe do Poder Executivo argumenta que há área muito mais relevante para fins de preservação e que a área incluída pela Lei n. 1.146/2002 encontra-se parcialmente ocupada por diversos grupos sociais, que desenvolvem “atividades incompatíveis com os objetivos da Unidade”, a exemplo da criação de gado, de modo que a desafetação de cerca de 152 mil hectares nas duas áreas busca viabilizar solução definitiva para esses conflitos socioambientais.

Sustenta que as organizações ambientais Ecoporé, Pacto das Águas, OPAN, *Kanindé* e SOS Amazônia se manifestaram contrárias ao Projeto de Lei, ante o risco de causar “consequências negativas para o desenvolvimento de Rondônia e



sua população”. Argumentaram, em relação ao povo indígena *Karipunas*, que a aprovação é a diminuição da oferta de caça e ameaça às suas vidas, por acabar com a conexão da Terra Indígena com o Parque Estadual, promovendo o corte raso da floresta e o desenvolvimento de caos fundiário.

Afirma ainda que o Ministério Público expediu Recomendação Administrativa, data de 26/04/2021, na qual recomendou o veto integral ao Projeto de Lei Complementar, por inconstitucionalidade material.

Diz ainda que, por meio dos Ofícios SEI n. 512 e 513/2021/GAB-PGJ, o Procurador-Geral de Justiça em exercício requisitou à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Ambiental e à Procuradoria-Geral do Estado o envio de cópia integral da fase interna de análise do respectivo Autógrafo de Lei (Projeto de Lei Complementar n. 080/2021), que subsidiou a sanção à Lei Complementar n. 1.089, de 20 de maio de 2021, no qual se verificou que o Governador do Estado, por meio da Mensagem n. 122, por ele assinada no dia 20/05/2021 às 16h16, chegou a vetar integralmente o referido PLC, ao argumento de que as emendas parlamentares 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 pela Casa Legislativa reduziu expressamente o tamanho das unidades de conservação a serem criadas, desvirtuando o objetivo inicial de compensar as desafetações realizadas, de modo a evitar retrocessos na proteção do meio ambiente. Não obstante isso, o Projeto de Lei aprovado pela Casa de Leis foi curiosamente sancionado e publicado no mesmo dia 20/05/2021, às 22h08.

Por fim, pugna que seja declarada a inconstitucionalidade material da norma questionada, haja vista a violação ao Direito ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado e aos Princípios de Proibição do Retrocesso Ambiental, Prevenção, Precaução, Ubiquidade e Equidade Intergeracional.

Postulou ainda a concessão de medida cautelar com o fim de suspender a vigência da referida norma.

Em informações, o Poder Legislativo afirma que a alteração e a supressão de espaços territoriais especialmente protegidos estão submetidas à reserva de lei, que foi observada no caso analisado. Afirma que ocorreu a ampliação de áreas totais de espaços territoriais e seus componentes a serem protegidos, via supressão de parcela de área originária e compensação da parte suprimida com a nova área acrescida. Diz que na exposição de motivos é possível aferir que o Poder Executivo teve como objetivo precípuo a regularização jurídica de situações fáticas consolidadas no entorno desses espaços especialmente protegidos, assim o fazendo mediante a compensação de áreas e não só a supressão pura e simplesmente dita. Assevera que a SEDAM procedeu a realização de todos os estudos técnicos e consultas públicas exigidas pela legislação de regência até a chegada do Projeto de Lei na Casa Legislativa. Argumenta ainda, que o art. 22 dos §§ 2º e 6º do SNUC exige consulta prévia apenas para a criação de novas unidades de conservação, razão pela qual não há esta exigência quanto a redução ou supressão. Aduz que há uma forte demanda das comunidades locais por reconhecimento de suas necessidades, visto que, na atual situação, provavelmente, encontram-se privadas de acesso aos benefícios previstos por diversos programas sociais do governo, inclusive, nas áreas de educação, de saúde e agrária, entre outros. Por fim, pugna pela improcedência da ação direta de inconstitucionalidade (ID. 12614505).

O Procurador-Geral do Estado de Rondônia apresenta manifestação, sustentando a inconstitucionalidade da norma impugnada, ante a violação aos princípios da prevenção, precaução, vedação de retrocesso ambiental, segurança jurídica



Em parecer, o douto Subprocurador-Geral de Justiça reitera os termos da inicial, postulando pelo reconhecimento da inconstitucionalidade da Lei Complementar n. 1.089/2021 e, por arrastamento, da Lei Complementar Estadual n. 1.096/2021, que alterou esta última (ID. 13075097).

Foram deferidos como *amicus curiae* a Associação dos Produtores Rurais Minas Novas – Asprumin e ainda Associação de Defesa Etnoambiental – *Kanindé*, Organização dos Povos Indígenas da Região de Guajará-Mirim – *Oro Wari*, Ação Ecológica Ecoporé - Ecoporé, Associação SOS Amazônia – SOS Amazônia e Wwf-Brasil – Fundo Mundial Para A Natureza – Wwf-Brasil, sendo estas últimas de forma conjunta.

Foram indeferidos o pedido de ingresso como *amicus curiae* das Associações dos Produtores Rurais de Jacinópolis - ASPROJARPOLIS e Associações dos Produtores Associação de Produtores Rurais Terra Roxa (ID. 13281547 e 13647712).

O Partido dos Trabalhadores ajuizou a ADI n. 08027-45.2021.822.000, com identidade de pedido e causa de pedir, distribuído a minha relatoria por prevenção.

A ASPROJARPOLIS interpôs agravo interno da decisão que indeferiu seu ingresso como *amicus curiae* (ID. 13478398), pleiteando que o pedido fosse submetido ao Pleno deste Tribunal.

O Procurador-Geral de Justiça e o Procurador-Geral do Estado manifestaram-se pelo não conhecimento desse recurso, ante a irrecorribilidade da decisão que indefere o ingresso de *amicus curiae* e, no mérito, pelo não provimento.

É o relatório.

VOTO

DESEMBARGADOR JOSÉ JORGE RIBEIRO DA LUZ

Do Agravo Interno

A agravante pleiteia a reforma da decisão que indeferiu o pedido de ingresso como *amicus curiae*.

Contudo, as decisões que indeferem o ingresso de *amicus curiae* são irrecorríveis, conforme expressa disposição do art. 7º, §2º, da Lei 9.868/1999. Confira-se:

§ 2º O relator, considerando a relevância da matéria e a representatividade dos postulantes, poderá, por **despacho irrecorrível**, admitir, observado o prazo fixado no parágrafo anterior, a manifestação de outros órgãos ou entidades. (destaquei).

Assim também dispõe o art. 138, *caput*, do Código de Processo Civil:

Art. 138. O juiz ou o relator, considerando a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia, poderá, **por decisão irrecorrível**, de ofício ou a requerimento das partes ou de quem



pretenda manifestar-se, solicitar ou admitir a participação de pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada, com representatividade adequada, no prazo de 15 (quinze) dias de sua intimação

Disciplina ainda, o Regimento Interno deste Poder Judiciário:

Art. 123. O relator será o juiz preparador do feito até o julgamento, cabendo-lhe determinar as diligências, inclusive as instrutórias, necessárias ao julgamento dos recursos e das causas originárias, bem como:

[...]

III -**decidir** de ofício, a requerimento das partes ou de quem pretenda Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia manifestar-se, **a solicitação ou admissão da participação de *amicus curiae***;

[...]

Art. 345. **Na ação direta de inconstitucionalidade** de competência do Tribunal de Justiça, **observar-se-ão, no que couber, a legislação específica aplicável ao Supremo Tribunal Federal e as normas constitucionais.**

Em que pese o inconformismo da agravante, penso efetivamente ser irrecorrível a decisão que indefere o pedido de ingresso na ação, na condição de *amicus curiae*.

E esse entendimento não é isolado no mundo jurídico. É remansosa a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no mesmo sentido. Senão, vejamos:

AGRAVOS INTERNOS. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. IRRECORRIBILIDADE DA DECISÃO QUE INDEFERE O PEDIDO DE INGRESSO NOS AUTOS NA CONDIÇÃO DE *AMICUS CURIAE*.

1. O Plenário desta CORTE, no julgamento da ADI 4.711 AgR (Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, DJ de 5/11/2019), reiterou a jurisprudência desta CORTE no sentido da irrecorribilidade da decisão que indefere o pedido de ingresso na condição de *amicus curiae*.

2. A diretriz vigora também relativamente a processos de índole subjetiva (RE 1017365 AgR, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 08/09/2020, DJe 24-09-2020),

3. Agravos internos não conhecidos. (RE 1101937 AgR-sétimo, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 07/12/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-022 DIVULG 04-02-2021 PUBLIC 05-02-2021).

AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. IRRECORRIBILIDADE DA DECISÃO QUE INDEFERE O PEDIDO DE INGRESSO NOS AUTOS NA CONDIÇÃO DE *AMICUS CURIAE*.

1. O Plenário desta CORTE, no julgamento da ADI 4.711 AgR (Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, DJ de 5/11/2019), reiterou a jurisprudência desta CORTE no sentido da irrecorribilidade da decisão que indefere o pedido de ingresso na condição de *amicus curiae*.



2. Agravo interno não conhecido. (ARE 1175650 AgR, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 27/03/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-089 DIVULG 14-04-2020 PUBLIC 15-04-2020).

Direito constitucional e processual civil. Agravo interno em Ação Direta de Inconstitucionalidade. Inadmissão de *amicus curiae*. Decisão irrecorrível do Relator. Precedente da Corte. Agravo não conhecido.

1. É irrecorrível a decisão do Relator que indefere o pedido de ingresso na condição de *amicus curiae*. Precedente: RE 602.584-AgR, Rel. Min. Marco Aurélio, Red. P/ acórdão Min. Luiz Fux, j. em 17.10.2018. 2. Agravo interno não conhecido (art. 21, § 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal). (ADI 4711 AgR, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 05/11/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-260 DIVULG 27-11-2019 PUBLIC 28-11-2019).

Conforme se bem observa, inclusive com supedâneo na jurisprudência da Corte Suprema, é irrecorrível a decisão do relator que denega o ingresso de terceiro na condição de *amicus curiae* em processo subjetivo. Portanto, não há como se conhecer do recurso ora em examine, máxime porque a possibilidade de impugnação de decisão negativa em controle subjetivo encontra óbice (i) na própria *ratio essendi* da participação do colaborador da Corte; e (ii) na vontade democrática exposta na legislação processual que disciplina a matéria (RE 602584).

Ante o exposto, não conheço do recurso.

Submeto aos demais e. pares.

Mérito

Uma vez não conhecido do agravo interno, passo ao exame da medida cautelar.

Preliminarmente, verifico que o Procurador-Geral de Justiça tem legitimidade para mover a presente ação (inc. III do art. 88 da Constituição Estadual) e o Tribunal Pleno é o órgão deste Tribunal competente para o seu processamento e julgamento (art. 89 da Constituição Estadual e art. 109, inc. I, alínea “k”, do RITJ).

Após a distribuição e a conclusão para o exame da medida cautelar, em razão da relevância da matéria debatida e sua importância para a ordem social e segurança jurídica, adotei o rito estabelecido no art. 12 da Lei n. 9.868/1999.

A medida de cautela em Ação Direta de Inconstitucionalidade, constitui antecipação provisória da tutela jurisdicional, e deve ser submetida à apreciação da Corte, nos termos da Lei Federal n. 9.868/99, art.10 ao art. 12, que pode converter sua apreciação em julgamento definitivo da ação, desde que a instrução esteja completa; e haja relevância tal que justifique a antecipação.

Na hipótese em testilha, além de todos esses pressupostos se encontrarem atendidos, pois o pedido de cautelar de urgência seguiu o rito intermediário previsto no art.12 da Lei n. 9.868/99, a instrução é suficiente para o exame acurado do pedido.

Ademais, conquanto se discuta a (in)exigibilidade e a (in)existência de estudos técnicos prévios à aprovação da lei, a questão posta em debate é essencialmente de direito, e sua relevância é abstraída na medida em que se trata de norma que



reduziu significativamente áreas de proteção ambiental e possibilitou a regularização de áreas inseridas em unidades de conservação.

Assim, reconhecidos os pressupostos de admissibilidade desta ação, conheço do pedido e faço a conversão do julgamento da medida cautelar em julgamento de mérito, uma vez que presentes todos os elementos necessários e suficientes para tanto.

E essa possibilidade é contumaz nesta Corte. Veja-se, a respeito, as decisões:

Ação direta de inconstitucionalidade. Medida cautelar. Instrução. Conversão. Julgamento definitivo. Lei municipal. Sepultamento. Taxa. Doador de órgãos. Isenção. Ato normativo de autoria parlamentar. Chefe do Executivo. Matéria tributária. Reserva de iniciativa. Previsão. Ausência. Princípio da separação dos poderes preservado. Constitucionalidade declarada.

A alteração legislativa de iniciativa parlamentar que versa sobre isenção de despesas de sepultamento no cemitério municipal a pessoas que comprovem, por ato próprio ou de seus familiares, a doação de órgãos e tecidos corporais para fins de transplante médico no âmbito do município de Porto Velho, é constitucional, se não há reserva de iniciativa de projetos de lei versando sobre a matéria eminentemente tributária, na conformidade do art.61, § 1º, da Carta Federal, aplicável pela simetria aos Estados. DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, Processo nº 0800150-61.2020.8.22.0000, Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, Tribunal Pleno, Relator(a) do Acórdão: Desembargador Daniel Ribeiro Lagos, Data de julgamento: 06/07/2020.

Ação direta de inconstitucionalidade. Medida cautelar. Instrução. Conversão. Julgamento definitivo. Lei municipal. COSIP. Reajuste automático vinculado à UPF/RO. Alteração. Estudo técnico prévio e audiência pública. Ato normativo de autoria parlamentar. Matéria tributária. Chefe do executivo. Reserva de iniciativa não prevista. Princípio da separação dos poderes preservado. Constitucionalidade declarada.

A alteração legislativa de iniciativa parlamentar que desvincula reajuste da COSIP da variação da UPF/RO no município, condicionando-o à prova da necessidade por estudo técnico prévio e a debate público, é constitucional, se não há reserva de iniciativa de projetos de lei versando sobre matéria eminentemente tributária, na conformidade do art. 61, § 1º, da Constituição Federal, aplicável por simetria aos Estados.

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, Processo nº 0800360-15.2020.8.22.0000, Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, Tribunal Pleno, Relator(a) do Acórdão: Desembargador Daniel Ribeiro Lagos, Data de julgamento: 15/06/2020.

Colaciona-se ainda julgados do Supremo Tribunal Federal no mesmo sentido:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 8.842/2020 E DECRETO 47.173/2020, DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. EMPRÉSTIMOS CELEBRADOS E CONSIGNADOS. NORMA INSTITUIDORA DE SUSPENSÃO, POR 120 DIAS, DO CUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÕES FINANCEIRAS. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO EM MATÉRIA DE DIREITO CIVIL E DE POLÍTICA DE CRÉDITO. ART. 22, I E VII, DA CF. CONVERSÃO EM JULGAMENTO DE MÉRITO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.



I - Proposta de conversão da análise do referendo da medida cautelar em julgamento definitivo de mérito, considerando que a presente ação direta encontra-se devidamente instruída, observando-se, ainda, a economia e a eficiência processual. Precedentes.

II – Os atos normativos questionados, ao interferirem na relação obrigacional estabelecida entre as instituições de crédito e os tomadores de empréstimos, adentraram na competência privativa da União, prevista no art. 22, I e VII, da Constituição Federal, para legislar sobre direito civil e política de crédito. Precedentes.

III – Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei 8.842/2020 e, por arrastamento, do Decreto 47.173/2020, ambos do Estado do Rio de Janeiro.

(ADI 6495, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 23/11/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-285 DIVULG 02-12-2020 PUBLIC 03-12-2020). (Destaquei).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 7.718/2017 E ART. 2º DA LEI 7.717/2017, DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. DETRAN/RJ. DISPENSA DA EXIGÊNCIA DE QUITAÇÃO DO IPVA PARA O REGISTRO, VISTORIA, INSPEÇÃO E LICENCIAMENTO DE VEÍCULOS AUTOMOTORES. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO EM MATÉRIA DE TRÂNSITO E TRANSPORTE. ART. 22, XI, DA CF. CONVERSÃO EM JULGAMENTO DE MÉRITO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.

I - Proposta de conversão da análise do referendo da medida cautelar em julgamento definitivo de mérito, considerando que a presente ação direta encontra-se devidamente instruída, observando-se, ainda, a economia e a eficiência processual. Precedentes.

II – Os atos normativos questionados, ao autorizarem a circulação dos veículos automotores nas vias públicas sem que tenha sido providenciado o regular pagamento do IPVA, disciplinando, diferentemente do Código de Trânsito Brasileiro, sobre os requisitos de licenciamento, vistoria anual e emissão do certificado de registro de veículo automotor, antes de tratarem de matéria tributária, disciplinam típica matéria de trânsito e transporte, cuja competência é privativa da União Federal, conforme estabelecido no art. 22, XI, da Constituição da República. Precedentes.

III – Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei 7.718/2017 e do art. 2º da Lei 7.717/2017, ambas do Estado do Rio de Janeiro. (ADI 5796, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 08/04/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-072 DIVULG 15-04-2021 PUBLIC 16-04-2021). (Destaquei).

Dessa forma e com essas considerações, passo ao exame de mérito.

Como registrado, trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Procurador-Geral de Justiça questionando a validade de dispositivos da Lei Complementar Estadual n. 1.089/2021, decorrente de iniciativa do Governador do Estado que “Altera os limites da Reserva Extrativista Jaci-Paraná e do Parque Estadual de Guajará-Mirim e cria o Parque Estadual Ilha das Flores, o Parque Estadual Abaitará, a Reserva de Desenvolvimento Sustentável Bom Jardim, a Reserva de Desenvolvimento Sustentável Limoeiro e a Reserva de Fauna Pau D’Óleo”.



Confira-se o teor da norma impugnada:

Art. 1º A Reserva Extrativista Jaci-Paraná, localizada nos Municípios de Porto Velho, Buriitis e Nova Mamoré, no Estado de Rondônia, criada pelo Decreto nº 7.335, de 17 de janeiro de 1996, passa a ter área de 45.184,8718 hectares, com os seguintes limites e confrontações: inicia-se a descrição deste perímetro no vértice M-001 de coordenadas N 8963546,07m e E 346288,05 m, Datum SIRGAS 2000 com Meridiano Central -63 deste, segue pela margem esquerda sentido montante do rio Branco até o vértice M-002 de coordenadas 368141,496E 8945293,421N deste, segue com azimute de 200º30'50" e distância de 2153,56m até o vértice M-003 de coordenadas 367386,805E 8943276,426N deste, segue com azimute de 142º10'5" e distância de 234,69m até o vértice M-004 de coordenadas 367530,751E 8943091,064N deste, segue com azimute de 212º34'19" e distância de 1770,79m até o vértice M-005 de coordenadas 366577,425E 8941598,787N deste, segue com azimute de 129º27'13" e distância de 486,85m até o vértice M-006 de coordenadas 366953,344E 8941289,413N deste, segue com azimute de 206º6'55" e distância de 675,48m até o vértice M-007 de coordenadas 366656,009E 8940682,892N deste, segue com azimute de 143º45'23" e distância de 1035,69m até o vértice M-008 de coordenadas 367268,33E 8939847,591N deste, segue com azimute de 202º13'59" e distância de 839,16m até o vértice M-009 de coordenadas 366950,811E 8939070,821N deste, segue com azimute de 252º54'54" e distância de 8218,28m até o vértice M-010 de coordenadas 359095,2E 8936656,374N deste, segue com azimute de 289º58'32" e distância de 1003,23m até o vértice M-011 de coordenadas 358152,325E 8936999,102N deste, segue com azimute de 202º48'27" e distância de 2135,41m até o vértice M-012 de coordenadas 357324,556E 8935030,653N deste, segue com azimute de 182º51'9" e distância de 4266,38m até o vértice M-013 de coordenadas 357112,23E 8930769,555N deste, segue com azimute de 128º36'6" e distância de 2210,23m até o vértice M-014 de coordenadas 358839,529E 8929390,575N deste, segue com azimute de 200º21'4" e distância de 3137,29m até o vértice M-015 de coordenadas 357748,466E 8926449,116N deste, segue com azimute de 107º29'32" e distância de 636,91m até o vértice M-016 de coordenadas 358355,926E 8926257,675N deste, segue com azimute de 192º36'23" e distância de 1951,22m até o vértice M-017 de coordenadas 357930,063E 8924353,495N deste, segue com azimute de 292º56'26" e distância de 910,39m até o vértice M-018 de coordenadas 357091,674E 8924708,347N deste, segue com azimute de 197º20'26" e distância de 934,94m até o vértice M-019 de coordenadas 356813,011E 8923815,893N deste, segue com azimute de 108º22'57" e distância de 2849,76m até o vértice M-020 de coordenadas 359517,357E 8922917,182N deste, segue com azimute de 192º6'59" e distância de 1350,35m até o vértice M-021 de coordenadas 359233,914E 8921596,905N deste, segue com azimute de 285º25'37" e distância de 424,18m até o vértice M-022 de coordenadas 358825,016E 8921709,742N deste, segue com azimute de 343º56'25" e distância de 956,71m até o vértice M-023 de coordenadas 358560,355E 8922629,121N deste, segue com azimute de 282º10'40" e distância de 757,54m até o vértice M024 de coordenadas 357819,857E 8922788,925N deste, segue com azimute de 250º40'45" e distância de 960,66m até o vértice M-025 de coordenadas 356913,293E 8922471,081N deste, segue com azimute de 217º5'25" e distância de 379,29m até o vértice M-026 de coordenadas 356684,551E 8922168,525N deste, segue com azimute de 111º44'30" e distância de 3513,41m até o vértice M-027 de coordenadas 359948,032E 8920867,07N deste, segue com azimute de 184º18'35" e distância de 1422,8m até o vértice M-028 de coordenadas 359841,105E 8919448,288N deste, segue com azimute de 268º42'50" e distância de 1666,45m até o vértice M-029 de coordenadas 358175,068E 8919410,892N deste, segue com azimute de 157º13'44" e distância de 1452,66m até o vértice M-030 de coordenadas 358737,316E 8918071,45N deste, segue com azimute de 90º37'26" e distância de 991,52m até o vértice M-031 de coordenadas 359728,784E 8918060,65N deste, segue com azimute de 171º46'3" e distância de 5529,23m até o vértice M-032 de coordenadas 360520,502E 8912588,393N deste,



segue com azimute de 277°49'23" e distância de 2430,13m até o vértice M-033 de coordenadas 358112,987E 8912919,18N deste, segue com azimute de 182°3'55" e distância de 2287,25m até o vértice M-034 de coordenadas 358030,553E 8910633,414N deste, segue com azimute de 261°8'54" e distância de 956,34m até o vértice M-035 de coordenadas 357085,598E 8910486,255N deste, segue com azimute de 207°46'25" e distância de 2543,56m até o vértice M036 de coordenadas 355900,345E 8908235,724N deste, segue com azimute de 163°11'42" e distância de 1376,13m até o vértice M-037 de coordenadas 356298,204E 8906918,354N deste, segue com azimute de 127°45'9" e distância de 914,33m até o vértice M-038 de coordenadas 357021,137E 8906358,548N deste, segue com azimute de 201°12'18" e distância de 1221,22m até o vértice M-039 de coordenadas 356579,408E 8905220,012N deste, segue com azimute de 258°46'3" e distância de 655,43m até o vértice M-040 de coordenadas 355936,529E 8905092,341N deste, segue com azimute de 188°39'49" e distância de 386,98m até o vértice M-041 de coordenadas 355878,236E 8904709,77N deste, segue com azimute de 205°49'36" e distância de 332,53m até o vértice M-042 de coordenadas 355733,364E 8904410,447N deste, segue com azimute de 220°43'54" e distância de 641,3m até o vértice M-043 de coordenadas 355314,899E 8903924,481N deste, segue com azimute de 208°57'58" e distância de 374,27m até o vértice M-044 de coordenadas 355133,641E 8903597,027N deste, segue com azimute de 177°35'32" e distância de 884,39m até o vértice M-045 de coordenadas 355170,792E 8902713,414N deste, segue com azimute de 107°39'6" e distância de 1772,76m até o vértice M-046 de coordenadas 356860,087E 8902175,855N deste, segue com azimute de 186°9'16" e distância de 3501,94m até o vértice M-047 de coordenadas 356484,639E 8898694,094N deste, segue com azimute de 286°30'1" e distância de 1142,27m até o vértice M-048 de coordenadas 355389,404E 8899018,528N deste, segue com azimute de 180°25'16" e distância de 3997,76m até o vértice M049 de coordenadas 355360,014E 8895020,868N deste, segue com azimute de 271°39'37" e distância de 2003,14m até o vértice M-050 de coordenadas 353357,708E 8895078,908N deste, segue com azimute de 179°1'18" e distância de 820,71m até o vértice M-051 de coordenadas 353371,72E 8894258,31N deste, segue com azimute de 95°39'5" e distância de 315,93m até o vértice M-052 de coordenadas 353686,118E 8894227,198N deste, segue com azimute de 182°33'51" e distância de 2698,3m até o vértice M-053 de coordenadas 353565,4E 8891531,591N deste, segue com azimute de 270°4'23" e distância de 547,8m até o vértice M-054 de coordenadas 353017,594E 8891532,292N deste, segue com azimute de 304°27'12" e distância de 619,14m até o vértice M-055 de coordenadas 352507,057E 8891882,565N deste, segue com azimute de 328°18'21" e distância de 359,4m até o vértice M-056 de coordenadas 352318,23E 8892188,374N deste, segue com azimute de 242°41'43" e distância de 653,44m até o vértice M-057 de coordenadas 351737,59E 8891888,624N deste, segue com azimute de 257°27'34" e distância de 260,49m até o vértice M-058 de coordenadas 351483,311E 8891832,064N deste, segue com azimute de 225°24'55" e distância de 492,25m até o vértice M-059 de coordenadas 351132,719E 8891486,521N deste, segue com azimute de 207°44'32" e distância de 367,83m até o vértice M-060 de coordenadas 350961,492E 8891160,966N deste, segue com azimute de 220°30'23" e distância de 212,71m até o vértice M-061 de coordenadas 350823,325E 8890999,23N deste, segue com azimute de 197°14'33" e distância de 416,81m até o vértice M-062 de coordenadas 350699,775E 8890601,152N deste, segue com azimute de 191°58'47" e distância de 284,09m até o vértice M-063 de coordenadas 350640,807E 8890323,249N deste, segue com azimute de 229°53'56" e distância de 209,43m até o vértice M-064 de coordenadas 350480,608E 8890188,344N deste, segue com azimute de 259°13'42" e distância de 219,55m até o vértice M-065 de coordenadas 350264,925E 8890147,311N deste, segue com azimute de 241°10'6" e distância de 129,38m até o vértice M-066 de coordenadas 350151,577E 8890084,916N deste, segue com azimute de 227°5'29" e distância de 137,91m até o vértice M-067 de coordenadas 350050,562E 8889991,019N deste, segue com azimute de 203°22'40" e distância de 1418,3m até o vértice M-068 de coordenadas 349487,785E 8888689,147N deste, segue com azimute de 174°43'20" e



distância de 2673,86m até o vértice M-069 de coordenadas 349733,734E 8886026,618N deste, segue com azimute de 216°1'31" e distância de 751,61m até o vértice M-070 de coordenadas 349291,674E 8885418,741N deste, segue com azimute de 163°49'35" e distância de 1250,52m até o vértice M-071 de coordenadas 349640,003E 8884217,712N deste, segue com azimute de 245°18'5" e distância de 882,61m até o vértice M-072 de coordenadas 348838,133E 8883848,919N deste, segue com azimute de 280°5'7" e distância de 495,65m até o vértice M-073 de coordenadas 348350,133E 8883935,716N deste, segue com azimute de 0°24'13" e distância de 540,43m até o vértice M-074 de coordenadas 348353,942E 8884476,135N deste, segue com azimute de 276°28'10" e distância de 230,92m até o vértice M-075 de coordenadas 348124,489E 8884502,154N deste, segue com azimute de 233°51'39" e distância de 236,17m até o vértice M-076 de coordenadas 347933,754E 8884362,868N deste, segue com azimute de 204°27'19" e distância de 803,02m até o vértice M-077 de coordenadas 347601,313E 8883631,89N deste, segue com azimute de 222°35'33" e distância de 302,59m até o vértice M-078 de coordenadas 347396,525E 8883409,127N deste, segue com azimute de 280°55'53" e distância de 565,87m até o vértice M-079 de coordenadas 346840,915E 8883516,439N deste, segue com azimute de 191°40'4" e distância de 3000,35m até o vértice M080 de coordenadas 346234,127E 8880578,082N deste, segue com azimute de 107°47'9" e distância de 477,53m até o vértice M-081 de coordenadas 346688,838E 8880432,212N deste, segue com azimute de 201°31'37" e distância de 1452,94m até o vértice M-082 de coordenadas 346155,695E 8879080,62N deste, segue com azimute de 296°31'57" e distância de 605,14m até o vértice M-083 de coordenadas 345614,283E 8879350,944N deste, segue com azimute de 184°4'15" e distância de 488,66m até o vértice M-084 de coordenadas 345579,592E 8878863,515N deste, segue com azimute de 237°18'54" e distância de 939,97m até o vértice M-085 de coordenadas 344788,455E 8878355,911N deste, segue com azimute de 119°50'19" e distância de 1137,72m até o vértice M-086 de coordenadas 345775,355E 8877789,824N deste, segue com azimute de 253°37'1" e distância de 1442,37m até o vértice M-087 de coordenadas 344391,546E 8877382,993N deste, segue com azimute de 247°47'7" e distância de 2084,96m até o vértice M-088 de coordenadas 342461,336E 8876594,72N deste, segue com azimute de 183°14'7" e distância de 678,15m até o vértice M-089 de coordenadas 342423,06E 8875917,642N deste, segue com azimute de 267°36'46" e distância de 405,61m até o vértice M-090 de coordenadas 342017,801E 8875900,749N deste, segue pela margem direita sentido jusante do Rio Formoso até a confluência com o Rio Jacy-Paraná deste, segue até o ponto M-001, encerrando esta descrição. Todas as coordenadas aqui descritas estão georreferenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro e encontram-se representadas no sistema UTM, referenciadas ao Meridiano Central -63, tendo como DATUM SIRGAS 2000. Todos os azimutes e distâncias, área e perímetro foram calculados no plano de projeção UTM.

§ 1º A Reserva extrativista Jaci-Paraná, localizada nos Municípios de Porto Velho, Burity e Nova Mamoré, criada pelo Decreto nº 7.335, de 17 de janeiro de 1996, terá a área disposta no art. 1º, acrescida de desafetação do restante já antropizada, restando apenas o corredor ecológico às margens do Rio Jaci e Rio Branco, e passará a ter a área remanescente de 22.487,818 hectares, com os limites e confrontações constantes do Anexo I e mapa do Anexo II da presente Lei.

§ 2º O subsolo da área descrita no caput integra os limites da Reserva extrativista Jaci-Paraná.

Art. 2º O Parque Estadual de Guajará-Mirim, localizado nos Municípios de Guajará-Mirim e Nova Mamoré no Estado de Rondônia, criado pelo Decreto nº 4.575, de 23 de março de 1990, terá a área de 200.094,72 hectares, com limites e confrontações constantes do Anexo VII e mapa do Anexo VIII da presente Lei.



§ 1º O Parque Estadual de Guajará-Mirim, localizado nos Municípios de Guajará-Mirim e Nova Mamoré, no Estado de Rondônia, criado pelo Decreto nº 4.575, de 23 de março de 1990, terá a área disposta no art. 1º, acrescida desafetação da parcela conhecida como terra roxa, e passará a ter 166.034,71 hectares, com limites e confrontações constantes do Anexo V e mapa do Anexo VI da presente Lei.

§ 2º O subsolo da área descrita no caput integra os limites do Parque Estadual de Guajará-Mirim.

Art. 3º Fica criado o Parque Estadual Ilha das Flores, com área de aproximadamente 89.789 hectares, localizado no Município de Alta Floresta D'Oeste, no Estado de Rondônia, com o objetivo básico de proteger a diversidade biológica e possibilitar a realização de pesquisas científicas, o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, recreação e o turismo.

Art. 4º O Parque Estadual Ilha das Flores apresenta os seguintes limites e confrontações: partindo-se do vértice Vt-01 de coordenadas planas E=571106,58 m, N= 8557653,28 m, Datum SIRGAS 2000 com Meridiano Central-63, situado na divisa do Lote 01 do Imóvel Gleba Massaco, Setor Rolim de Moura do Guaporé, Gleba 02; deste, segue com AZv 125º30'53" limitando com lotes 01,02 e 03 da Gleba02, numa distância de 1498,12 m, até o vértice Vt-02, localizado no canto do Lote 03; deste, segue pela divisa das terras de terceiros com os seguinte azimutes e distâncias: Azv 217º29'30", 403,31 m, até o vértice Vt-03; AZv 184º20'14", 535,53 m, até o vértice Vt-04; AZv 156º23'53", 596,93 m, até o vértice Vt-05; Azv 113º06'28", 500,11 m, até o vértice Vt-06; AZv 80º00'13", 1229,00 m, até o vértice Vt-07; AZv 88º15'40", 159,83 m, até o vértice Vt-08 de coordenadas planas E= 574104,68 m, N= 8555403,11 m; deste, segue margeando a área pantanosa pelas divisas dos lotes 8, 14 e 13 da Gleba Massaco, Setor Rolim de Moura do Guaporé, Gleba 02 e lotes 14, 15, 16, 17 e 18 da Gleba Massaco, Setor Rolim de Moura do Guaporé, Gleba 04, numa distância de 7999,00 m, até o vértice Vt-09 de coordenadas planas E = 579262,89 m, N=8556194,72 m, localizado no canto do lote 18; deste, segue com Azv 163º53'42" e 408,41 m, contornando com terras de terceiros, até o vértice Vt10; deste, segue com AZv 219º14'53" e 555,82 m, contornando com terras de terceiros, até o vértice Vt-11; deste, segue com AZv 247º29'27" e 408,85 m, contornando com terras de terceiros, até o vértice Vt-12; deste, segue com AZv 299º46'52" e 315,13 m, contornando com terras de terceiros, até o vértice Vt13; deste, segue com AZv 251º06'18" e 1087,51 m, contornando com terras de terceiros, até o vértice Vt-14; deste, segue com Azv 210º29'37" e 643,00 m, confrontando com terras de terceiros, até o vértice Vt-15; deste, segue com AZv 177º41'39" e 318,64 m, contornando com terras de terceiros, até o vértice Vt16; deste, segue com AZv 121º58'40" e 569,17 m, contornando com terras de terceiros, até o vértice Vt-17; deste, segue com AZv 148º17'49" e 803,50 m, contornando com terras de terceiros, até o vértice Vt-18, de coordenadas planas E=577936,00 m, N=8553162,20 m; localizado na margem direita do Rio Guaporé; deste, segue pela referida margem no sentido da jusante, confrontando com a República da Bolívia, numa distância de 22383,90 m, até o vértice Vt19, situado na entrada de uma baía sem denominação; deste, segue pela margem direita da referida baía no sentido da montante, numa distância de 374,00 m até o vértice VT-20, de coordenadas planas E=569117,50 m, N=8554532,50 m, situado na divisa de um Imóvel a Quem de Direito; deste, confrontando com o referido imóvel, com seguintes azimutes e distâncias: AZv 340º30'45", 859,44 m, até o vértice Vt21; AZv 267º39'45", 415,18 m, até o vértice Vt-22; AZv 204º31'24", 2324,71 m, até o vértice Vt-23; AZv 257º57'32", 886,81 m, até o vértice Vt-24; localizado no canto do Lote 42, Setor 21, OS 71/90, Gleba Massaco, PF Guajará-Mirim; deste, limitando com o referido lote, com os seguintes azimutes e distâncias: AZv 347º38'38" e 639,47 m; até o vértice Vt-25, AZv 343º47'40" e 325,17 m; até o vértice Vt-26, Azv 324º39'58" e 470,40 m; até o vértice Vt-27, AZv 317º01'44" e 1417,63 m; até o vértice Vt-28, AZv 221º44'08" e 185,67 m; até o vértice Vt-29, Azv 274º34'50" e 70,45 m;



até o vértice Vt-30, AZv 205°31'38" e 107,56 m ; até o vértice Vt-31, AZv 253°01'52" e 187,96 m; até o vértice Vt32, AZv 226°15'00" e 132,22 m; até o vértice Vt-33, AZv 185°05'41" e 79,08 m; até o vértice Vt34, AZv231°09'10" e 257,89 m; até o vértice Vt-35, AZv 201°47'24" e 1687,54 m; até o vértice Vt-36, AZv 213°19'55" e 132,17 m; até o vértice Vt37, AZv 108°32'04" e 687,69 m; até o vértice Vt-38, AZv 142°24'34" e 380,14 m; até o vértice Vt-39, AZv 105°04'03" e 64,28 m; até o vértice Vt-40, AZv 151°31'11" e 96,58 m; até o vértice Vt-41, AZv 65°25'03" e 59,45 m; até o vértice Vt-42, AZv 128°09'16" e 98,46 m; até o vértice Vt-43, Azv 202°01'501" e 172,10 m até o vértice Vt-44, AZv 135°46'40" e 495,32 m, até o vértice Vt-45 m; AZv 185°18'24" e 60,74 m; até o vértice Vt-46, Azv 142°14'04" e 103,20 m; até o vértice Vt-47, AZv 56°56'15" e 201,11 m; até o vértice Vt-48, AZv 75°44'39" e 238,24 m; até o vértice Vt-49, de coordenadas planas N 8551872.35 m e E 565562.88 m; deste, segue por um meandro abandonado, divisa das terras de terceiros numa distância de 1683,26 m; até o vértice Vt-50 de coordenadas planas N 8552450,00 m e E 566978,00 m; deste, segue com AZv 113°21'28" e distância de 436,88m; até o vértice Vt-51 de coordenadas planas N 8552280,00 m e E 567371,64 m, localizado na margem direita do Rio Guaporé; deste, segue pela citada margem no sentido da jusante, confrontado com a República da Bolívia, num percurso de 10258,00 m; até o vértice Vt-52 de coordenadas planas N 8553346,00 m e E 561596,00 m; deste, segue confrontando com terras de terceiros com os seguintes azimutes e distâncias: AZv 137°26'49", distância de 165,61 m; até o vértice Vt-53 AZv 64°33'13", distância de 435,22 m; até o vértice Vt-54, AZv 316°58'51", distância de 470,51 m; até o vértice Vt55, Azv 239°39'59", distância de 374,23 m; até o vértice Vt-56, situado na margem direita do Rio Guaporé; segue pela citada margem no sentido da jusante, confrontado com a República da Bolívia, num percurso de 22853,00 m; até o vértice Vt-57 de coordenadas planas N 8556194,00 m e E 547441,00 m; deste, segue confrontando com terras de terceiros com os seguintes azimutes e distâncias: AZv 12°40'08", distância de 1819,29 m; até o vértice Vt-58, AZv 297°03'44", distância de 2525,51 m; até o vértice Vt-59, Azv 194°43'36", distância de 1892,16 m; até o vértice Vt-60, de coordenadas planas N 8557288,00 m e E545110,00 m, situado na margem direita do Rio Guaporé; segue pela citada margem no sentido da jusante, confrontado com a República da Bolívia, num percurso de 7147,18 m, até o SAT-PN04 de coordenadas E- 543454,27, N-8561346,99; deste, segue com Azv 81°13'19,62", limitando com a reserva extrativista Pedras Negras, numa distância de 500,50 m, até o marco MPN163; AZv 359°40'13", limitando com a reserva extrativista Pedras Negras, numa distância de 12780,05 m; até o SAT-PN03 de coordenadas E-543575,17, N-8574203,18; deste, segue com de AZv 331°12'46" limitando com a Reserva Extrativista Pedras Negras, numa distância de 4230,86 m; até o vértice Vt-61, situado na margem esquerda do Rio Massaco; deste, segue pela referida margem no sentido da montante, confrontando com a Terra Indígena Rio Massaco, numa distância de 54936,00 m; até o vértice Vt-62, de coordenadas planas N 8582833.15 m e E 575874.88 m; deste, margeando a área pantanosa e confrontando com Terras de Terceiros, com os seguintes azimutes e distâncias: 180°21'57.50" e 2291,33 m; até o vértice Vt-63; AZv 135°52'50.15" e 811,58 m, até o vértice Vt-64; AZv 188°38'23.99" e 130,33 m; até o vértice Vt-65; Azv 249°00'57.67" e 422,39 m, até o vértice Vt-66; AZv 170°33'4.88" e 528,17 m; até o vértice Vt-67; AZv 202°59'42.45" e 608,58 m, até o vértice Vt-68; Azv 184°16'43.55" e 974,70 m; até o vértice Vt-69; AZv 156°27'32.41" e 959,39 m, até o vértice Vt-70; AZv 221°14'59.02" e 428,45 m; até o vértice Vt-71; AZv 179°20'32.73" e 243,71 m, até o vértice Vt-72; AZv 107°04'50.33" e 257,49 m; até o vértice Vt-73; Azv 163°22'19.73" e 1593,22 m, até o vértice Vt-74; AZv 141°06'49.34" e 561,38 m; até o vértice Vt-75, AZv 195°12'24.50" e 522,49 m, até o vértice Vt-76; AZv 130°01'28.69" e 1040,97 m; até o vértice Vt-77; AZv 179°13'46.28" e 832,00 m, até o vértice Vt78; AZv 167°19'43.19" e 433,53 m; até o vértice Vt-79; AZv 143°10'14.18" e 265,96 m, até o vértice Vt-80; AZv 127°45'57.06" e 187,52 m, até o vértice Vt-81; AZv 86°55'4.86" e 260,50 m, até o vértice Vt-82; AZv 62°57'11.41" e 800,81 m; até o vértice Vt-83; AZv 32°32'8.80" e 358,84 m, até o vértice Vt-84; Azv 8°26'37.60" e 715,00 m; até o vértice Vt-85; AZv 56°51'39" e 489,21 m, até o vértice Vt-86; AZv 44°23'46" e 403,79 m; até o vértice Vt-87; AZv 29°58'40" e 375,00 m, até o vértice Vt-88; AZv 347°57'13" e



375,26 m; até o vértice Vt89; AZv 97°27'54" e 603,67 m, até o vértice Vt-90; AZv 186°50'51" e 1011,17 m; até o vértice Vt-91; AZv 129°22'16" e 1155,85 m, até o vértice Vt92; AZv 69°28'15" e 707,90 m; até o vértice Vt-93; AZv 107°48'50" e 3147,00 m, até o vértice Vt-94; AZv 118°53'48" e 528,52 m; até o vértice Vt95; AZv 163°56'56" e 1417,76 m, até o vértice Vt-96; AZv 136°06'11" e 440,65 m; até o vértice Vt-97; AZv 159°52'57" e 1223,52 m, até o vértice Vt98; AZv 100°13'23" e 1528,87 m; até o vértice Vt-99; AZv 46°12'10" e 1673,32 m, na divisa dos lotes 08 (Fazenda Boa Esperança) e 09 (Fazenda Primorosa) da Gleba Massaco, até o vértice Vt-100, de coordenadas planas N 8569293,31 m e E 589416,14 m, localizado na margem direita da estrada que dá acesso à Porto Rolim do Guaporé; deste, segue pela estrada sentido Porto Rolim do Guaporé, num percurso de 5469,00 m, até o vértice Vt-101, de coordenadas planas N 8564855,00 m e E 590861,00 m, localizado na margem direita do Rio Mequéns; deste segue pela referida margem no sentido da jusante, confrontando com o Parque Estadual de Corumbiara, num percurso de 20214,00 m, até o vértice Vt-102 de coordenadas planas N 8556082,00 m e E 581094,00 m, localizado no canto do Lote 01, Setor 21 da Gleba Massaco PF Guajará-Mirim; deste, segue margeando a área pantanosa, nas divisas dos Lote 01 e 02 Setor 21 da Gleba Massaco PF Guajará-Mirim, num percurso de 16806,00 m, até o vértice Vt-103 de coordenadas planas N 8566195,00 m e E 573129,53 m; deste, segue margeando a área pantanosa, nas divisas das Terras a Quem de Direito, num percurso 14827,00 m, até o vértice Vt-104 de coordenadas planas N 8559290,00 m e E 569008,00 m; deste, segue com AZv 127°57'26" na divisa das Terras a Quem de Direito, numa distância de 2661,48m, até o vértice Vt-01; início e fechamento deste polígono e, encerrando esta descrição perfazendo uma área de aproximadamente 89.617,2080 (oitenta e nove mil, seiscentos e dezessete hectares, vinte ares e oitenta centiares) e um perímetro de 266429,66 metros com as seguintes confrontações: ao Norte - com Terra Indígena Massaco; ao Sul - com o Parque Estadual de Corumbiara, com a Ilha Independência e com a República Federativa da Bolívia; a Leste - com o Parque Corumbiara e Terras a Quem de Direito e com lotes da Gleba Massaco, Setor Rolim de Moura do Guaporé; a Oeste - com a Resex Pedras Negras.

Parágrafo único. O subsolo da área descrita no caput integra os limites do Parque Estadual Ilha das Flores.

Art. 5º. Fica criado o Parque Estadual Abaitará, com área de aproximadamente 152,0003 hectares, localizado no Município de Pimenta Bueno, no Estado de Rondônia, com o objetivo de proteger a diversidade biológica e possibilitar a realização de pesquisas científicas, o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, recreação e o turismo.

Art. 6º. O Parque Estadual Abaitará apresenta os seguintes limites e confrontações: inicia-se a descrição deste perímetro no vértice M-132A, de coordenadas N= 8704631,3078 m e E= 665354,0398 m, Datum SIRGAS 2000 com Meridiano Central-63; deste, segue com azimute 91°18'32" pela divisa do Lote 01A (desmembrado), do Parque Natural Municipal de Pimenta Bueno, numa distância de 1857,60 m, até o vértice M-131A, de coordenadas N= 8704588,8758m e E= 667211,1598 m; deste, segue confrontando com o Lote 32 da Gleba 05 com azimute de 180°15'25" e distância de 817,94 m, até o vértice M-131B, de coordenadas N=8703770,9438m e E= 667207,4898m; deste, segue confrontando com a Reserva Legal do Lote 01B, com azimute de 271°18'14" e distância de 1850,35 m; até o vértice M-132B, de coordenadas N=8703813,0488 m e E=665357,6198 m; deste, segue confrontando com o Lote 01A (desmembrado) do Parque Natural Municipal de Pimenta Bueno, com azimute de 359°44'58" e distância de 818,26 m; até o vértice M-132A, início e fechamento deste perímetro, encerrando esta descrição perfazendo uma área de aproximadamente 152,0003 ha e um perímetro de 5344,15 metros com as seguintes confrontações: ao Norte - com o Lote 01A (desmembrado) do Parque Natural Municipal de Pimenta Bueno; ao Sul - com a Reserva Lega do Lote 01B; a Leste - com o Lote 36 da Gleba 05; a Oeste - com o Lote 01A (desmembrado) do Parque



Natural Municipal de Pimenta Bueno.

Parágrafo único. O subsolo da área descrita no caput integra os limites do Parque Estadual Abaitará.

Art. 7º. Fica criada a Reserva de Desenvolvimento Sustentável Bom Jardim, com área de aproximadamente 1.678,4981 hectares, localizada no Município de Porto Velho, no Estado de Rondônia, com o objetivo básico de preservar a natureza e, ao mesmo tempo, assegurar as condições e os meios necessários para a reprodução e a melhoria dos modos e da qualidade de vida e exploração dos recursos naturais das populações tradicionais, bem como valorizar, conservar e aperfeiçoar o conhecimento e as técnicas de manejo do ambiente desenvolvidos por essas populações.

Art. 8º. A Reserva de Desenvolvimento Sustentável Bom Jardim apresenta os seguintes limites e confrontações: inicia-se a descrição deste perímetro partindo do Vértice CB7_M_0670 com as coordenadas UTM de N 9060397.35 m e E 425892.66 m, Datum SIRGAS 2000 com Meridiano Central -63, limitando com a Floresta Estadual de Rendimento Sustentado Rio Madeira B, com o azimute plano de 118º54'41.68" e distância de 4497.84 m, até o Vértice CB7_M_0679; deste, segue com coordenadas UTM de N 9058222.83 m e E 429829.92 m limitando com a Unidade de Proteção Integral Federal Estação Ecológica do Cuniã II, com o azimute plano de 193º16'46.25" e distância de 441.26 m, até o vértice CB7_V_1200, de coordenadas UTM N 9057793.37 m e E 429728.56 m; deste, segue com azimute plano de 244º48'2.38" e distância de 170.75 m, até o vértice CB7_V_1201, nas coordenadas UTM de N 9057720.67 m e E 429574.06 m; deste, segue com os seguintes azimute plano e distância: 189º15'52.28" e 171.44 m, até o vértice CB7_V_1202, de coordenadas N 9057551.47 m e E 429546.46 m; deste, segue com os seguintes azimute plano e distância: 184º08'22.32" e 325.55 m, até o vértice CB7_V_1203, de coordenadas N 9057226.77 m e E 429522.96 m; deste, segue com os seguintes azimute plano e distância: 186º39'22.23" e 162.19 m, até o vértice CB7_V_1204, de coordenadas N 9057065.67 m e E 429504.16 m; deste, segue com os seguintes azimute plano e distância: 213º13'2.54" e 80.68, até o vértice CB7_V_1205, de coordenadas N 9056998.17 m e E 429459.96 m; deste, segue com os seguintes azimute plano e distância: 192º55'49.98" e 120.66 m, até o vértice CB7_V_1206, de coordenadas N 9056880.57 m e E 429432.96 m; deste, segue com os seguintes azimute plano e distância: 174º01'59.22" e 177.96 m, até o vértice CB7_V_1207, de coordenadas N 9056703.57 m e E 429451.46 m; deste, segue com os seguintes azimute plano e distância: 126º37'41.07" e 156.38 m, até o vértice CB7_V_1208, de coordenadas N 9056610.27 m e E 429576.96 m; deste, segue com os seguintes azimute plano e distância: 91º25'55.53" e 164.05 m, até o vértice CB7_V_1209, de coordenadas N 9056606.17 m e E 429740.96m; deste, segue com os seguintes azimute plano e distância: 133º32'5.16" e 174.22m, até o vértice CB7_V_1210, de coordenadas N 9056486.17 m e E 429867.26m; deste, segue com os seguintes azimute plano e distância: 198º58'21.69" e 74.13 m, até o vértice CB7_V_1211, de coordenadas N 9056416.07 m e E 429843.16 m; deste, segue com os seguintes azimute plano e distância: 205º15'58.33" e 224.92m, até o vértice CB7_V_1212, de coordenadas N 9056212.67m e E 429747.16 m; deste, segue com os seguintes azimute plano e distância: 237º27'34.04" e 76.04 m, até o vértice CB7_V_1213, de coordenadas N 9056171.77m e E 429683.06 m; deste, segue confrontando com os seguintes azimute plano e distância: 216º27'21.48" e 166.10, até o vértice CB7_V_1214, de coordenadas N 9056038.17 m e E 429584.36 m; deste, segue com os seguintes azimute plano e distância: 165º12'43.17" e 131.25, até o vértice CB7_V_1215, de coordenadas N 9055911.27 m e E 429617.86 m; deste, segue com os seguintes azimute plano e distância: 206º17'8.63" e 220.17, até o vértice CB7_V_1216, de coordenadas N 9055713.87m e E 429520.36 m; deste, segue com os seguintes azimute plano e distância: 178º06'22.42" e 124.07; até o vértice CB7_V_1217, de coordenadas N 9055589.87 m e E 429524.46 m; deste, segue com os seguintes azimute plano e distância: 159º14'18.08" e 104.38; até o vértice CB7_V_1218, de coordenadas



N 9055492.27 m e E 429561.46 m; deste, segue com os seguintes azimute plano e distância: 92°23'52.15" e 100.39; até o vértice CB7_V_1219, de coordenadas N 9055488.07 m e E 429661.76 m; deste, segue com os seguintes azimute plano e distância: 153°26'5.79" e 47.85; até o vértice CB7_V_1220, de coordenadas N 9055445.27 m e E 429683.16 m; deste, segue com os seguintes azimute plano e distância: 104°00'58.76" e 69.78; até o vértice CB7_V_1221, de coordenadas N 9055428.37 m e E 429750.86 m; deste, segue com os seguintes azimute plano e distância: 152°01'41.43" e 123.87; até o vértice CB7_V_1222, de coordenadas N 9055318.97 m e E 429808.96 m; deste, segue com os seguintes azimute plano e distância: 90°17'31.45" e 117.70; até o vértice CB7_V_1223, de coordenadas N 9055318.37 m e E 429926.66 m; deste, segue com os seguintes azimute plano e distância: 143°33'58.29" e 186.57; até o vértice CB7_V_1224, de coordenadas N 9055168.27 m e E 430037.46 m; deste, segue com os seguintes azimute plano e distância: 144°41'53.24" e 437.81; até o vértice CB7_V_1225, de coordenadas N 9054810.97 m e E 430290.46 m; deste, segue com os seguintes azimute plano e distância: 84°28'31.25" e 254.48; até o vértice CB7_V_1226, de coordenadas N 9054835.47 m e E 430543.76 m; deste, segue com os seguintes azimute plano e distância: 117°43'9.26" e 230.90; até o vértice CB7_V_1227, de coordenadas N 9054728.06 m e E 430748.17 m; deste, segue com os seguintes azimute plano e distância: 114°31'20.20" e 242.14; até o vértice CB7_V_1228, de coordenadas N 9054627.56 m e E 430968.47 m; deste, segue com os seguintes azimute plano e distância: 171°05'43.89" e 74.30; até o vértice CB7_V_1229, de coordenadas N 9054554.16 m e E 430979.97 m; deste, segue com os seguintes azimute plano e distância: 179°17'6.10" e 120.21; até o vértice CB7_V_1230, de coordenadas N 9054433.96 m e E 430981.47 m; deste, segue com os seguintes azimute plano e distância: 130°41'41.99" e 165.79; até o vértice CB7_V_1231, de coordenadas N 9054325.86 m e E 431107.17 m; deste, segue com os seguintes azimute plano e distância: 151°15'1.19" e 312.07; até o vértice CB7_V_1232, de coordenadas N 9054052.26m e E 431257.27m; deste, segue com os seguintes azimute plano e distância: 137°34'29.91" e 140.08; até o vértice CB7_V_1233, de coordenadas N 9053948.86 m e E 431351.77 m; deste, segue com os seguintes azimute plano e distância: 135°59'4.59" e 222.21; até o vértice CB7_V_1234, de coordenadas N 9053789.06 m e E 431506.17 m; deste, segue com os seguintes azimute plano e distância: 167°01'23.95" e 95.75; até o vértice CB7_V_1235, de coordenadas N 9053695.76 m e E 431527.67 m; deste, segue com os seguintes azimute plano e distância: 126°57'15.43" e 108.62; até o vértice CB7_V_1236, de coordenadas N 9053630.46 m e E 431614.47 m; deste, segue com os seguintes azimute plano e distância: 123°01'54.06" e 54.33; até o vértice CB7_M_0681, de coordenadas N 9053600.84 m e E 431660.02 m; deste, segue confrontando com os seguintes azimute plano e distância: 226°28'35.83" e 432.49; até o vértice CB7_M_0682, de coordenadas N 9053303.01 m e E 431346.43 m; deste, segue confrontando com o LOTE 02 os seguintes azimute plano e distância: 221°26'19.86" e 657.62; até o vértice CB7_M_0683, de coordenadas N 9052810.02 m e E 430911.20 m; situado no limite do Rio Madeira; deste, segue confrontando com o Rio Madeira, com os seguintes azimute plano e distância: 314°08'23.65" e 508.61; até o vértice CB7_P_0024, de coordenadas N 9053164.22 m e E 430546.20 m; deste, segue com os seguintes azimute plano e distância: 320°16'26.74" e 291.41; até o vértice CB7_P_0025, de coordenadas N 9053388.35 m e E 430359.95 m; deste, segue com os seguintes azimute plano e distância: 309°53'50.65" e 1198.95; até o vértice CB7_P_0026, de coordenadas N 9054157.37 m e E 429440.13 m; deste, segue com os seguintes azimute plano e distância: 317°11'14.34" e 707.73; até o vértice CB7_P_0027, de coordenadas N 9054676.54 m e E 428959.15 m; deste, segue com os seguintes azimute plano e distância: 320°05'25.54" e 724.70; até o vértice CB7_P_0028, de coordenadas N 9055232.43 m e E 428494.20 m; deste, segue com os seguintes azimute plano e distância: 310°00'59.26" e 497.24; até o vértice CB7_P_0029, de coordenadas N 9055552.16 m e E 428113.39m; deste, segue com os seguintes azimute plano e distância: 294°07'22.76" e 599.45; até o vértice CB7_P_0030, de coordenadas N 9055797.15 m e E 427566.29 m; deste, segue com os seguintes azimute plano e distância: 306°17'24.11" e 833.95; até o vértice CB7_P_0031, de coordenadas N 9056290.74 m e E 426894.10 m; deste, segue com os



seguintes azimute plano e distância: 282°24'47.13" e 1026.42; até o vértice CB7_M_0684, de coordenadas N 9056511.38 m e E 425891.67 m; situado no limite do Título Definitivo Mutuns; deste, segue confrontando com o Título Definitivo Mutuns, com os seguintes azimute plano e distância: 0°00'52.48" e 3885.97; até o vértice CB7_M_0670, situado no limite da Floresta Estadual de Rendimentos Sustentado Rio Madeira B, de coordenadas N 9060397.35 m e E 425892.66 m, encerrando esta descrição perfazendo uma área de aproximadamente 1.678,4981 (mil, seiscentos e setenta e oito hectares, quarenta e nove ares e oitenta e um centiares) e um perímetro de 22242.30 metros.

Parágrafo único. O subsolo da área descrita no caput integra os limites da Reserva de Desenvolvimento Sustentável Bom Jardim.

Art. 9º Fica criada a Reserva de Desenvolvimento Sustentável Limoeiro, com área de aproximadamente 18.020,31 hectares, localizada no Município de São Francisco do Guaporé, no Estado de Rondônia, com o objetivo básico de preservar a natureza e, ao mesmo tempo, assegurar condições e meios necessários para a reprodução e a melhoria dos modos e da qualidade de vida e exploração dos recursos naturais das populações tradicionais, bem como valorizar, conservar e aperfeiçoar o conhecimento e as técnicas de manejo do ambiente desenvolvidos por essas populações.

Art. 10. A Reserva de Desenvolvimento Sustentável Limoeiro apresentados seguintes limites e confrontações constantes do Anexo III e mapa do Anexo IV da presente Lei. Parágrafo único. O subsolo da área descrita no caput integra os limites da Reserva de Desenvolvimento Sustentável Limoeiro.

Art. 11. Fica criada a Reserva de Fauna Pau D'Óleo, com de área de 10.463,8200 hectares, localizada no Município de São Francisco do Guaporé, no Estado de Rondônia, com o objetivo de proteger a diversidade biológica de populações animais de espécies nativas, terrestres ou aquáticas, residentes ou migratórias, adequadas para estudos técnico científicos sobre o manejo econômico sustentável de recursos faunísticos.

Art. 12. A Reserva de Fauna Pau D'Óleo apresenta os seguintes limites e confrontações: inicia-se a descrição deste perímetro no vértice M-1, de coordenadas N= 8610174,42 m e E= 473359,00 m, Datum SIRGAS 2000 com Meridiano Central-63; deste, segue com azimute 89°57'28" pela divisa com a Rebio Guaporé, numa distância de 15894,20 m, até o vértice M-2, de coordenadas N= 8610186,09 m e E= 4892253,25 m; deste, segue sentido jusante pelo Rio Branco com vários azimutes, confrontando com a Resex Pedras Negras, numa distância de 14422,00 m, até o vértice M-3, na foz com o Rio Guaporé, de coordenadas N= 8603137,44 m e E= 486085,05 m; deste, segue pela margem direita do Rio Guaporé sentido jusante com vários azimutes e distância de 24862,00 m; até o vértice M-4, de coordenadas N= 8600470,22 m e E= 473367,93 m; deste, segue confrontando pela divisa com a Rebio Guaporé, com azimute de 359°56'50" e distância de 9704,20 m; até o vértice M-1, início e fechamento deste perímetro, encerrando esta descrição perfazendo uma área de aproximadamente 10.463,8200 (dez mil, quatrocentos e sessenta e três hectares e oitenta e dois ares) e um perímetro de 64882,40 metros.

Parágrafo único. O subsolo da área descrita no caput integra os limites da Reserva de Fauna Pau D'Óleo.

Art. 13. As unidades de conservação previstas nesta Lei Complementar são de posse e domínio públicos, não sendo permitida a titulação de terras a particulares em seu interior. Parágrafo único. Ficam declaradas de utilidade pública e interesse ecológico as áreas localizadas no interior das unidades de conservação previstas nesta Lei Complementar.



Art. 14. As unidades de conservação previstas nesta Lei Complementar serão administradas pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Ambiental - SEDAM, que adotará as medidas necessárias a seu efetivo controle, proteção e implantação.

Art. 15. O proprietário ou possuidor de imóvel rural localizado nas áreas desafeta das 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.

Art. 16. O Poder Executivo estadual proverá a Reserva Extrativista JaciParaná dos serviços públicos básicos de saúde e educação e apoiará a comunidade tradicional local no desenvolvimento de suas atividades extrativistas.

Art. 17. Revogam-se: I – o artigo 8º-A da Lei Complementar nº 633, de 13 setembro de 2011, que “Dispõe sobre a exclusão de áreas da Estação Ecológica Estadual Serra Três Irmãos, da Área de Proteção Ambiental Rio Madeira, da Floresta Estadual de Rendimento Sustentado do Rio Vermelho - C e da Reserva Extrativista Jacy Paraná e destina tais áreas para formação do lago artificial da barragem da Usina Hidrelétrica de Santo Antônio.”, com redação dada pela Lei Complementar nº 974, de 16 de abril de 2018, que “Altera dispositivos da Lei Complementar nº 633, de 13 de setembro de 2011, que ‘Dispõe sobre a exclusão de áreas da Estação Ecológica Estadual Serra Três Irmãos, da Área de Proteção Ambiental Rio Madeira, da Floresta Estadual de Rendimento Sustentado do Rio Vermelho – C e da Reserva Extrativista Jacy-Paraná e destina tais áreas para formação do lago artificial da barragem da Usina Hidrelétrica de Santo Antônio.’, para conformação do lago artificial da barragem da Usina Hidrelétrica de Santo Antônio e otimização da geração do potencial elétrico”; e II - a Lei nº 1.146, de 12 de dezembro de 2002, que “Altera os limites com exclusão e ampliação da superfície do Parque Estadual de Guajará-Mirim, criado pelo Decreto nº 4575, de 23 de março de 1990, e dá outras providências”.

Art. 18. Fica o Poder Executivo autorizado a editar os atos normativos necessários ao fiel cumprimento desta Lei Complementar.

Art. 19. Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Pois bem. O crescimento da degradação do meio ambiente em escala mundial, notadamente, o natural, afetando a qualidade de vida das pessoas e colocando em risco as gerações futuras, fez surgir a necessidade de maior tutela dos recursos ambientais.

A partir dos anos 60 do século passado, os países começaram a editar leis mais rígidas na busca pela proteção ao meio ambiente. O marco mundial foi a Conferência de Estocolmo (Suécia), realizada em 1972, promovida pela ONU, onde se alertou quanto ao risco à existência humana trazidos pela degradação excessiva.



Nesse cenário, começaram a surgir as constituições “verdes”, que elevaram a proteção ambiental a nível constitucional.

Sob essa visão ético-ambiental, a Constituição Federal de 1988 assegurou a todos, em seu art. 225, *caput*, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e impôs ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Em consonância com a norma constitucional supracitada, a Constituição do Estado de Rondônia, no art. 218 dispõe que: “*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.*”

A Carta Magna, em seu art. 225, §1º, elencou condutas a serem adotadas pelo Poder Público, a fim de assegurar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, tais como a de definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente por meio de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção.

A Política Nacional do Meio Ambiente, instituída pela Lei 6.938/81, em seu art. 9º, inc. VI, definiu como um de seus instrumentos “*a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas*”.

Indubitável que o legislador constituinte reconheceu expressamente o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado de terceira dimensão, pois coletivo, transindividual, com aplicabilidade imediata, como condição indispensável à concretização da dignidade da pessoa humana.

Lado outro, a Carta Magna, em seu art. 3º, define como objetivos fundamentais da República: a construção de uma sociedade livre justa e solidária; a garantia do desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza e a marginalização e a redução das desigualdades sociais e a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Entretanto, a Constituição também preconiza que a Ordem Econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por finalidade assegurar existência digna a todos, conforme os ditames da justiça social, tendo como um de seus princípios a defesa do meio ambiente (art. 170, inc.VI).

Extrai-se dos citados dispositivos o princípio do desenvolvimento sustentável, que encontra expressa previsão do Princípio 04 da Declaração do Rio: “*Para se alcançar um desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental deve constituir parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada separadamente*”.

De acordo com o Relatório Brundtland, elaborado pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente, desenvolvimento sustentável é o que satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades.

Nesse viés, é necessário que haja um equilíbrio entre a busca pelo desenvolvimento nacional e a defesa do meio ambiente.



É consabido que não há direito fundamental absoluto. Nas hipóteses de colisão entre o meio ambiente ecologicamente equilibrado e outros direitos fundamentais, caso impossível a harmonização, tanto pode prevalecer um quanto o outro, dependendo das peculiaridades do caso concreto, o que é feito por meio da ponderação, com a aplicação da proporcionalidade e mediante argumentação.

Com efeito, não se vislumbra inconstitucionalidade na supressão ou alteração de espaços territoriais especialmente protegidos, haja vista que nem mesmo a Constituição veda essa alteração ou supressão, exigindo apenas que se faça mediante lei.

1. Da Violação ao Princípio da Vedação de Retrocesso Ambiental

Acerca deste princípio leciona Frederico Amado:

De acordo com este princípio, especialmente voltado para o Poder Legislativo, é defeso o recuo dos patamares legais de proteção ambiental, salvo temporariamente em situação calamitosa, pois a proteção ambiental deve ser crescente, não podendo retroagir, máxime quando os índices de poluição no Planeta Terra crescem a cada ano. (Amado, Frederico. Direito Ambiental -12ª ed. rev., atual e ampl – Salvador: Juspodvim, 2021).

De certo que o princípio da vedação do retrocesso ambiental não leva a concluir pela intangibilidade de determinada unidade de conservação, mas impede a redução dos patamares legais de proteção ambiental de forma ampla e generalizada, diminuindo a proteção do sistema ecológico.

A propósito:

Ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 22, caput e §§ 5º e 6º, da Lei nº 9.985/2000. Criação e modificação de unidades de conservação por meio de ato normativo diverso de lei. Ofensa ao art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal. Não ocorrência. Improcedência da ação. **1. A proteção do meio ambiente e a preservação dos biomas é obrigação constitucional comum a todos os entes da Federação (art. 23, VI e VII, CF/88). Para tanto, a Lei Fundamental dota o Poder Público dos meios necessários à consecução de tais fins, incumbindo-o, inclusive, da atribuição de definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, conforme estabelece o art. 225, § 1º, inciso III, da Constituição.** 2. Constitucionalidade do art. 22, caput, da Lei nº 9.985/2000. A dicção do texto constitucional não provoca maiores problemas quanto à definição de ato normativo apto à instituição/criação de espaços territorialmente protegidos, dentre os quais se pode destacar as unidades de conservação regulamentadas pela Lei nº 9.985/2000. Tendo a Carta se referido à reserva de legislação somente como requisito de modificação ou supressão de unidade de conservação, abriu margem para que outros atos do Poder Público, além de lei em sentido estrito, pudessem ser utilizados como mecanismos de instituição de espaços ambientais protegidos. Precedentes. 3. A teor do art. 225, § 1º, inciso III, da Constituição Federal, a alteração e a supressão de espaços territoriais especialmente protegidos somente são permitidas por intermédio de lei. A finalidade da Carta Magna, ao fixar a reserva de legalidade, deve ser compreendida dentro do espírito de proteção ao meio ambiente nela insculpido. Somente a partir da teleologia do dispositivo constitucional é que se pode apreender seu conteúdo normativo. **Nesse sentido, a exigência de lei faz-se presente quando referida modificação implicar prejudicialidade ou retrocesso ao status de proteção já constituído naquela unidade de conservação, com o fito de coibir a prática de atos restritivos que não tenham a aquiescência do Poder Legislativo.** Se, para inovar no campo concreto e efetuar limitação ao direito à propriedade, a Constituição não requisitou do Poder Público a edição de lei, tanto mais não o faria para simples ampliação territorial ou modificação do regime de uso aplicável à unidade de conservação, a fim de conferir a ela superior salvaguarda (de proteção parcial para proteção integral). Por essa razão, não incidem em inconstitucionalidade as hipóteses mencionadas nos §§ 5º e 6º do art. 22 da Lei nº 9.985/2000, as quais dispensam a observância da reserva legal para os casos de alteração das unidades de



conservação, seja mediante transformação da unidade de conservação do grupo de Uso Sustentável para o grupo de Proteção Integral, seja mediante a ampliação dos limites territoriais da unidade, desde que sem modificação de seus limites originais, exceto pelo acréscimo proposto. 4. Ação direta julgada improcedente. (ADI 3646, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 20/09/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-262 DIVULG 29-11-2019 PUBLIC 02-12-2019).

Inexistindo ofensa ao núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente, a lei que extingue unidade de conservação, por si só, não viola a Constituição Federal.

Dito isso, passo à análise do Projeto de Lei Complementar n. 80/2020 de autoria do Chefe do Poder Executivo, bem como o processo legislativo que culminou na aprovação da Lei Complementar Estadual n. 1.089, de 20 de maio de 2021.

1.1 Da Alteração dos Limites da Reserva Extrativista de Jaci-Paraná e do Parque Estadual de Guajará-Mirim (arts. 1º e 2º da Lei Complementar Estadual n. 1.089/2021)

Concretizando o mandamento constitucional, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC, regido pela Lei 9.985, de 18 de julho de 2000, estabeleceu critérios e normas para a criação, implantação e gestão de unidades de conservação.

A mencionada lei define como unidade de conservação o “*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*”.

As unidades de conservação subdividem-se em dois grupos:

a) de Proteção Integral (Estação Ecológica; Reserva Biológica; Parque Nacional; Monumento Natural; Refúgio de Vida Silvestre), cujo objetivo é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais e;

b) de Uso Sustentável (Área de Proteção Ambiental; Área de Relevante Interesse Ecológico; Floresta Nacional; Reserva Extrativista; Reserva de Fauna; Reserva de Desenvolvimento Sustentável; e Reserva Particular do Patrimônio Natural) cujo objetivo é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais.

Quanto às Reservas Extrativistas, dispõe o art. 18 da Lei 9.985/2000:

Art. 18. A Reserva Extrativista é uma área utilizada por populações extrativistas tradicionais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais 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.

§ 1º A Reserva Extrativista é de domínio público, com uso concedido às populações extrativistas tradicionais conforme o disposto no art. 23 desta Lei e em regulamentação específica, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei.

§ 2º A Reserva Extrativista será gerida por um Conselho Deliberativo, presidido pelo órgão responsável por sua



administração e constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e das populações tradicionais residentes na área, conforme se dispuser em regulamento e no ato de criação da unidade.

§ 3º A visitação pública é permitida, desde que compatível com os interesses locais e de acordo com o disposto no Plano de Manejo da área.

§ 4º A pesquisa científica é permitida e incentivada, sujeitando-se à prévia autorização do órgão responsável pela administração da unidade, às condições e restrições por este estabelecidas e às normas previstas em regulamento.

§ 5º O Plano de Manejo da unidade será aprovado pelo seu Conselho Deliberativo.

§ 6º São proibidas a exploração de recursos minerais e a caça amadorística ou profissional.

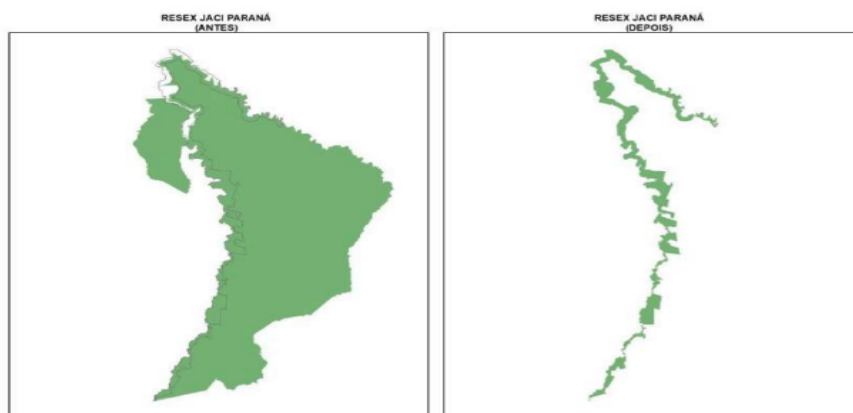
§ 7º A exploração comercial de recursos madeireiros só será admitida em bases sustentáveis e em situações especiais e complementares às demais atividades desenvolvidas na Reserva Extrativista, conforme o disposto em regulamento e no Plano de Manejo da unidade.

No âmbito estadual, a Lei n. 1.144, de 12 de dezembro de 2002, instituiu o Sistema Estadual de Unidades de Conservação, reproduzindo em seu art. 16, o disposto na Lei Nacional quanto à finalidade da Reserva Extrativista.

A Reserva Extrativista de Jaci-Paraná é uma unidade de conservação de uso sustentável, criada pelo Decreto n. 7.335, de 11 de janeiro de 1996.

Antes da lei impugnada, a reserva possuía uma área de 191.324,31 hectares. A proposta do Projeto de Lei apresentada pelo Chefe do Poder Executivo previa a desafetação de 146.139,4440 hectares, reduzindo a área para 45.184,87 hectares. Contudo, o projeto sofreu alteração no Parlamento, sendo aprovada a desafetação de 168.627,26 hectares, remanescendo 22.697 hectares de Reserva.

Segue mapa demonstrativo da significativa redução da Reserva Extrativista Jaci-Paraná, constante da Consulta n. 35/2021/PGE-PAMB (ID 12319715 – pp. 160/175 e ID p. 1/7).



Quar

consistem em unidades de conservação de proteção integral, consoante o disposto no art. 11, *caput*, da Lei 9.985/2000, sua função

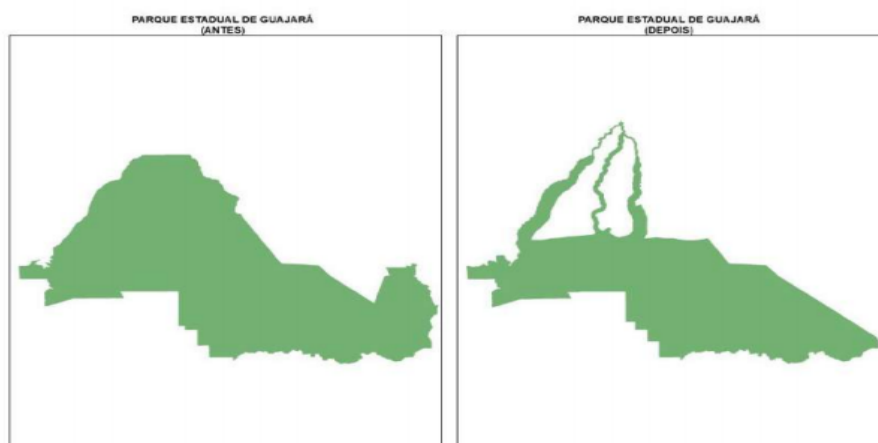


primordial é, em síntese, preservar ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, não se admitindo qualquer tipo de ocupação, exceto para a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento das atividades de educação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico, mediante prévia autorização do Poder Público.

Essa unidade de conservação foi disciplinada no art. 11 da Lei Estadual n. 1.144/2002, a qual dispôs: “*O Parque Estadual é um 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*”.

O Parque Estadual de Guajará-Mirim, unidade de conservação de proteção integral, criada pelo Decreto n. 4.575, de 23 de março de 1990, possuía área de 216.567,68 hectares. O Projeto de Lei apresentado pelo Chefe do Poder Executivo propôs a desafetação de 9.419,41 hectares. Contudo, a Assembleia Legislativa aprovou a desafetação de 50.532,97 hectares remanescendo 166.034,70 hectares da área da unidade de conservação.

Confira-se o mapa demonstrativo da significativa redução da Parque Estadual de Guajará-Mirim (ID 12319715 – pp. 160/175 e ID p. 1/7):



norma impugnada tenha criado outras cinco unidades de conservação, totalizando 120.103,62 hectares, houve supressão de 219.160,23 hectares, resultando num passivo ambiental de 99.056,60 hectares, conforme demonstra o Parecer n.45/2021/SEDAM-CUC (ID. 12319715 – p. 157):

ANEXO IV



não se trata de “efetiva compensação”, como afirma o Poder Legislativo.

A Reserva de Desenvolvimento Sustentável Limoeiro, Reserva de Fauna Pau D’Óleo, Parque Estadual Abaitará, Parque Estadual Ilha das Flores, Reserva de Desenvolvimento Sustentável Bom Jardim foram criadas por decreto do chefe do Poder Executivo no ano de 2018.

Contudo, no mesmo ano, a Assembleia Legislativa aprovou a Lei Complementar Estadual n. 999/2018, extinguindo dez unidades de conservação, dentre elas, as cinco novamente criadas na lei ora impugnada.

Cumpra salientar que o Procurador-Geral de Justiça ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade em face da Lei Complementar n. 999/2018, que tramita neste Tribunal sob o n. 0800922-58.2019.8.22.0000, pleiteando o reconhecimento da inconstitucionalidade da mencionada norma.

Ainda que assim não fosse, conforme constatado pelo órgão ambiental, as áreas ofertadas para compensação não apresentam os atributos únicos – vegetação, fauna, beleza cênica *etc*, da Reserva Extrativista de Jaci-Paraná e do Parque Estadual de Guajará-Mirim.

Não se trata de apenas compensar “área”, sendo imprescindível a realização de estudos técnicos, a fim de se constatar se a área apresenta os mesmos atributos que justificaram a criação do Parque Estadual de Guajará-Mirim, o que não ocorreu no caso.

Soma-se a tudo isso, a importância da localização das unidades de conservação que formam um corredor ecológico entre as terras indígenas, o que torna relevante a sua manutenção.

Veja-se:

Corredores ecológicos são “porções de ecossistema naturais ou seminaturais, que ligam unidades de conservação, possibilitando entre elas o fluxo de genes e o movimento da biota, facilitando a dispersão de espécies e a recolonização de áreas degradadas, bem como a manutenção de populações que demandem para a sua sobrevivência de áreas com extensão maior do que aquela das unidades individuais”. (Amado, Frederico. Direito Ambiental -12ª ed. rev., atual e ampl – Salvador: Juspodvím, 2021).

Veja-se a relevância da das unidades de conservação, que interliga terras indígenas (Consulta n. 35/2021/PGe-PAMB (ID 12319715 – pp. 160/175 e ID pp. 1/7):

1.2 Do Comprometimento dos Atributos que Justificaram a Criação das Unidades de Conservação

Colaciona-se o Parecer Técnico n. 45/2021/SEDAM-CUC, da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Ambiental – SEDAM, quanto à consulta formulada pela Casa Civil acerca da redução da Reserva Extrativista Jaci-Paraná e do Parque Estadual de Guajará-Mirim:



[...] Apesar da inexistência de estudos técnicos relativos à desfetação pretendida, **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.** Isso porque, além de praticamente extinguir a Reserva Extrativista Jaci-Paraná e desfetar 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 – pp. 154/157) (Grifo não original).

Ressalto que a Carta Magna veda a supressão ou a alteração de espaços territoriais que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção.

Considerando a função da Reserva Extrativista, que é proteger os recursos naturais necessários à subsistência das populações tradicionais, indiscutível que a alteração nos limites definidos na lei questionada comprometeu a integridade dos atributos que justificam a sua proteção, haja vista que reduziu cerca de 88% da unidade de conservação.

Conforme o constatado no parecer do órgão ambiental, a redução significativa do Parque Estadual, assim como ocorre em relação a Reserva Extrativista, compromete a manutenção dos atributos que justificaram a proteção da unidade de conservação.

Assim, as alterações promovidas pela Lei Complementar estadual n. 1.089, de 20 de maio de 2021, importaram diminuição da proteção dos ecossistemas abrangidos pelas unidades de conservação por ela atingidas, acarretando ofensa ao princípio da proibição de retrocesso socioambiental, pois atingiram o núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado previsto no art. 225 da Constituição Federal.

2. Da Violação aos Princípios da Precaução e da Prevenção

Ainda quanto ao Parecer Técnico n. 45/2021/SEDAM-CUC supracitada, destaco:

[...] No caso, a perfeita compreensão dos impactos da desfetação pretendida na Reserva Extrativista Jaci-Paraná e no Parque Estadual de Guajará-Mirim somente seria possível mediante a realização de estudos técnicos, os quais deveriam, no mínimo: 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). A proposta de desfetação aprovada pela Assembleia Legislativa, porém, não foi objeto de nenhum estudo técnico." (ID 12319715 – pp. 154/157).

Consoante o princípio da prevenção, havendo base científica para prever os danos ambientais decorrentes de determinada atividade lesiva ao meio ambiente, deve-se impor condicionantes ao causador do dano, a fim de mitigar ou elidir os prejuízos ambientais.

Pelo princípio da precaução, inexistindo certeza científica quanto aos efetivos danos e sua extensão, mas havendo base científica razoável fundada em juízo de probabilidade não remoto da sua potencial ocorrência, ambientais sérios ou



irreversíveis, o causador do dano deve ser compelido a adotar medidas de precaução para elidir ou reduzir os riscos ambientais para a população.

Com fulcro nos princípios da precaução e da prevenção, a norma que reduz significativa área de proteção especialmente protegida deve se basear em estudos técnicos, a fim de diminuir ou eliminar os prejuízos ambientais.

Não se olvide que a Constituição Federal impõe ao Poder Público o dever de defender e preservar o meio ambiente, preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade; proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade, dentre outros.

A norma constitucional é reproduzida na Constituição do Estado de Rondônia:

Art. 219. É dever do Poder Público, através de organismos próprios e colaboração da comunidade:

[...]

VI - exigir a elaboração de estudos de impacto que permitam definir prioridades e alternativas na execução de projetos que possam causar danos ao meio ambiente;

Conclui-se das normas constitucionais supracitadas que qualquer projeto que possa ocasionar significativo impacto ao meio ambiente, deve ser precedido de estudos técnicos, sob pena de violação aos princípios da precaução e prevenção.

Não há dúvida de que a desafetação de 219.160,23 hectares das unidades de conservação importa em significativo impacto ambiental.

Embora o Parlamento alegue que foram realizados os estudos necessários, o órgão ambiental constatou em seu parecer a ausência dos estudos técnicos, a fim de mensurar os impactos da desafetação das unidades de conservação, mapear e identificar a população residente.

O que se juntou aos autos foram apenas os estudos sobre as unidades de conservação Parque Estadual Ilha das Flores, Reserva de Fauna Pau D'Óleo e Reserva Rio Machado, que inclusive foi suprimida quando da aprovação da Lei (ID. 12665695).

Em que pese os estudos realizados pela ASPRUMIN e outras Associações interessadas, estes não afastam o vício da norma impugnada, porquanto não foram realizados pelo órgão ambiental e não foram prévios ao Projeto de Lei.

A Lei Federal n. 9.985/2000, dispõe em seu art. 22, §2º, que a criação de uma unidade de conservação deve ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade, conforme se dispuser em regulamento.

Importante mencionar que a Lei Estadual n. 1.144/2002, que instituiu o Sistema Estadual de Unidades de Conservação – SEUC, determina que a desafetação somente poderá ser feita após estudos técnicos coordenados pelo gestor da Unidade de Conservação, e que justifiquem o interesse público, social ou ambiental.



Confira-se:

Art. 21. As unidades de conservação estaduais são criadas por ato do Poder Público, obedecidas as prescrições desta Lei.

§ 1º **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.

§ 2º No processo de consulta pública que trata o § 1º, o Poder Público é obrigado a fornecer informações adequadas e inteligíveis à população local e outras partes interessadas.

§ 6º 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**.

Art. 22. Quando existir um conjunto de unidades de conservação e outras áreas protegidas públicas ou privadas, constituindo um mosaico, a gestão deverá ser de forma integrada e participativa.

[...]

Art. 29. **As unidades de conservação estaduais ficam legalmente subordinadas ao órgão ambiental estadual competente**, assim como integram a estrutura básica deste, podendo submeter-se à modalidade de gestão direta e /ou compartilhada, conforme a conveniência e oportunidade administrativa.

Não há estudo específico quanto à área desafetada realizada pelo gestor da Unidade de Conservação, em clara desobediência ao previsto no art. 21, § 6º, da Lei Estadual n. 1.144/2002, art. 219 da Constituição do Estado e aos princípios da precaução e prevenção.

3. Da Violação ao Princípio da Participação Comunitária ou Cidadã ou Princípio Democrático

O Poder Público é obrigado a fornecer informações adequadas e inteligíveis à população local e a outras partes interessadas, conforme o disposto no art. 22, §3º, da Lei Federal n. 9.985/2000, bem como no art. 21, §§ 1º e 2º, da Lei Estadual n. 1.144/2002.

A consulta pública, verdadeiro exemplo de concretização do Princípio Democrático, tem finalidade de subsidiar a definição da localização, da dimensão e dos limites mais adequados para a unidade, consistindo em reuniões públicas ou, a critério do órgão ambiental competente, outras formas de oitiva da população local e de outras partes interessadas, devendo o órgão executor competente indicar, de modo claro e em linguagem acessível, as implicações para a população residente no interior e no entorno da proposta.

Atribuindo uma interpretação sistemática e protetiva do meio ambiente, o Supremo Tribunal Federal entendeu que a alteração dos limites de unidade de conservação também exige consulta popular. Confira-se:

Agravo regimental em mandado de segurança 2. Criação da Reserva Extrativista de Cassurubá/BA. 3. Alteração dos limites da



reserva após a realização das consultas públicas. Impossibilidade. **Interpretação sistemática do art. 22, § 6º, da Lei 9.985/2000 com o art. 5º, inciso III, cujo teor é claro ao afirmar que a comunidade deve participar efetivamente da criação, implantação e gestão da UC.** 3. Ausência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. 4. Agravo regimental não provido. (MS 28310 AgR, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 06/09/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-207 DIVULG 23-09-2019 PUBLIC 24-09-2019).

Não há informação nos autos quanto à consulta prévia realizada pelo órgão ambiental às populações tradicionais e a comunidade local afetada. E ainda que houvesse não se pode concluir que fora clara quanto aos impactos do projeto de lei, haja vista que não foi realizado estudo técnico para tanto.

Assim, imprescindível que a consulta pública fosse realizada a par dos estudos realizados quanto aos impactos da desafetação das unidades de conservação, a fim de possibilitar a população o acesso à informação de forma clara e prévia.

Para que se concretize a participação popular a consulta deve ser prévia, livre e informada, conforme art. 6º da Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais (OIT 69), ratificada pelo Brasil. Colaciona-se:

1. Ao aplicar as disposições da presente Convenção, os governos deverão:

a) consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente;

b) estabelecer os meios através dos quais os povos interessados possam participar livremente, pelo menos na mesma medida que outros setores da população e em todos os níveis, na adoção de decisões em instituições efetivas ou organismos administrativos e de outra natureza responsáveis pelas políticas e programas que lhes sejam concernentes;

c) estabelecer os meios para o pleno desenvolvimento das instituições e iniciativas dos povos e, nos casos apropriados, fornecer os recursos necessários para esse fim.

2. As consultas realizadas na aplicação desta Convenção deverão ser efetuadas com boa fé e de maneira apropriada às circunstâncias, com o objetivo de se chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas. (Grifo não original).

Nessa toada, não se pode considerar que a audiência pública realizada pelo Poder Legislativo, satisfaz as exigências do art. 22 da Lei 9.985/2000 e art. 21 da Lei 1.144/2002, haja vista que:

a) não foi realizada pelo órgão ambiental;

b) não foi prévia ao projeto de lei;

c) não houve estudo técnico para que a consulta fosse clara e informada quanto aos impactos ambientais.

Ressalta-se ainda que não houve a identificação das populações tradicionais afetadas pela alteração dos limites da Reserva.



Repetindo a norma prevista no art. 42 da Lei 9.985/2000, o art. 43 da Lei Estadual n. 1.144/2002 dispõe:

Art. 43. As populações tradicionais residentes em unidades de conservação, nas quais sua permanência não seja permitida, serão indenizadas ou compensadas pelas benfeitorias existentes e devidamente realocadas pelo Poder Público, em local e condições acordadas entre as partes.

§ 1º O Poder Público, por meio do órgão competente, priorizará o reassentamento das populações tradicionais a serem realocadas.

§ 2º Até que seja possível efetuar o reassentamento de que trata este artigo, serão estabelecidas normas e ações específicas destinadas a compatibilizar a presença das populações tradicionais residentes com os objetivos da unidade, sem prejuízo do modo de vida, das fontes de subsistência e dos locais de moradia destas populações, **assegurando-se a sua participação na elaboração das referidas normas e ações.**

§ 3º Na hipótese prevista no § 2º, as normas regulando o prazo de permanência e suas condições serão estabelecidas em regulamento.

Ora, a Reserva Extrativista de Jaci-Paraná foi reduzida em quase 90%, mas inexistente estudo quanto ao impacto ambiental, para se verificar a necessidade de indenização, compensação ou realocação da população tradicional.

4. Da Violação ao Princípio da Natureza Pública (ou obrigatoriedade) da Proteção Ambiental e Impossibilidade de Invocação da Teoria do Fato Consumado.

Depreende-se da Mensagem n. 204, de 08 de setembro de 2020, que o Chefe do Poder Executivo justifica o projeto de lei nos crescentes conflitos fundiários ocorrido nas unidades de conservação, bem como na degradação ambiental já constada e ainda na existência de aproximadamente 120 mil cabeças de gado nas unidades de conservação. Veja-se:

[...] Como de conhecimento de Vossas Excelências, a Reserva Extrativista de Jaci-Paraná é uma Unidade Conservação de uso sustentável, criada pelo Decreto nº 7.335, de 11 de janeiro de 1996, sua criação ocorreu no contexto da estratégia do governo estadual de expandir as áreas protegidas em todo o território rondoniense, durante a década de 1990, e que a implementação dessa Unidade de Conservação, atualmente, encontra-se a cargo da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Ambiental -SEDAM.

Assim, a referida Unidade de Conservação foi criada como espaço territorial destinado à exploração auto sustentável e conservação dos recursos naturais renováveis, por população extrativista, porém, a Reserva Extrativista Jaci-Paraná tem sido, desde o início dos anos 2000, objeto de inúmeros conflitos fundiários, ocasionados, sobretudo, por ocupações ilegais ocorridas em razão da dificuldade do Poder Público em implementar Políticas de Proteção Ambiental.

Destaco que, atualmente, estima-se 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, o que impossibilita a regeneração natural da Reserva, em razão do alto grau de compactação do solo ocasionado pela carga excessiva de animais, ou seja, a área em questão já se encontra com o seu banco de sementes significativamente comprometido, tornando extremamente improvável a regeneração natural da sua vegetação nativa.



Outrossim, informo que as inúmeras ações de combate 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 comprometi (sic) significativamente a gestão dessa Unidade.

Destarte, a manutenção dos atuais limites da Reserva Extrativista Jaci-Paraná tende a impossibilitar sua real implantação e gestão por parte do Poder Público, razão pela qual justifica a urgência em adotar ações que possam solucionar, senão minimizar, os conflitos existentes na região e suas consequências ambientais, sociais e econômica.

De igual modo, o denominado Parque Estadual de Guajará-Mirim é um Unidade de Conservação de proteção integral, criada pelo Decreto nº 4.575, de 23 de março de 1990, cujos limites foram posteriormente definidos pela Lei 700, de 27 de dezembro de 1996, porém, com a edição da Lei nº 1.446, de 12 de dezembro de 2002, uma área de 4.906,5825 hectares, localizada ao norte do Parque Estadual de Guajará-Mirim, foi excluída de seus limites, ao mesmo tempo em que outra área de 14.325,9920 hectares, localizada a oeste da Unidade, localizada a oeste da Unidade, passou a integrar seus limites.

Ocorre que, a despeito de as alterações promovidas pela Lei 1.146, de 2002 terem acarretado um aumento de, aproximadamente 10 mil hectares na área do Parques Estadual de Guajará-Mirim, a área de 4.906,5825 hectares que fora excluída de seus limites é muito mais relevante para fins de preservação do que área acrescida, seja porque forma corredor ecológico com outras áreas igualmente protegidas (a exemplo da Terra Indígena Karipunas), seja porque se encontra em um local estratégico do ponto de vista da fiscalização ambiental.

Ademais, a área de 14.325,9920 hectares incluída pela Lei 1.146, de 2002, no Parque Estadual de Guajará-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 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 Guajará-Mirim, também tende a impossibilitar a sua integral implantação de e eficiente gestão pelo Poder Público.

Dito isso Senhores Deputados e buscando viabilizar uma solução definitiva para os conflitos socioambientais acima narrados, a presente proposta procura desafetar uma área de aproximadamente 152 mil hectares da Reserva Extrativista Jaci-Paraná, ficando a área remanescente da Unidade de Conservação com, cerca de 45 mil hectares. A viabilização possibilita também restabelecer os limites fundiários do Parque Estadual de Guajará-Mirim, previstos na Lei nº 700, de 1996, passando a referida Unidade a contar com uma área de 207.148,266 hectares, assim como criar 6 (seis) unidades de Conservação, em diversos municípios do Estado, quais sejam: parque Estadual de Ilha das Flores, Parque Estadual Abaitará, Reserva de Desenvolvimento Sustentável Rio Machado e Reserva de Faunas Pau D'Óleo.

Pois bem, nota-se, portanto, que as alterações ora propostas são necessárias, pois a desafetação parcial da Reserva Extrativista de Jaci-Paraná e do Parque Estadual de Guajará-Mirim teria como contrapartida um grande ganho na proteção da biodiversidade e dos demais recurso naturais pela criação de 6 (seis) Unidade de Conservação em diversos municípios, em área atualmente sem ocupação antrópica e aptidão natural para atividades agropecuárias.



Ressalto que, para subsidiar a definição de localização, da dimensão e dos limites mais adequados para as 6 (seis) unidades de Conservação, cuja criação ora se propõe, a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Ambiental – SEDAM procedeu a realização de todos os Estudos técnicos e consultas públicas exigidos pela legislação de regência, ocorrido entre os anos de 2013 e 2018 e evidenciaram, de forma clara e inequívoca, o interesse público na proteção dos espaços territoriais em apreço, por abrigarem nascente de diversos cursos d'água e uma grande variedade de espécies da fauna e da flora.

Mediante aos fatos, averigua-se que, com a desafetação parcial da Reserva Extrativista de Jaci-Paraná e do Parque Estadual de Guajará-Mirim será possível promover a regularização de ocupações existentes, atendendo uma demanda social existente, sendo que tais medidas visam ao controle territorial da ocupação na região e assegurar a conservação da biodiversidade, minimizando os conflitos sociais e ambientais, atualmente existentes. [...]

Pelo princípio da natureza pública (ou obrigatoriedade) da proteção do meio ambiente, que encontra fundamento no já mencionado art. 225 da Constituição Federal, é dever irrenunciável do Poder Público promover a proteção ao meio ambiente, por ser bem difuso, indispensável à vida humana sadia.

Por esta razão que, em regra, inexistente conveniência e oportunidade quanto ao momento ou a maneira do exercício do poder de polícia ambiental.

Assim, não cabe ao Poder Público simplesmente renunciar ao dever de preservar e proteger as unidades de conservação alegando sua incapacidade de promover políticas públicas de proteção ao meio ambiente.

Desse modo, se os conflitos estão crescentes e se há 120 mil cabeças de gado na Reserva Extrativista e no Parque Estadual, é porque o Poder Público tem se mostrado ineficiente na proteção dessas unidades de conservação, violando o seu dever constitucional.

Outrossim, o fato de as unidades de conservação apresentarem ocupação antrópica e a existência de 120 mil cabeças de gado que impossibilitam a regeneração natural, não justifica a desafetação dos espaços especialmente protegidos, porquanto inviável a invocação do fato consumado para renunciar a proteção ao meio ambiente, impondo-se ao causador do dano ambiental, a obrigação de repará-lo.

A propósito:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONSTRUÇÃO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. DEMOLIÇÃO DA EDIFICAÇÃO. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AO ART. 1.022 DO CPC/2015. NÃO VERIFICADO. TEORIA DO FATO CONSUMADO. INAPLICAÇÃO. NOVA LEGISLAÇÃO. TEMPUS REGIT ACTUM.

I - O presente feito decorre de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público Federal com o objetivo de condenar a ré a elaborar e executar o Plano de Recuperação de Área Degradada (PRAD) relativamente à parte por ela indevidamente ocupada em área de preservação permanente, com a demolição da construção lá existente.

O pedido foi julgado improcedente, decisão mantida em grau recursal pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região.



II - Em relação à indicada violação dos arts. 489, § 1º, e 1.022, II, do CPC/2015 1.022, II, não se vislumbra a alegada omissão da questão jurídica apresentada pela recorrente, tendo o julgador abordado a questão tal qual fora colocada, inclusive consignando de forma expressa sobre a proteção ambiental, em decisão devidamente fundamentada, apenas chegando à conclusão diversa da pretendida pela parte autora da demanda.

III - Nesse panorama, a oposição dos embargos declaratórios caracterizou, tão somente, a irrisignação da embargante diante de decisão contrária a seus interesses, o que não viabiliza o referido recurso, sendo de rigor o afastamento da apontada violação dos respectivos artigos, conforme pacífica jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça: RCD no AREsp n. 1.297.701/RS, Rel. Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 7/8/2018, DJe 13/8/2018 e AgInt no AREsp n. 1.192.700/MS, Rel. Ministro Marco Aurélio Bellizze, Terceira Turma, julgado em 2/8/2018, DJe 13/8/2018.

IV - Quanto ao mais, ao manter a decisão de improcedência do pedido, o *decisum* constatou a irregularidade da construção bem como a existência de dano ambiental, verbis (fl. 1.086): "Conquanto demonstrada a irregularidade da construção e existência do dano ambiental, impõe-se juízo de ponderação a respeito da utilidade de demolição de uma unidade isolada, de porte não mais do que médio, notadamente em um contexto mais amplo de ocupação consolidada da região de forma paulatina ao longo de décadas, com conhecimento inegável da Administração Pública e com diversas construções contíguas, presumidamente em mesma situação [...]".

V - Nesse panorama, a questão de fato encontra-se bem delineada pelo acórdão recorrido, não existindo dúvidas acerca das duas questões importantes ao deslinde da controvérsia.

VI - De fato, o entendimento a quo encontra-se em dissonância com a jurisprudência consolidada nesta Corte de Justiça no sentido de que, em se tratando de matéria ambiental, onde o interesse prevalente é o da coletividade, não incide a teoria do fato consumado. No sentido: REsp 1638798/RS, Rel. Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 10/12/2019, DJe 13/12/2019; AgInt no REsp 1705324/RJ, Rel. Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 22/06/2020, DJe 25/06/2020; REsp 1.510.392/MS, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 25/4/2017, DJe 5/5/2017.

VII - Agravo interno improvido. (AgInt no REsp 1657829/RS, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, julgado em 01/12/2020, DJe 07/12/2020).

Ademais, conforme informações da SEDAM, o desmatamento do Parque Estadual de Guajará-Mirim é de aproximadamente 21 mil hectares, o que corresponde a 9,51% da unidade de conservação.

Importante mencionar ainda as diversas ações judiciais promovidas pelo Estado de Rondônia e pelo Ministério Público, visando a retirada dos invasores e a recomposição dos danos ambientais nas unidades de conservação.

Transcrevo as informações do Órgão Ambiental (Ofício n. 2801/2021/SEDAM-DAI:

[.] "a) o número de ações de reintegração de posse propostas pelo Estado de Rondônia, isoladamente ou em litisconsórcio, referente à RESE Jaci Paraná e ao Parque Estadual Guajará Mirim "

Atualmente, existem 98 (noventa e oito) ações judiciais propostas tanto pela Procuradoria Geral do Estado quanto pelo Ministério Público do Estado de Rondônia visando, em síntese, à re rada de invasores e à reparação de danos ambientais



na Reserva Extra vista Jaci Paraná.

Em relação ao Parque Estadual de Guajará-Mirim, informo-lhe que, atualmente, encontra-se em trâmite na 1ª Vara Cível da Comarca de Guajará-Mirim a ação civil pública nº 7002381- 27.2020.8.22.0015, proposta pela Procuradoria-Geral do Estado e pelo Ministério Público do Estado em desfavor de todos os invasores da referida Unidade de Conservação.

O valor total dos danos ambientais cuja reparação se busca por meio das referidas ações judiciais é, aproximadamente, 228 milhões de reais. Desse total, 149 milhões são relativos aos danos causados à Reserva Extra vista Jaci-Paraná, enquanto 79 milhões correspondem aos danos suportados pelo Parque Estadual de Guajará-Mirim.

Por fim, vale ressaltar que os referidos valores serão devidamente atualizados por ocasião da execução de cada sentença judicial transitada em julgado, circunstância que acarretará um aumento substancial do montante devido a tulo de reparação por danos ambientais.

"b) o valor gasto pelo Estado para custear missões e ações de fiscalização, bem como para cumprimento de reintegração ou qualquer outra determinação judicial ou do Ministério Público, desenvolvidas em ambas as áreas

Entre janeiro de 2020 até a presente data (maio de 2021), a SEDAM gastou um total de R\$ 2.077.646,00 apenas com ações de fiscalização ambiental no Parque Estadual de Guajará-Mirim e na Reserva Extrativista Jaci-Paraná, distribuídos conforme a tabela abaixo: [...] (ID 12416766).

As condenações judiciais totalizam mais de 200 milhões de reais, que devem ser revertidos à recomposição dos danos causados na Reserva Extrativista de Jaci-Paraná e no Parque Estadual de Guajará-Mirim.

Registre-se ainda que, por meio da Mensagem n. 122/2021, assinada às 16h16 do dia 20/05/2021, o Governador do Estado chegou a vetar integralmente o Projeto de Lei Complementar, nos termos seguintes:

Com amparo no artigo 42, § 1º, da Constituição do Estado, impõe-me o dever de informar a Vossas Excelências que decidi vetar totalmente o Projeto de Lei Complementar nº 80/2020, encaminhado através da Mensagem nº 204, de 8 de setembro de 2020, que "Altera os limites da Reserva Extrativista Jaci-Paraná e do Parque Estadual de Guajará-Mirim, cria o Parque Estadual Ilha das Flores, o Parque Estadual Abaitará, a Reserva de Desenvolvimento Sustentável Bom Jardim, a Reserva de Desenvolvimento Sustentável Limoeiro, a Reserva de Desenvolvimento Sustentável Rio Machado e a Reserva de Fauna Pau D'Óleo e revoga o artigo 8-A da Lei Complementar nº 633, de 13 de setembro de 2011, bem como a Lei nº 1.146, de 12 de dezembro de 2002 e dá outras providências.", em face da presença de vícios de inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público.

Senhores Parlamentares, como é do conhecimento de Vossa Excelências (sic), o Autógrafo de Lei nº 80/2020, de iniciativa do Poder Executivo teve como objetivo viabilizar uma solução definitiva para os conflitos socioambientais existentes na Reserva Extrativista Jaci-Paraná e no Parque Estadual de Guajará-Mirim, de forma que fora encaminhado a esta Casa de Leis traçando as seguintes diretrizes em síntese:

a) desafetar uma área de aproximadamente 152 mil hectares da Reserva Extrativista Jaci-Paraná, ficando a área



remanescente da unidade de conservação com, aproximadamente, 45 mil hectares;

b) restabelecer os limites fundiários do Parque Estadual de Guajará-Mirim, previstos na Lei n. 700/1996, passando a referida unidade a contar com uma área de 207.148, 266 hectares;

c) criar 6 (seis) unidades de conservação, em diversos municípios do Estado, quais sejam: Parque Estadual Ilha das Flores, Parque Estadual Abaitará, Reserva de Desenvolvimento Sustentável Bom Jardim, Reserva de Desenvolvimento Sustentável Limoeiro, Reserva de Desenvolvimento Sustentável Rio Machado e Reserva de Fauna Pau D'Óleo, totalizando uma área de 128 mil hectares.

Todavia, 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, desvirtuando o objetivo inicial de compensar as desafetações realizadas, de modo a evitar retrocessos na proteção do meio ambiente.

(...)

Assim, de acordo com a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Ambiental – SEDAM, caso a proposição aprovada pela Assembleia Legislativa fosse sancionada, o estado de Rondônia ficaria com um déficit de aproximadamente, 99 mil hectares de unidades de conservação, circunstância que, a toda evidência, caracterizaria o maior retrocesso ambiental da história de Rondônia.

De fato, conforme se verifica do parecer jurídico emitido pela douta Procuradoria-Geral do Estado, a proposta aprovada pela Assembleia Legislativa, ao desafetar uma quantidade significativa de unidades de conservação, acabou por reduzir o patamar de proteção ambiental existente, afrontando, dessa forma, os princípios constitucionais da prevenção, precaução e da vedação ao retrocesso ambiental.

Some-se a isso o fato de que, ao ampliar, sem nenhum estudo técnico, a quantidade de áreas desafetadas no interior das unidades de conservação, a proposição aprovada pela Casa de Leis poderá agravar ainda mais os conflitos socioambientais em Rondônia. Isso porque, da forma aprovada, a proposta em questão acabará por suprimir, em várias regiões, direitos já reconhecidos e desfrutados por populações tradicionais que ali residem há muitos anos, com todas as consequências sociais e ambientais negativas dela decorrentes.

Não obstante, os propósitos que motivaram as inúmeras modificações que a propositura do Poder Executivo sofreu durante a sua tramitação legislativa, vejo-me compelido a negar sanção em todo o Autógrafo de Lei, por ter perdido o objetivo inicial diante da presente inconstitucionalidade e contrariedades, ao interesse público. Desse modo, Nobres Parlamentares, com o fim único de evitar qualquer embaraço futuro e o agravamento dos conflitos socioambientais no estado de Rondônia, apresento-lhes esta Mensagem de Veto Total, ao mesmo tempo em que restituo o assunto ao oportuno reexame dessa Egrégia Casa Legislativa.

Certo de ser honrado com a elevada compreensão de Vossas Excelências e, conseqüentemente à pronta



manutenção deste Veto Total, antecipo sinceros agradecimentos pelo imprescindível apoio, subscrevendo-me com especial estima e consideração.” (ps. 370/372 do arquivo referente ao Autógrafo de Lei – SEI 0028.031852/2020-92) (grifou-se).

Não obstante, estranhamente o Projeto de Lei Complementar n. 80/2020 foi sancionado e publicado no mesmo dia, às 22h08.

5. Da Violação aos Princípios da Ubiquidade e da Solidariedade Intergeracional ou Equidade

De acordo com o princípio da ubiquidade “*o objeto de proteção do meio ambiente, localizado no epicentro dos direitos humanos, deve ser levado em consideração toda vez que uma política, atuação legislativa sobre qualquer tema, atividade, obra etc. Tiver que ser criada e desenvolvida*” (FIORILLO, Celso Antônio Pacheco, Curso de Direito Ambiental. São Paulo: Saraiva, 2008).

Pelo princípio da solidariedade intergeracional “*as presentes gerações devem preservar o meio ambiente e adotar políticas ambientais para a presente e as futuras gerações, não podendo utiliza os recursos ambientais de maneira irracional de modo que prive seus descendentes do seu desfrute*”. (Amado, Frederico. *Direito Ambiental -12ª ed. rev., atual e ampl – Salvador: Juspodvim, 2021*).

A atuação política ou legislativa que visa interesses patrimoniais individuais ou categorizados em detrimento da proteção do meio ambiente, vulnerando este direito difuso, viola os princípios da ubiquidade e solidariedade intergeracional.

Desse modo, imperioso concluir que atuação dos Poderes Executivo e Legislativo na elaboração e aprovação da Lei impugnada, não considerou a proteção ao meio ambiente.

Destarte, inquestionável que a Lei Complementar n. 1.089/2021, quanto à redução das unidades de conservação Reserva Extrativista de Jaci-Paraná e Parque Estadual de Guajará-Mirim, violou o disposto nos artigos 218 e 219, ambos da Constituição do Estado de Rondônia, bem como o ar. 225, *caput*, e § 1º, incs. II e IV, da Constituição Federal.

Verifica-se ainda que, a pretexto de corrigir erro material, a Lei Complementar n. 1.096, de 30 de julho de 2021, alterou a redação do §1º do art. 2º da Lei Complementar n. 1.089/2021, sendo imperioso reconhecer sua inconstitucionalidade por arrastamento.

Por todo o exposto, **julgo procedente o pedido constante desta ação para declarar a inconstitucionalidade material dos arts.:**

1º, caput e seus parágrafos 1º e 2º;

2º, caput e seus parágrafos 1º e 2º;

15, caput e seu parágrafo único;

17, caput e seus incisos I e II, bem como dos Anexos I, II, V, VI, VII, VIII; e

Lei Complementar n. 1.096, de 30 de julho de 2021, esta por arrastamento.



Uma vez reconhecida a inconstitucionalidade dos dispositivos questionados nesta ADI, concedo à decisão efeitos *ex tunc*, considerando ser essa a regra jurídica, mormente em se considerando ser ela inconstitucional no seu nascedouro, além da desnecessidade e inviabilidade de modular os efeitos da decisão desta Corte, ora tomada.

É o voto.

DESEMBARGADOR JOSÉ ANTONIO ROBLES

Acompanho o eminente relator.

DESEMBARGADOR OSNY CLARO DE OLIVEIRA

Igualmente acompanho.

DESEMBARGADOR JOSÉ TORRES FERREIRA

Acompanho o relator.

DESEMBARGADOR ÁLVARO KALIX FERRO

Acompanho o relator.

DECLARAÇÃO DE VOTO

JUIZ JORGE LEAL

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

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

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



Importante destacar, neste caso, que o Procurador-Geral de Justiça, em sua peça vestibular, pleiteia a declaração de inconstitucionalidade da Lei 1.089/2021, abrindo tópico sobre a inconstitucionalidade material nos fundamentos de seu pleito.

Ocorre que o pedido se resume à alegação de ausência de cumprimento do procedimento estabelecido em Lei, qual seja a existência de estudos prévios que justifiquem o ato, bem como a ausência de participação da comunidade afetada (aspecto formal). Os demais argumentos, que sustentariam a inconstitucionalidade material, pairam sobre suposta afronta a princípios constitucionais.

No entanto, há que se destacar que, havendo defeito na formação do ato normativo, com violação às regras de competência ou de descumprimento de requisito procedimental, em qualquer fase – início, voto, sanção etc. – deve-se reconhecer a *inconstitucionalidade formal*. Nesse caso, o vício ocorre por inobservância dos requisitos de criação regular, “em particular as normas constitucionais que definem regras de competência e o procedimento a ser observado para sua elaboração”. (In “Curso de Processo Constitucional – Controle de Constitucionalidade e Remédios Constitucionais” Dimitri Dimoulis e Soraya Lunardi, São Paulo: RT. 6ª Ed, p.117).

Já a *inconstitucionalidade material* se relaciona com o conteúdo da norma, ocorrendo o vício quando este não encontra conformação com a Constituição.

Nesse sentido, se a inconstitucionalidade for declarada em razão de vício de procedimento, é formal. Se decorrer de ofensa à Constituição, é material.

Para Luiz Guilherme Marinoni, em coautoria com Ingo Wolfgang Sarlet e Daniel Mitidiero “há *inconstitucionalidade material* quando a lei não está em consonância com a disciplina, valores e propósitos da Constituição”, de forma que será considerada nula ou inválida se estiver desconforme com as previsões de âmbito constitucional. (In “Curso de Direito Constitucional”, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012, p. 783).

Sobre o caso dos autos, a própria Carta Magna, em seu art. 225, §1º, inc. III, possibilitou a alteração e a supressão de espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, determinando que somente poderia ser feito por meio de lei:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

(...)

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.



Em resumo, o legislador deve buscar o cumprimento das formalidades impostas pela Constituição Federal e Estadual. Em sendo cumpridas, a referida Lei não poderia ser declarada inconstitucional em relação a sua matéria por suposta afronta a princípios ambientais, quando há regra expressa na própria Carta Magna autorizando o ato.

O simples fato da Lei atacada nesta ADI versar sobre supressão de área de preservação ambiental não é suficiente para caracterizar a sua inconstitucionalidade, pois esta alteração é autorizada pela Carta Magna.

Por esta razão, embora tenha ocorrido inconstitucionalidade formal da norma por ausência de cumprimento das formalidades legais (estudos prévios e consulta às comunidades afetadas), peço vênia para discordar quanto à ocorrência da inconstitucionalidade material, por não vislumbrá-la.

A meu ver, a alegação da ocorrência de “retrocesso ambiental” não seria suficiente para se sobrepor à atuação legítima do legislador e do Chefe do Executivo, democraticamente eleitos e investidos nas funções de apaziguar interesses conflitantes através das suas atuações legislativas e executivas.

Essa foi a tese vencedora no Supremo Tribunal Federal após uma grande discussão sobre o Código Florestal Brasileiro, em julgamento que teve como relator o Ministro Luiz Fux, ADC n. 42/DF, que concentrou a análise dessa *ação declaratória de constitucionalidade* e 4 (quatro) *ações diretas de inconstitucionalidade* (ADIs 4.901/DF; 4.902/DF; 4.903/DF; e 4.937/DF), pelo Plenário do STF, j. 14/9/2017, em cujo voto condutor ressaltou que:

[...] a escolha de políticas públicas no âmbito do Direito Ambiental representa a difícil tarefa de acomodar a satisfação de diferentes valores relevantes em permanente tensão, valores esses que podem pertencer igualmente à seara do meio ambiente ou podem transbordar para outros setores, como o mercado de trabalho, o desenvolvimento social, o atendimento às necessidades básicas de consumo dos cidadãos etc. Dessa forma, **não é adequado desqualificar determinada regra legal como contrária ao comando constitucional de defesa do meio ambiente (art. 225, *caput*, CRFB), ou mesmo sob o genérico e subjetivo rótulo de “retrocesso ambiental”, ignorando as diversas nuances que permeiam o processo decisório do legislador, democraticamente investido da função de apaziguar interesses conflitantes por meio de regras gerais e objetivas.** Não se deve desprezar que a mesma Constituição protetora dos recursos ambientais do país também exorta o Estado brasileiro a garantir a livre iniciativa (artigos 1º, IV, e 170), o desenvolvimento nacional (art. 3º, II), a erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III; art. 170, VII), a proteger a propriedade (art. 5º, *caput* e XXII; art. 170, II), a buscar o pleno emprego (art. 170, VIII; art. 6º), a defender o consumidor (art. 5º, XXXII; art. 170, V) etc. (j. 28/2/2018).

Tem-se, pois, que a proteção ao meio ambiente equilibrado, embora com *status* de direito fundamental consagrado pelo art. 225, *caput*, da CF, não pode ser considerada como princípio absoluto, não devendo ser examinada isoladamente sem que sejam sopesados os demais bens e garantias igualmente priorizados pela Constituição.

E mais, havendo norma constitucional expressa permitindo ao legislador a alteração e supressão de espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, definindo apenas o procedimento a ser seguido; não poderia o Judiciário ingressar no âmbito discricionário concedido aos outros Poderes para proibir a alteração.



Em homenagem ao princípio da Separação dos Poderes, urge registrar que não cabe ao Poder Judiciário aferir a legalidade de uma lei a partir do mérito da formulação, sob pena de ensejar verdadeira intervenção em funções e atividades que são típicas de outro Poder.

Ao abordar o fenômeno da “judicialização” ou da procura excessiva do Poder Judiciário com o intuito de aplicar uma lei, o Ministro Luís Roberto Barroso assim discorre sobre o tema:

Judicialização significa que algumas questões de larga repercussão política ou social estão sendo decididas por órgãos do Poder Judiciário, e não pelas instâncias políticas tradicionais: o Congresso Nacional e o Poder Executivo – em cujo âmbito se encontram o Presidente da República, seus ministérios e a administração pública em geral. Como intuitivo, a judicialização envolve uma transferência de poder para juízes e tribunais, com alterações significativas na linguagem, na argumentação e no modo de participação da sociedade. O fenômeno tem causas múltiplas. Algumas delas expressam uma tendência mundial; outras estão diretamente relacionadas ao modelo institucional brasileiro. (*fn.* “Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática”, disponível em: e-publicacoes.uerj.br (Syn) thesis, v. 5, n. 1, p. 24).

Assim, a conclusão que se chega é a de que não pode o Judiciário substituir ou rever os critérios empregados de análise decisória pelo Poder Público/Administração em sua função de estabelecer as políticas públicas de proteção ao meio ambiente.

Em resumo, caso o Legislador cumpra os requisitos legais para suprimir ou alterar área de preservação ambiental, com estudos prévios de órgão competente, ouvidas as comunidades envolvidas; não caberia ao judiciário ingressar no mérito discricionário dos outros Poderes para dizer se a desafetação é ou não justa, excessiva ou que acarretaria um “retrocesso ambiental”.

Ainda que se admitisse a ingerência do Poder Judiciário no ato discricionário imposto na Carta Magna ao Executivo e ao Legislativo, também não poderia fazê-lo neste caso sem os estudos técnicos prévios. Isto porque, se a edição da Lei necessita de estudos técnicos prévios para sua edição, o Poder Judiciário também deles necessita para analisar se a supressão da área ambiental ali imposta afronta princípios constitucionais e ambientais.

Vale destacar que o Parecer da SEDAM juntado no Id. 12319715 (páginas 154 a 157) não se trata do estudo exigido pelo art. 219, inc. VI, da Constituição Estadual, tanto que no próprio parecer do órgão ambiental é aberto tópico acerca desta “ausência de estudos técnicos”.

Assim, tecidas estas considerações iniciais, passo ao voto parcialmente divergente, pedindo vênias também para aproveitar o relatório já disponibilizado pelo e. relator, por economia de tempo para nova leitura.

Em síntese, busca o autor a declaração de inconstitucionalidade de dispositivos da Lei Complementar Estadual n. 1.089/2021, decorrente de iniciativa do Governador do Estado que “Altera os limites da Reserva Extrativista Jaci-Paraná e do Parque Estadual de Guajará-Mirim e cria o Parque Estadual Ilha das Flores, o Parque Estadual Abaitará, a Reserva de Desenvolvimento Sustentável Bom Jardim, a Reserva de Desenvolvimento Sustentável Limoeiro e a Reserva de Fauna Pau D’Óleo”.



A Lei Complementar Estadual n. 1.089/2021 é extensa, mas, em resumo:

a) reduz a área da Reserva Extrativista Jaci-Paraná, localizada nos Municípios de Porto Velho, Buritis e Nova Mamoré, criada pelo Decreto n. 7.335/1996 e alterada pela Lei n. 692/1996, de 191 mil para 22.487,818 hectares (art. 1º e Anexos I e II);

b) reduz a área do Parque Estadual de Guajará-Mirim, criado pelo Decreto no 4.575/1990 e alterado pelas Leis n. 700/1996 e 1.146/2002, de 216 mil para 166.034,71 hectares (art. 2º e Anexos V a VIII);

c) como forma de compensação, cria os Parques Estaduais Ilha das Flores (arts. 3º e 4º) e Abaitará (arts. 5º e 6º), as Reservas de Desenvolvimento Sustentável Bom Jardim (arts. 7º e 8º) e Limoeiro (arts. 9º e 10) e a Reserva de Fauna Pau D'Óleo (arts. 11 e 12);

d) estabelece aos proprietários ou possuidores nas áreas desafetadas da Reserva Extrativista Jaci-Paraná e do Parque Estadual de Guajará-Mirim a regularização ambiental da propriedade ou posse (art. 15).

De acordo com a inicial, referida norma afrontaria os artigos 218 a 221 da Constituição do Estado de Rondônia, que assim rege:

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

Parágrafo único - Os valores ambientais e os recursos naturais serão considerados bens de uso comum do povo e essenciais à sadia qualidade de vida. Art. 219 - É dever do Poder Público, através de organismos próprios e colaboração da comunidade:

I - assegurar, em âmbito estadual, as diversidades das espécies e dos ecossistemas, de modo a preservar o patrimônio genético do Estado;

II - planejar e implantar unidades de conservação e preservação da natureza, de âmbito estadual e municipal, mantendo-as através dos serviços públicos indispensáveis e suas finalidades;

III - ordenar o espaço territorial de forma a conservar ou restaurar áreas biologicamente desequilibradas;

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;

V - disciplinar, com base em princípios ecológicos, o aproveitamento dos recursos naturais em benefício de todos;

VI - exigir a elaboração de estudos de impacto que permitam definir prioridades e alternativas na execução de projetos que possam causar danos ao meio ambiente.



VII - proteger os monumentos naturais, os sítios paleontológicos e arqueológicos, os monumentos e sítios históricos e seus elementos;

VIII - promover a educação ambiental com implantação em toda a rede estadual, a começar pela pré-escola e ensino fundamental, alcançando todos os níveis, de forma interdisciplinar, e proporcionar à comunidade a informação das questões ambientais orientadas por um atendimento cultural lógico das relações entre a natureza e a sociedade; IX - controlar a produção, comercialização, emprego de técnicas e métodos e utilização de substâncias que afetem a saúde pública e o meio ambiente. Parágrafo único - À polícia florestal, subordinada à Polícia Militar do Estado, incumbir-se-ão as ações de planejamento, direção e execução do policiamento florestal.

Art. 220 - O desenvolvimento econômico e social deve conciliar-se com a proteção ao meio ambiente, para preservá-lo de alterações físicas, químicas ou biológicas que, direta ou indiretamente, sejam nocivas à saúde, à segurança e ao bem-estar das populações e ocasionem danos à fauna, à flora, ao solo e às paisagens.

§ 1º - O exercício do direito de propriedade subordina-se ao bem-estar da coletividade, à conservação dos recursos naturais e à proteção ao meio ambiente.

§ 2º - Lei estadual estabelecerá o plano geral, de proteção ao meio ambiente, adotando as medidas necessárias à utilização racional dos recursos naturais e à redução, ao mínimo possível, da poluição e degradação ambiental.

Art. 221 - Para assegurar efetividade do disposto no artigo anterior, incumbe ao Estado e aos Municípios, na esfera de suas respectivas competências:

I - aprovar, para fins de legislação urbanísticas, a transformação de zona rural em zona urbana, mediante prévio estudo de impacto ambiental;

II - registrar, acompanhar e fiscalizar concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais;

III - definir os espaços territoriais a serem especialmente protegidos, com vistas aos objetivos conservacionistas do zoneamento sócio-econômico e ecológico do Estado;

IV - proteger, nos loteamentos em áreas de expansão urbana, os espaços de importância ecológica, social, paisagística, cultural e científica;

V - promover a classificação dos cursos d'água, de acordo com seus usos preponderantes e as exigências de qualidade;

VI - prevenir e coibir toda prática que submeta os animais à crueldade;

VII - discriminar áreas destinadas às atividades produtivas, em especial, às indústrias.



§ 1º - Competirá ao Estado controlar e ajustar os planos de zoneamento de atividades econômicas e sociais, de iniciativa dos Municípios, visando a compatibilizar, no interesse ecológico, funções conflitantes em espaços municipais contíguos e integrar iniciativas regionais mais amplas.

§ 2º - Será criado em cada Município o Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente, cujas atribuições, organização e forma de funcionamento serão definidas em lei.

É de conhecimento desta Corte que tramitaram pelo Pleno Judiciário outras Ações Diretas de Inconstitucionalidade (Autos n. 0800913-33.2018.8.22.0000 e 0800922-58.2019.8.22.0000) também relacionadas às áreas de proteção objeto desta ADI. Uma delas dispunha sobre a criação de uma Estação Ecológica (Soldado da Borracha), a criação de 8 (oito) Unidades de Conservação (Umirizal, Bom Jardim, Serra Grande, Limoeiro, Rio Machado, Ilha das Flores, Abaitará e Fauna Pau D'Óleo) e a regulamentação de 2 (duas) Unidades de Conservação preexistentes (APA e FES do Rio Pardo – LCE 581/2010). A outra visava extinguir as unidades de conservação ecológicas (Soldado da Borracha, Limoeiro, Rio Pardo, Umirizal, Pau D'Óleo, Abaitará, Ilha das Flores, Rio Machado e Bom Jardim).

A existência de outras ADINs sobre unidades de conservação no âmbito estadual demonstra a existência de um certo conflito entre os Poderes Executivo e Legislativo, que atuam com certa recalcitrância, não somente em relação à criação, como também à extinção destas áreas especiais de proteção ambiental. Há um embate político entre esses Poderes, o que tem gerado insegurança jurídica em relação à situação das áreas em estudo, sendo o Poder Judiciário chamado para atuar para assegurar o estrito cumprimento da Constituição Estadual.

Premissas Teóricas

Com o fim de melhor orientar este voto e facilitar a compreensão das posições nele adotadas, vejo necessário fazer um pequeno introito em relação à necessidade da proteção do homem e do meio ambiente.

Há muito se vem discutindo sobre a necessidade de revisão do modelo de desenvolvimento antes praticado para nele incluir o conceito de *sustentabilidade*, o qual encerra, em linhas gerais, a simples ideia de que é possível desenvolver sem destruir o meio ambiente, cuidando para que os recursos naturais sejam utilizados, porém, sem que sejam esgotados.

Historicamente, a inclusão do meio ambiente dentre as prioridades mundiais se deu durante a Conferência da ONU sobre o Meio Ambiente, realizada 1972, em Estocolmo, na qual foi editada a Declaração das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, sendo esta a primeira norma a reconhecer o direito humano ao meio ambiente de qualidade. O termo então utilizado foi "ECODESENVOLVIMENTO".

Em 1983, foi criada pela Assembleia Geral da ONU a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente (CMMAD), inicialmente presidida pela primeira-ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland. O trabalho apresentado pela Comissão data de 1987 e constitui o documento chamado *Nosso Futuro Comum*, conhecido como RELATÓRIO BRUNDTLAND, que trouxe um novo olhar sobre o *desenvolvimento*, com foco em *sustentabilidade*, sendo definido como o processo que satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades.



Esse conceito foi confirmado na Conferência ECO-92, no Rio de Janeiro, que proclamou em seu

Princípio n. 1:

O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar, tendo a solene obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras.

A partir da ECO-92 o desenvolvimento sustentável passou a ser objetivo a ser alcançado por todos os países, com previsão expressa no Princípio n. 4, que firma: “*Para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental deve constituir parte integrante do processo de desenvolvimento, e não pode ser considerada isoladamente deste*”, demandando, assim, a necessidade de composição entre o atendimento às necessidades socioeconômicas e o uso adequado dos recursos naturais.

Segundo essa perspectiva, cujo caráter é intergeracional, o *desenvolvimento sustentável* aparece como dever ético, social, econômico e ambiental de viabilizar o bem-estar no presente, sem comprometer-lo ou desequilibrá-lo no futuro.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Medida Cautelar na ADI 3540 MC/DF, que questionava diversos dispositivos do antigo Código Florestal, definiu importantes conceitos sobre a proteção ambiental e o desenvolvimento sustentável:

MEIO AMBIENTE - DIREITO À PRESERVAÇÃO DE SUA INTEGRIDADE (CF, ART. 225) - PRERROGATIVA QUALIFICADA POR SEU CARÁTER DE METAINDIVIDUALIDADE - DIREITO DE TERCEIRA GERAÇÃO (OU DE NOVÍSSIMA DIMENSÃO) QUE CONSAGRA O POSTULADO DA SOLIDARIEDADE - NECESSIDADE DE IMPEDIR QUE A TRANSGRESSÃO A ESSE DIREITO FAÇA IRROMPER, NO SEIO DA COLETIVIDADE, CONFLITOS INTERGERACIONAIS - ESPAÇOS TERRITORIAIS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS (CF, ART. 225, § 1º, III) - ALTERAÇÃO E SUPRESSÃO DO REGIME JURÍDICO A ELES PERTINENTE - MEDIDAS SUJEITAS AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA RESERVA DE LEI - SUPRESSÃO DE VEGETAÇÃO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE - POSSIBILIDADE DE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, CUMPRIDAS AS EXIGÊNCIAS LEGAIS, AUTORIZAR, LICENCIAR OU PERMITIR OBRAS E/OU ATIVIDADES NOS ESPAÇOS TERRITORIAIS PROTEGIDOS, DESDE QUE RESPEITADA, QUANTO A ESTES, A INTEGRIDADE DOS ATRIBUTOS JUSTIFICADORES DO REGIME DE PROTEÇÃO ESPECIAL - RELAÇÕES ENTRE ECONOMIA (CF, ART. 3º, II, C/C O ART. 170, VI) E ECOLOGIA (CF, ART. 225) - COLISÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS - CRITÉRIOS DE SUPERAÇÃO DESSE ESTADO DE TENSÃO ENTRE VALORES CONSTITUCIONAIS RELEVANTES - OS DIREITOS BÁSICOS DA PESSOA HUMANA E AS SUCESSIVAS GERAÇÕES (FASES OU DIMENSÕES) DE DIREITOS (RTJ 164/158, 160-161) - A QUESTÃO DA PRECEDÊNCIA DO DIREITO À PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE: UMA LIMITAÇÃO CONSTITUCIONAL EXPLÍCITA À ATIVIDADE



ECONÔMICA (CF, ART. 170, VI) - DECISÃO NÃO REFERENDADA - CONSEQUENTE INDEFERIMENTO DO PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR. A PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DO MEIO AMBIENTE: EXPRESSÃO CONSTITUCIONAL DE UM DIREITO FUNDAMENTAL QUE ASSISTE À GENERALIDADE DAS PESSOAS. - Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Trata-se de um típico direito de terceira geração (ou de novíssima dimensão), que assiste a todo o gênero humano (RTJ 158/205-206). Incumbe, ao Estado e à própria coletividade, a especial obrigação de defender e preservar, em benefício das presentes e futuras gerações, esse direito de titularidade coletiva e de caráter transindividual (RTJ 164/158-161). O adimplemento desse encargo, que é irrenunciável, representa a garantia de que não se instaurarão, no seio da coletividade, os graves conflitos intergeracionais marcados pelo desrespeito ao dever de solidariedade, que a todos se impõe, na proteção desse bem essencial de uso comum das pessoas em geral. Doutrina. A ATIVIDADE ECONÔMICA NÃO PODE SER EXERCIDA EM DESARMONIA COM OS PRINCÍPIOS DESTINADOS A TORNAR EFETIVA A PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE. - A incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica, ainda mais se se tiver presente que a atividade econômica, considerada a disciplina constitucional que a rege, está subordinada, dentre outros princípios gerais, àquele que privilegia a "defesa do meio ambiente" (CF, art. 170, VI), que traduz conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, de meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço urbano) e de meio ambiente laboral. Doutrina. Os instrumentos jurídicos de caráter legal e de natureza constitucional objetivam viabilizar a tutela efetiva do meio ambiente, para que não se alterem as propriedades e os atributos que lhe são inerentes, o que provocaria inaceitável comprometimento da saúde, segurança, cultura, trabalho e bem-estar da população, além de causar graves danos ecológicos ao patrimônio ambiental, considerado este em seu aspecto físico ou natural. **A QUESTÃO DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL (CF, ART. 3º, II) E A NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DO MEIO AMBIENTE (CF, ART. 225): O PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COMO FATOR DE OBTENÇÃO DO JUSTO EQUILÍBRIO ENTRE AS EXIGÊNCIAS DA ECONOMIA E AS DA ECOLOGIA.**- O princípio do desenvolvimento sustentável, além de impregnado de caráter eminentemente constitucional, encontra suporte legitimador em compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e representa fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia, subordinada, no entanto, a invocação desse postulado, quando ocorrente situação de conflito entre valores constitucionais relevantes, a uma condição inafastável, cuja observância não comprometa nem esvazie o conteúdo



essencial de um dos mais significativos direitos fundamentais: o direito à preservação do meio ambiente, que traduz bem de uso comum da generalidade das pessoas, a ser resguardado em favor das presentes e futuras gerações. O ART. 4º DO CÓDIGO FLORESTAL E A MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.166-67/2001: UM AVANÇO EXPRESSIVO NA TUTELA DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. - A Medida Provisória nº 2.166-67, de 24/08/2001, na parte em que introduziu significativas alterações no art. 4º do Código Florestal, longe de comprometer os valores constitucionais consagrados no art. 225 da Lei Fundamental, estabeleceu, ao contrário, mecanismos que permitem um real controle, pelo Estado, das atividades desenvolvidas no âmbito das áreas de preservação permanente, em ordem a impedir ações predatórias e lesivas ao patrimônio ambiental, cuja situação de maior vulnerabilidade reclama proteção mais intensa, agora propiciada, de modo adequado e compatível com o texto constitucional, pelo diploma normativo em questão. - Somente a alteração e a supressão do regime jurídico pertinente aos espaços territoriais especialmente protegidos qualificam-se, por efeito da cláusula inscrita no art. 225, § 1º, III, da Constituição, como matérias sujeitas ao princípio da reserva legal. - É lícito ao Poder Público - qualquer que seja a dimensão institucional em que se posicione na estrutura federativa (União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios) - autorizar, licenciar ou permitir a execução de obras e/ou a realização de serviços no âmbito dos espaços territoriais especialmente protegidos, desde que, além de observadas as restrições, limitações e exigências abstratamente estabelecidas em lei, não resulte comprometida a integridade dos atributos que justificaram, quanto a tais territórios, a instituição de regime jurídico de proteção especial (CF, art. 225, § 1º, III). (STF: Rel. Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 1º/9/2005) – Destaquei.

Para a concepção do *desenvolvimento sustentável* preciso que haja um encontro das agendas ambiental, econômica e social, de forma que a busca pela preservação dos ecossistemas, da biodiversidade e dos recursos naturais envolvidos, segundo o contexto local, não desvirtue a construção de políticas públicas que atentem para uma gestão eficiente dos recursos naturais, o que, não raras vezes, é transformada em instrumento de luta, visto que direcionadas a conquistas pessoais ou de grupos de pressão, tanto quanto pela atuação de ONGs e pessoas públicas em sentido de total preservação, em detrimento do interesse difuso de toda a sociedade.

Essa questão foi convenientemente abordada pelo Ministro Luiz Fux, no julgamento da ADC n. 42/DF, conhecida por sanar grande discussão jurídica sobre o Código Florestal Brasileiro e, que concentrou a análise dessa *ação declaratória de constitucionalidade* e 4(quatro) *ações diretas de inconstitucionalidade*(ADIs 4.901/DF; 4.902/DF; 4.903/DF; e 4.937/DF), pelo Plenário do STF, j. 14/9/2017, em cujo voto condutor ressaltou que:

Ementa : DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO AMBIENTAL. ART. 225 DA CONSTITUIÇÃO. DEVER DE PROTEÇÃO AMBIENTAL. NECESSIDADE DE COMPATIBILIZAÇÃO COM OUTROS VETORES CONSTITUCIONAIS DE IGUAL HIERARQUIA. ARTIGOS 1º, IV; 3º, II E III; 5º, CAPUT E XXII; 170, CAPUT E INCISOS II, V, VII E VIII, DA CRFB.



DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. JUSTIÇA INTERGERACIONAL. ALOCAÇÃO DE RECURSOS PARA ATENDER AS NECESSIDADES DA GERAÇÃO ATUAL. ESCOLHA POLÍTICA. CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS. IMPOSSIBILIDADE DE VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO. EXAME DE RACIONALIDADE ESTREITA. RESPEITO AOS CRITÉRIOS DE ANÁLISE DECISÓRIA EMPREGADOS PELO FORMADOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS. INVIABILIDADE DE ALEGAÇÃO DE VEDAÇÃO AO RETROCESSO. NOVO CÓDIGO FLORESTAL. AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE E AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE JULGADAS PARCIALMENTE PROCEDENTES. 1. O meio ambiente é tutelado constitucionalmente pela regra matriz do artigo 225, caput, da Constituição, que dispõe que 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. 2. O meio ambiente assume função dúplice no microsistema jurídico, na medida em que se consubstancia simultaneamente em direito e em dever dos cidadãos, os quais paralelamente se posicionam, também de forma simultânea, como credores e como devedores da obrigação de proteção respectiva. 3. O homem é parte indissociável do meio ambiente, uma vez que, por intermédio das interações genéticas biologicamente evolutivas que se sucederam nos últimos milhares de anos, o meio ambiente produziu a espécie humana, cuja vida depende dos recursos nele contidos. Nesse ponto, nem os mais significativos avanços tecnológicos permitirão ao homem, em algum momento futuro, dissociar-se do meio ambiente, na medida em que a atividade humana inventiva e transformadora depende da matéria nele contida, sob todas as suas formas, para se concretizar. 4. A capacidade dos indivíduos de desestabilizar o equilíbrio do conjunto de recursos naturais que lhes fornece a própria existência tem gerado legítimas preocupações, que se intensificaram no último século. Afinal, recursos naturais têm sido extintos; danos irreversíveis ou extremamente agressivos à natureza tornaram-se mais frequentes; disfunções climáticas são uma realidade científica; diversas formas de poluição se alastram pelos grandes centros, entre outras evidências empíricas do que se cognomina crise ambiental. Nesse ínterim, o foco no crescimento econômico sem a devida preocupação ecológica consiste em ameaça presente e futura para o progresso sustentável das nações e até mesmo para a sobrevivência da espécie humana. O homem apenas progride como ser biológico e como coletividade quando se percebe como produto e não como proprietário do meio ambiente. 5. A Declaração das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, editada por ocasião da Conferência de Estocolmo, em 1972, consistiu na primeira norma a reconhecer o direito humano ao meio ambiente de qualidade. 6. Por sua vez, a Conferência Eco-92, no Rio de Janeiro, introduziu o princípio do desenvolvimento sustentável, consubstanciado na necessária composição entre o crescimento socioeconômico e o uso adequado e razoável dos recursos naturais. Essa nova perspectiva demandou aos Estados a construção de políticas públicas mais elaboradas, atentas à gestão eficiente das matérias primas, ao diagnóstico e ao controle das externalidades ambientais, bem como ao cálculo de níveis ótimos de poluição. Todos esses instrumentos atendem a perspectiva intergeracional, na medida em que o desenvolvimento sustentável estabelece uma ponte entre os impactos provocados pelas gerações presentes e o modo como os recursos naturais estarão disponíveis para as gerações futuras. 7. A recente Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Natural (Rio+20), em 2012, agregou ao debate a ideia de governança ambiental global. 8. Paralelamente a esses marcos, são incontáveis os documentos internacionais bilaterais e multilaterais que tem disciplinado questões específicas do meio ambiente. Exemplificadamente, cito a Convenção para Prevenção da Poluição Marinha por Fontes Terrestres (1974), a Convenção para Proteção dos Trabalhadores contra Problemas Ambientais (1977), a Convenção sobre Poluição Transfronteiriça (1979), o Protocolo sobre Áreas Protegidas e Fauna e Flora (1985), a Convenção sobre Avaliação de Impacto Ambiental em Contextos Transfronteiriços (1991), a Convenção da Biodiversidade (1992), o Protocolo de Quioto (1997), dentre outros. 9. Essa movimentação política de âmbito



global tem despertado os Estados nacionais e a coletividade para a urgência e a importância da causa ambiental. Comparativamente, 150 constituições atualmente em vigor tratam da proteção ao meio ambiente em seus textos. No Brasil, não obstante constituições anteriores tenham disciplinado aspectos específicos relativos a alguns recursos naturais (água, minérios etc), a Carta de 1988 consistiu em marco que elevou a proteção integral e sistematizada do meio ambiente ao status de valor central da nação. Não à toa, a comunidade internacional a apelidou de Constituição Verde, considerando-a a mais avançada do mundo nesse tema. 10. O caráter transnacional e transfronteiriço das causas e dos efeitos da crise ambiental demanda dos Estados, dos organismos internacionais e das instituições não governamentais, progressivamente, uma atuação mais articulada para transformar a preservação da natureza em instrumento de combate à pobreza e às desigualdades. 11. Por outro lado, as políticas públicas ambientais devem conciliar-se com outros valores democraticamente eleitos pelos legisladores como o mercado de trabalho, o desenvolvimento social, o atendimento às necessidades básicas de consumo dos cidadãos etc. Dessa forma, não é adequado desqualificar determinada regra legal como contrária ao comando constitucional de defesa do meio ambiente (art. 225, caput, CRFB), ou mesmo sob o genérico e subjetivo rótulo de retrocesso ambiental, ignorando as diversas nuances que permeiam o processo decisório do legislador, democraticamente investido da função de apaziguar interesses conflitantes por meio de regras gerais e objetivas. 12. Deveras, não se deve desprezar que a mesma Constituição protetora dos recursos ambientais do país também exorta o Estado brasileiro a garantir a livre iniciativa (artigos 1º, IV, e 170) e o desenvolvimento nacional (art. 3º, II), a erradicar a pobreza e a marginalização, a reduzir as desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III; art. 170, VII), a proteger a propriedade (art. 5º, caput e XXII; art. 170, II), a buscar o pleno emprego (art. 170, VIII; art. 6º) e a defender o consumidor (art. 5º, XXXII; art. 170, V) etc. 13. O desenho institucional das políticas públicas ambientais suscita o duelo valorativo entre a tutela ambiental e a tutela do desenvolvimento, tendo como centro de gravidade o bem comum da pessoa humana no cenário de escassez. É dizer, o desenvolvimento econômico e a preservação do meio ambiente não são políticas intrinsecamente antagônicas. 14. A análise de compatibilidade entre natureza e obra humana é ínsita à ideia de desenvolvimento sustentável, expressão popularizada pelo relatório Brundtland, elaborado em 1987 pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. A mesma organização eficiente dos recursos disponíveis que conduz ao progresso econômico, por meio da aplicação do capital acumulado no modo mais produtivo possível, é também aquela capaz de garantir o racional manejo das riquezas ambientais em face do crescimento populacional. Por conseguinte, a proteção ao meio ambiente, no contexto de um desenvolvimento sustentável, não equivale a uma visão estática dos bens naturais, que pugna pela proibição de toda e qualquer mudança ou interferência em processos ecológicos ou correlatos. A história humana e natural é feita de mudanças e adaptações, não de condições estáticas ou de equilíbrio. 15. A preservação dos recursos naturais para as gerações futuras não pode significar a ausência completa de impacto do homem na natureza, consideradas as carências materiais da geração atual e também a necessidade de gerar desenvolvimento econômico suficiente para assegurar uma travessia confortável para os nossos descendentes. 16. Meio ambiente e Desenvolvimento Econômico encerram conflito aparente normativo entre diversas nuances, em especial a justiça intergeracional, demandando escolhas trágicas a serem realizadas pelas instâncias democráticas, e não pela convicção de juízes, por mais bem-intencionados que sejam. (REVESZ, Richard L.; STAVINS, Robert N. Environmental Law. In: Handbook of Law and Economics. A. Mitchell Polinsky; Steven Shavell (ed.), V. 1. Boston: Elsevier, 2007, p. 507) 17. A Jurisdição Constitucional encontra óbice nos limites da capacidade institucional dos seus juízes, notadamente no âmbito das políticas públicas, cabendo ao Judiciário a análise racional do escrutínio do legislador, consoante se colhe do julgado da Suprema Corte



Americana FCC v. Beach Communications , Inc. 508 U.S. 307 (1993), em que se consignou que a escolha do legislador não está sujeita ao escrutínio empírico dos Tribunais e pode se basear em especulações racionais não embasadas em provas ou dados empíricos (Legislative choice is not subject to courtroom factfinding and may be based on rational speculation unsupported by evidence or empirical data). 18. *A capacidade institucional, ausente em um cenário de incerteza, impõe auto-contenção do Judiciário, que não pode substituir as escolhas dos demais órgãos dos Estado por suas próprias escolhas (VERMEULE, Adrian. Laws Abnegation . Cambridge: Harvard University Press, 2016. p. 130, 134-135)* 19. *O Princípio da vedação do retrocesso não se sobrepõe ao princípio democrático no afã de transferir ao Judiciário funções inerentes aos Poderes Legislativo e Executivo, nem justifica afastar arranjos legais mais eficientes para o desenvolvimento sustentável do país como um todo.* 20. *A propósito, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal demonstra deferência judicial ao planejamento estruturado pelos demais Poderes no que tange às políticas públicas ambientais. No julgamento do Recurso Extraordinário nº 586.224/SP (Rel. ministro Luiz Fux , julgamento em 05/03/2016), apreciou-se o conflito entre lei municipal proibitiva da técnica de queima da palha da cana-de-açúcar e a lei estadual definidora de uma superação progressiva e escalonada da referida técnica. Decidiu a Corte que a lei do ente menor, apesar de conferir aparentemente atendimento mais intenso e imediato ao interesse ecológico de proibir queimadas, deveria ceder ante a norma que estipulou um cronograma para adaptação do cultivo da cana-de-açúcar a métodos sem a utilização do fogo. Dentre os fundamentos utilizados, destacou-se a necessidade de acomodar, na formulação da política pública, outros interesses igualmente legítimos, como os efeitos sobre o mercado de trabalho e a impossibilidade do manejo de máquinas diante da existência de áreas cultiváveis acidentadas. Afastou-se, assim, a tese de que a norma mais favorável ao meio ambiente deve sempre prevalecer (in dubio pro natura), reconhecendo-se a possibilidade de o regulador distribuir os recursos escassos com vistas à satisfação de outros interesses legítimos, mesmo que não promova os interesses ambientais no máximo patamar possível. Idêntica lição deve ser transportada para o presente julgamento, a fim de que seja refutada a aplicação automática da tese de vedação ao retrocesso para anular opções validamente eleitas pelo legislador.*

21. *O Código Florestal ostenta legitimidade institucional e democrática, sendo certo que a audiência pública realizada nas presentes ações apurou que as discussões para a aprovação da Lei questionada se estenderam por mais de dez anos no Congresso Nacional. Destarte, no âmbito do Parlamento, mais de 70 (setenta) audiências públicas foram promovidas com o intuito de qualificar o debate social em torno das principais modificações relativas ao marco regulatório da proteção da flora e da vegetação nativa no Brasil. Conseqüentemente, além da discricionariedade epistêmica e hermenêutica garantida ao Legislativo pela Constituição, também militam pela autocontenção do Judiciário no caso em tela a transparência e a extensão do processo legislativo desenvolvido, que conferem legitimidade adicional ao produto da atividade do Congresso Nacional. (omissis)(ADC 42, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 28/02/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-175 DIVULG 12-08-2019 PUBLIC 13-08-2019).*

Tem-se, pois, que a proteção ao meio ambiente equilibrado, que tem *status* de direito fundamental consagrado pelo art. 225, *caput*, da CF, não pode ser considerada como princípio absoluto, não podendo ser examinado isoladamente sem que sejam sopesados os demais direitos e garantias igualmente priorizados pela Constituição.

Sob esse prisma, infere-se que a Carta Magna elevou a garantia do “Desenvolvimento Nacional” a objetivo fundamental da República Federativa do Brasil (art. 3º, inc. II), também proclamando que a finalidade da ordem econômica



consiste em assegurar a todos uma existência digna, conforme os ditames da justiça social (art. 170, *caput*), que somente poderá ser concretizada se atendidos os princípios constitucionais que pautam a atividade econômica, dentre os quais a defesa do meio ambiente (inc. VI), *verbis*:

Artigo 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por finalidade assegurar a todos a existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

VI – defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

O ponto de equilíbrio entre os princípios constitucionais em questão – proteção ao meio ambiente e desenvolvimento socioeconômico –, reside em conciliar os interesses postos a confronto, devendo-se conferir prevalência ao de maior relevância, segundo o menor prejuízo à comunidade afetada e o menor impacto social, tal qual vislumbrado pelo próprio Poder Constituinte, que apresentou a defesa do meio ambiente como princípio da ordem econômica e social, que perpassa pela própria dignidade da pessoa humana, também consagrada como direito fundamental.

No dilema: o homem ou a natureza, deve-se responder sempre: o homem e a natureza, cada um a seu tempo, ampliando a proteção de cada um à medida que se faça necessário, alternando-se, como uma gangorra. Isso quer dizer que a atenção deve ser voltada para, aos poucos, evoluir no sentido de atingir um equilíbrio entre eles.

Na ponderação entre os bens e valores em destaque, no meu entender, não se afigura razoável conferir primazia à defesa ou proteção ao meio ambiente quando se tem outro bem de maior valor ou relevância a ser protegido, no caso o homem, a quem deve ser garantida uma existência digna, segundo as necessidades vitais de cada indivíduo. É evidente que ao longo do tempo essa equação mudará e também deverá mudar preponderância de uma sobre o outro.

Inegável, portanto, que o principal desafio para aplicação de medidas que visem atingir sustentabilidade ambiental está em encontrar o equilíbrio entre as atividades econômicas, o bem-estar social e a preservação do meio ambiente, significando isso que a criação de uma eficiente política sustentável deve estar voltada não só ao meio ambiente, mas deve abarcar também a sociedade e a economia.

Daí decorre o próprio conceito de *desenvolvimento sustentável*, que alia o desenvolvimento econômico e social à preservação do meio ambiente.

Na doutrina, partindo das três áreas de interesse - *social, econômico e ambiental*-, a *sustentabilidade* se apresenta como o uso consciente dos recursos naturais, visando a um ambiente limpo, ético e durável, que assegure o bem-estar presente e futuro. Consiste em aumentar as práticas e ações que afetem apenas o essencial do meio ambiente, e que garantam a qualidade de vida para as presentes e futuras gerações.

Ao tratar da mudança de paradigma decorrente da necessidade do equilíbrio entre os três pilares da sustentabilidade (social, econômico e ambiental), Juarez Freitas assinala que:



[...] o princípio do desenvolvimento sustentável (ou da sustentabilidade, como se prefere), levado a bom termo, introduz gradativa e plasticamente, na sociedade e na cultura, um novo paradigma [...] o princípio constitucional da sustentabilidade estatui, com eficácia direta e imediata, em primeiro lugar, *o reconhecimento da titularidade dos direitos daqueles que ainda não nasceram*. Em segundo lugar, *impõe assumir a ligação de todos os seres, acima das coisas, e a inter-relação de tudo*. De fato, uma das lições mais significativas das ciências ambientais é de que *todas as coisas são interdependentes*. **Em terceiro lugar, o princípio determina sopesar os benefícios, os custos diretos e as externalidades, ao lado dos custos de oportunidade, antes de cada empreendimento.** [...] a sustentabilidade, corretamente assimilada, **consiste em assegurar, hoje, o bem-estar material e imaterial, sem inviabilizar o bem-estar, próprio e alheio, no futuro.** (*l*"Sustentabilidade: direito ao futuro", Belo Horizonte: Forum, 2012, pp. 31/42).

Seguindo em sua análise, o professor Juarez Freitas chegou ao seguinte conceito de *sustentabilidade*, apresentado nessa fórmula sintética:

[...] é o princípio constitucional que determina promover o desenvolvimento social, econômico, ambiental, ético e jurídico-político, no intuito de assegurar as condições favoráveis para o bem-estar das gerações presentes e futuras. (In obra citada, p. 50).

Na abordagem dos princípios da ordem econômica na Constituição Federal, Eros Grau elenca a defesa do meio ambiente como instrumento essencial para a realização da própria ordem econômica, de forma a garantir a existência digna aos seres humanos, *verbis*:

O princípio da defesa do meio ambiente conforma a ordem econômica (mundo do ser), informando substancialmente os princípios da garantia do desenvolvimento e do pleno emprego. Além de objetivo, em si, é instrumento necessário – e indispensável – à realização do fim dessa ordem, o de assegurar a todos existência digna. Nutre também, ademais, os ditames da justiça social. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo – diz o art. 225, caput. – destaques do original. (*l*"A Ordem Econômica na Constituição de 1988", São Paulo: Malheiros Editores, 2017, pp. 275/276).

Tem-se, pois, que a atividade econômica e a proteção ambiental devem caminhar juntas, devendo as políticas públicas ser ordenadas para promoção do desenvolvimento sustentável, de forma a garantir que uma cause o menor impacto possível à outra, isso considerando que as ações desenvolvimentistas sustentáveis são exercidas na busca do bem comum.

Segundo Clarissa Ferreira Macedo D'isep:

A democracia ambiental é um conceito dinâmico que se concretiza: no acesso de todos, de forma isonômica, inter e intragerações, aos recursos naturais em quantidade e qualidade; no usufruto coletivo do equilíbrio ambiental; no gozo da qualidade de vida (saúde e bem-estar individual e coletivo); na fruição da função ambiental da propriedade pública; na fiscalização da função ambiental da propriedade privada; na preservação da biodiversidade, dos recursos culturais e naturais raros; na promoção das cidades sustentáveis; na adoção de processos decisórios participativos etc. Disposições que devem se concretizar no âmbito das ppas de forma a assegurar o uso e o gozo ambiental democrático e a sustentabilidade dos bens



ambientais.(In "Clarissa Ferreira Macedo D'isep, Nelson Nery Junior e Odete Medauar (Coordenadores), Políticas Publicas Ambientais", São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2009, em artigo intitulado "Políticas Publicas Ambientais: da definição a busca de um sistema integrado de gestão ambiental", p. 160).

Em face dos conceitos apresentados, conclui-se que o objetivo constitucional voltado ao *desenvolvimento sustentável* exige a conjugação da defesa do meio ambiente com o direito ao desenvolvimento econômico, assegurada a existência digna segundo os ditames da justiça social (CF, art. 170, *caput*), observados os valores sociais do *trabalho*, da construção de uma *sociedade livre, justa e solidária* (CF, art. 3º, inc. I), da *redução das desigualdades sociais e regionais* (CF, art. 170, inc. VII) e função social da propriedade (CP, art. 170, inc. III).

Assim, não se pode entender a ponderação desses valores como forma de flexibilizar a proteção ao meio ambiente, uma vez que sem a coexistência dos três pilares em questão não se pode pensar em desenvolvimento sustentável.

Importante consignar que a ADI n. 0800913.33.2018.8.22.0000 teve o mérito julgado na Sessão Plenária do dia 7/6/2021, sob relatoria da juíza convocada Inês Moreira da Costa, sendo o pedido julgado procedente para declarar inconstitucionais a Lei n. 4.228/17 e os Decretos Legislativos n.ºs. 790/2018, 791/2018, 792/2018, 793/2018, 794/2018, 795/2018, 796/2018, 797/2018, 798/2018, 799/2018 e 800/2018 e ainda, por arrastamento, da Emenda Constitucional n. 126/18, com efeitos *ex tunc*.

Ocorre que, com o julgamento da reportada ADI, ficou superada a questão que decidiu pela inconstitucionalidade dos decretos que extinguiram os referidos espaços territoriais ambientalmente protegidos, denotando que foram restabelecidas as normas que criaram as 11(onze) Unidades de Conservação novamente extintas pela LCE 999/2018.

Assim, estão em pleno vigor as regras que criaram as seguintes unidades de conservação ecológicas: *Estação Ecológica Soldado da Borracha; Reserva de Desenvolvimento Sustentável Serra Grande, Reserva de Desenvolvimento Sustentável Limoeiro, Área de Proteção Ambiental do Rio Pardo; Floresta Estadual do Rio Pardo; Estação Ecológica Umirizal; Reserva de Fauna Pau D'Óleo, Parque Estadual Abaitará; Parque Estadual Ilha das Flores; Reserva de Desenvolvimento Sustentável Rio Machado; e Reserva de Desenvolvimento Sustentável Bom Jardim.*

Na LEC 1.089/2021, discutida nestes autos, há previsão de criação de 2(duas) unidades de conservação de proteção integral (Parque Estadual Ilha das Flores e o Parque Estadual Abaitará); bem como 03 (três) de uso sustentável (Reserva de Desenvolvimento Sustentável Bom Jardim, a Reserva de Desenvolvimento Sustentável Limoeiro e a Reserva de Fauna Pau D'Óleo); as quais já haviam sido criadas, conforme parágrafo anterior. Em outras palavras, na LEC 1.089/2021, as unidades de conservação criadas como compensação já haviam sido criadas anteriormente.

Das Unidades de Conservação

José Afonso da Silva apresenta o seguinte conceito sobre os *espaços territoriais especialmente protegidos*, assim considerados como "*áreas geográficas públicas ou privadas (porção do território nacional) dotadas de atributos ambientais que requeiram sua sujeição, pela lei, a um regime jurídico de interesse público que implique sua relativa imodificabilidade e sua utilização sustentada, tendo em vista a preservação e proteção da integridade de amostras de toda a diversidade de ecossistemas, a proteção ao processo evolutivo das espécies, a preservação e proteção dos recursos naturais*".(In



“Clarissa Ferreira Macedo D’isep, Nelson Nery Junior e Odete Medauar (Coordenadores), Políticas Públicas Ambientais”, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2009, em artigo intitulado “Políticas Públicas Ambientais: da definição a busca de um sistema integrado de gestão ambiental”, p. 160).

Ressalta o autor que “a Constituição impõe ao Poder Público o dever de 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 (art. 225, § 1º, III)”.

Destaca que, em sentido ecológico, referidos espaços “referem-se, na verdade, a ecossistemas. Se são dignos de proteção especial é porque são áreas representativas de ecossistemas. Sua definição, como tais, pelo Poder Público que lhes confere um regime jurídico especial, quanto à modificabilidade e quanto à fruição, natureza, essa, que decorre do preceito constitucional, quando diz que não podem ser alterados nem suprimidos senão através de lei, e nem ser utilizados de modo a comprometer os atributos que justifiquem sua proteção” (sic).

Já o conceito de *Unidade de Conservação* vem delimitado no art. 2º, inc. I, da Lei n. 9.985/2000, que a define como “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”. (In obra citada, p. 842)

Referida lei, ao regulamentar o art. 225, § 1º, incs. I, II, III e VII, da Constituição Federal, instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) que é composto por 12 (doze) categorias, divididas em dois grupos (Unidades de Proteção Integral e Unidades de Uso Sustentável), cujos objetivos são diferenciados no tocante à forma de proteção e usos permitidos.

As características específicas de cada grupo estão definidas no art. 7º da Lei 9.985/2000, que considera o objetivo básico das Unidades de Proteção Integral a preservação da natureza, admitindo apenas “o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos nesta Lei” (sic) e das Unidades de Uso Sustentável “compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais” (sic).

Segundo o art. 8º da Lei 9.985/2000, o Grupo das Unidades de Proteção Integral é composto pelas seguintes categorias de unidade de conservação, cujos objetivos estão definidos nos arts. 9º, 10, 11, 12 e 13, respectivamente:

I - **Estação Ecológica** (art. 9º, *caput*: tem como objetivo a preservação da natureza e a realização de pesquisas científicas);

II - **Reserva Biológica** (art. 10, *caput*: objetiva a preservação integral da biota e demais atributos naturais existentes em seus limites, sem interferência humana direta ou modificações ambientais, excetuando-se as medidas de recuperação de seus ecossistemas alterados e as ações de manejo necessárias para recuperar e preservar o equilíbrio natural, a diversidade biológica e os processos ecológicos naturais);



III - Parque Nacional([art. 11](#), *caput*) objetiva a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico);

IV - Monumento Natural([art. 12](#), *caput*) tem como finalidade básica preservar sítios naturais raros, singulares ou de grande beleza cênica); e

V - Refúgio de Vida Silvestre([art. 13](#), *caput*) visa proteger ambientes naturais onde se asseguram condições para a existência ou reprodução de espécies ou comunidades da flora local e da fauna residente ou migratória).

Já o seu art. 14 prevê as categorias de unidade de conservação que constituem o Grupo das Unidades de Uso Sustentável, estabelecendo nos arts. 15, 16, 17, 18, 19, 20 e 21 as respectivas definições:

I - Área de Proteção Ambiental([art. 15](#), *caput*) é uma área em geral extensa, com um certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais);

II - Área de Relevante Interesse Ecológico([art. 16](#), *caput*) é uma área em geral de pequena extensão, com pouca ou nenhuma ocupação humana, com características naturais extraordinárias ou que abriga exemplares raros da biota regional, e tem como objetivo manter os ecossistemas naturais de importância regional ou local e regular o uso admissível dessas áreas, de modo a compatibilizá-lo com os objetivos de conservação da natureza);

III - Floresta Nacional([art. 17](#), *caput*) é uma área com cobertura florestal de espécies predominantemente nativas e tem como objetivo básico o uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e a pesquisa científica, com ênfase em métodos para exploração sustentável de florestas nativas);

IV - Reserva Extrativista([art. 18](#), *caput*) é uma área utilizada por populações extrativistas tradicionais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais 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);

V - Reserva de Fauna([art. 19](#), *caput*) é uma área natural com populações animais de espécies nativas, terrestres ou aquáticas, residentes ou migratórias, adequadas para estudos técnico-científicos sobre o manejo econômico sustentável de recursos faunísticos);

VI - Reserva de Desenvolvimento Sustentável([art. 20](#), *caput*) é uma área natural que abriga populações tradicionais, cuja existência baseia-se em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais, desenvolvidos ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas locais e que desempenham um papel fundamental na proteção da natureza e na manutenção da diversidade biológica); e



VII - *Reserva Particular do Patrimônio Natural*(art. 21, *caput*. A Reserva Particular do Patrimônio Natural é uma área privada, gravada com perpetuidade, com o objetivo de conservar a diversidade biológica).

Segundo o professor Paulo Affonso Leme Machado “a utilização dessas unidades de conservação e/ou áreas de proteção ambiental só poderá ser feita de modo que não comprometa a totalidade dos atributos, que justificam a proteção desses espaços. A Constituição foi explícita ao vedar toda forma de utilização que fira qualquer atributo do espaço territorial protegido”(In. “Direito Ambiental Brasileiro”, 10ª Ed., Malheiros: SP, p. 113).

No caso em exame, tem-se que a LCE n.1.089/2021 dispõe sobre a diminuição da área de 2 (duas) unidades de conservação, uma de proteção integral (Parque Estadual de Guajará-Mirim) e outra de uso sustentável (Reserva Extrativista Jaci-Paraná), criando 2 (duas) unidades de conservação de proteção integral (Parque Estadual Ilha das Flores e o Parque Estadual Abaitará); bem como 03 (três) de uso sustentável (Reserva de Desenvolvimento Sustentável Bom Jardim, a Reserva de Desenvolvimento Sustentável Limoeiro e a Reserva de Fauna Pau D'Óleo).

Houve a redução das áreas da seguinte forma:

UNIDADE DE CONSERVAÇÃO DE PROTEÇÃO INTEGRAL: Parque Estadual de Guajará-Mirim, criado pelo Decreto n. 4.575/1990 e alterado pelas Leis n. 700/1996 e 1.146/2002, de **216 mil para 166.034,71 hectares**(art. 2ºe Anexos V a VIII);

UNIDADE DE CONSERVAÇÃO DE USO SUSTENTÁVEL: Reserva Extrativista Jaci-Paraná, localizada nos Municípios de Porto Velho, Buritis e Nova Mamoré, criada pelo Decreto n. 7.335/1996 e alterada pela Lei n. 692/19961, **de 191 mil para 22.487,818 hectares**(art. 1ºe Anexos I e II).

Importante destacar que a Lei impugnada visa suprimir aproximadamente 219 mil hectares das unidades de conservação existentes, criando outras de área aproximada de 128 mil hectares. Este déficit de 91 mil hectares de área de conservação na região (área suprimida x área criada para preservação), tem gerado grande debate sobre seu impacto ambiental.

Com a finalidade de melhor compreender o tamanho dessas unidades de conservação e da redução realizada pela norma atacada, busquei dados na *internet* e encontrei no site da EMBRAPA importantes informações sobre o Estado de Rondônia e a proteção ambiental. Eles são decorrentes de um largo estudo, realizado em nível nacional, sobre o Cadastro Ambiental Rural e apresenta dados sobre o tamanho da proteção ambiental no Estado.

O SICAR é gerido pelo Serviço Florestal Brasileiro, unidade que compõe a estrutura do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, sendo responsável por disponibilizar dados numéricos e cartográficos sobre a preservação do meio ambiente no mundo rural.

Segundo esse estudo, o Estado de Rondônia possui área total de **23.759.054 hectares**.



Partindo das informações constantes do banco de dados do SICAR, Gustavo Spadotti Amaral Castro, Rogério Resende Martins Ferreira, Osvaldo Tadatomo Oshiro e Carlos Alberto de Carvalho apresentaram o primeiro estudo, contendo a quantificação das áreas dedicadas a preservação da vegetação nativa nos imóveis rurais do Estado de Rondônia, ressaltando que os cadastrados não apresentavam sobreposição com áreas legalmente atribuídas. Segundo esse estudo:

[...] os imóveis rurais de Rondônia destinam 51,6% de sua área para preservação da vegetação nativa, e essas áreas destinadas à preservação da vegetação nativa representam 28,3% da área do Estado.

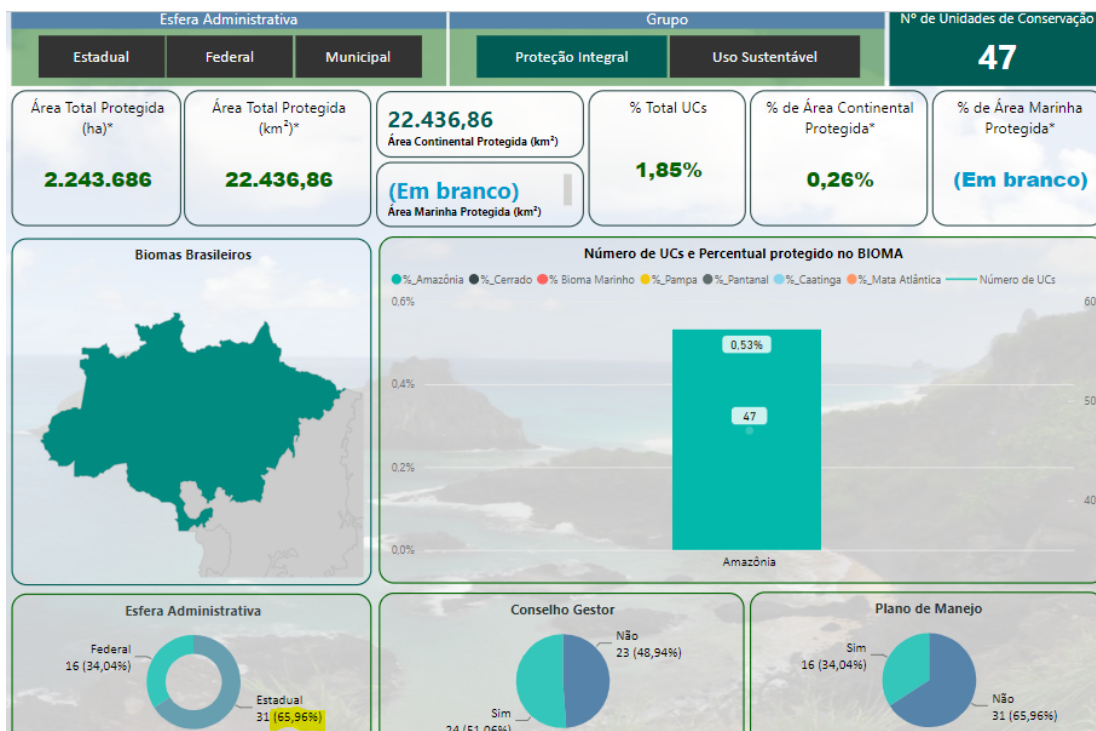
[...] O cálculo e somatório final da área destinada à preservação da vegetação nativa nos imóveis rurais totaliza 6.723.067 ha.

A título de comparação, as áreas de vegetação protegidas em unidades de conservação (sem área de proteção ambiental, APA) e terras indígenas ocupam 37,3% do estado (6.723.067 ha de áreas destinadas à preservação da vegetação nos imóveis rurais contra 8.864.187 ha de áreas protegidas em unidades de conservação sem APA e terras indígenas).

O somatório de áreas protegidas em UC e TI e das áreas destinadas a preservação nas propriedades rurais totalizam 15.587.254 ha ou 65,6% do estado de Rondônia. Esse total engloba as áreas protegidas por decretos ou preservadas pelo cumprimento do Código Florestal. - destaquei (In"Dimensão territorial das áreas destinadas à preservação nativa em propriedades rurais do estado de Rondônia". - Campinas: Embrapa Territorial, 2020. 17 p.: il.; (Documento: embrapa.br/territorial/busca de publicações - ISSN 0103-7811, 134 - versão on-line).

Tem-se, assim, pelo conjunto de dados divulgados nos sites da Embrapa e do Ministério do Meio Ambiente, conforme endereços indicados, que somadas as Unidades de Conservação e Terras Indígenas o Estado de Rondônia tem pelo menos 65% de suas terras dedicadas a áreas de proteção, denotando que a supressão de parte da área das Unidades de Conservação abrangidas pela LCE 1.089/2021, por si só, não representa desequilíbrio ao meio ambiente.





Dados extraídos do site: <https://antigo.mma.gov.br/areas-protegidas/cadastro-nacional-de-ucs.html>

Dito isso, passa-se ao exame das teses jurídicas articuladas pelas partes, repisando que nos termos do art. 225, *caput*, da Constituição Federal o *meio ambiente ecologicamente equilibrado* deve ser compreendido como um bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, de modo que o Poder Público e a coletividade têm o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Volta-se à doutrina de José Afonso da Silva, para quem o núcleo da proteção ambiental estabelecida pelo referido dispositivo constitucional está envolvido pela *ordem social*, uma vez que o próprio texto do dispositivo concebe o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito social do homem. Para o autor:

O objeto de *tutela jurídica* não é tanto o meio ambiente considerado nos seus elementos constitutivos. O que o Direito visa a proteger é a *qualidade do meio ambiente*, em função da *qualidade de vida*. Pode-se dizer que há dois objetos de tutela, no caso: um *imediato* – que é a qualidade do meio ambiente – e outro *mediato* – que é a saúde, o bem-estar e a segurança da população, que se vêm sintetizados na expressão “qualidade de vida”. O artigo sob nossas vistas declara que “todos têm direito ao *meio ambiente ecologicamente equilibrado*”. Veja-se que o objeto do direito de todos não é o meio ambiente em si, não é qualquer meio ambiente. O que é objeto do direito é o *meio ambiente qualificado*. O direito que todos temos é a qualidade satisfatória ao equilíbrio ecológico do meio ambiente. Essa qualidade é que se converteu em um bem jurídico. Isso é que a Constituição define como *bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida*. (In Comentário contextual à Constituição, São Paulo: Malheiros, 2006, p. 835).

Segue o autor conferindo fundamental importância ao conceito de *conservação ecológica*, por compreender:



[...] a preservação, a manutenção, a utilização sustentada, a restauração e a melhoria do ambiente natural, definindo como “a gestão da utilização da biosfera pelo ser humano, de tal sorte que produza o maior benefício sustentado para as gerações atuais, mas que mantenha sua potencialidade para satisfazer as necessidades e as aspirações das gerações futuras”.

É nesse sentido que a Constituição prescreve que é dever do Poder Público e da coletividade defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações (art. 255, *caput*). É igualmente nesse sentido que ela incumbe ao Poder Público preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas, assim como preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do país. Preservar e restaurar estão, aí, como formas de conservação que implicam manutenção e continuidade, que significam aproveitamento que garante a utilização perene e que protege os processos ecológicos e a diversidade genética essenciais para a manutenção dos recursos ecológicos.

A conservação não é uma situação estática, mas um processo dinâmico, que envolve aproveitamento atual, continuidade e manutenção futura. Tem ela, pois três finalidades específicas: *manter os processos ecológicos e os sistemas vitais essenciais; permitir o aproveitamento perene das espécies e dos ecossistemas, e preservar a diversidade genética.*- grifei (In Comentário contextual à Constituição, São Paulo: Malheiros, 2006, p. 835).

Pois bem, para efetivação desse direito fundamental [não absoluto], cuidou o legislador constituinte de estabelecer as atribuições ao Poder Público, não apenas no âmbito federal, dentre as quais as pertinentes à criação de Unidades de Conservação, com previsão expressa no § 1º do inc. III do art. 225 da CF, destacando que “*incumbe ao Poder Público definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção*” (grifei).

A interpretação dada pelo Supremo Tribunal Federal à natureza da lei em questão foi no sentido de que a previsão deve ser aplicada conforme o princípio da reserva legal, que exige lei formal para a regulamentação, portanto, atendido o competente processo legislativo (ADI n. 4.717, Relatora Ministra Cármen Lúcia, j. 5/4/2018, DJe 15/2/2019).

No acórdão restou definido que:

[...] a melhor exegese do art. 225, § 1º, inc. III, da Constituição da República [...] impõe que **a alteração ou supressão de espaços territoriais especialmente protegidos somente pode ser feita por lei formal, com amplo debate parlamentar e participação da sociedade civil e dos órgãos e instituições de proteção ao meio ambiente**, em observância à finalidade do dispositivo constitucional, que é assegurar o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (p. 26).- grifei.

No mesmo sentido, extrai-se do voto proferido pelo Ministro Luís Roberto Barroso, no Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n. 519.788-RN (1ª Turma, DJe 1º/8/2015) o seguinte excerto:



[...] A Constituição, portanto, permite a alteração e até mesmo a supressão de espaços territoriais especialmente protegidos, desde que por meio de lei formal, ainda que a referida proteção tenha sido conferida por ato infralegal. Trata-se de um mecanismo de reforço institucional da proteção ao meio ambiente, já que retira da discricionariedade do Poder Executivo a redução dos espaços ambientalmente protegidos, exigindo-se para tanto deliberação parlamentar, sujeita a maior controle social. Destaquei.

Conclui-se, assim, que uma Unidade de Conservação pode sim ser extinta ou suprimida, desde que seja feito por lei, exatamente por exigir a conjugação de vontades do Poder Executivo e do Poder Legislativo por meio do devido processo legislativo.

A exigência também foi corroborada pela Lei n. 9.985/2000, que, ao regulamentar o art. 225, § 1º, incs. I, II, III e VII, da CF, reforçou a previsão acerca da necessidade de lei em sentido formal para extinguir ou reduzir os limites das Unidades de Conservação, conforme previsto no § 7º do art. 22: “*A desafetação ou redução dos limites de uma unidade de conservação só pode ser feita mediante lei específica*” (sic).

Nesse caso, considerando que o dever de proteção do meio ambiente e preservação dos biomas é atribuído ao Poder Público, concorrentemente (art. 24, inc.VI, da CF), em todos os espaços federados, assim como à coletividade, evidencia-se que a lei em questão pode ser proposta por diversos atores, tal qual previsto no art. 61 da Constituição da República:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos na Constituição. (EC n. 18/98 e EC n. 32/2001).

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

Em relação ao meio ambiente, especificamente à criação, alteração e extinção de Unidades de Conservação, a Constituição Rondoniense disciplinou a matéria nos seguintes dispositivos:

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

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

Art. 219. É dever do Poder Público, através de organismos próprios e colaboração da comunidade:



I - assegurar, em âmbito estadual, as diversidades das espécies e dos ecossistemas, de modo a preservar o patrimônio genético do Estado;

II - **planejar e implantar unidades de conservação e preservação da natureza**, de âmbito estadual e municipal, mantendo-as através dos serviços públicos indispensáveis e suas finalidades;

III - ordenar o espaço territorial de forma a conservar ou restaurar áreas biologicamente desequilibradas;

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;

V - disciplinar, com base em princípios ecológicos, o aproveitamento dos recursos naturais em benefício de todos;

VI - **exigir a elaboração de estudos de impacto que permitam definir prioridades e alternativas na execução de projetos que possam causar danos ao meio ambiente;**

VII - proteger os monumentos naturais, os sítios paleontológicos e arqueológicos, os monumentos e sítios históricos e seus elementos;

VIII - promover a educação ambiental com implantação em toda a rede estadual, a começar pela pré-escola e ensino fundamental, alcançando todos os níveis, de forma interdisciplinar, e proporcionar à comunidade a informação das questões ambientais orientadas por um atendimento cultural lógico das relações entre a natureza e a sociedade;

IX - controlar a produção, comercialização, emprego de técnicas e métodos e utilização de substâncias que afetem a saúde pública e o meio ambiente.

[...]

Art. 220. O desenvolvimento econômico e social deve conciliar-se com a proteção ao meio ambiente, para preservá-lo de alterações físicas, químicas ou biológicas que, direta ou indiretamente, sejam nocivas à saúde, à segurança e ao bem-estar das populações e ocasionem danos à fauna, à flora, ao solo e às paisagens.

[...]§ 2º **Lei estadual estabelecerá o plano geral de proteção ao meio ambiente, adotando as medidas necessárias à utilização racional dos recursos naturais e à redução, ao mínimo possível, da poluição e degradação ambiental.**

Art. 221. Para assegurar a efetividade do disposto no artigo anterior, incumbe ao Estado e aos Municípios, na esfera de suas respectivas competências: [...]

III - definir os espaços territoriais a serem especialmente protegidos, com vistas aos objetivos conservacionistas do zoneamento socioeconômico e ecológico do Estado;



[...]

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. - destaquei.

Da Judicialização das Políticas Públicas

Em homenagem ao princípio da Separação dos Poderes, urge registrar que não cabe ao Poder Judiciário aferir validade de uma lei a partir do mérito da formulação, sob pena de ensejar verdadeira intervenção em funções e atividades que são típicas dos outros poderes.

Ao abordar o fenômeno da “judicialização” ou da procura excessiva do Poder Judiciário com o intuito de aplicar uma lei, o Ministro Luís Roberto Barroso assim discorre sobre o tema:

Judicialização significa que algumas questões de larga repercussão política ou social estão sendo decididas por órgãos do Poder Judiciário, e não pelas instâncias políticas tradicionais: o Congresso Nacional e o Poder Executivo – em cujo âmbito se encontram o Presidente da República, seus ministérios e a administração pública em geral. Como intuitivo, a judicialização envolve uma transferência de poder para juízes e tribunais, com alterações significativas na linguagem, na argumentação e no modo de participação da sociedade. O fenômeno tem causas múltiplas. Algumas delas expressam uma tendência mundial; outras estão diretamente relacionadas ao modelo institucional brasileiro. (In Comentário contextual à Constituição, São Paulo: Malheiros, 2006, p. 835).

Por isso, e data máxima vênia de quem pensa em sentido contrário, não pode o Judiciário substituir ou rever os critérios empregados de análise decisória pela Administração Pública e pelo Legislativo em sua função de estabelecer as políticas públicas de proteção ao meio ambiente.

Da Análise do Caso Concreto

Pois bem. Partindo das premissas fáticas e jurídicas aqui apresentadas, anoto que o exame do mérito desta ADI, na qual se pretende ver declarada a inconstitucionalidade da LCE 1.089/2021, ficará restrita aos dois aspectos suscitados na exordial, sendo o primeiro à parte formal, consistente em vício ao devido processo legislativo (ausência de estudos técnicos prévios e de consulta às comunidades afetadas), além de ter sido alterado o projeto inicial, aumentando consideravelmente a área suprimida das unidades de conservação e diminuindo a área daquelas que seriam criadas.

Já o segundo aspecto diz respeito aos alegados vícios materiais consistentes em violação ao “direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, aos princípios da proibição do retrocesso ambiental, da proteção, da precaução, da ubiquidade e equidade intergeracional”.



Da Inconstitucionalidade Formal por Vício no Processo Legislativo (ausência de estudos técnicos prévios e consulta pública)

Extrai-se da inicial a alegação de que a Lei 1.089/2021 não teve seu projeto precedido de estudo técnico e consulta pública das comunidades afetadas pela redução de área das unidades de conservação ambiental Parque Estadual Guajará-Mirim e Reserva Extrativista Jaci-Paraná.

O e. relator apresentou seu voto no sentido de reconhecer a inconstitucionalidade material dos arts. 1º, *caput*, e seus parágrafos 1º e 2º; 2º, *caput*, e seus parágrafos 1º e 2º; 15, *caput*, e seu parágrafo único; 17, *caput* e seus incisos, bem como dos Anexos I, II, V, VI, VII e VIII, todos da Lei Complementar estadual n. 1.089, de 20 de maio de 2021, bem como da LCE n. 1.096/2021, por arrastamento. Fundamentou sua decisão no sentido de que os dispositivos citados violaram texto expresso nos artigos 218 e 219, ambos da Constituição do Estado de Rondônia, bem como o artigo 225, *caput*, e § 1º, incs. III e IV, da Constituição Federal.

Por todo o exposto, julgo procedente o pedido constante desta ação para declarar a inconstitucionalidade material dos arts.:

- 1º, *caput* e seus parágrafos 1º e 2º;
- 2º, *caput* e seus parágrafos 1º e 2º;
- 15, *caput* e seu parágrafo único;
- 17, *caput* e seus incisos I e II, e, bem como dos Anexos I, II, V, VI, VII, VIII; e

Lei Complementar nº 1.096, de 30 de julho de 2021, esta por arrastamento.

Uma vez reconhecida a inconstitucionalidade dos dispositivos questionados nesta ADI, concedo à decisão efeitos *ex tunc*, considerando ser essa a regra jurídica, mormente em se considerando ser ela inconstitucional no seu nascedouro, além da desnecessidade e inviabilidade de modular os efeitos da decisão desta Corte, ora tomada.

É o voto

Página 47 / 48

Concordo com o e. relator em parte, pois, de fato, os estudos técnicos e científicos sobre a supressão significativa de área de unidades de conservação ambiental não foram realizados, tampouco foram debatidas as propostas com as comunidades afetadas. No entanto, com a devida vênia ao relator, penso que esta falha de procedimento enseja declaração de vício formal e não, material. Anoto que a “compensação” proposta com a criação de outras áreas de conservação não existe de fato, porque as unidades de conservação Parque Estadual Ilha das Flores e o Parque Estadual Abaitará, Reserva de Desenvolvimento Sustentável Bom Jardim, a Reserva de Desenvolvimento Sustentável Limoeiro e a Reserva de Fauna Pau D’Óleo; já haviam sido criadas mediante outra Lei.

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 0800922-58.2019.8.22.0000, que extinguiu 11 unidades de conservação, foi declarada a inconstitucionalidade formal e material da Lei Complementar Estadual n. 999, de 15 de outubro de 2018.

Assim, estão em pleno vigor as regras que criaram as seguintes unidades de conservação ecológicas: *Estação Ecológica Soldado da Borracha; Reserva de Desenvolvimento Sustentável Serra Grande, Reserva de Desenvolvimento*



Sustentável Limoeiro, Área de Proteção Ambiental do Rio Pardo; Floresta Estadual do Rio Pardo; Estação Ecológica Umirizal; Reserva de Fauna Pau D'Óleo, Parque Estadual Abaitará; Parque Estadual Ilha das Flores; Reserva de Desenvolvimento Sustentável Rio Machado; e Reserva de Desenvolvimento Sustentável Bom Jardim.

Pois bem. A Suprema Corte, no julgamento do Agravo Regimental em Recurso Extraordinário n. 519.778/RN, de relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, decidiu que a supressão de espaços territoriais especialmente protegidos pressupõe apenas a edição de lei formal, nada prevendo a Constituição a respeito da necessidade de prévia realização de estudos técnicos e consulta pública, uma vez que “[...] no caso da lei prevista no art. 225, § 1º, III, da Constituição, embora a elaboração de estudo técnico prévio seja relevante e até desejável para embasar os debates parlamentares, a Constituição não contempla essa exigência como requisito de validade formal da norma [...]” (j. 27/2/2014 - destaquei).

Todavia, com todo o respeito à posição adotada no julgado acima, no ponto em questão incide o *princípio da simetria ou do paralelismo das formas*, segundo o qual os mesmos requisitos usados para a elaboração de um ato jurídico também devem ser aplicados para sua alteração ou extinção, significando isso que se deve adotar uma lógica coerente tanto para elaborar o ato quanto para modificá-lo ou extingui-lo.

Aos seguir esse preceito, conclui-se que o processo de estudo e consulta referente à extinção de uma Unidade de Conservação deve ser tão rigoroso quanto o exigido para a sua criação. Daí o uso do *paralelismo das formas* constituir um princípio norteador da obrigatoriedade de estudos técnicos e participação comunitária em projetos de redução ou extinção de Unidades de Conservação.

No caso presente, foi juntado um Parecer da SEDAM no Id. 12319715 (páginas 154 a 157), todavia imperioso salientar que não se trata do estudo exigido pelo art. 219, inc. VI, da Constituição Estadual, tanto que no próprio parecer do órgão ambiental é aberto tópico acerca desta “ausência de estudos técnicos”.

Destaque-se que o tema já foi objeto de decisões do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, para declarar a inconstitucionalidade de leis municipais que tratavam de planejamento urbanístico e elaboradas sem estudos técnicos, destoando do procedimento de criação previsto na Constituição Estadual.

Nesse sentido, vejam-se as decisões da referida Corte de Justiça:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal 11.810 de 9/10/18, dispondo sobre as regras específicas a serem observadas no projeto, no licenciamento, na execução, na manutenção e na utilização de contêineres como residências ou estabelecimentos comerciais de qualquer natureza. Vício de iniciativa. Inocorrência. Iniciativa legislativa comum. Recente orientação do Eg. Supremo Tribunal Federal. *Causa petend* aberta. Possível análise de outros aspectos constitucionais da questão. Falta de participação popular. Imprescindível a efetiva participação da comunidade, por suas entidades representativas. A Constituição Estadual prevê a necessidade de participação comunitária em matéria urbanística. Precedentes deste C. Órgão Especial. Inconstitucional o ato normativo impugnado. Estudo prévio. Necessidade. Se no âmbito do Executivo esse planejamento ou prévios estudos se fazem necessários, de igual forma se justificam idênticas medidas para modificar a regra original. Precedentes. Procedente a ação. [ADI 2276121-27.2018.8.26.0000, Relator Desembargador Evaristo dos Santos, j. em 8/5/2019] – grifei



[...] não me parece razoável, à luz do princípio do paralelismo das formas, aceitar os "estudos" referidos pela Câmara como suficientes a permitir alteração de zoneamento quando firmado esse com rigor técnico (planejamento e prévios estudos) na medida em que um e outro só se justificam, na lição de Hely Lopes Meirelles "... quando essa medida for exigida pelo interesse público, com real vantagem para a cidade e seus habitantes." (Direito Municipal Brasileiro, ed. Malheiros, 2013, p. 577).

As mesmas exigências impostas à instituição do zoneamento comportam ser observadas quando se pretende sua alteração. Se no âmbito do Executivo esse planejamento ou prévios estudos, de igual forma se justificam idênticas medidas para modificar a regra original. [TJ-SP. Voto 21188. ADI 0005130-35.2004.8.26.0000. 12/03/2014. Relator Cauduro Padin] - grifei

No caso, considerando que o art. 22, § 2º, da Lei 9.885/2000 estabelece que a criação da Unidade de Conservação deve ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública, à exceção das hipóteses do § 4º, por simetria, a alteração que importar em sua redução ou extinção deve seguir os mesmos parâmetros.

Com isso, é esperado que as exigências para revogação do ato que criou uma área de proteção ambiental sejam iguais às da criação, de forma a garantir que a decisão decorra de razões que atendam ao interesse público, a justificar a anulação do ato. Essa é a razão pela qual se torna exigível o prévio estudo técnico, assim como a consulta pública, para a extinção da unidade de conservação.

No ponto, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do MS 24.665-1/DF, Relator Ministro Cezar Peluso, decidiu pela imprescindibilidade de consulta pública e estudos técnicos quando ocorrer a ampliação dos limites da unidade de conservação:

Meio Ambiente. Unidade de Conservação. Estação Ecológica. Ampliação dos limites originais na medida do acréscimo, mediante decreto do Presidente da República. Inadmissibilidade. Falta de estudos técnicos e de consulta pública. Requisitos prévios não satisfeitos. Nulidade do ato pronunciada. Ofensa a direito líquido e certo. Concessão do Mandado de Segurança. Inteligência do art. 66, §§ 2º e 6º, da lei nº 9.985/2000. [...] A ampliação dos limites de estação ecológica, sem alteração dos limites originais, exceto pelo acréscimo proposto, não pode ser feita sem observância dos requisitos prévios de estudos técnicos e consulta pública. (j. 1/12/2004, DJ 6/10/2006).

Destarte, se o estudo técnico e a consulta pública são obrigatórios para a ampliação das áreas de proteção, também o serão em casos de extinção ou redução de seus limites.

Até porque é a consulta pública, com envolvimento de todas as partes interessadas, que garante a tomada da decisão que melhor atenda ao interesse socioeconômico, constituindo importante instrumento para subsidiar os projetos de lei que extingam ou reduzam os limites de uma unidade de conservação.

A tanto, ainda previu o art. 5º da Lei 9.985/2000 dentre as diretrizes do SNUC (Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza), a do inciso II, que estabelece a necessidade de se assegurarem mecanismos e procedimentos necessários ao envolvimento da sociedade no estabelecimento e na revisão da política



nacional de unidades de conservação, prevendo o inc. III que deve ser assegurada a participação das populações locais, na criação, implantação e gestão das unidades de conservação.

No caso presente, como bem frisado pelo e. Relator, “não há estudo específico quanto à área desafetada realizada pelo gestor da Unidade de Conservação, em clara desobediência ao previsto no art. 21, § 6º, da Lei Estadual n. 1.144/2002, art. 219 da Constituição do Estado.”

Embora haja alegação da Assembleia Legislativa sobre suposta realização de estudos necessários, a SEDAM relata, em seu parecer, a ausência destes estudos técnicos, a fim de mensurar os impactos da desafetação das unidades de conservação, mapear e identificar a população residente (Id. 12319715 - páginas 154 a 157).

O Parecer mencionado não é o estudo exigido pelo art. 219, inc. VI, da Constituição Estadual, tanto que o próprio órgão ambiental abre tópico acerca desta “ausência de estudos técnicos”.

Na verdade, o que foi juntado pela Assembleia Legislativa aos autos são apenas os estudos sobre as unidades de conservação Parque Estadual Ilha das Flores, Reserva de Fauna Pau D’Óleo e Reserva Rio Machado, que, inclusive, foi parte suprimida quando da aprovação da Lei. (ID. 12665695).

A ASPRUMIN e outras Associações interessadas juntaram seus estudos aos autos, mas estes não afastam o vício da norma impugnada, porquanto não foram realizados pelo órgão ambiental legítimo e nem foram prévios ao Projeto da Lei ora impugnada.

Neste contexto, a inconstitucionalidade formal por vício no processo legislativo de criação da Lei 1.089/2021 está presente, razão pela qual voto pelo seu reconhecimento.

Da Inconstitucionalidade Material

De início, insta salientar que a “matéria” da norma impugnada (supressão de área de unidades de conservação ambiental) é constitucional, pois autorizada expressamente pelo art. 225, §1º, inc. III, da CF, como já destacado neste voto.

Além disso, destaco que há **precedente vinculante do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade** sobre este assunto pois, após uma grande discussão sobre o Código Florestal Brasileiro, em voto que foi relator o Ministro Luiz Fux, no julgamento da ADC n. 42/DF, que concentrou a análise dessa *ação declaratória de constitucionalidade* e 4 (quatro) *ações diretas de inconstitucionalidade* (ADIs 4.901/DF; 4.902/DF; 4.903/DF; e 4.937/DF), pelo Plenário do STF, j. 14/9/2017, assim foi decidido:

Ementa : DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO AMBIENTAL. ART. 225 DA CONSTITUIÇÃO. DEVER DE PROTEÇÃO AMBIENTAL. NECESSIDADE DE COMPATIBILIZAÇÃO COM OUTROS VETORES CONSTITUCIONAIS DE IGUAL HIERARQUIA. ARTIGOS 1º, IV; 3º, II E III; 5º, CAPUT E XXII; 170, CAPUT E INCISOS II, V, VII E VIII, DA CRFB. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. JUSTIÇA INTERGERACIONAL. ALOCAÇÃO DE RECURSOS PARA ATENDER AS NECESSIDADES DA GERAÇÃO ATUAL. ESCOLHA POLÍTICA. CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS.



IMPOSSIBILIDADE DE VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO. EXAME DE RACIONALIDADE ESTREITA. RESPEITO AOS CRITÉRIOS DE ANÁLISE DECISÓRIA EMPREGADOS PELO FORMADOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS. INVIABILIDADE DE ALEGAÇÃO DE VEDAÇÃO AO RETROCESSO. NOVO CÓDIGO FLORESTAL. AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE E AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE JULGADAS PARCIALMENTE PROCEDENTES. 1. O meio ambiente é tutelado constitucionalmente pela regra matriz do artigo 225, caput, da Constituição, que dispõe que 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. 2. O meio ambiente assume função dúplex no microsistema jurídico, na medida em que se consubstancia simultaneamente em direito e em dever dos cidadãos, os quais paralelamente se posicionam, também de forma simultânea, como credores e como devedores da obrigação de proteção respectiva. 3. O homem é parte indissociável do meio ambiente, uma vez que, por intermédio das interações genéticas biologicamente evolutivas que se sucederam nos últimos milhares de anos, o meio ambiente produziu a espécie humana, cuja vida depende dos recursos nele contidos. Nesse ponto, nem os mais significativos avanços tecnológicos permitirão ao homem, em algum momento futuro, dissociar-se do meio ambiente, na medida em que a atividade humana inventiva e transformadora depende da matéria nele contida, sob todas as suas formas, para se concretizar. 4. A capacidade dos indivíduos de desestabilizar o equilíbrio do conjunto de recursos naturais que lhes fornece a própria existência tem gerado legítimas preocupações, que se intensificaram no último século. Afinal, recursos naturais têm sido extintos; danos irreversíveis ou extremamente agressivos à natureza tornaram-se mais frequentes; disfunções climáticas são uma realidade científica; diversas formas de poluição se alastram pelos grandes centros, entre outras evidências empíricas do que se cognomina crise ambiental. Nesse ínterim, o foco no crescimento econômico sem a devida preocupação ecológica consiste em ameaça presente e futura para o progresso sustentável das nações e até mesmo para a sobrevivência da espécie humana. O homem apenas progride como ser biológico e como coletividade quando se percebe como produto e não como proprietário do meio ambiente. 5. A Declaração das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, editada por ocasião da Conferência de Estocolmo, em 1972, consistiu na primeira norma a reconhecer o direito humano ao meio ambiente de qualidade. 6. Por sua vez, a Conferência Eco-92, no Rio de Janeiro, introduziu o princípio do desenvolvimento sustentável, consubstanciado na necessária composição entre o crescimento socioeconômico e o uso adequado e razoável dos recursos naturais. Essa nova perspectiva demandou aos Estados a construção de políticas públicas mais elaboradas, atentas à gestão eficiente das matérias primas, ao diagnóstico e ao controle das externalidades ambientais, bem como ao cálculo de níveis ótimos de poluição. Todos esses instrumentos atendem a perspectiva intergeracional, na medida em que o desenvolvimento sustentável estabelece uma ponte entre os impactos provocados pelas gerações presentes e o modo como os recursos naturais estarão disponíveis para as gerações futuras. 7. A recente Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Natural (Rio+20), em 2012, agregou ao debate a ideia de governança ambiental global. 8. Paralelamente a esses marcos, são incontáveis os documentos internacionais bilaterais e multilaterais que tem disciplinado questões específicas do meio ambiente. Exemplificadamente, cito a Convenção para Prevenção da Poluição Marinha por Fontes Terrestres (1974), a Convenção para Proteção dos Trabalhadores contra Problemas Ambientais (1977), a Convenção sobre Poluição Transfronteiriça (1979), o Protocolo sobre Áreas Protegidas e Fauna e Flora (1985), a Convenção sobre Avaliação de Impacto Ambiental em Contextos Transfronteiriços (1991), a Convenção da Biodiversidade (1992), o Protocolo de Quioto (1997), dentre outros. 9. Essa movimentação política de âmbito global tem despertado os Estados nacionais e a coletividade para a urgência e a importância da causa ambiental. Comparativamente, 150 constituições atualmente em vigor tratam da proteção ao meio ambiente em seus textos. No Brasil,



não obstante constituições anteriores tenham disciplinado aspectos específicos relativos a alguns recursos naturais (água, minérios etc), a Carta de 1988 consistiu em marco que elevou a proteção integral e sistematizada do meio ambiente ao status de valor central da nação. Não à toa, a comunidade internacional a apelidou de Constituição Verde, considerando-a a mais avançada do mundo nesse tema. 10. O caráter transnacional e transfronteiriço das causas e dos efeitos da crise ambiental demanda dos Estados, dos organismos internacionais e das instituições não governamentais, progressivamente, uma atuação mais articulada para transformar a preservação da natureza em instrumento de combate à pobreza e às desigualdades. 11. Por outro lado, as políticas públicas ambientais devem conciliar-se com outros valores democraticamente eleitos pelos legisladores como o mercado de trabalho, o desenvolvimento social, o atendimento às necessidades básicas de consumo dos cidadãos etc. Dessa forma, não é adequado desqualificar determinada regra legal como contrária ao comando constitucional de defesa do meio ambiente (art. 225, caput, CRFB), ou mesmo sob o genérico e subjetivo rótulo de retrocesso ambiental, ignorando as diversas nuances que permeiam o processo decisório do legislador, democraticamente investido da função de apaziguar interesses conflitantes por meio de regras gerais e objetivas. 12. Deveras, não se deve desprezar que a mesma Constituição protetora dos recursos ambientais do país também exorta o Estado brasileiro a garantir a livre iniciativa (artigos 1º, IV, e 170) e o desenvolvimento nacional (art. 3º, II), a erradicar a pobreza e a marginalização, a reduzir as desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III; art. 170, VII), a proteger a propriedade (art. 5º, caput e XXII; art. 170, II), a buscar o pleno emprego (art. 170, VIII; art. 6º) e a defender o consumidor (art. 5º, XXXII; art. 170, V) etc. 13. O desenho institucional das políticas públicas ambientais suscita o duelo valorativo entre a tutela ambiental e a tutela do desenvolvimento, tendo como centro de gravidade o bem comum da pessoa humana no cenário de escassez. É dizer, o desenvolvimento econômico e a preservação do meio ambiente não são políticas intrinsecamente antagônicas. 14. A análise de compatibilidade entre natureza e obra humana é ínsita à ideia de desenvolvimento sustentável, expressão popularizada pelo relatório Brundtland, elaborado em 1987 pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. A mesma organização eficiente dos recursos disponíveis que conduz ao progresso econômico, por meio da aplicação do capital acumulado no modo mais produtivo possível, é também aquela capaz de garantir o racional manejo das riquezas ambientais em face do crescimento populacional. Por conseguinte, a proteção ao meio ambiente, no contexto de um desenvolvimento sustentável, não equivale a uma visão estática dos bens naturais, que pugna pela proibição de toda e qualquer mudança ou interferência em processos ecológicos ou correlatos. A história humana e natural é feita de mudanças e adaptações, não de condições estáticas ou de equilíbrio. 15. A preservação dos recursos naturais para as gerações futuras não pode significar a ausência completa de impacto do homem na natureza, consideradas as carências materiais da geração atual e também a necessidade de gerar desenvolvimento econômico suficiente para assegurar uma travessia confortável para os nossos descendentes. 16. Meio ambiente e Desenvolvimento Econômico encerram conflito aparente normativo entre diversas nuances, em especial a justiça intergeracional, demandando escolhas trágicas a serem realizadas pelas instâncias democráticas, e não pela convicção de juízes, por mais bem-intencionados que sejam. (REVESZ, Richard L.; STAVINS, Robert N. *Environmental Law. In: Handbook of Law and Economics. A. Mitchell Polinsky; Steven Shavell (ed.). V. 1. Boston: Elsevier, 2007. p. 507*) 17. A Jurisdição Constitucional encontra óbice nos limites da capacidade institucional dos seus juízes, notadamente no âmbito das políticas públicas, cabendo ao Judiciário a análise racional do escrutínio do legislador, consoante se colhe do julgado da Suprema Corte Americana *FCC v. Beach Communications, Inc.* 508 U.S. 307 (1993), em que se consignou que a escolha do legislador não está sujeita ao escrutínio empírico dos Tribunais e pode se basear em especulações racionais não embasadas em provas ou



*dados empíricos (Legislative choice is not subject to courtroom factfinding and may be based on rational speculation unsupported by evidence or empirical data). 18. A capacidade institucional, ausente em um cenário de incerteza, impõe auto-contenção do Judiciário, que não pode substituir as escolhas dos demais órgãos dos Estado por suas próprias escolhas (VERMEULE, Adrian. *Laws Abnegation* . Cambridge: Harvard University Press, 2016. p. 130, 134-135) 19. O Princípio da vedação do retrocesso não se sobrepõe ao princípio democrático no afã de transferir ao Judiciário funções inerentes aos Poderes Legislativo e Executivo, nem justifica afastar arranjos legais mais eficientes para o desenvolvimento sustentável do país como um todo. 20. A propósito, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal demonstra deferência judicial ao planejamento estruturado pelos demais Poderes no que tange às políticas públicas ambientais. No julgamento do Recurso Extraordinário nº 586.224/SP (Rel. ministro Luiz Fux , julgamento em 05/03/2016), apreciou-se o conflito entre lei municipal proibitiva da técnica de queima da palha da cana-de-açúcar e a lei estadual definidora de uma superação progressiva e escalonada da referida técnica. Decidiu a Corte que a lei do ente menor, apesar de conferir aparentemente atendimento mais intenso e imediato ao interesse ecológico de proibir queimadas, deveria ceder ante a norma que estipulou um cronograma para adaptação do cultivo da cana-de-açúcar a métodos sem a utilização do fogo. Dentre os fundamentos utilizados, destacou-se a necessidade de acomodar, na formulação da política pública, outros interesses igualmente legítimos, como os efeitos sobre o mercado de trabalho e a impossibilidade do manejo de máquinas diante da existência de áreas cultiváveis acidentadas. Afastou-se, assim, a tese de que a norma mais favorável ao meio ambiente deve sempre prevalecer (in dubio pro natura), reconhecendo-se a possibilidade de o regulador distribuir os recursos escassos com vistas à satisfação de outros interesses legítimos, mesmo que não promova os interesses ambientais no máximo patamar possível. Idêntica lição deve ser transportada para o presente julgamento, a fim de que seja refutada a aplicação automática da tese de vedação ao retrocesso para anular opções validamente eleitas pelo legislador. 21. O Código Florestal ostenta legitimidade institucional e democrática, sendo certo que a audiência pública realizada nas presentes ações apurou que as discussões para a aprovação da Lei questionada se estenderam por mais de dez anos no Congresso Nacional. Destarte, no âmbito do Parlamento, mais de 70 (setenta) audiências públicas foram promovidas com o intuito de qualificar o debate social em torno das principais modificações relativas ao marco regulatório da proteção da flora e da vegetação nativa no Brasil. Conseqüentemente, além da discricionariedade epistêmica e hermenêutica garantida ao Legislativo pela Constituição, também militam pela autocontenção do Judiciário no caso em tela a transparência e a extensão do processo legislativo desenvolvido, que conferem legitimidade adicional ao produto da atividade do Congresso Nacional. (omissis) 23. Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 4901, 4902, 4903 e 4937 e Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 42 julgadas parcialmente procedentes.*

(ADC 42, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 28/02/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-175 DIVULG 12-08-2019 PUBLIC 13-08-2019).

Ao fazer a leitura atenta desse acórdão, percebe-se claramente que o Supremo Tribunal Federal já pacificou o entendimento, em caráter vinculante, sobre todas as questões levantadas pelo Ministério Público ao propor esta ADIN, principalmente no que diz respeito à suposta violação aos princípios constitucionais aqui discutidos, quais sejam do direito ao ambiente ecologicamente equilibrado e da proibição do retrocesso ambiental, da proteção, da precaução, da ubiquidade e equidade intergeracional.

Da leitura feita anteriormente de parte da ementa, especificamente os itens 6, 11, 12, 13, 14, 15 e 16 percebe-se claramente que o STF já afastou a alegada supremacia absoluta dos princípios acima referidos em



matéria de atuação e política ambiental, cabendo ao Poder Público, assim entendidos o Poder Executivo e o Poder Legislativo, fazer as escolhas sobre a melhor forma de atuar e construir a política de proteção ao meio ambiente sem descuidar da economia e bem-estar da sociedade.

Considerando que os artigos da Constituição do Estado de Rondônia indicados como violados, nada mais são do que a materialização no âmbito estadual do que já consta na Carta Magna de 88, este Tribunal não poderia decidir de forma diferente ao que foi decidido pelo STF na ADC 42, cujos tópicos mais relevantes e referentes ao tema em discussão nesta ADIN foram citados e lidos acima.

Conforme o novo CPC:

Art.927. Os juízes e os tribunais observarão;

I- as decisões do Supremo Tribunal Federal em concentrado de constitucionalidade;

Entendo que o fundamento da decisão do STF sobre a alegação de choque de princípios e proteção ao ambiente abrange toda a matéria de mérito desta ADIN, devendo ser aplicado o precedente no caso concreto.

A Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (Decreto-lei 4.657/1942) estabelece:

Art. 4º Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito.

No caso concreto, a Lei não é omissa, eis que a supressão de área de UCs está prevista na Constituição Federal e Estadual, bastando ao legislador seguir as exigências legais. Seguidas estas, não vejo como se declarar a inconstitucionalidade da norma baseada em princípios, quando há texto expresso autorizando o ato.

Por esse motivo, nesse aspecto, concluo por afastar a alegação de inconstitucionalidade material da LCE 1.098/2021.

Admitindo, *ad argumentandum*, que não se aceite a tese do precedente vinculante acima referida, analisando cada um dos argumentos apresentados pelo autor da ADIN, percebe-se que – da mesma forma – a ADIN não encontra amparo legal nesse ponto específico.

Como dito, o fundamento da inicial para que se declare a inconstitucionalidade da Lei 1.089/2020 é que a norma supostamente afronta princípios constitucionais, quais sejam violação ao direito ao ambiente ecologicamente equilibrado e a diversos princípios norteadores da proteção ao meio ambiente, em especial, da proibição do retrocesso ambiental, da proteção, da precaução, da ubiquidade e equidade intergeracional.

Sob o aspecto material, sustenta o autor que a Lei Complementar Estadual 2.089/2021 padece de inconstitucionalidade por violação ao direito ao ambiente ecologicamente equilibrado e o princípio da proibição do retrocesso ambiental e a diversos princípios norteadores da proteção ao meio ambiente, em especial, da proibição do retrocesso ambiental, da proteção, da precaução, da ubiquidade e equidade intergeracional.



Destaco que a inicial alega que os art. 218 a 221 da Constituição Estadual estariam sendo violados pela suposta ofensa aos princípios elencados.

No entanto, como já dito, o art. 218, inc. VI, da Constituição Estadual c/c o art. 225, §1º, inc. III, da Constituição Federal elencam as formalidades necessárias para supressão ou alteração de unidade de conservação ambiental. Cumpridas estas, não poderia a referida Lei ser declarada inconstitucional em relação a sua matéria por suposta afronta a princípios ambientais, quando há regra expressa na própria Carta Magna autorizando o ato.

O simples fato da Lei atacada nesta ADI versar sobre supressão de área de preservação ambiental não é suficiente para caracterizar inconstitucionalidade da norma, pois essa hipótese é autorizada pela Carta Magna.

Como bem frisado pelo e. relator, “não se vislumbra na presente ação a declaração de inconstitucionalidade pela supressão ou alteração de espaços territoriais especialmente protegidos, haja vista que nem mesmo a Constituição veda essa alteração ou supressão, exigindo apenas que se faça mediante lei.”

Por esta razão, embora tenha ocorrido inconstitucionalidade formal da norma por ausência de cumprimento das formalidades legais (estudos prévios e consulta às comunidades afetadas), peço vênia para discordar quanto à ocorrência da inconstitucionalidade material, por não vislumbrá-la.

Acredito que o Poder Judiciário não poderia interferir no ato discricionário concedido constitucionalmente ao Parlamento e ao Poder Executivo, quando cumpridos os requisitos legais para suprimir ou alterar área de preservação ambiental, com estudos prévios de órgão competente, ouvidas as comunidades envolvidas.

Ainda que se admitisse a ingerência do Poder Judiciário na escolha feita pelo Executivo e o Legislativo, o Judiciário não poderia atuar neste caso concreto, pela ausência de estudos técnicos prévios que demonstrassem a destruição dos elementos básicos que determinaram a criação das unidades de conservação.

Isto porque, se a edição da Lei necessita de estudos técnicos prévios para sua edição, o Poder Judiciário também deles necessita para analisar se a supressão da área ambiental ali imposta afronta a Constituição.

Esse assunto deve ser tratado porque a parte final do art. 225, inc. III, da CF/88 tem o sentido claro de “[...] sendo a alteração e a supressão (de unidade de conservação) permitidas somente através de lei, **vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção**”

Isso quer dizer que as unidades de conservação devem preservar atributos especiais quando de sua supressão ou da alteração. No caso, observa-se que não há estudo que afirme que a redução do tamanho das unidades de conservação em referência tenham extirpado a integridade dos atributos de sua proteção.

Reitero a informação de que o Parecer da SEDAM, juntado no Id. 12319715 (pp. 154 a 157), não se trata do estudo exigido pelo art. 219, inc. VI, da Constituição Estadual, tanto que no próprio parecer do órgão ambiental é aberto tópico acerca desta “ausência de estudos técnicos”.



Não se está a falar de pequena área de terras. As áreas remanescentes continuarão a possuir grandes dimensões. Pela Lei impugnada, a RESEX JACI-PARANÁ ficaria ainda com 22.487,818 hectares (uma área equivalente a 31.672,98 campos de futebol) e o PARQUE GUAJARÁ-MIRIM ficaria com 166.034,71 hectares (uma área equivalente à 117.884,64 campos de futebol).

Daí se conclui que o Poder Judiciário necessitaria de estudos prévios de órgãos especializados para analisar se a supressão da área ambiental imposta na Lei 1.089/2020 afronta princípios constitucionais e ambientais.

Mesmo adentrando no mérito da discussão principiológica traçada na exordial, não vejo que a Lei em destaque tenha afrontado qualquer dos princípios destacados na ADIN.

Princípio da Vedação do Retrocesso Socioambiental

O autor aponta a contrariedade da LCE n. 1.089/2021 ao princípio da vedação ao retrocesso socioambiental.

Trata-se de tema fundamental para a compreensão do Direito Ambiental, decorrendo o princípio em questão da proibição de retrocesso social, que, segundo Canotilho, impede que o núcleo essencial dos direitos sociais já realizado e efetivado por medidas legislativas seja simplesmente aniquilado por medidas estatais:

[...] O princípio da proibição de retrocesso social pode formular-se assim: o núcleo essencial dos direitos sociais já realizado e efectivado através de medidas legislativas (...) deve considerar-se constitucionalmente garantido, sendo inconstitucionais quaisquer medidas estaduais que, sem a criação de outros esquemas alternativos ou compensatórios, se traduzam, na prática, numa 'anulação', 'revogação' ou 'aniquilação' pura a simples desse núcleo essencial. (*fn* "Direito Constitucional e Teoria da Constituição", Coimbra: Almedina, 7ª ed., 2003, pp. 339-340).

Consoante Herman Benjamin, o princípio da proibição de retrocesso, embora não previsto expressamente na Constituição Federal, na seara do Direito Ambiental, assume papel de verdadeiro princípio geral à luz do qual se deve avaliar a legitimidade de medidas legislativas que objetivem reduzir o patamar de tutela legal do meio ambiente:

É seguro afirmar que a proibição de retrocesso, apesar de não se encontrar, com nome e sobrenome, consagrada na nossa Constituição, nem em normas infraconstitucionais, e não obstante sua relativa imprecisão – compreensível em institutos de formulação recente e ainda em pleno processo de consolidação –, transformou-se em princípio geral do Direito Ambiental, a ser invocado na avaliação da legitimidade de iniciativas legislativas destinadas a reduzir o patamar de tutela legal do meio ambiente, mormente naquilo que afete em particular a) processos ecológicos essenciais, b) ecossistemas frágeis ou à beira de colapso, e c) espécies ameaçadas de extinção". (*fn* "Princípio da proibição de retrocesso ambiental: Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (org.). O princípio da proibição de retrocesso ambiental", Brasília: Senado Federal, p. 62).



No Supremo Tribunal Federal, porém, ficou assentado que “*o princípio da vedação ao retrocesso social não pode impedir o dinamismo da atividade legiferante do Estado, mormente quando não se está diante de alterações prejudiciais ao núcleo fundamental das garantias sociais*” (ADI 4.350, relator ministro Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 3/12/2014).

Seguindo essa linha de entendimento, Ingo Wolfgang Sarlet (citado no voto condutor do acórdão proferido na ADI 4717/DF, do qual foi relatora a ministra Cármen Lúcia, j. 16/8/2017) alerta que a aplicação do princípio da proibição de retrocesso socioambiental não pode engessar a ação legislativa e administrativa, devendo-se admitir certa margem de discricionariedade às autoridades públicas em matéria ambiental. Confira-se:

Por força da proibição de retrocesso, não é possível engessar a ação legislativa e administrativa, portanto, não é possível impedir ajustes e mesmo restrições. Do contrário– e quanto ao ponto dispensam-se maiores considerações – a proibição de retrocesso poderia até mesmo assegurar aos direitos socioambientais uma proteção mais reforçada do que a habitualmente empregada para os direitos civis e políticos, onde, em princípio, se parte do pressuposto de que não existem direitos absolutamente imunes a qualquer tipo de restrição, mormente para salvaguarda eficiente (do contrário, incidiria a proibição de proteção insuficiente) de outros direitos fundamentais e bens de valor constitucional. Ao analisar a proibição de retrocesso ambiental (ou princípio da não regressão, como prefere), Michel Prieur assinala que ‘a regressão não deve, jamais, ignorar a preocupação de tornar cada vez mais efetivos os direitos protegidos. Enfim, o recuo de um direito não pode ir aquém de certo nível, sem que esse direito seja desnaturado. Isso diz respeito tanto aos direitos substanciais como aos direitos procedimentais. Deve-se, assim, considerar que, na seara ambiental, existe um nível de obrigações jurídicas fundamentais de proteção, abaixo do qual toda medida nova deveria ser vista como violando o direito ao ambiente’. Em outras palavras, não se deixa de admitir uma margem de discricionariedade do legislador em matéria ambiental, mas, como bem colocado por Prieur, existem fortes limites à adoção de medidas restritivas no tocante aos direitos ecológicos, tanto sob o prisma material quanto processual (ou procedimental)”. Grifei.

Pela importância ao tema, volta-se ao teor do voto proferido pelo ministro Luiz Fux, no julgamento da ADC 42/DF, assentou que:

Entender como “vedação ao retrocesso” qualquer tipo de reforma legislativa ou administrativa que possa causar decréscimo na satisfação de um dado valor constitucional seria ignorar um elemento básico da realidade: a escassez. Rememore-se que, frequentemente, legisladores e administradores somente poderão implementar avanços na concretização de determinados objetivos constitucionais por meio de medidas que causam efeitos negativos em outros objetivos igualmente caros ao constituinte. **O engessamento das possibilidades de escolhas na formulação de políticas públicas, a impedir a redistribuição de recursos disponíveis entre as diversas finalidades carentes de satisfação na sociedade, em nome de uma suposta “vedação ao retrocesso” sem base no texto constitucional, viola o núcleo básico do princípio democrático e transfere indevidamente ao Judiciário funções inerentes aos Poderes Legislativo e Executivo.** Não fosse o suficiente, ainda afasta arranjos mais eficientes para o desenvolvimento sustentável do país como um todo.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a propósito, demonstra deferência judicial ao planejamento estruturado pelos demais Poderes no que tange às políticas públicas ambientais. Este colendo Plenário, no julgamento



do Recurso Extraordinário nº 586.224/SP (Rel. MINISTRO LUIZ FUX, julgamento em 05/03/2016), apreciou o conflito entre lei municipal proibitiva da técnica de queima da palha da cana-de-açúcar e a lei estadual definidora de uma superação progressiva e escalonada da eliminação da referida técnica. Decidiu a Corte que a lei do ente menor, apesar de conferir aparentemente atendimento mais intenso e imediato ao interesse ecológico de proibir queimadas, deveria ceder ante a norma que estipulou um cronograma para adaptação do cultivo da cana-de-açúcar a métodos sem a utilização do fogo. Dentre os fundamentos utilizados, destacou-se a necessidade de acomodar, na formulação da política pública, outros interesses igualmente legítimos, como os efeitos sobre o mercado de trabalho e a impossibilidade do manejo de máquinas diante da existência de áreas cultiváveis acidentadas. **Afastou-se, assim, a tese de que a norma mais favorável ao meio ambiente deve sempre prevalecer (*in dubio pro natura*), reconhecendo-se a possibilidade de o regulador distribuir os recursos escassos com vistas à satisfação de outros interesses legítimos, mesmo que não promova os interesses ambientais no máximo patamar possível.** Idêntica lição deve ser transportada para o presente julgamento, a fim de que seja refutada a aplicação da tese de “vedação ao retrocesso” para anular opções validamente eleitas pelo legislador. – destaquei.

Do voto proferido pelo ministro Edson Fachin, na ADI 5547/DF, j. 22/9/2020, extrai-se que a aplicação da proibição do retrocesso “*não deve se dar de modo absoluto a engessar essa ação legislativa e administrativa*”, admitindo-se certa margem de discricionariedade às autoridades públicas “*para conformá-lo desde que para atender direitos igualmente fundamentais e desde que haja argumentação qualificada e controle rigoroso de constitucionalidade*” (sic).

Em seguida, colaciona o entendimento do Professor Ingo Sarlet, segundo o qual:

[...] não se pode encarar a proibição de retrocesso como tendo a natureza de uma regra geral de cunho absoluto, já que não apenas a redução da atividade legislativa à execução pura e simples da Constituição se revela insustentável, mas também pelo fato de que esta solução radical, caso tida como aceitável, abarcaria por conduzir a uma espécie de transmutação das normas infraconstitucionais em direito constitucional, além de inviabilizar o próprio desenvolvimento deste. (...) Assim, a proibição de retrocesso assume (como parece ter sido suficientemente fundamentado) feições de verdadeiro princípio constitucional fundamental implícito, que pode ser reconduzido tanto ao princípio do Estado de Direito (no âmbito da proteção da confiança e da estabilidade das relações jurídicas inerentes à segurança jurídica), quanto ao princípio do Estado Social, na condição de garantia da manutenção dos graus mínimos de segurança social alcançados, sendo, de resto, corolário da máxima eficácia e efetividade das normas de direitos fundamentais sociais e do direito à segurança jurídica, assim como da própria dignidade da pessoa humana”. (In “A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional”, Porto Alegre: Livraria do Advogado, 11ª ed., 2012, p. 407).

No caso em exame, a pretensão à declaração de inconstitucionalidade material por violação ao princípio da proibição do retrocesso ambiental dá-se em razão da supressão de área das Unidades de Conservação abrangidas pela LCE 1.089/2021, devendo-se verificar, para deslinde da controvérsia, se a norma efetivamente importou em diminuição da proteção dos ecossistemas abrangidos.

Repita-se a premissa de que este julgador entende que não compete ao Judiciário sobrepor-se à função do Legislativo e do Executivo de formular políticas públicas, cabendo a esses órgãos, eleitos, estabelecer tais políticas e ações segundo suas escolhas e poderes que lhes são inerentes.



Além disso, o comando estabelecido no art. 225, § 1º, inc. III, da Constituição Federal, quanto à própria exigência de lei em sentido formal para alteração e supressão do regime jurídico pertinente aos espaços territoriais especialmente protegidos, evidencia que referidas áreas não se revestem de perenidade, ao contrário, podem ser modificadas, não apenas para aumentar os limites estabelecidos, como também para reduzir a extensão ou até suprimir as unidades de conservação, desde que mediante lei em sentido formal.

A respeito do tema, Paulo Affonso Leme Machado apresenta a seguinte lição:

O texto constitucional preceitua que o Poder Público deve definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos. Definir os espaços territoriais compreende localizá-los. Aí começa a proteção constitucional, não se esperando que se implantem quaisquer acessórios, como cercas ou casas de guardas.

Não se pode ter a ilusão de que esses espaços tornaram-se perenes pelo sistema constitucional ora introduzido; mas, sendo a alteração e a supressão somente através de lei, abrem-se tempo e oportunidade para que os interesses pró meio ambiente se façam presentes perante os parlamentares. Como se sabe, o procedimento de elaboração dos atos do Poder Executivo não prevê um debate público e um lapso de tempo antes da sua edição. Não se quer sobrecarregar o Poder Legislativo, mas, sem uma intensa participação democrática, as áreas protegidas serão mutiladas e deturpadas ao sabor do imediatismo e de soluções demagógicas, às vezes intituladas como de interesse social ou de interesse público.

A norma constitucional não abriu exceção à modificação dos espaços territoriais; e, assim, mesmo uma pequena alteração só pode ser feita por lei. A Sociedade Brasileira de Direito do Meio Ambiente propôs essa inovação aos constituintes e buscou inspiração na Convenção Africana sobre a Conservação da Natureza e dos Recursos Naturais.

(...)

A Constituição (...) quis que alguns espaços geográficos fossem especialmente protegidos. Uma proteção especial depende de certa imutabilidade para que seja compreendida, desejada e respeitada – e, portanto, só pode ser modificada com certo grau de dificuldade. Não se pode facilitar a exceção, sendo necessário indicar a busca de outras soluções – que, pelo fato de serem difíceis, não são impossíveis – aos que pretendem desmatar ou desnaturar um espaço territorialmente protegido. Fora disso estaremos caminhando para uma destruição progressiva das fontes da sobrevivência para esta e para as futuras gerações". - destaquei. (/n "Direito Ambiental Brasileiro". 24.ed. São Paulo: Malheiros, 2016, pp.169-171).

Não sendo imutável a tutela conferida pela Constituição da república aos espaços territoriais e seus componentes, uma vez aferidas a regularidade do processo legislativo e não havendo vício de competência a ser reconhecido, e atendida a exigência de lei formal, inclusive com deliberação parlamentar, sujeita a controle social, não há que se falar em violação ao princípio do retrocesso ambiental.



Até mesmo porque, repise-se que o autor desta ação direta de inconstitucionalidade, embora fundamentado em risco potencial de causar danos irreversíveis ao meio ambiente, não logrou comprovar que a supressão de áreas das Unidades de Conservação abrangidas pela lei complementar censurada, causaria desequilíbrio ao meio ambiente, mormente quando há previsão de compensação por outras UCs na própria norma.

Isso se torna evidente quando se verifica que o Estado de Rondônia, segundo dados obtidos nos sites da Coordenadoria de Unidades de Conservação, CUC-SEDAM (cuc.sedam.ro.gov.br) e da Embrapa (embrapa.br/car), nos termos antes referidos, há 40 (quarenta) Unidades de Conservação implantadas, que correspondem a aproximados 18% de sua área superficial em Unidades de Conservação, além das terras indígenas e áreas de reserva legal no interior das propriedades rurais do Estado.

Assim se conclui porque, como visto, nem sempre o ato que reduz os limites de uma Unidade de Conservação implica em recuo na proteção ambiental. E mais, a extinção de uma ou mais unidades de conservação não importa em imediato desequilíbrio ambiental.

Do Princípio da Precaução e da Prevenção

A precaução, também apontada como princípio jurídico-ambiental, tem sua importância relacionada diretamente ao fato de que, uma vez ocorrido o dano ambiental, sua reparação efetiva é praticamente impossível.

Constitui um reforço ao princípio da prevenção, mas dele se diferencia porque embora estejam ambos fundamentados na impossibilidade de reparação dos danos, a prevenção se relaciona com a adoção de medidas que os corrijam ou evitem, enquanto a *precaução* se aplica com o intuito de evitar o próprio risco ainda imprevisto, diante de situações de incertezas científicas.

Ao tempo em que a *precaução* diz respeito à ausência de certezas científicas, a *prevenção* visa impedir a ocorrência de danos cuja ocorrência é ou pode ser sabida e está relacionada ao conceito de perigo, estando a *precaução* ligada ao risco, em que é mais prudente errar tentando defender o meio ambiente do que ocorrer riscos ambientais em favor de interesses individualizados.

Com origem no Direito alemão, o *princípio da precaução* foi adotado pela Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro - ECO-92, que apresentou o preceito [item ou princípio] n. 15 com a seguinte redação:

De modo a proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental. - grifei

Paulo Affonso Leme Machado cita o texto atribuído a *Nicolas Treich e Gremac*:



O mundo da precaução é um mundo onde há a interrogação, onde os saberes são colocados em questão. No mundo da precaução há uma dupla fonte de incerteza: o perigo ele mesmo considerado e a ausência de conhecimentos científicos sobre o perigo. A precaução visa a gerir a espera da informação. Ela nasce da diferença temporal entre a necessidade imediata de ação e o momento onde nossos conhecimentos científicos vão modificar-se. (*In* "Direito Ambiental Brasileiro", 10ª Ed., São Paulo: Malheiros, p. 55, cit. Nicolas Treich e Gremaq. Université de Toulouse (France) – *Vers une théorie économique de las précaution?*”).

Tem-se, pois, que o *princípio da precaução* pressupõe a ideia de irreparabilidade do dano, tal qual ocorrido com o desmatamento de uma floresta, por acarretar a extinção de espécies nativas da fauna e flora, a inviabilizar o processo de equilíbrio dos componentes ambientais como antes se apresentavam.

Esse preceito encontra fundamento na necessidade de se afastar o risco ambiental mediante adoção de medidas de proteção que englobam tanto as atividades de reparação como de prevenção, isso porque diz respeito ao conhecimento antecipado dos danos que poderiam ser causados ao meio ambiente equilibrado pelo ato ou situação apresentada e a realização de providências para evitá-los.

Todavia, como cediço, para a implementação de uma política pública que vise a proteção ao meio ambiente equilibrado, diante de incertezas, não é preciso que medidas sejam tomadas, sempre, considerando a pior situação ou que sejam pautadas segundo um prognóstico pessimista, o que pode distorcer o processo decisório.

A propósito, respeito da questão, adverte Paulo Affonso Leme Machado:

A implementação do princípio da precaução não tem por finalidade imobilizar as atividades humanas. **Não se trata da precaução que tudo impede ou que em tudo vê catástrofes ou males. O princípio da precaução visa a durabilidade da sadia qualidade de vida das gerações humanas e à continuidade da natureza existente no planeta.** A precaução deve ser visualizada não só em relação às gerações presentes, como em relação ao direito ao meio ambiente das gerações futuras [...]. - destaquei (*In* "Direito Ambiental Brasileiro", 10ª Ed., São Paulo: Malheiros, pg. 55, cit. Nicolas Treich e Gremaq. Université de Toulouse (France) – *Vers une théorie économique de las précaution?*”).

No entanto, como se pode aferir abaixo, a excelsa Corte tem decidido que eventuais riscos ambientais podem ser minimizados pela adoção de tutelas previamente estabelecidas, a exemplo do licenciamento da atividade ou empreendimento, bem assim, pela eficiente fiscalização a ser exercida pelo órgão ambiental respectivo, de forma que não se deve considerar a criação ou ampliação de espaços protegidos, a exemplo das unidades de conservação, como única forma de se prevenir a ocorrência de danos ambientais, sequer podendo concluir que a extinção desses espaços, por si só, constitua causa de degradação ambiental.

A respeito, pois, volta-se ao já mencionado voto proferido pelo ministro Luiz Fux na ADC 42/DF, que assim discorreu sobre o tema:

[...] Não se pode aceitar, de outro lado, a afirmação de que, à luz do princípio da precaução, legisladores e administradores teriam o dever de considerar sempre o pior cenário possível (worst-case scenario) na formulação da



política pública, quando não for possível determinar com precisão os futuros impactos ambientais de determinada atividade. O economista Kenneth Arrow, laureado com o prêmio Nobel e que infelizmente nos deixou no ano de 2017, formulou, em coautoria com o também ganhador do prêmio Nobel de Economia Leonid Hurwicz, um célebre modelo de tomada de decisões em situações de incerteza (Arrow K. J.; Hurwicz L. An optimality criterion for decision-making under ignorance. In: Uncertainty and expectations in economics: Essays in Honour of G. L. S. Shackle. C. F. Carter & J. L. Ford editors, 1972. pp. 1-11). **De acordo com esse modelo, são escolhas igualmente racionais para os tomadores de decisão assumir desde os resultados mais otimistas até os mais pessimistas, incluindo prognósticos intermediários entre esses dois extremos.** Não cabe ao Judiciário, à míngua de norma constitucional expressa e específica em contrário, impor ao regulador arbitrariamente a assunção do cenário de pessimismo extremo de modo invariável.

Em idêntico sentido se posicionou a Suprema Corte dos Estados Unidos, quando instada a enfrentar o tema no caso *Robertson v. Methow Valley Citizens Council* (490 U.S. 332, 1989). Conforme já afirmado anteriormente, naquele país uma lei federal (*National Environmental Policy Act* – NEPA) **impõe a Administração Pública Federal a consideração de efeitos significativos no meio-ambiente que seus atos possam causar.** Em cumprimento a determinação legal, **um órgão administrativo** (*Council on Environmental Quality* – CEQ) **editou, em 1978, norma obrigando agências ambientais a sempre considerar, nos cenários de incerteza, o resultado mais pessimista (*worst-case scenario*) em avaliações de impacto ambiental (*environmental impact statements* – EIS).** Como consequência, as agências passaram a realizar avaliações altamente especulativas ou implausíveis. **Por esse motivo, a norma foi modificada em 1986 para exigir, nos casos de impossibilidade de obtenção de informações incompletas ou indisponíveis – por custos exorbitantes ou desconhecimento científico dos meios para tanto –, tão somente uma declaração desse fato, em conjunto com um sumário da relevância da informação e dos dados existentes sobre a matéria.** A Suprema Corte julgou válida a modificação, aduzindo que a obrigatoriedade de prognóstico do *worst-case scenario* distorce o processo decisório ao sobredimensionar danos altamente especulativos. [...] - destaquei.

Por isso, acredito que é descabida a suscitada inconstitucionalidade material por violação aos princípios da precaução e prevenção.

Dos Princípios da Ubiquidade e da Equidade

De acordo com o princípio da ubiquidade “o objeto de proteção do meio ambiente, localizado no epicentro dos direitos humanos, deve ser levado em consideração toda vez que uma política, atuação legislativa sobre qualquer tema, atividade, obra tiver que ser criada e desenvolvida” (FIORILLO, Celso Antônio Pacheco, Curso de Direito Ambiental. São Paulo: Saraiva, 2008).

Já o princípio da equidade geracional é aquele pelo qual as presentes e futuras gerações têm os mesmos direitos quanto ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Assim, a utilização de recursos naturais para a satisfação das necessidades atuais não deverá comprometer a possibilidade das gerações futuras satisfazerem suas necessidades.

O princípio impõe também equidade na distribuição de benefícios e custos entre gerações quanto à preservação ambiental. Esse princípio está expresso no art. 6º da Lei 11.428/2006 (Lei de Proteção da Mata Atlântica). Em consequência, a pretensão com vistas à condenação de alguém a reparar o meio ambiente é



imprescritível, conforme já vem decidindo pelo STJ. Com efeito, se o meio ambiente tem que ser preservado para as presentes e futuras gerações, não há que se falar em prescrição da reparação ambiental, de modo a não prejudicar os interesses das últimas.

A Lei Complementar n. 1.089/2021, quanto à redução das unidades de conservação Reserva Extrativista de Jaci-Paraná e Parque Estadual de Guajará-Mirim, não violou os referidos princípios constitucionais, porque, repito, não há prova de que houve um desequilíbrio ambiental decorrente da redução das unidades de conservação referidas e também porque não há estudo feito por órgão oficial que tenha indicado eventual inviabilidade ou inutilidade das áreas remanescentes dessa unidade. Em outras palavras, não há prova de que as unidades de conservação perderiam a sua razão de existir. Por outro lado, há informações de que as áreas desafetadas já estão antropizadas e há inúmeras famílias vivendo e produzindo na região.

Com todo o respeito devido a quem pensa de forma diferente, decidir se essas áreas podem ou não ser ocupadas e se há razões relevantes para regularizar a ocupação lá existente está no âmbito das escolhas que são exclusivas do Poder Executivo e do Poder Legislativo.

Conclusão

Ante o exposto, **JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE** o pedido contido nesta Ação Direta de Inconstitucionalidade para **declarar a inconstitucionalidade da LCE n. 1.089/2021**, por haver vício formal em face da ausência de prévio estudo de impacto ambiental ecológico e consulta pública à população interessada. Julgo improcedente o pedido de declaração de inconstitucionalidade material da referida norma.

Uma vez solucionada a questão, em sendo vencedora a tese da inconstitucionalidade formal da Lei 1.089/2021, voto por atribuir efeitos *ex tunc*, com fundamento no art. 27 da Lei n. 9.868/99.

É como voto.

JUIZ JORGE LUIZ DE MOURA GURGEL DO AMARAL

Com as vênias do voto divergente apresentado tão brilhantemente pelo Dr. Jorge Leal, acompanho integralmente o douto relator.

DESEMBARGADOR ROOSEVELT QUEIROZ COSTA

Presidente, eminentes pares, Procurador-Geral de Justiça. Parabênizo o doutor Jorge Luiz dos Santos Leal pelo seu brilhante e tão bem fundamentado voto e, de certa forma convincente, no entanto, peço vênias à divergência para acompanhar a douta relatoria.

DESEMBARGADOR ROWILSON TEIXEIRA



Senhor Presidente, peço vênia à divergência, mas voto com a relatoria.

DESEMBARGADOR SANSÃO SALDANHA

Senhor Presidente, a situação não exige muito esforço para um raciocínio de que a iniciativa dessa lei e a sua construção, respectivamente pelo governador e pelo legislador, traz ofensa àquilo que se defende hoje mundialmente, que é preservar ao máximo meio ambiente. O desembargador-relator expôs todos os quadrantes jurídicos apropriados e mostrou que há uma profunda ofensa aos princípios constitucionais e aos objetivos sociais. De forma que o acompanhamento, adotando como modo de decidir a sua motivação e a sua fundamentação.

DECLARAÇÃO DE VOTO

DESEMBARGADOR MARCOS ALAOR DINIZ GRANGEIA

Senhor Presidente, apresento uma manifestação no sentido de reconhecer a inconstitucionalidade integral das normas objeto de análise na presente ação.

A proteção ao meio ambiente não é uma novidade, é algo que permeia o debate público com maior intensidade desde o início dos anos de 1970, o que resultou na edição de um primeiro documento de âmbito global, a conhecida Declaração de Estocolmo de 1972, na qual se estabelece em seu preâmbulo, a “necessidade de um critério e de princípios comuns que ofereçam aos povos do mundo inspiração e guia para preservar e melhorar o meio ambiente humano”.

Observa-se uma noção nitidamente antropocêntrica, ou seja, calcada na ideia de que o meio ambiente e seus recursos naturais vem a servir a uma utilidade de satisfação das necessidades humanas.

Atento a este novo cenário, de reconhecimento da necessidade de promover a defesa do meio ambiente, o Brasil aprovou a Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, que trata da Política Nacional do Meio Ambiente, a qual estabelece, em seu artigo 2º, os princípios a serem observados, dentre os quais, a proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas (inc. IV), recuperação de áreas degradadas (inc. VIII) e a proteção de áreas ameaçadas de degradação (inciso IX).

A Constituição Federal, por sua vez, manifesta na matriz do atual estado brasileiro essa preocupação com o meio ambiente, e apresenta as normas gerais e que devem servir de base para produção legislativa, bem como para a atuação do Estado e agentes econômicos, como se vê em vários de seus dispositivos.

De relevo, importante notar que foi colocado como direito fundamental, no art. 5º, inc. LXXIII, que qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao meio ambiente.

Além de ser competência comum dos entes federados (União, Estados e Municípios – art. 23, incs. VI e VII, da CF) proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, bem como preservar as florestas, a fauna e a flora.



A própria atividade econômica não pode ser exercida sem observar a necessidade de defesa do meio ambiente, como estatuído no art. 170, inc. VI, da CF, que estabelece como um dos princípios da ordem econômica a defesa do meio ambiente.

A propriedade privada, direito de todo cidadão, não escapou aos olhos do constituinte, que estabeleceu, por exemplo, em relação à propriedade rural (art. 186, inc. II, da CF), que sua função social será cumprida observando, dentre outros requisitos, a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente.

Culmina com as disposições do art. 225, *caput*, da CF, estabelecendo:

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.

Conforme já manifestado reiteradas vezes neste plenário em ações anteriores, por força das disposições do artigo 225, §1º, incumbe ao Poder Público, dentre outras medidas, 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 (inc. III).

A regulamentação de tal dispositivo legal se fez por meio da Lei de 9.985/2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, a qual estabelece critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação (art. 1º).

Importante rememorar que as Unidades de Conservação regidas pelo SNUC, são de duas categorias: Unidades de Proteção Integral e Unidades de Uso Sustentável (art. 7º da Lei 9.885/2.000).

Entre as Unidades de Proteção Integral estão os Parques Estaduais (art. 11, §4º) e entre as Unidades de Uso Sustentável estão as Reservas Extrativistas (art. 14, inc. IV).

O art. 22, § 7º, da Lei 9.885/2.000 estabelece que a desafetação ou redução dos limites de uma unidade de conservação só pode ser feita mediante lei específica. E aqui chegamos às normas objeto da presente ação, editadas com o intuito de reduzir essas duas unidades de conservação, a Reserva Extrativista Jaci-Paraná e o Parque Estadual Guajará-Mirim.

Pois bem. A instituição de tais unidades de conservação se deu visando garantir a manutenção de sua qualidade especial, seus atributos naturais e para proteção das espécies que compõem os respectivos biomas.

Com efeito, a manutenção de espaços especialmente protegidos, decorre do direito fundamental a um meio ambiente devidamente equilibrado, o que pressupõe que certas áreas preservem suas características e biodiversidade ali existente, para que o ecossistema não se altere a ponto de ameaçar a existência humana e das demais espécies vivas, vegetais ou animais.

No caso dos autos, tal como mencionado pelo autor da ação, a norma em apreço promove sensível redução da área das duas unidades, conforme se vê do seguinte trecho da petição inicial (id 12319541 – pp. 13/14):



a) reduz a área da Reserva Extrativista Jaci-Paraná, localizada nos municípios de Porto Velho, Buritis e Nova Mamoré, criada pelo Decreto n. 7.335/1996 e alterada pela Lei n. 692/19961, de 191 mil para 22.487,818 hectares (art. 1º e Anexos I e II);

b) reduz a área do Parque Estadual de Guajará-Mirim, criado pelo Decreto n. 4.575/1990 e alterado pelas Leis n. 700/1996 e 1.146/20022, de 216 mil para 166.034,71 hectares (art. 2º e Anexos V a VIII);

c) como forma de compensação, cria os Parques Estaduais Ilha das Flores (arts. 3º e 4º) e Abaitará (arts. 5º e 6º), as Reservas de Desenvolvimento Sustentável Bom Jardim (arts. 7º e 8º) e Limoeiro (arts. 9º e 10) e a Reserva de Fauna Pau D'Óleo (arts. 11 e 12);

d) estabelece aos proprietários ou possuidores nas áreas desafetadas da Reserva Extrativista Jaci-Paraná e do Parque Estadual de Guajará-Mirim a regularização ambiental da propriedade ou posse (art. 15).

Conquanto se reconheça que existam atividades desenvolvidas nestas Unidades de Conservação, o que se observa da intenção de tais normas é simplesmente regularizar situações irregulares, decorrentes de invasão e de implementação de atividades agrícolas e pecuárias não compatíveis com a natureza da proteção que se busca em tais biomas.

A presença humana e suas atividades em unidades de conservação são permitidas, porém com caracteres muito específicos, como no caso das populações tradicionais que residem em Reservas Extrativistas – RESEX.

Registre-se a esse respeito que as Unidades de Conservação, consideradas reservas legais e áreas de preservação permanentes existem em razão de preceitos constitucionais já mencionados alhures, como forma de garantir o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, *caput*, e § 1º, inc. III, CF/88), cabendo ao Poder Público defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Desse modo, buscando atender ao mandamento constitucional, é que fora editada a Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000, a qual regulamentou o art. 225, § 1º, incs. I, II, III e IV, da Constituição Federal e instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, assim conceituando área de conservação extrativista:

Art. 18. A Reserva Extrativista é uma área utilizada por populações extrativistas tradicionais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais 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.

Nesse sentido, tem-se a Lei Estadual n. 1.144/2002, que dispõe:

Art. 16. A Reserva Extrativista Estadual é uma área utilizada por populações extrativistas tradicionais, cuja sustentabilidade baseia-se no extrativismo, na agricultura familiar e na criação de animais domésticos 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.



§ 1º. A Reserva Extrativista é de domínio público, com uso concedido às populações extrativistas tradicionais em regulamentação específica, sendo que as áreas particulares incluídas nos seus limites devem ser desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei.

§ 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 nível estadual.

Pontua-se, assim, a importância das reservas extrativistas como unidades de conservação, a fim de que se tenha direito a um meio ambiente saudável e equilibrado, como pressuposto da vida.

De fato, para a prática da pecuária na região e mesmo para o plantio de culturas como a soja, está ocorrendo um acelerado processo de degradação ambiental em grande parte do território amazônico, desfigurando as áreas de proteção como estas em apuro, e isso aos olhos das autoridades públicas.

A redução destas áreas não pode ser compensada como se pretende, pois a preservação que se busca não é simplesmente de tamanho da área, mas, sim, da flora e da fauna ali existentes, ou seja, todo um ecossistema, um complexo vivo que não existirá em outra localidade.

É justamente aquele atributo natural específico, diferenciado e que determinou a criação da unidade de conservação que se protege, não apenas a dimensão territorial, e isso tem que ficar muito bem pontuado, a redução da área, ainda que por lei, não pode afetar esta especificidade, sob pena de incorrer a norma em inconstitucionalidade material.

Com efeito, esta Corte, em recente julgado de relatoria da juíza Inês Moreira da Costa, já manifestou este entendimento, consoante se vê da ementa que trago à colação:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Direito Ambiental e Constitucional. Decretos legislativos e lei estadual restritivos e limitadores do dever constitucional do Poder Executivo. Criação de Unidades de Conservação. Normatização pelo Poder Executivo obstada. Inconstitucionalidade reconhecida. 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.

Pretensos interesses econômicos determinados não podem se sobrepor ao direito de todo cidadão, presentes e futuros, a terem um meio ambiente sadio.

A exigência de lei para a alteração de espaços ambientais, prevista no artigo 225, parágrafo 1º, inciso III, da Constituição Federal, visa à manutenção de um determinado nível de proteção ambiental, não podendo essa garantia ser interpretada em detrimento de uma maior proteção ambiental, dela valendo-se o legislador infraconstitucional para limitar a atuação da administração pública na execução de políticas públicas voltadas à defesa e proteção do meio ambiente.



Procedência do pedido. (ADI 0800913-33.2018.8.22.0000 – Tribunal Pleno Judiciário – data do julgamento: 07.06.2021) Anoto que a manifestação acima se coaduna com entendimento firmado no âmbito do Supremo Tribunal Federal, no sentido de que a redução da unidade de conservação, ainda que por lei específica, não pode implicar retrocesso na proteção ambiental, conforme se infere dos seguintes julgados:

EMENTA

Ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 22, caput e §§ 5º e

6º, da Lei nº 9.985/2000. Criação e modificação de unidades de conservação por meio de ato normativo diverso de lei. Ofensa ao art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal. Não ocorrência. Improcedência da ação. 1. A proteção do meio ambiente e a preservação dos biomas é obrigação constitucional comum a todos os entes da Federação (art. 23, VI e VII, CF/88). Para tanto, a Lei Fundamental dota o Poder Público dos meios necessários à consecução de tais fins, incumbindo-o, inclusive, da atribuição de definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, conforme estabelece o art. 225, § 1º, inciso III, da Constituição. 2. Constitucionalidade do art. 22, caput, da Lei nº 9.985/2000. A dicção do texto constitucional não provoca maiores problemas quanto à definição de ato normativo apto à instituição/criação de espaços territorialmente protegidos, dentre os quais se pode destacar as unidades de conservação regulamentadas pela Lei nº 9.985/2000. Tendo a Carta se referido à reserva de legislação somente como requisito de modificação ou supressão de unidade de conservação, abriu margem para que outros atos do Poder Público, além de lei em sentido estrito, pudessem ser utilizados como mecanismos de instituição de espaços ambientais protegidos. Precedentes. 3. A teor do art. 225, § 1º, inciso III, da Constituição Federal, a alteração e a supressão de espaços territoriais especialmente protegidos somente são permitidas por intermédio de lei. A finalidade da Carta Magna, ao fixar a reserva de legalidade, deve ser compreendida dentro do espírito de proteção ao meio ambiente nela insculpido. Somente a partir da teleologia do dispositivo constitucional é que se pode apreender seu conteúdo normativo. Nesse sentido, a exigência de lei faz-se presente quando referida modificação implicar prejudicialidade ou retrocesso ao status de proteção já constituído naquela unidade de conservação, com o fito de coibir a prática de atos restritivos que não tenham a aquiescência do Poder Legislativo. Se, para inovar no campo concreto e efetuar limitação ao direito à propriedade, a Constituição não requisitou do Poder Público a edição de lei, tanto mais não o faria para simples ampliação territorial ou modificação do regime de uso aplicável à unidade de conservação, a fim de conferir a ela superior salvaguarda (de proteção parcial para proteção integral). Por essa razão, não incidem em inconstitucionalidade as hipóteses mencionadas nos §§ 5º e 6º do art. 22 da Lei nº 9.985/2000, as quais dispensam a observância da reserva legal para os casos de alteração das unidades de conservação, seja mediante transformação da unidade de conservação do grupo de Uso Sustentável para o grupo de Proteção Integral, seja mediante a ampliação dos limites territoriais da unidade, desde que sem modificação de seus limites originais, exceto pelo acréscimo proposto. 4. Ação direta julgada improcedente. (ADI 3646, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 20/09/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-262 DIVULG 29-11-2019 PUBLIC 02-12-2019) – destacamos.

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA



PROVISÓRIA N. 558/2012. CONVERSÃO NA LEI N. 12.678/2012. INÉPCIA DA INICIAL E PREJUÍZO DA AÇÃO QUANTO AOS ARTS. 6º E 11 DA MEDIDA PROVISÓRIA N. 558/2012 E AO ART. 20 DA LEI N. 12.678/2012. POSSIBILIDADE DE EXAME DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS PARA O EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA EXTRAORDINÁRIA NORMATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. AUSÊNCIA DOS PRESSUPOSTOS DE RELEVÂNCIA E URGÊNCIA. ALTERAÇÃO DA ÁREA DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO POR MEDIDA PROVISÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. CONFIGURADA OFENSA AO PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DE RETROCESSO SOCIOAMBIENTAL. AÇÃO PARCIALMENTE CONHECIDA E, NESSA PARTE, JULGADA PROCEDENTE, SEM PRONÚNCIA DE NULIDADE. 1. Este Supremo Tribunal manifestou-se pela possibilidade e análise dos requisitos constitucionais para a edição de medida provisória após a sua conversão em lei. 2. A jurisprudência deste Supremo Tribunal admite, em caráter excepcional, a declaração de inconstitucionalidade de medida provisória quando se comprove abuso da competência normativa do Chefe do Executivo, pela ausência dos requisitos constitucionais de relevância e urgência. Na espécie, na exposição de motivos da medida provisória não se demonstrou, de forma suficiente, os requisitos constitucionais de urgência do caso. 3. As medidas provisórias não podem veicular norma que altere espaços territoriais especialmente protegidos, sob pena de ofensa ao art. 225, inc. III, da Constituição da República. 4. As alterações promovidas pela Lei n. 12.678/2012 importaram diminuição da proteção dos ecossistemas abrangidos pelas unidades de conservação por ela atingidas, acarretando ofensa ao princípio da proibição de retrocesso socioambiental, pois atingiram o núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado previsto no art. 225 da Constituição da República. 5. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente conhecida e, nessa parte, julgada procedente, sem pronúncia de nulidade. (ADI 4717, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 05/04/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-031 DIVULG 14-02-2019 PUBLIC 15-02-2019) - destacamos.

Inferre-se que a proteção ambiental foi inserida na Constituição como forma de garantir mecanismos vitais mínimos para as presentes e futuras gerações, sendo um direito de todos e, ao mesmo tempo, uma obrigação também de todos, de certo que a redução de espaços especialmente protegidos não pode implicar em retrocesso a essa proteção, sob pena de infringirmos aspectos relacionados à própria dignidade da pessoa humana.

A respeito da supremacia das normas constitucionais no sistema jurídico de um Estado, volto às lições de Dalmo de Abreu Dallari:

As normas constitucionais, em qualquer sistema regular, são as que têm o máximo de eficácia, não sendo admissível a existência, no mesmo Estado, de normas que com elas concorram em eficácia ou que lhes sejam superiores. Atuando como padrão jurídico fundamental, que se impõe ao Estado, aos governantes e aos governados, as normas constitucionais condicionam todo o sistema jurídico, daí resultando a exigência absoluta de que lhes sejam conformes todos os atos que pretendam produzir efeitos jurídicos dentro do sistema. (*in* Elementos de Teoria Geral do Estado, Editora Saraiva, 33ª Edição, 2016, p. 202).

Atento a estas digressões e ao fato de que as normas impugnadas acabam por contrariar os comandos constitucionais de proteção ao meio ambiente, entendo, com a vênua dos entendimentos em contrário, que a presente ação deve ser julgada procedente em sua integralidade pela manifesta inconstitucionalidade material.



Assim, de antemão, consigno meu voto pela procedência do pedido inicial, no sentido de declarar a inconstitucionalidade das normas impugnadas.

No caso presente, penso que esta Corte deve dá um passo adiante e começar a entender que, se há provas de invasões e uma situação fática a ser combatida nestas unidades de conservação, como de fato há, imperioso que se determine ao Estado a adoção de medidas mais enérgicas tendentes a conferir efetiva proteção das Unidades de Conservação em comento, pois só assim é que se dará prevalência e plena eficácia ao comando constitucional que impõe a todos o dever de defesa e preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da CF/88).

Tais medidas mais ativas são próprias de uma espécie de processo distinto, que a doutrina passou a identificar como processo estrutural, o qual, na definição de Edilson Vitorelli, “é um processo coletivo no qual se pretende, pela atuação jurisdicional, a reorganização de uma estrutura burocrática, pública ou privada, que causa, fomenta ou viabiliza a ocorrência de uma violação pelo modo como funciona, originando um litígio estrutural” (VITORELLI, Edilson. “Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças”. Revista de Processo. São Paulo: Thomson Reuters, outubro/2018, vol. 284, pp. 333-369).

Quanto às características deste processo estrutural, valho-me da preciosa lição de Freddie Didier Jr., Hermes Zaneti Jr. e Rafael Alexandria de Oliveira, que em artigo recente sobre o tema, foram precisos ao assim pontuarem “O processo estrutural” se caracteriza por:

(I) pautar-se na discussão sobre um problema estrutural, um estado de coisas ilícito, um estado de desconformidade, ou qualquer outro nome que se queira utilizar para designar uma situação de desconformidade estruturada;

(II) buscar uma transição desse estado de desconformidade para um estado ideal de coisas (uma reestruturação, pois), removendo a situação de desconformidade, mediante decisão de implementação escalonada;

(III) desenvolver-se num procedimento bifásico, que inclua o reconhecimento e a definição do problema estrutural e estabeleça o programa ou projeto de reestruturação que será seguido;

(IV) desenvolver-se num procedimento marcado por sua flexibilidade intrínseca, com a possibilidade de adoção de formas atípicas de intervenção de terceiros e de medidas executivas, de alteração do objeto litigioso, de utilização de mecanismos de cooperação judiciária;

(V) e, pela consensualidade, que abranja inclusive a adaptação do processo (art. 190, CPC).” (*in* DIDIER, F.; OLIVEIRA, R. A.; e ZANETI, H. “Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro”, Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, n. 75, jan./mar. 2020).

Diante desse cenário, no qual se faz necessária a busca de mecanismos que rompam com a visão tradicional de solução de conflitos, que por vezes se mostram incapazes de dar real efetividade e satisfação das políticas públicas em discussão, é que surgem as decisões estruturantes como uma técnica de decisão a ser utilizada pelo Poder Judiciário.



Trata-se, pois, de mais um mecanismo voltado a conferir efetiva prevalência da norma constitucional sobre o ordenamento jurídico vigente, o qual não se pode deixar ser obliterado por eventuais técnicas legislativas ou executivas que desvirtuem da teleologia almejada pela carta constitucional.

No caso sob exame, salta aos olhos o estado de desconformidade com que o poder público gere a conservação dos espaços de proteção ambiental do Estado, notadamente da Reserva Extrativista Jaci-Paraná e o Parque Estadual Guajará-Mirim, objetos do presente caso, havendo evidências nos autos de absoluta leniência do Poder Público com as reiteradas ocupações destas Unidades de Conservação, ao verdadeiro arrepio dos preceitos constitucionais e infraconstitucionais que impõem o dever de proteção e conservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

O órgão ministerial, em sua peça exordial, ressalta o fato de que, em ambas as Unidades de Conservação, há áreas que estão sendo ocupadas em grande parte para o exercício exclusivo da pecuária, com um passivo ambiental de proporções incalculáveis para aquele bioma e, em última instância, a todos das presentes e futuras gerações.

A toda evidência, a presença de grandes pecuaristas no interior das duas áreas de proteção ambiental, reprime as verdadeiras destinatárias daquela área, que são as famílias de extrativistas e pequenos agricultores, as chamadas populações tradicionais que lá vivem há mais de um século com a prática de atividades exploratórias moderadas, em caráter precípua de subsistência.

Aliás, o próprio Governo do Estado de Rondônia, por intermédio da Secretaria do Estado de Desenvolvimento Ambiental – SEDAM, em passado não muito longínquo, constatou a presença de atividades pecuárias incompatíveis com a natureza e finalidade da RESEX Jaci-Paraná, razão pela qual, de forma diametralmente oposta ao que agora pretende a Lei Estadual n. 1.089/21, reconheceu a necessidade de intervenção naquela Unidade de Conservação para fazer cessar as atividades pecuárias praticadas naquela área, com o apoio da IDARON, tendo editado a Instrução Normativa GAB/SEDAM n. 01, de 16 de janeiro de 2014, para adoção de providências administrativas visando a retirada do gado do interior da RESEX.

Pela pertinência, transcrevo excerto daquela, *in verbis*:

A Secretária de Estado do Desenvolvimento Ambiental do Estado de Rondônia, no uso das atribuições que lhe confere o art. 52, inc. I, do Decreto nº 14.143, de 18 de março de 2009,

[...]

Considerando que a Reserva Extrativista Jaci-Paraná foi criada pelo Decreto Estadual n. 7335, de 17 de janeiro de 1996, alterado pela Lei n. 692/1996 que reduziu sua área. Entretanto, a finalidade da sua criação era proteger vários seringais, denominados Jaci-Paraná, ocupados há um século, contemplando assim, as comunidades tradicionais. Na ocasião, existiam 75 colocações, sendo que 23 estavam ocupadas, cujas atividades estão restritas a extração de borracha, coleta de frutos nativos, com limitação de atividade agrícola, pois a população que lá existia praticava tais atividades, além da pesca e a caça. Na época, já existia um Plano de Utilização da reserva elaborado em 1997 e era gerida pela Associação dos Seringueiros de Jaci-Paraná;



[...] Considerando que atualmente existem aproximadamente 44.000 cabeças de gado no interior da Unidade, segundo registro da Agência de Defesa Sanitária Agrossilvopastoril do Estado de Rondônia – IDARON, edificações e pistas de pouso clandestinas demonstrando total falta de controle por parte do Estado, fato que tem acarretado prejuízos irreparáveis a integridade e a finalidade da criação da reserva; Considerando que emissão de Guia de Transporte Animal – GTA por parte do IDARON para proprietários de gado que está sendo criado no interior da Resex Jaci-Paraná, fomenta a permanência de invasores no interior da Unidade de Conservação Estadual e gera expectativa de futura regulamentação fundiária por parte do Estado, contrariando os anseios de proteção da própria UC;

Considerando o notório interesse por parte de políticos em manter tal situação para justificar pretensa extinção da reserva ou a redução, seguindo o exemplo da Floresta Nacional Bom Futuro, que teve sua área minimizada para proporcionar a regularização fundiária e ambiental de áreas invadidas irregularmente em meados de 1999 e 2000; e

Considerando a Recomendação Administrativa do Ministério Público do Estado de Rondônia, da 6ª Promotoria de Justiça da Capital – Curadoria do Meio Ambiente, datada de 15 (quinze) de 08 (agosto) de 2013 (dois mil e treze) e, nesta mesma data, enviada à SEDAM por meio do Ofício nº 671/2013-PJMA, que foi ratificada conforme ATA DE REUNIÃO promovida pela mesma Promotoria, Procedimento nº 2012001010007168, datada de 09 (nove) de 12 (dezembro) de 2.013 (dois mil e treze), Resolve:

Art. 1º Adotar providência administrativa, dentre outras tempestivamente cabíveis, em atendimento às considerações expostas, a saber:

a) proceder a notificação dos proprietários do gado existente na Reserva Extrativista – RESEX Jaci-Paraná para que os mesmos realizem a retirada do gado, o qual deverá estar acompanhado da Guia de Transporte Animal – GTA devidamente emitida pela Agência de Defesa Sanitária Agrossilvopastoril do Estado de Rondônia (IDARON), num prazo de 40 (quarenta) dias corridos, iniciando-se a contagem deste prazo a partir do dia 19 (dezenove) de fevereiro (02) de 2.014 (dois mil e catorze); [...]

Art. 3º Esta Instrução Normativa entra em vigor na data de sua publicação."

Nesse diapasão, afigura-se inaceitável que mais recentemente, diante da mesma constatação de invasão e degradação ambiental de forma absolutamente ilícita daquelas Unidades de Conservação, a solução encontrada pelo Poder Público estadual seja a edição da norma ora sob ataque, que invés de promover ou levar adiante medidas de efetiva proteção ambiental, tais como a Instrução Normativa retromencionada, optou por simplesmente promover a redução dos espaços ecologicamente protegidos e, ainda, regularizar estes espaços reduzidos em favor dos próprios invasores das Unidades de Conservação, cujos efeitos práticos caracterizam-se como verdadeira premiação aos infratores pela prática de seus ilícitos, às custas do equilíbrio ecológico daquele bioma.

Há, com isso, um problema estrutural evidente, pois as únicas atuações públicas esperadas e cabíveis no caso em comento, seriam a determinação de medidas tendentes à imediata retirada dos invasores das áreas de proteção ambiental e a devida restauração dos danos ambientais provocados durante essa invasão - sendo este o estado ideal de coisas a ser perseguido à luz das normas constitucionais de proteção e conservação do meio ambiente.



Desse modo, considerando a constatação de graves infrações ambientais no âmbito das Reservas Extrativistas Jaci-Paraná e do Parque Estadual Guajará-Mirim, imperioso que, para além da declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos da Lei Estadual n. 1.089/21, seja determinado ao Estado de Rondônia a promoção de ações efetivas para a restauração e conservação daquelas áreas, cujo cumprimento deverá ser exigido pelo Ministério Público, colimando os seguintes objetivos:

I) promover o necessário para a retirada do gado mantido em local impróprio para a prática da pecuária, com identificação dos respectivos proprietários e em cooperação com o IDARON;

II) a identificação e retirada de invasores que lá estiverem em situação não passível de regularização, com vistas a manter somente a população tradicional;

III) a destruição e remoção de estruturas que sejam incompatíveis e/ou inconvenientes para a boa conservação do bioma, tais como cercas, currais, pista de pousos clandestinas entre outros, identificando-se os respectivos proprietários; e

IV) a elaboração de planos de recuperação das áreas degradadas, com reflorestamento para recuperação da cobertura vegetal, com diversidade necessária para a restauração e a conservação do equilíbrio ecológico daquele bioma, às expensas dos respectivos invasores identificados.

Em face do exposto, JULGO PROCEDENTE o pedido para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 1º, *caput*, e seus parágrafos 1º e 2º; 2º, *caput*, e seus parágrafos 1º e 2º; 15, *caput*, e seu parágrafo único; 17, *caput* e seus incisos, e, bem como dos Anexos I, II, V, VI, VII e VIII, todos da Lei Complementar estadual n. 1.089/2021. Além disso, determino ao Estado de Rondônia a adoção de medidas necessárias para a restauração e conservação da Reserva Extrativista Jaci-Paraná e do Parque Estadual Guajará-Mirim, cabendo ao Ministério Público diligenciar o necessário para exigir o efetivo cumprimento das medidas.

Anoto que as medidas determinadas devem ser cumpridas de imediato pelo Estado de Rondônia, com acompanhamento do Ministério Público do Estado de Rondônia, considerando que eventual recurso contra a presente decisão não possui efeito suspensivo, devendo, ainda, ser enviada cópia do acórdão e dos autos para o Ministério Público para fins de operacionalizar o que for necessário quanto às mencionadas medidas.

É como voto.

DECLARAÇÃO DE VOTO

DESEMBARGADOR MIGUEL MONICO NETO

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido cautelar, proposta pelo Procurador-Geral de Justiça, cujo o objetivo é declarar a inconstitucionalidade formal e material do art. 1º, *caput*, e §§1º e 2º; art. 2º, *caput*, e §§1º e 2º; art. 15, *caput* e parágrafo único; art. 17, *caput* e seus incisos, e Anexos I, II, V, VI, VII e VIII, todos da Lei Complementar Estadual n. 1.089, de 20 de maio de 2021, que representa, em suma:

a) redução da área da Reserva Extrativista Jaci-Paraná, localizada nos Municípios de Porto Velho, Buritis e Nova Mamoré, criada pelo Decreto n. 7.335/1996, de 191 mil hectares para 22.487,818 hectares (art. 1º, §1º, Anexos I e II);



b) redução da área do Parque Estadual de Guajará-Mirim, criado pelo Decreto n. 4.575/1990, de 216 mil hectares para 166.034,71 hectares(art. 2º, §1º, e Anexos V e VIII);

c) criação dos Parques Estaduais Ilha das Flores (arts. 3º e 4º) e Abaitará (arts. 5º e 6º), as Reservas de Desenvolvimento Sustentável Bom Jardim (arts. 7º e 8º), Limoeiro (arts. 9º e 10) e Reserva de Fauna Pau D'Óleo (arts. 11 e 12), como forma de compensação;

d) possibilidade de regularização ambiental da propriedade ou posse aos proprietários ou possuidores nas áreas desafetadas da Reserva Extrativista Jaci-Paraná e do parque Estadual de Guajará-Mirim (art. 15).

O e. relator do caso, Des. José Jorge Ribeiro da Luz, julgou procedente o pedido contido na ADI, para declarar a inconstitucionalidade dos dispositivos em referência.

Em razão da flagrante inconstitucionalidade dos atos normativos impugnados, entendo ser o caso de enaltecer acerca da hipótese de abuso da função institucional legislativa por parte do Governador do Estado de RO e da ALE/RO, o que demanda, inclusive, adoção de medida estruturante, conforme passarei a expor.

DISÍNTese DA TRAMITAÇÃO DO PROCESSO LEGISLATIVO.PARECER TÉCNICO E JURÍDICO CONTRÁRIOS. MANIFESTAÇÕES CONTRADITÓRIAS DO CHEFE DO EXECUTIVO:AUSÊNCIA DE ESTUDOS TÉCNICOS E CONSULTA PÚBLICA PARA REDUÇÃO DAS UCs-OMISSÃO DO DEVER DE PROTEÇÃO E DE PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO:CHANCELA DA ILEGALIDADE-VITÓRIA DO ATREVIMENTO

La) Projeto de Lei Complementar n. 80/2020.

Conforme se pode extrair do voto do relator, o Governador do Estado enviou o Projeto de Lei Complementar n. 80/2020 para a Assembleia Legislativa, a fim de alterar os limites da Reserva Extrativista Jaci-Paraná e do Parque Estadual de Guajará-Mirim, assim como instituir 06 (seis) unidades de conservação (Parque Estadual Ilha das Flores; Parque Estadual Abaitará; Reserva de Desenvolvimento Sustentável Bom Jardim; Reserva de Desenvolvimento Sustentável Limoeiro; Reserva de Desenvolvimento Sustentável Rio Machado, e; Reserva de Fauna Pau D'Óleo).

Na mensagem à ALE (ID. 12319667), como razões de justificação para a redução da RESEX Jaci-Paraná, embora Sua Excelência afirme que a criação dessa unidade de conservação fora politicamente estratégica na década de 90 como forma de expandir áreas protegidas em todo o território do Estado, anota, todavia, que a área tem sido objeto de inúmeros conflitos fundiários, ocasionados por invasões e ocupações ilegais "ocorridas em razão da dificuldade de o Poder Público implementar Políticas de Proteção Ambiental".

Também houve o destaque que se estima existirem cerca de 120 mil cabeças de gado no interior da UC, sem qualquer licenciamento ambiental ou autorização para supressão de vegetação nativa, compactando o local e comprometendo significativamente o banco de sementes, o que tornaria improvável a regeneração natural da sua vegetação nativa. Apontou Sua Excelência, ainda, que as ações de comento e controle têm sido insuficientes para impedir o avanço da ocupação e desmatamento ilegais. Com relação ao Parque de Guajará-Mirim, destacou a alteração dos limites.

Na ALE, o projeto foi aprovado, mas sofreu emendas supressivas (ID. 12319714).



Em seguida, o projeto foi encaminhado ao Secretário de Estado do Desenvolvimento Ambiental – SEDAM, a fim de que fosse realizada uma análise e manifestação técnica para subsidiar a sanção ou veto (ID. 12319714 – p. 9). Seguiu-se, assim, o **Parecer Técnico n. 45/2021/SEDAM-CUC** (ID. 12319715 – pp.154 e seguintes), que foi **categórico para indicar que as reduções comprometerão substancialmente os atributos naturais que justificaram a criação tanto da Reserva Extrativista Jaci-Paraná, bem como o Parque Estadual de Guajará-Mirim.**

Indica, inclusive, que a forma de **“compensação”** proposta (com a criação de outros espaços protegidos), além de ser, **em extensão substancialmente inferior, não assegura, de forma efetiva, o mesmo patamar de proteção ambiental, notadamente pelas peculiaridades da fauna, flora e localização da RESEX e do Parque.** Peço vênha para transcrever a fundamentação técnica e conclusão do parecer da SEDAM:

1. DA DESAFETAÇÃO

Da análise dos autos, extrai-se que a proposição legislativa mencionada pretende:

- a) Reduzir a área da Reserva Extrativista Jaci-Paraná de, aproximadamente, 191 mil para 22 mil hectares;
- b) Reduzir a área do Parque Estadual de Guajará-Mirim de, aproximadamente, 216 mil para 166 mil hectares;
- c) Criar 5 (cinco) unidades de conservação em diversos municípios do Estado, quais sejam: Parque Estadual Ilha das Flores, Parque Estadual Abaitará, Reserva de Desenvolvimento Sustentável Bom Jardim, Reserva de Desenvolvimento Sustentável Limoeiro e a Reserva de Fauna Pau D'Óleo, totalizando uma área de 128 mil hectares.

2. DA AUSÊNCIA DE ESTUDOS TÉCNICOS

No caso, 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, os quais 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). A proposta de desafetação aprovada pela Assembleia Legislativa, porém, não foi objeto de nenhum estudo técnico.

3. DO COMPROMETIMENTO DOS ATRIBUTOS QUE JUSTIFICARAM A CRIAÇÃO DAS UNIDADES DESAFETADAS

Apesar da inexistência de estudos técnicos relativos à desafetação pretendida, 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.** 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 justificam a sua proteção e com o disposto no Zoneamento Socioeconômico-Ecológico do Estado.

4. DA COMPENSAÇÃO PROPOSTA

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.

Visto que, as áreas afetadas para compensação não apresentam os atributos únicos – vegetação, fauna, beleza cênica e etc – da Reserva Extrativista Jaci-Paraná e do Parque Estadual de Guajará-Mirim e as referidas áreas são substancialmente inferiores em extensão às desafetadas (ANEXO).

Por fim, não se pode perder de vista que o Parque Estadual de Guajará-Mirim e a reserva Extrativista Jaci-Paraná constituem no Estado de Rondônia uma das regiões ambientais mais relevantes e sensíveis ambientalmente, na medida em que compõem um importante corredor ecológico entre diversas Unidades de Conservação e Terras Indígenas.

5. DA AUSÊNCIA DE CONSULTA PÚBLICA

Por fim, vale mencionar que as diversas emendas legislativas que resultaram no Autógrafo de Lei em análise não foram objeto de consulta pública, circunstância que, no entender desta Coordenadoria de Unidades de Conservação, poderá agravar os diversos conflitos socioambientais atualmente existentes tanto na Reserva Extrativista Jaci-Paraná quanto na região do parque Estadual de Guajará-Mirim.

III – CONCLUSÃO:

Por todo o exposto, esta Coordenadoria de Unidades de Conservação opina no sentido de que seja vetada a redução da Reserva Extrativista Jaci-Paraná e do Parque Estadual de Guajará-Mirim. (g.n.)

[...]

ANEXO II

Unidades de Conservação (UC)	Tamanho original da UC	Área da UC a ser desafetada, conforme proposta inicial do Poder Executivo	Área da UC a ser desafetada, conforme proposta aprovada pelo Legislativo	Área Remanescente da UC



	hectares	hectares	hectares	hectares
RESERVA EXTRATIVISTA ESTADUAL JACI-PARANÁ	191.324,31	146.139,4440	168.627,26	22.697,0500
PARQUE ESTADUAL GUAJARÁ-MIRIM	216.567,68	9.419,4104	50.532,97	166.034,7060

ANEXO III

QUADRO GERAL DE ÁREAS (em hectares)		
Total de Áreas em Ucs Desafetadas	Total de Ucs Criadas	Diferença entre o Total de Áreas Destinadas para a Criação de Ucs e o Total de Áreas em Ucs Desafetadas
219.160,2344	120.103,6284	99.056,6060

Em seguida, instada a se manifestar, a própria PGE, por meio da Procuradoria-Ambiental, ao analisar o Autógrafo de Lei Complementar, emitiu o **Parecer n. 35/2021/PGE-PAMB**, que enfatizou que **as áreas desafetadas estão em uma das regiões mais relevantes e sensíveis na ótica ambiental, compondo o único corredor ecológico que interliga diversas Terras Indígenas e Unidades de Conservação federais e estaduais** (ID.12319715-pp.160 seguintes). Parecer aprovado pelo Procurador-Geral ID.12319678-p.13.

No extenso parecer, os procuradores trouxeram dados técnicos científicos e informações históricas para justificar o veto do art. 1º, *caput*, e §§1º e 2º; art. 2º, *caput*, §§1º e 2º; art. 15, *caput*, e parágrafo único; art. 17, *caput*, e incs. I e II; e Anexos I, II, V, VI, VII e VIII. Destacaram tópicos como:

a) a violação aos princípios da prevenção e da precaução;

b) violação à garantia de não comprometimento da integridade dos atributos que justificaram a criação das unidades de conservação desafetadas;

c) violação ao princípio da vedação ao retrocesso ambiental;



d) violação ao princípio da segurança jurídica, e;

e) violação ao dever de consulta livre, prévia e informada.

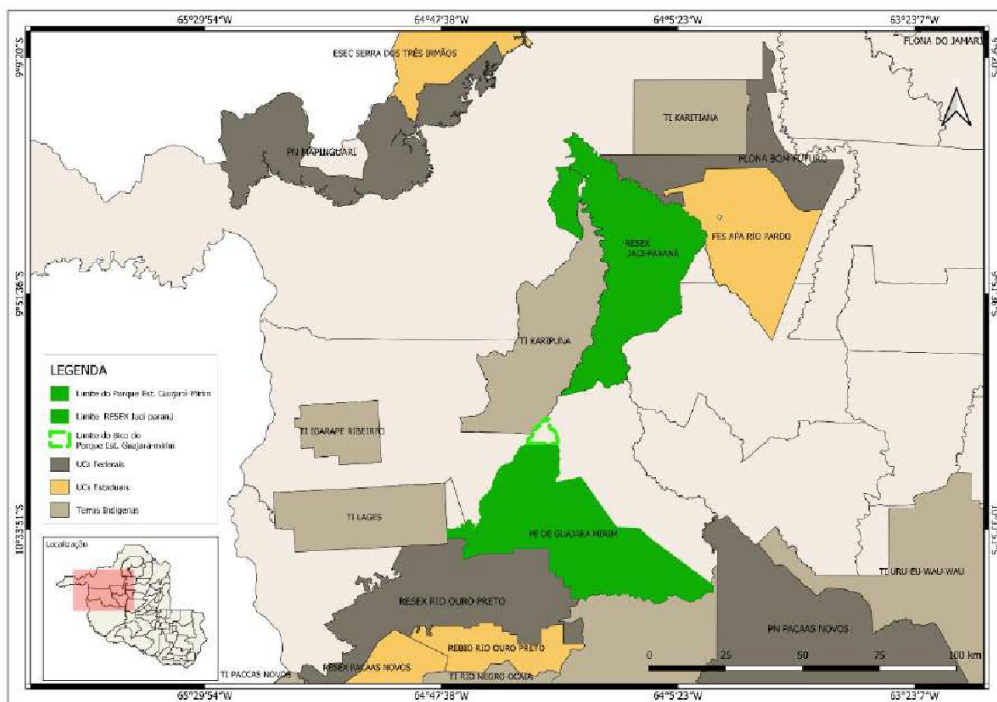
Além disso, o parecer destacou que, no ano de 1986, o Estado de Rondônia, com apoio do Banco Mundial, iniciou a elaboração do denominado PLANAFLORO (Plano Agropecuário e Florestal do Estado de Rondônia), a fim de promover políticas de estratégias de conservação ambiental e uso sustentável dos recursos naturais no Estado, sendo aprovado, na execução, crédito externo junto ao Banco Mundial no valor de US\$ 167 milhões (cento e sessenta e sete milhões de dólares), bem como contrapartida da União e Estado de Rondônia, possibilitando investimento no valor de US\$ 228,9 milhões (V. parecer e atos juntados pela PGE - ID. 12319678).

Ressalte-se que o PLANAFLORO foi concebido na década de 1980 pelos governos Estadual e Federal com o objetivo de reorientar o processo de ocupação das terras do território do Estado e implementar o desenvolvimento sustentável para mitigar as externalidades negativas acarretadas pela forma de ocupação adotada pela estratégia política dos anos 70, que não avaliou melhor a vocação natural do bioma amazônico, tampouco observou conhecimentos técnicos para superar as limitações edafoclimáticas locais e aproveitar racionalmente o uso do solo, e, assim, poder evitar o êxodo rural e desperdícios que já se evidenciavam.

Nessa esteira, foi o Parecer da Procuradoria-Geral do Estado. Com efeito, no referido documento restou assentada a conclusão que esclarece a importância da localização das Unidades de Conservação que a nova Lei 1089/2021 e que se encontra em exame nesta ADI houve por desafetar, reduzir e inviabilizar. Ademais, restaram claramente descritas as inúmeras funções ecológicas e os grandes serviços ambientais que as unidades de conservação prestam para a própria sustentabilidade da agricultura e da pecuária de todo Estado de Rondônia. Enfim, para um desenvolvimento sustentável, tal como preconizado pelas Constituições Federal e Estadual.

Assim, reproduzo o mapa utilizado no Parecer da Procuradoria-Geral do Estado, no qualestá evidenciadoa defesa do Estado, não de um ou outro governo:



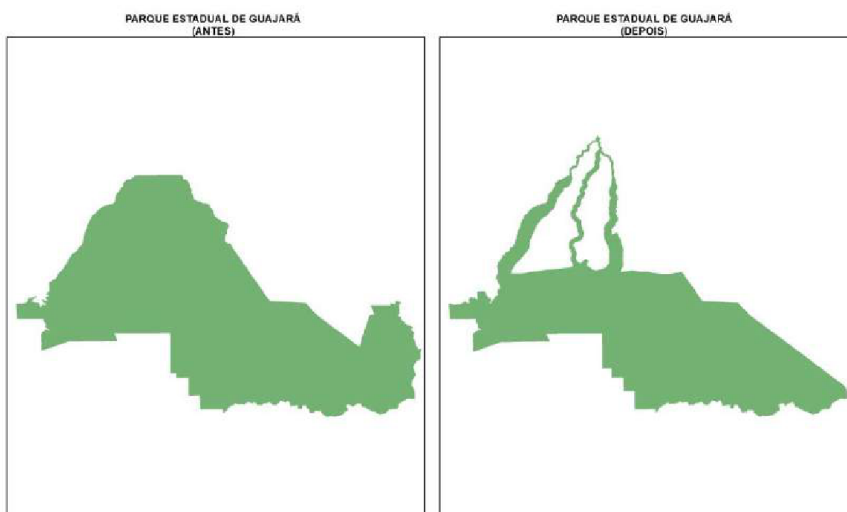
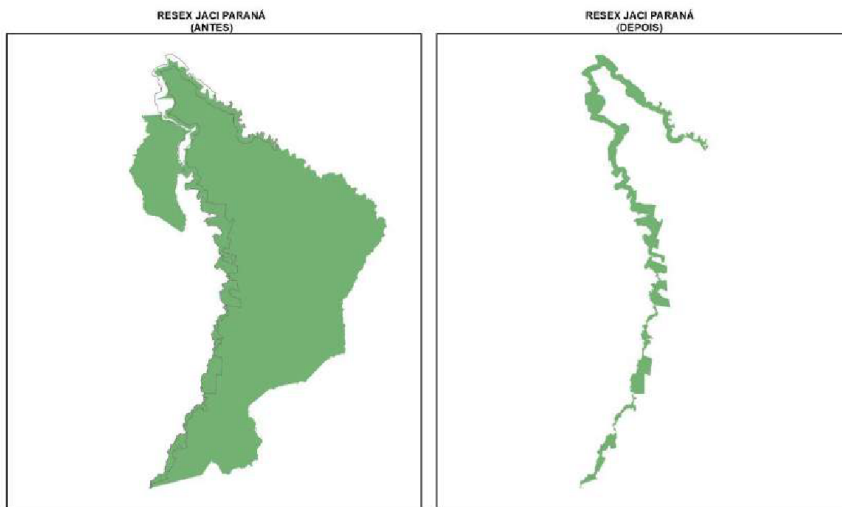


Imperioso ressaltar ainda que os Procuradores do Estado apresentaram mapas comparativos elaborados pela Coordenadoria de Geociência da SEDAM, para indicar que a proposição legislativa inviabilizaria a Reserva Extrativista Jaci-Paraná, ao mesmo tempo em que reduziria drasticamente o Parque Estadual de Guajará-Mirim (ID. 12319715 – p. 175).

Anote-se que tais espaços ambientais protegidos são de importância para o objetivo de garantir a manutenção dos processos ecológicos **nas áreas de conexão entre Unidades de Conservação**, permitindo a dispersão de espécies, a recolonização de áreas degradadas, o fluxo gênico e a viabilidade de populações que demandam mais do que o território de uma unidade de conservação para sobreviver.

Confirmam-se os mapas comparativos a seguir, onde estão demonstradas as alterações legislativas estabelecidas nas duas unidades de conservação pela Lei n. 1.089/2021:





Como ainda apontou a PGE em seu parecer, dentre as inúmeras emendas, a “Assembleia Legislativa acabou por incluir regiões que nem sequer são passíveis de regularização fundiária, **tampouco se encontram ocupadas**, circunstâncias que, além de contrariarem o interesse público, poderão aumentar significativamente o desmatamento no Estado de Rondônia, com inegáveis prejuízos ao meio ambiente e à população em geral”.

Além disso, a Procuradoria-Geral do Estado indicou vários **pontos contrários ao interesse público** e que a lei, caso fosse aprovada, **poderia causar ainda mais conflitos, suprimindo, sem nenhum estudo técnico, direitos já**



reconhecidos e usufrutados por populações tradicionais, como seringueiros e outros povos (vulneráveis) que ali residem há muitos anos (ID. 12319678 – a partir da p. 14 e ID. 12319679).

Registre-se que, após o parecer da PGE, seguindo a posição do órgão ambiental estadual e o parecer jurídico da Procuradoria, Sua Excelência, **o senhor Governador assinou a mensagem** n. 122, de 20 de maio de 2021 (assinatura eletrônica, **às 16h16 min**), na qual **informa aos membros da Assembleia Legislativa sobre sua decisão de vetar o Projeto de Lei, chegando a destacar que se efetivadas, tais alterações caracterizariam “o maior retrocesso ambiental da história de Rondônia”**.

Não obstante, de forma totalmente esdrúxula e inusitada, pois contrária à sua equipe técnica e ao parecer da PGE, violando ainda as premissas apontadas em sua própria mensagem inicial de veto, **Sua Excelência, o senhor Governador, às 22h08 min., ou seja, apenas 05 horas e 52 minutos após ter assinado inicialmente mensagem de veto onde indicara o projeto como “o maior retrocesso ambiental da história de Rondônia”, muda sua posição exarada no veto e promulga a Lei Complementar n. 1.089/2021, e sanciona o Projeto, inclusive com as emendas supressivas (ID.12319679 - p.3 e seguintes). Esse foi o trâmite da Lei Estadual n. 1.089/2021.**

I.b) Ausência de Estudos Técnicos e Consulta Pública para Redução das UCs

Impende reprimir que **não foram realizados estudos técnicos e científicos com a dimensão e publicidade necessárias**, tampouco debatidas as propostas com a sociedade civil organizada, populações tradicionais, que pudessem ao menos subsidiar, ainda que aparentemente, a necessidade de mudança na legislação para a desafetação das unidades. Nem a suposta “compensação” por outras áreas (diferentes e menores em tamanho e importância) teve o diagnóstico e inventário necessários para sua criação.

Com relação à ausência de estudos técnicos e consulta pública, cumpre destacar que o Brasil é signatário da Convenção da Diversidade Biológica, ratificada pelo Decreto Federal n. 2.519/1998, que estabelece, em seu artigo 14, item 1, alíneas *a* e *b*, **a avaliação de impacto ambiental sempre que o projeto possa ter sensíveis efeitos negativos na diversidade biológica** :

Artigo 14 Avaliação de Impacto e Minimização de Impactos Negativos

1. Cada Parte Contratante, na medida do possível e conforme o caso, deve:

a) Estabelecer procedimentos adequados que exijam a avaliação de impacto ambiental de seus projetos propostos que possam ter sensíveis efeitos negativos na diversidade biológica, a fim de evitar ou minimizar tais efeitos e, conforme o caso, permitir a participação pública nesses procedimentos;

b) Tomar providências adequadas para assegurar que sejam devidamente levadas em conta as consequências ambientais de seus programas e políticas que possam ter sensíveis efeitos negativos na diversidade biológica;

Como cediço, é mediante o estudo técnico que se demonstra a existência de pertinência ou não das unidades de conservação, assim como as audiências públicas e debates não podem ignorar o respectivo estudo técnico sobre as áreas em análise para, ao revés, adotar opinião subjetiva baseada em interesses escusos de grupos. **É certo que a administração não está obrigada a seguir eventual deliberação negativa haurida em audiência pública**, porém, a completa ausência de estudos não condiz com a transparência, publicidade, participação social e a



legalidade das ações do Poder público.

A inexistência de estudo técnico que permitisse aferir os impactos ambientais negativos da desfetação pretendida afronta gravemente os deveres de preservação e de restauração dos processos ecológicos essenciais, violando os princípios do desenvolvimento sustentável, da prevenção e da precaução, da proibição do retrocesso ambiental, da participação e da informação, deveres impostos ao Poder público no art. 225, §1º, incs. I, II, III, IV, da Constituição Federal, reproduzidos nos arts. 218 e 219, inc. VI, da Constituição Estadual.

Nessa mesma senda, o art. 5º da Lei n. 9.985/2000 estabelece, dentre as diretrizes do SNUC (Sistema Nacional de Unidades de Conservação), a necessidade de assegurar o envolvimento da sociedade no estabelecimento e na revisão da política nacional de unidades de conservação, bem como a ampla e efetiva participação das populações locais na gestão das unidades de conservação. Vale dizer, oitiva dos seringueiros e povos tradicionais. Confira-se:

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

[...]

II - assegurem os mecanismos e procedimentos necessários ao envolvimento da sociedade no estabelecimento e na revisão da política nacional de unidades de conservação;

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

Há que se registrar, outrossim, que além das alterações da Lei 1.089/2021, questionada nessa ADI, tratar de diminuição de UC que abriga comunidade tradicional, a SEDAM indicou que referidas unidades servem de corredor ecológico que interliga diversas Terras Indígenas, que, de acordo com a Convenção n. 169 da OIT sobre povos indígenas e tribais (consolidada através do Decreto n. 10.088/2019), também necessita ser consultada:

Artigo 4º:

1. Deverão ser adotadas as medidas especiais que sejam necessárias para salvaguardar as pessoas, as instituições, os bens, as culturas e o meio ambiente dos povos interessados.

2. Tais medidas especiais não deverão ser contrárias aos desejos expressos livremente pelos povos interessados.

3. O gozo sem discriminação dos direitos gerais da cidadania não deverá sofrer nenhuma deterioração como consequência dessas medidas especiais. [...]

Artigo 6º 1. Ao aplicar as disposições da presente Convenção, os governos deverão:

a) consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente;



b) estabelecer os meios através dos quais os povos interessados possam participar livremente, pelo menos na mesma medida que outros setores da população e em todos os níveis, na adoção de decisões em instituições efetivas ou organismos administrativos e de outra natureza responsáveis pelas políticas e programas que lhes sejam concernentes;

c) estabelecer os meios para o pleno desenvolvimento das instituições e iniciativas dos povos e, nos casos apropriados, fornecer os recursos necessários para esse fim.

2. As consultas realizadas na aplicação desta Convenção deverão ser efetuadas com boa fé e de maneira apropriada às circunstâncias, com o objetivo de se chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas.

Conforme bem destacado no Parecer Técnico n. 45/2021/SEDAM-CUC - ID. 12319715 - p. 154, a Lei n. 1.089/20 não foi precedida de estudos técnicos que demonstrassem a pertinência da desafetação que reduziu significativamente as áreas protegidas. Ao revés, as modificações da RESEX e do Parque, em verdade, contrariaram os fundamentos ambientais do parecer, eis que utilizaram da própria inércia do Poder público (ineficiência das ações de comento e controle para impedir o avanço da ocupação e desmatamento ilegais) para fundamentar as reduções. Também foi realizada sem consulta prévia, livre e informada às comunidades, direta ou indiretamente, atingidas.

Não obstante a ALE afirmar que há estudo técnico e consulta pública à população diretamente interessada (ID. 12666420), o que na verdade existe é um parecer (ID. 12666421), que já informa que a RESEX é objeto de conflitos fundiários ocasionados por invasões e ocupações ilegais, pessoas não representativas da população tradicional, que instalaram sub-repticiamente atividades econômicas incompatíveis com seus objetivos, como a extração ilegal de madeira, minérios e a pecuária extensiva para fins de comercialização, estimada em 120 mil cabeças, tudo sem licenciamento ou autorização para supressão de vegetação nativa, ocupações espúrias em áreas de domínio público que inexistiam quando de sua criação pelo Decreto 7.335/96.

O parecer ainda apontou que as ações de controle executadas pelo Poder Público não foram suficientes para impedir o avanço das invasões e do desmatamento ilegal, com uma escalada de violência na região. Com relação ao Parque Estadual Guajará-Mirim, chegou a destacar: [...] a área de 4.906.5825 hectares que fora excluída de seus limites é muito mais relevante para fins de preservação do que área acrescida, seja porque forma um corredor ecológico com outras áreas igualmente protegidas (a exemplo da Terra Indígena *Karipunas*), seja porque se encontra em um ponto estratégico do ponto de vista da fiscalização ambiental.

O pretenso “estudo técnico” apontado pela ALE como apto a justificar a Lei, ao revés, evidencia que houve gravíssima omissão do Poder público no sentido de cumprir seus deveres de preservar e de restaurar os processos ecológicos essenciais, a diversidade e a integridade do patrimônio genético; de proteger os espaços territoriais e impedir usos que comprometam a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; exigir estudos para instalação de atividades causadoras de degradação ambiental; controlar a produção e o comércio que comportem risco à qualidade do meio ambiente; e, ainda, proteger a fauna e a flora, vedando práticas que coloquem em risco sua função ecológica ou a extinção de espécies.

Enfim, descumpriu-se o dever de preservação eficaz dos bens ambientais. E, a “solução” foi referendar a ilegalidade e incentivar ocupações ilícitas e espúrias, pois acaso a Lei permaneça, se dará a típica vitória do atrevimento, em que verdadeiras organizações criminosas fomentam invasões em áreas institucionais



que deveriam ser protegidas, e, após, valem-se de ostentar um disfarçado viés social e econômico. Admitir tais condutas possibilitará que não sejam adotadas políticas no combate ao desmatamento e a população receberia a confirmação de que “o crime compensa”.

Constitui-se um verdadeiro paradoxo, em plena época de emergências climáticas, admitir-se possível a desafetação pura e simples de uma unidade de conservação, quando, até mesmo para a criação de um espaço territorial especialmente protegido se exige do Poder público o preenchimento de vários estudos científicos e requisitos legais (art. 22, §2º, da Lei n. 9.985/00 e art. 5º do Decreto n. 4.340/02).

Ademais, se para o Poder público instituir um espaço protegido e assegurar a todos o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, exigem-se estudos científicos, consultas, audiências, participação e informação da população afetada, com muito mais razão, uma vez já criada a unidade, sua modificação ou desafetação deverá ser precedida de estudos bem mais amplos, pois, pela proibição do retrocesso ambiental, estaria vedada a utilização que compromettesse a integridade dos atributos que justificaram inicialmente sua proteção, visto que há o pressuposto de que as ações do Poder público em um Estado democrático, caminhem sempre progressivamente de forma sustentável.

Todavia, os lacônicos motivos apresentados para a aprovação da Lei, se resumem a referendar a própria omissão do Poder público, que deixou de agir quando deveria ter agido para a assegurar a todos o direito ao meio ambiente equilibrado. A Lei claramente premia grupo de invasores de UCs (eventuais eleitores), com aceno de futura regularização fundiária de áreas institucionais invadidas – espaços especialmente protegidos – tudo para atender interesses não republicanos. Quais critérios utilizados para desafetar áreas institucionais, de domínio público, em favor de invasores?

Em síntese, na contramão da crise climática que vivemos, a Lei privilegia o atendimento de grupos organizados que estão a se valer da própria torpeza, tudo em detrimento da coletividade e em afronta aos **deveres constitucionais do Poder público na preservação e na recuperação do meio ambiente equilibrado** (art. 225, §1º, incs. I, II, III, IV, V e VII), direito humano fundamental das presentes e futuras gerações que, em um Estado democrático de direito, deve ser assegurado. Aliás, cláusula pétreia da CF pois relacionado à vida com dignidade e saúde.

II) DA IMPORTÂNCIA DA RESERVA EXTRATIVISTA JACI-PARANÁ E DO PARQUE ESTADUAL DE GUAJARÁ-MIRIM PARA ESTADO DE RONDÔNIA (PLANAFLORO; ZONEAMENTO AMBIENTAL; BIOMA AMAZÔNICO); EMERGÊNCIA CLIMÁTICA.

II.a) Principais Unidades de Conservação do Estado de Rondônia – Critérios Técnicos e Científicos que Ensejaram a sua Criação

No Estado de Rondônia, ainda no século passado, verificou-se a necessidade de instituir uma política de desenvolvimento sustentável, considerando toda sua biodiversidade e população, inclusive tradicional, resultando na criação de planos para conservação da biodiversidade, já considerada a economia regional, destacando-se o PLANAFLORO (já ressaltado), que acabou se transformando no primeiro Zoneamento Ecológico Econômico do bioma Amazônico.

O PLANAFLORO teve como instrumento básico de planejamento, o Zoneamento, concebido para disciplinar a ocupação e uso do solo e dos recursos naturais, considerando, dentre outros fatores, a vocação do bioma amazônico e seus ecossistemas, o aproveitamento racional desses recursos, o potencial hídrico *etc.* Assim, foram demarcadas e delimitadas não



só as áreas especialmente protegidas, Unidades de Conservação, Terras Indígenas, Reservas Extrativistas e de Rendimento Sustentável, mas também as áreas para uso agropastoril, reorientando os mecanismos de incentivos governamentais e os investimentos públicos e privados no Estado.

O PLANAFLORO e o ZEE são frutos não só de críticas científicas, políticas e de pressões da sociedade ao modelo inicial de projeto de ocupação do Estado, mas, sobretudo, pela orientação estabelecida pela Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, Lei 6.938/1981, recepcionada posteriormente pela CF/1988. Sua concepção primou pela visão de desenvolvimento sustentável, ou seja, um desenvolvimento que contemplasse os aspectos econômicos, sociais e ambientais, em um único projeto.

Nesse contexto, o Estado de Rondônia, então considerado como o 'Portal da Amazônia', teve uma mudança radical na construção de seu desenvolvimento, com a obrigatoriedade de o Poder Público de forma vinculada, seguir a Lei 6.938/1981, e ainda, observar, fundamentalmente, seus princípios, notadamente o do desenvolvimento sustentável, para poder acessar os recursos do projeto (PLANAFLORO), em conjunto com a participação da sociedade civil organizada, por meio das ONGs e a presença do Banco Mundial.

Foi nesse contexto que se realizaram estudos dos meios físico, biótico e socioeconômico em todo o Estado, incluindo dados cartográficos e temáticos sobre solos, geologia, geomorfologia, hidrologia, climatologia, índices pluviométricos, fauna, vegetação, uso do solo, aptidão agrícola e infraestrutura econômica e social- socioeconômicas, dentre outras, inseridos em uma base de dados georeferenciados, que ficaram à disposição do Poder público e da sociedade e deveriam ser utilizados para direcionar as políticas públicas e ações relativas à ocupação e ao uso do espaço territorial do Estado (dados públicos encontrados no Atlas Geoambiental do Estado, publicação oficial do Governo).

Nesse ponto, impende reprimir que, de fato, o ZEE - Zoneamento Socioeconômico Ecológico do Estado de Rondônia, foi o primeiro e maior projeto dessa magnitude em toda a região Amazônica e consumiu mais de 10 anos de estudos multidisciplinares com gastos extremamente grandes para sua conclusão e que demandaram e demandam ainda recursos do tesouro do Estado para a fiscalização e sua observância.

Segue-se, destarte, que o ZEE – o Zoneamento Socioeconômico Ecológico do Estado de Rondônia, após os estudos mencionados e longos debates políticos, institucionais, técnicos científicos, com a participação da sociedade, foi levado ao parlamento estadual e aprovado, materializando-se na Lei Complementar Estadual n. 233/2.000, **tornando-se um instrumento normativo vinculativo da Política Ambiental do Estado**, como previsto na Lei 6.938/81 (art. 9º, inc. II c/c o Decreto Federal n. 4.297/2.002, art.2º).

Acerca disso, cumpre destacar o que dispõe o trabalho elaborado pelo próprio Estado na obra: "As Unidades de Conservação de Rondônia" (Rondônia. SEPLAD/PLANAFLORO/ PNUD. BRA/00/004. 2. ED. P.V., 2002):

A destruição das Florestas Tropicais, repositório da biodiversidade do nosso planeta, é uma das maiores questões ambientais que confrontam nossa sociedade. O Brasil e seus estados localizados na região amazônica, como detentores da maior extensão remanescente destas florestas, enfrentam o desafio de conciliar seu desenvolvimento social e econômico com a conservação do patrimônio natural que é o sustentáculo da sua própria sobrevivência e guarda as possibilidades de um futuro mais promissor.

Rondônia é um dos Estados mais jovens da federação, e foi colonizado na esteira dos grandes projetos desenvolvimentistas das décadas de 70 e 80. Ao mesmo tempo em que propiciou a ocupação de uma fronteira geográfica e econômica até então relegada a plano



secundário, este processo exultou em níveis de desmatamento e destruição ambiental até então nunca vistos no Brasil, e alertou para a necessidade de se adotar uma filosofia de ocupação e destinação econômica da região.

Dentro deste contexto foi criado o Planaflo, Plano Agropecuário e Florestal de Rondônia, que teve como um de seus objetivos a criação e implantação de espaços protegidos sob uso especial, as Unidades de Conservação. Estes territórios, destinados à conservação e uso sustentável dos recursos naturais, são um dos principais instrumentos de conservação da biodiversidade de nosso planeta e de mantermos opções para as gerações futuras.

[...]

O Plano Agropecuário e Florestal de Rondônia – PLANAFLO, tem como um de seus maiores desafios a implantação de ações que assegurem um desenvolvimento sustentável para o Estado, possibilitando a conservação da rica biodiversidade de Rondônia.

A implantação de Unidades de Conservação (UCs) de Uso Direto e Indireto, assim como as atividades ligadas ao fortalecimento das Terras Indígenas e suas populações, são componentes estratégicos do Planaflo.

Assim, o PLANAFLO, através da Cooperação Técnica do PNUD, da Secretaria de Desenvolvimento Ambiental – SEDAM, do Instituto de Terras de Rondônia – ITERON, e Organizações Não-Governamentais realizou atividades de apoio à regularização fundiária das UCs, buscou o estabelecimento de processos de gestão das Estações Ecológicas, realizou Avaliações Ecológicas Rápidas, elaborou Planos de Desenvolvimento das Reservas Extrativistas, apoiou a implantação do Corredor Ecológico Guaporé-Mamoré, entre outras.

Sobre as Unidades reduzidas drasticamente pelos dispositivos da Lei 1.089/2021, objeto da presente ADI, o trabalho traz importantes informações, que indicam as singularidades na sua biota:



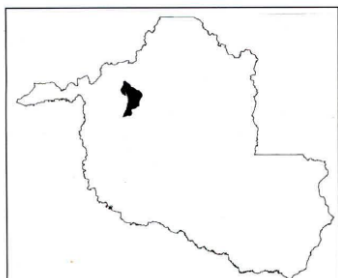
Reserva Extrativista Jaci-Paraná

Área: 191.324,3118

Municípios que abrange: Nova Mamoré / Campo Novo / Buriatis

Instrumento de criação: Decreto Estadual 7335 de 17 de janeiro de 1996 modificado pela Lei Estadual 692 de 27 de dezembro de 1996

População Estimada: 80 pessoas



LOCALIZAÇÃO DA UNIDADE DE CONSERVAÇÃO NO ESTADO DE RONDÔNIA

Meio Físico

A Reserva Extrativista Jaci-Paraná constitui uma parcela da região nordeste do estado. A rede de drenagem é tributária da bacia hidrográfica do rio Madeira, onde se destaca o rio Jaci-Paraná. As unidades de relevo da área são denominadas de Planalto Rebaixado da Amazônia Ocidental e de Depressão Interplanáltica da Amazônia Meridional, com altimetria de 100 a 250 metros. As classes de solos mais representativas são o Latossolo Vermelho Amarelo, o Podzólico Vermelho Amarelo e os Solos Litólicos.

Meio Biótico

Localiza-se na região zoogeográfica ZZ5. Não existem levantamentos específicos sobre a fauna local. Mais de 99% da área é recoberta por vegetação natural. A formação dominante é a Floresta Ombrófila Aberta Submontana (88,32%), seguida pela Floresta Ombrófila Aberta Aluvial (7,1%) e Floresta Ombrófila Densa Submontana (3,9%). Não há levantamentos botânicos detalhados.

Situação Atual

A reserva foi criada em uma área integrada por vários seringais, denominados Jaci-Paraná, ocupados há

um século. Existem 75 colocações, sendo que 23 estão ocupadas. As principais atividades são a extração de borracha, a coleta de frutos nativos (principalmente cupuaçu, mas também tucumã, açaí, bacuri, etc.) e da castanha. Há limitada atividade agrícola. Boa parte

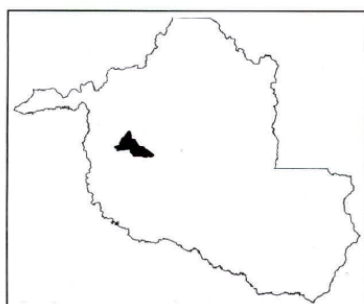
da população pratica a pesca e a caça. A reserva é gerida pela Associação dos Seringueiros de Jaci-Paraná e dispõe de um Plano de Utilização, elaborado em 1997. A área é de domínio da União, existindo oito posses em seu interior. A reserva está demarcada.

Parque Estadual Guajará-Mirim

Área: 205.056,3739 ha

Municípios que abrange: Guajará Mirim/Nova Mamoré

Instrumento de criação: Decreto Estadual 4575 de 23 de março de 1990, modificado pela Lei Estadual 700 de 27 de dezembro de 1996.



LOCALIZAÇÃO DA UNIDADE DE CONSERVAÇÃO NO ESTADO DE RONDÔNIA

Meio Físico

O Parque Estadual Guajará Mirim está situado na parte centro-oeste do estado. A rede de drenagem é constituída por afluentes da bacia do rio Jaci-Paraná, onde se destacam os rios Formoso e Capivari e por afluentes da bacia do rio Guaporé, como por exemplo o rio Ouro Preto. Está inserido nas regiões geomorfológicas: Planaltos Residuais do Guaporé e Depressão Interplanáltica da Amazônia Meridional, onde a altitude do relevo varia de 100 a 500 metros. Ocorrem diversas categorias de solos como: Podzólico Vermelho Amarelo, Afloramentos Rochosos, Solos Litólicos e Areias Quartzosas.

Meio Biótico

O Parque Estadual Guajará Mirim situa-se integralmente na região zoogeográfica ZZ5 e abrange tanto áreas de savana, no alto da Serra dos Pacaás Novos, como de floresta, nos contrafortes da mesma e na planície circundante e de ecótonos entre estes dois ambientes.

A cobertura vegetal natural do parque é de 99,7%. Cerca de 37% da área é recoberta por Savana, prin



principalmente Savana Densa ou Cerradão (31%), com pequenas manchas de Savana Arborizada (6,49%) e Savana Parque (0,94%). Florestas Tropicais Abertas, ricas em palmeiras, abrangem 28% do parque, enquanto que Florestas Tropicais Densas apenas 0,5%. Boa parte do parque (31,5%) é recoberto por vegetação de transição Savana/Floresta semidecidual e por uma pequena área de transição Savana/Floresta Ombrófila (0,7%), principalmente no alto da Serra dos Pacaás Novos. Há necessidade de levantamentos florísticos detalhados nas áreas de Savana.

O parque foi objeto de uma avaliação ecológica rápida e de estudos posteriores sobre sua fauna de aves, répteis e anfíbios. A riqueza de espécies de anfíbios é estimada de 45 a 50 espécies, semelhante a outras regiões da Amazônia. Uma quantidade considerável de espécies de anuros, lá coletadas, parecem ser novas ou desconhecidas pela ciência, especialmente de espécies de chão de floresta. Amostragens adicionais na Serra dos Pacaás Novos devem revelar novas *taxa*, provavelmente endêmicos. Vinte e uma espécies de lagartos foram coletadas no parque, o que implica em uma riqueza total de 25 a 30 espécies. Pelo menos uma espécie (*Mabuya* sp.) parece ser nova. Serpentes são um grupo crítico e foi levantado com muita dificuldade. Entretanto 11 espécies foram coletadas no parque e outras 4 nos seus arredores. O número esperado de espécies é de aproximadamente 50.

O número de espécies de aves esperado para a região é de cerca de 500, com aproximadamente 400 espécies identificadas durante os trabalhos de avaliação ecológica rápida e levantamentos posteriores. São encontradas populações de espécies que rapidamente desaparecem sob a pressão de caça, como o mutum *Mitu tuberosa*, o kujubi *Pipile cujubi nattereri* e o jacamim *Psophia viridis*. O parque abriga populações de endemismos da Amazônia ocidental, como a tiriba *Pyrhura perlata*, o barbudo *Capito dayi* e o araquari *Selenidera gouldi*. Outras espécies raras ou interessantes encontradas no parque são o joão-congo *Gymnomystax yuracares*, o joão-bobo *Malacoptila rufa* e a cotinga-roxa *Querula purpurata*. Na área de Cerrados do parque, ainda pouco conhecida, foi encontrada a guaracava *Elaenia cristata*, até então conhecida apenas dos cerrados do Brasil Central.

Os levantamentos de mamíferos abrangeram apenas as espécies maiores, tendo sido encontradas 7 espécies de primatas, incluindo o quatá ou aranha *Ateles chamek* e duas espécies de sauás, *Callipecus*

moloch e *C. torquatus*. São dignos de nota os registros do raro cachorro de orelha curta *Atelocynus microtis* feitos no parque. Outras espécies assinaladas são macacos-parauacú *Pithecia irrorata*, o sauí *Saguinus fuscicollis*, queixadas *Tayassu pecari*, antas *Tapirus terrestris* e a onça-pintada *Panthera onca*.

Situação Atual

O parque foi criado com uma área de 258.813 ha, mas a existência de títulos definitivos de propriedade determinou a exclusão de 53.601 ha, de domínio particular.

Não há posseiros residindo no interior do parque, embora uma estrada tenha sido aberta, cruzando sua extremidade norte e haja áreas recentemente desmatadas junto ao Igarapé Corrente. Os maiores problemas são a inevitável degradação e invasão da área agravada pela abertura da BR 421 e a atividade de caça praticada por colonos da linha D.

O parque conta, atualmente, com duas bases de apoio, uma às margens do rio Formoso, próximo à Linha D e outra no final da linha 20. Estas bases tem servido a pesquisadores e equipes de fiscalização que trabalham no parque. Uma sede administrativa deverá ser construída no trecho da BR 421 que cortará o extremo norte do parque.

A administração do parque é feita através da UODAM de Nova Mamoré, mas não há pessoal permanente na unidade. O Plano de Ação Emergencial do parque foi elaborado em 1997 e seu zoneamento em 1998, ambos através da Cooperação Técnica do PNUD ao Planaflo.

O Parque Estadual Guajará Mirim é objeto de um programa de co-gestão pioneiro, fomentado pelo PLANAFLORO com apoio do PNUD, que tem como objetivo sua implantação através de um trabalho conjunto com ONGs e a comunidade local. Seus limites encontram-se demarcados.



Veado-catingueiro *Mazama guazoupira*

A descrição das Unidades demonstra suas características peculiares para a fauna, flora e populações tradicionais da região, visto que a RESEX Jaci-Paraná, **além de primar pela proteção ao meio ambiente, objetivou preservar a população extrativista ali residente**, composta principalmente por seringueiros regionais cuja cultura de vida resume-se à exploração sustentável dos recursos naturais renováveis existentes na floresta, sobrevivendo basicamente da coleta de borracha, castanha, cipós e pequenas culturas de subsistência.

O Parque Estadual de Guajará-Mirim tem por objetivo de manter e preservar a área e sua biodiversidade, uma vez que contém um alto número de espécies que constam na lista brasileira e/ou listas estaduais de espécies ameaçadas de extinção, quase ameaçadas e vulneráveis.

Nota-se que, em cumprimento das ações instituídas no PLANAFLORO, o Estado de Rondônia promoveu a demarcação e implantação de um conjunto de unidades de conservação, dentre as quais a Reserva Extrativista Jaci-Paraná e o Parque Estadual de Guajará-Mirim, tendo o INCRA renunciado ao uso e domínio de suas terras com a finalidade específica de viabilizar a implantação das UC criadas em razão do PLANAFLORO.



Esta Corte já teve a oportunidade de se manifestar sobre a legalidade do Decreto Estadual n. 7.335, de janeiro de 1996, que criou a RESEX, afastando qualquer direito à indenização derivada de ocupação irregular da área pública, cuja ementa peço vênia para transcrever:

TJRO – Apelação. Ação declaratória. Decreto de criação da RESEX Jaci-Paraná. Nulidade. Inexistência. Indenização. Ocupação irregular.

Não há que se falar em nulidade do decreto de criação da reserva extrativista por ter o Estado recebido subvenção econômica do Governo Federal e do Banco Mundial, pois referida vantagem, dentre outras, não desvirtua o objetivo máximo de sua criação, a saber, preservação ambiental. Se as vantagens financeiras advindas para o Estado, decorrentes do Planafloro, foram utilizadas para fins diversos do interesse ambiental, não há que se apuradas as responsabilidades, mas tal ato não conduz à nulidade do decreto de criação da reserva.

Considerando ter o Estado, além do decreto questionado, editado atos normativos posteriores, nos quais regulamentou, definiu limites e ratificou a existência da Resex Jaci-Paraná, inexiste direito à indenizações derivadas da posse, pois evidenciada a ocupação irregular de área pública.

Apelo não provido. (Apelação 0000022-81.2014.822.0001, Rel. Des. Renato Martins Mimesi, Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia: 2ª Câmara Especial, julgado em 22/05/2019. Diário Oficial em 05/06/2019). g.n.

Portanto, é evidente que as Unidades de Conservação, cuja a norma em referência busca reduzir, tem origem em grandes estudos multidisciplinares e investimentos já considerando a vertente econômica necessária ao desenvolvimento sustentável do Estado de Rondônia. Ademais, não há como negar que a criação de qualquer Unidade representa lídima expressão do poder/dever estabelecido na Constituição ao Poder Público que as criou, de forma que as desafetações tratadas na lei em testilha, afrontam totalmente o texto constitucional e Leis Federais que dispõem sobre o tema.

A valer, as desafetações das unidades de conservação, além de não preencherem mínimos requisitos, possuem a finalidade sub-reptícia, dissimulada, de tentar legitimar posses espúrias em posses supostamente legais de alguns grupos, tudo para implantação de projetos agropecuários, desconsiderando a vocação natural do bioma Amazônico, um expediente que têm sido utilizado largamente na região com o beneplácito das autoridades e governantes em detrimento de um bem jurídico que a todos interessa, ou seja, a vida e a saúde em um meio ambiente equilibrado.

De fato, a Lei Complementar Estadual n.1.089/2021 faz tábula rasa das Constituições Federal e Estadual, além de obstaculizar a ação do Poder Público no combate ao desmatamento e na exploração ilegal ocorrida em todo Estado. Além disso, afronta Leis Federais e Estaduais, pois não foram preenchidos os requisitos necessários para as desafetações nela constantes e há clara violação que compromete a integridade dos atributos que justificaram suas proteções quando de suas criações, notadamente por conter espécies ameaçadas de extinção, o que afronta a proibição do retrocesso ambiental.

É consabido que, em um ecossistema natural, a *interdependência das matrizes*, onde a vida de todas espécies de fauna e de flora necessitam uma das outras, diante do extermínio de uma espécie, a alteração decorrente, pode comprometer a própria vida em um ambiente ecologicamente equilibrado, direito fundamental e inalienável de todos, e, assim, impede até mesmo a sustentabilidade da produção de alimentos nos



empreendimentos agropecuários de outros locais em que foram permitidos o uso do solo para tais atividades, em assonância com o ZEE – zoneamento socioambiental do Estado, Lei Complementar n.233/2000.

II.b) Emergência Climática

Registre-se que se já era recomendável a criação das unidades de conservação na época em que se deram os atos normativos que as instituiu, muito mais agora, no tempo presente, crescem sua relevância, onde as mudanças climáticas ocupam uma preocupação mundial de todos os governos, inclusive do governo brasileiro, pois os eventos climáticos aumentaram em intensidade e quantidade, afetando a economia, a produção de alimentos no ambiente rural, a saúde e a vida das pessoas com a escassez de recursos naturais.

Vale lembrar que o Brasil ocupa a sexta posição na emissão de gases efeito estufa no planeta e cerca de mais de 60% das emissões são oriundas da conversão de florestas e de projetos agropecuários notadamente na Amazônia, conforme dados oficiais do Serviço Florestal Brasileiro e do Ministério da Ciência e Tecnologia disponíveis nos sítios eletrônicos abaixo transcritos: https://issuu.com/mctic/docs/quarta_comunicacao_nacional_brasil_unfccc e <https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/sirene/emissoes/emissoes-de-gee-por-setor-1>.

Ainda que se analise o tema por um aspecto estritamente econômico, adotando-se uma ótica utilitarista baseada apenas no “capital”, os ecossistemas e todo o “*capital natural*”, considerados como ativos produtivos e compartilhados por toda a sociedade humana, pressupõem, diante da escassez, a necessidade de políticas públicas para aproveitamento racional. Políticas públicas que já se encontram previstas em Leis e que passaram pelo próprio crivo do Poder Legislativo.

Assim, editorial da revista *Nature* 257, p. 764, já anotava em de 12/02/2009:

“The economic downturn might be the best time to include ecosystem services in the real economy (...) destroying ecosystem for short-term benefit is like killing the cow for its meat, while one might keep from starving by drinking its milk for years”. Em tradução livre: “A crise econômica pode ser o melhor momento para incluir os serviços do ecossistema na economia real (...) destruir o ecossistema na economia real (...) destruir o ecossistema para obter benefícios a curto prazo é como matar a vaca para obter sua carne, enquanto alguém pode evitar morrer de fome bebendo seu leite por anos”.

Destaco, ainda, trecho da obra *A Vingança de Gaia*, de James Lovelock (2006, tradução Ivo Korytowski, edição digital: 2020. Rio de Janeiro-RJ):

Se deixarmos de concentrar nossas mentes na ameaça real, que é o aquecimento global, poderemos morrer ainda mais cedo, como aconteceu com mais de 30 mil vítimas do calor na Europa no verão de 2003. Precisamos levar a sério a mudança global, e imediatamente, e depois fazer o possível para reduzir as pegadas dos seres humanos sobre a Terra. Nosso objetivo deve ser a cessação do consumo de combustível fóssil o mais rápido possível, e destruições de *habitat* naturais não deveriam mais ocorrer em lugar nenhum. Ao empregar o termo “natural”, não penso apenas nas florestas originais: inclui também os reflorestamentos em antigas terras cultivadas, como aconteceu na Nova Inglaterra e outras partes dos Estados Unidos. Essas florestas recriadas provavelmente desempenham suas



funções pró-Gaia tão bem quanto as originais, mas as vastas regiões de monocultura não substituem os ecossistemas naturais. Já estamos cultivando mais solo do que a Terra pode suportar, e se tentarmos cultivar a Terra inteira para alimentar as pessoas, mesmo com agricultura orgânica, seremos como marinheiros que queimam a madeira e cordames do navio para se manter aquecidos. Os ecossistemas naturais da Terra não existem para serem transformados em terra cultivável, mas para conservar o clima e a química do planeta.

Nessa esteira, os impactos ambientais oriundos da conversão de florestas pela abertura de novas frentes de projetos agropecuários, acaso se concretize a redução/inviabilização das unidades, ameaçam não apenas o meio ambiente como um todo, a segurança hídrica, a segurança do sistema climático, a fertilidade dos solos, o ar atmosférico, a fauna e a flora, a saúde e a vida de presentes e futuras gerações dos seres humanos, mas a própria sustentabilidade da agricultura e pecuária e as exportações de produtos rondonienses e brasileiros, essenciais para a economia.

III) DO HISTÓRICO DE EXPLORAÇÃO ECONÔMICA ILEGAL DA RESEX JACI-PARANÁ E DO PARQUE ESTADUAL DE GUAJARÁ-MIRIM - DISCURSO POLÍTICO INCONSEQUENTE E CRIMINOSO - INVASÕES DE TERRAS PÚBLICAS - DESMONTE PROGRESSIVO DA LEGISLAÇÃO - DESESTRUTURAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO - INEFICIÊNCIA FISCALIZATÓRIA - FORMAÇÃO DE ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS - OMISSÃO DELIBERADA DO PODER PÚBLICO IMPEDIR INVASÕES E RETIRAR INVASORES - DESTRUIÇÃO ACELERADA - HISTÓRICO DO DESMATAMENTO - ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA ENTRE IBAMA E CNJ - NAT IBAMA/CNJ).

III.a) Omissão Catastrófica do Poder Público

É de conhecimento público que, ao longo dos anos, tanto a RESEX Jaci-Paraná quanto o Parque Guajará-Mirim têm enfrentado muitas adversidades, oriundas de atividades de exploração econômica ilegal realizadas por madeireiros, invasores para criação de gado e especuladores agrários, de forma que, segundo dados do Ministério do Meio Ambiente, são as unidades com ritmo mais acelerado de desmatamento, impulsionado sobretudo pelo discurso inconsequente de políticos criando expectativas a alguns grupos pela expansão desenfreada da pecuária e agricultura.

Como era de se esperar, inúmeras ações foram ajuizadas perante o Judiciário Estadual pelos atores envolvidos nesses conflitos ambientais, eis que, como cediço, os fatores sociais projetam-se no mundo jurídico (e vice-versa), tendo ambas as Câmaras Especiais deste Tribunal, por diversas vezes, reconhecido a ilegalidade das invasões e condenado os invasores ao pagamento de dano moral coletivo. Confira-se ementas que refletem os julgamentos das Câmaras Especiais:

TJRO - 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.



1 - Não deve ser conhecido o recurso de apelação interposto fora do prazo legal, ante a ausência de um dos pressupostos de admissibilidade recursal, qual seja, a tempestividade.

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.

5 - Recurso do apelado não conhecido e provido o recurso do Ministério Público e do Estado de Rondônia, em parte. (APELAÇÃO CÍVEL 7023796-16.2017.822.0001, Rel. Des. Eurico Montenegro, Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia: 1ª Câmara Especial, julgado em 09/11/2020).

TJRO - Apelação cível. Ação civil pública. Dano ambiental. Responsabilidade de recomposição do dano. Natureza propter rem. Obrigação de fazer e indenização. Desmatamento e atividade agropecuária em unidade de conservação. Danos morais coletivos. Ocorrência. Quantum indenizatório. Razoabilidade. Recurso da empresa não provido e provido parcialmente o recurso do Ministério Público e do Estado de Rondônia.

Sendo a natureza do dano ambiental *propter rem*, isto é, adere ao título de domínio ou posse, a demonstração de que o dano foi efetivamente praticado pelo réu não será necessário, visto que a posse ou a detenção do bem degradado já impõem a este a sua recuperação.

Comprovado que a coletividade teve uma área de preservação invadida pela empresa apelada, com o objetivo de desmatar e destruir o meio ambiente local para uso diverso do previsto na lei das unidades de conservação, cabe reparação por danos morais coletivos.

O dano moral coletivo ambiental é devido pelo simples fato de o agente ter praticado violação (*damnum in re ipsa*). Precedentes STJ e desta Corte. Baseando-se nas condições do ofensor e do bem jurídico afetado, e levando-se em conta a reprovação da conduta lesiva, o ressarcimento da lesão ao âmbito moral da coletividade deve ser suficiente para a punição pelo ilícito praticado pelo agente, para dissuadi-lo do cometimento de novos ilícitos e para recompor os prejuízos suportados, merecendo minoração o quantum indenizatório. (APELAÇÃO CÍVEL 7039228-12.2016.8.22.0001, Rel. Juíza Convocada Inês Moreira da Costa, Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia: 2ª Câmara Especial, julgado em 06/04/2021).

Destaca-se, ainda, a Ação Popular n. 0124912-78.2003.8.22.0001, na qual o Estado de Rondônia foi condenado a adotar todas as medidas cabíveis para a retirada de todos aqueles que não se



enquadram no conceito de “Produtor Extrativista” e que tenham invadido a Unidade de Conservação denominada Reserva Extrativista Jaci-Paraná (RESEX Jaci-Paraná), sendo a sentença confirmada em sede de reexame necessário:

Meio ambiente. Reserva. Área de preservação permanente. Invasão. Desmatamento. Dano. Autoria duvidosa. Fiscalização.

Provado o dano ambiental decorrente de ato de invasores a praticar desmatamento ilegal em área de preservação permanente, mas remanescendo dúvida acerca da autoria, é razoável impor ao poder público estadual a promoção de implementos à fiscalização ostensiva e eficaz da reserva. (Reexame Necessário 0124912-78.2003.822.0001, Rel. Des. Eliseu Fernandes, Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia: 1ª Câmara Especial, julgado em 10/03/2011. Publicado no Diário Oficial em 14/03/2011).

Não bastasse, há ainda a Ação Civil Pública n. 2004.41.00.001887-3, com condenação no mesmo sentido proferida pela 5ª Vara Federal da Seção Judiciária do Estado de Rondônia.

Nessa senda, aliás, o PGJ juntou aos autos o ofício n. 2801/2021/SEDAM-DAI e Parecer n. 341/2021/SEDAM-COGEO, nos quais o órgão ambiental esclarece que **existem 98 ações judiciais propostas tanto pela PGE quanto pelo MPRO visando a retirada dos invasores da RESEX Jaci-Paraná e uma ação civil em desfavor dos invasores do Parque Estadual de Guajará-Mirim, sendo que o valor dos danos ambientais cuja reparação se busca é de cerca de 230 milhões de reais. Além disso, indica que, entre janeiro de 2020 a maio de 2021, a SEDAM gastou mais de 2 milhões de reais com ações de fiscalização ambiental nas unidades, que estaria sujeito ao aumento em razão da pressão sobre as florestas nativas** (ID. 12416766).

Como já destacado supra, a atuação do Estado deve ser para preservar as Unidades de Conservação, garantindo-se o meio ambiente equilibrado, mormente no caso em que a sua criação provem de estudos multidisciplinares realizados quando do Zoneamento ZEE – produto do PLANAFLORO.

III.b) Evolução da Destruição

Como cediço, na forma da Resolução 433/2021 do CNJ, que instituiu a Política Nacional do Poder Judiciário para o Meio Ambiente, foi celebrado o acordo de cooperação técnica entre o IBAMA e o CNJ, sendo criado o Nat-Ambiental, que possibilita ao magistrado solicitar dados técnicos sobre as Unidades de Conservação, a fim de melhor entender a evolução do quadro e se a área em litígio está ou não no interior ou zona de amortecimento de UC.

Como cediço, o NAT IBAMA/CNJ é uma das ferramentas de enfrentamento jurídico, por meio da assessoria técnica, previstas nas ações do Observatório do Meio Ambiente do Poder Judiciário e reforça a tutela do meio ambiente da Amazônia Legal no âmbito do Sistema de Justiça (<https://www.cnj.jus.br/magistrados-terao-apoio-tecnico-para-qualificar-decisoes-em-questoes-ambientais/>).

Na hipótese da RESEX Jaci-Paraná e do Parque Guajará-Mirim, a própria justificativa do PJ já indica a existência das invasões e desmatamento no local, de forma que a não atuação ou a atuação precária dos órgãos ambientais, propiciou um crescimento substancial na área desmatada, principalmente na RESEX. Os



poucos e abnegados servidores da área técnica buscam e fazem o que podem diante do sucateamento da administração, fato público e notório. A própria Polícia Ambiental conta com reduzido número de policiais para atender o Estado. Registre-se que a despeito da existência de determinação expressa do Tribunal de Contas do Estado no sentido de que seja providenciado urgente concurso público para a Secretaria de Desenvolvimento Ambiental do Estado, sequer iniciou-se o processo seletivo.

De outra banda, o poder legislativo se utiliza do vil expediente de vangloriar-se em propaganda oficial veiculada na TV e outras mídias, paga com recursos públicos, de ter reduzido as áreas protegidas e aumentado as áreas produtivas do Estado, assim induzindo alguns com a promessa de legalização dessas áreas, fomentando novas invasões diariamente, atuando sistematicamente no sentido de produzir leis que diminuem os espaços especialmente protegidos.

Assim o faz de forma concatenada e unânime de seus membros, mesmo a despeito de o sistema protetivo existente em nosso ordenamento jurídico constituir-se em cláusula pétrea (art. 60, §4º, da CF). Afronta às Constituições Federal e Estadual, e, mesmo a despeito dos inúmeros julgamentos já realizados pelo Poder Judiciário, que responde com as suas decisões judiciais, permanece nessa senda de tentar legalizar invasões de terras públicas acenando com alterações da legislação.

Conquanto os poucos técnicos ambientais busquem com galhardia o cumprimento de suas funções, preconizando ações voltadas para assegurar a preservação e a restauração dos processos ecológicos essenciais garantindo o equilíbrio, o desenvolvimento sustentável, baseados em legislações que seguem dados históricos e científicos, o Poder Legislativo rondoniense segue na contramão, com políticas populistas, sem qualquer estudo científico e contrariando o setor técnico da própria administração.

A demanda por novas fronteiras tornou-se inclusive uma opção política mais cômoda para o Poder Público que se omitiu para a questão ambiental, deixando de fiscalizar as áreas protegidas. Essa omissão não foi uma opção de política pública. Ao revés, possui motivações espúrias, de cunho eleitoreiro e contribui com o crescimento das atividades clandestinas e ilegais de invasões de terras públicas, de extração de madeira do interior de unidades de conservação, fator de grande preocupação pois a atual exploração predatória dos recursos naturais de Rondônia e a busca por terras no interior de unidades de conservação e Terras indígenas, é possibilitada pela atuação de uma série de grupos criminosos organizados com atuação interestadual e até internacional.

É evidente que assim agindo, ou seja, fomentando o desmonte da legislação protetiva e acenando equivocadamente com a pretensa legalização de posses no interior de unidades de conservação, o Poder Público acaba por contribuir para a formação de verdadeiras organizações criminosas comandadas por inescrupulosos empresários de ocasião que se aliam eventualmente a agentes públicos e passam a arregimentar “soldados” para as invasões.

Seguem loteamentos de áreas e vendas de madeira, terras e outros recursos naturais, com a mobilização de um contingente de pessoas que formam o alicerce concatenado de ações clandestinas de



destruição das florestas das unidades de conservação, desvirtuando totalmente suas funções e serviços ecossistêmicos. Acresça-se, outrossim, a sonegação de impostos, a lavagem de capitais, ameaças e a violência no meio rural.

Por fim, tais medidas e ações do Poder público seguem para atender unicamente interesse econômico de grupos, tentando respaldar condutas ilícitas de invasores (alguns “inocentes úteis”) que passam a tentar se valer em suas defesas, de uma suposta teoria de fato consumado (não aplicável em casos de violação de Direito Ambiental - Súmula 613 do STJ).

IV) INSTITUIÇÃO DE ESPAÇOS TERRITORIAIS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS – OBRIGAÇÃO CONSTITUCIONAL (FEDERAL E ESTADUAL); ZONEAMENTO AMBIENTAL DE RONDÔNIA (10 ANOS DE ESTUDOS CIENTÍFICOS E CUSTO DE MAIS DE 167 MILHÕES DE DOLARES. INSTRUMENTO VINCULANTE).

IV.a) Obrigação do Poder Público Instituir e Preservar UCs.

Embora seja noção cediça, sempre é bom lembrar que a CF/88, ao prever que *“todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”, impôs ao Poder Público a obrigação de (...) “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 justificam a sua proteção”.*

Ainda, no mesmo passo, a Convenção sobre Diversidade Biológica (Dec. Legislativo n. 2/1994) em seu artigo 8º, estabelece que os Estados-partes deverão manter um sistema de áreas protegidas ou áreas onde medidas especiais devem ser tomadas para conservar a diversidade biológica. Confira-se o texto do artigo 8º:

Conservação in situ. Cada Parte Contratante deve, na medida do possível e conforme o caso:

a) Estabelecer um sistema de áreas protegidas ou áreas onde medidas especiais precisem ser tomadas para conservar a diversidade biológica;

b) Desenvolver, se necessário, diretrizes para a seleção, estabelecimento e administração de áreas protegidas ou áreas onde medidas especiais precisem ser tomadas para conservar a diversidade biológica;

c) Regulamentar ou administrar recursos biológicos importantes para a conservação da diversidade biológica, dentro ou fora de áreas protegidas, a fim de assegurar sua conservação e utilização sustentável;

d) Promover a proteção de ecossistemas, habitats naturais e manutenção de populações viáveis de espécies em seu meio natural;



e) Promover o desenvolvimento sustentável e ambientalmente sadio em áreas adjacentes às áreas protegidas a fim de reforçar a proteção dessas áreas;

f) Recuperar e restaurar ecossistemas degradados e promover a recuperação de espécies ameaçadas, mediante, entre outros meios, a elaboração e implementação de planos e outras estratégias de gestão;

g) Estabelecer ou manter meios para regulamentar, administrar ou controlar os riscos associados à utilização e liberação de organismos vivos modificados resultantes da biotecnologia que provavelmente provoquem impacto ambiental negativo que possa afetar a conservação e a utilização sustentável da diversidade biológica, levando também em conta os riscos para a saúde humana;

h) Impedir que se introduzam, controlar ou erradicar espécies exóticas que ameacem os ecossistemas, habitats ou espécies;

i) Procurar proporcionar as condições necessárias para compatibilizar as utilizações atuais com a conservação da diversidade biológica e a utilização sustentável de seus componentes;

j) Em conformidade com sua legislação nacional, respeitar, preservar e manter o conhecimento, inovações e práticas das comunidades locais e populações indígenas com estilo de vida tradicionais relevantes à conservação e à utilização sustentável da diversidade biológica e incentivar sua mais ampla aplicação com a aprovação e a participação dos detentores desse conhecimento, inovações e práticas; e encorajar a repartição equitativa dos benefícios oriundos da utilização desse conhecimento, inovações e práticas;

k) Elaborar ou manter em vigor a legislação necessária e/ou outras disposições regulamentares para a proteção de espécies e populações ameaçadas; l) Quando se verificar um sensível efeito negativo à diversidade biológica, em conformidade com o art. 7, regulamentar ou administrar os processos e as categorias de atividades em causa; e m) Cooperar com o aporte de apoio financeiro e de outra natureza para a conservação *in situ* a que se referem as alíneas a a l acima, particularmente aos países em desenvolvimento.

Ademais, sobre os espaços territoriais especialmente protegidos, consoante art. 9º, inc. VI, da Lei de PNMA, da previsão constitucional, foi instituído, ainda, o plano infraconstitucional brasileiro o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC (Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000), que tem como objetivos (art. 4º):

I - contribuir para a manutenção da diversidade biológica e dos recursos genéticos no território nacional e nas águas jurisdicionais;

II - proteger as espécies ameaçadas de extinção no âmbito regional e nacional;

III - contribuir para a preservação e a restauração da diversidade de ecossistemas naturais;



IV - promover o desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais;

V - promover a utilização dos princípios e práticas de conservação da natureza no processo de desenvolvimento;

VI - proteger paisagens naturais e pouco alteradas de notável beleza cênica;

VII - proteger as características relevantes de natureza geológica, geomorfológica, espeleológica, arqueológica, paleontológica e cultural;

VIII - proteger e recuperar recursos hídricos e edáficos;

IX - recuperar ou restaurar ecossistemas degradados;

X - proporcionar meios e incentivos para atividades de pesquisa científica, estudos e monitoramento ambiental;

XI - valorizar econômica e socialmente a diversidade biológica;

XII - favorecer condições e promover a educação e interpretação ambiental, a recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico;

XIII - proteger os recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente.

Dito isto, confira-se o texto da Lei Federal 9.985/2000, ao tratar dos Parques Nacionais/Estaduais/Municipais e Reservas Extrativistas:

Art. 8º O grupo das Unidades de Proteção Integral é composto pelas seguintes categorias de unidade de conservação:

[...]

III - Parque Nacional;

[...]

Art. 11. O Parque Nacional tem como objetivo básico a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico.

§ 1º O Parque Nacional é de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei.



§ 2º A visitação pública está sujeita às normas e restrições estabelecidas no Plano de Manejo da unidade, às normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração, e àquelas previstas em regulamento.

§ 3º A pesquisa científica depende de autorização prévia do órgão responsável pela administração da unidade e está sujeita às condições e restrições por este estabelecidas, bem como àquelas previstas em regulamento.

§ 4º As unidades dessa categoria, quando criadas pelo Estado ou Município, serão denominadas, respectivamente, Parque Estadual e Parque Natural Municipal.

[...]

Art. 14. Constituem o Grupo das Unidades de Uso Sustentável as seguintes categorias de unidade de conservação:

[...]

IV - Reserva Extrativista;

[...]

Art. 18. A Reserva Extrativista é uma área utilizada por populações extrativistas tradicionais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais 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.

§ 1º A Reserva Extrativista é de domínio público, com uso concedido às populações extrativistas tradicionais conforme o disposto no art. 23 desta Lei e em regulamentação específica, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei.

§ 2º A Reserva Extrativista será gerida por um Conselho Deliberativo, presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e das populações tradicionais residentes na área, conforme se dispuser em regulamento e no ato de criação da unidade.

§ 3º A visitação pública é permitida, desde que compatível com os interesses locais e de acordo com o disposto no Plano de Manejo da área.

§ 4º A pesquisa científica é permitida e incentivada, sujeitando-se à prévia autorização do órgão responsável pela administração da unidade, às condições e restrições por este estabelecidas e às normas previstas em regulamento.

§ 5º O Plano de Manejo da unidade será aprovado pelo seu Conselho Deliberativo.

§ 6º São proibidas a exploração de recursos minerais e a caça amadorística ou profissional.



§ 7º A exploração comercial de recursos madeireiros só será admitida em bases sustentáveis e em situações especiais e complementares às demais atividades desenvolvidas na Reserva Extrativista, conforme o disposto em regulamento e no Plano de Manejo da unidade.

Acerca das características específicas que diferenciam as Unidades de Proteção Integral das Unidades de Uso Sustentável, a própria Lei dispõe em seu art. 7º:

§ 1º O objetivo básico das Unidades de Proteção Integral é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos nesta Lei.

§ 2º O objetivo básico das Unidades de Uso Sustentável é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais.

Em suma, mais do que um equilíbrio ecológico, destacando a relevância da perpetuação dos sistemas vivos, da estrutura e das funções dos ecossistemas situados nos respectivos espaços, preocupa-se com a subsistência das populações tradicionais das áreas e um exercício sistemático da educação ambiental, de forma a manter um verdadeiro equilíbrio socioambiental.

Aliás, com o advento da Lei Federal 9.985/2000, ratificou-se de forma mais evidente a proteção dos espaços especialmente protegidos, valendo transcrever o artigo de Cristiane Derani, na obra "*Direito Ambiental das áreas protegidas. Regime Jurídico das Unidades de Conservação*", Forense, p.233:

Um importante instrumento para a concretização desta norma-fim inscrita no art. 225 da Constituição Federal ("Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado...") surge com a Lei 9.985, de 18 de julho de 2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. Ao dispor sobre o conteúdo das unidades de conservação e ao criar uma rede diversificada de espaços especialmente protegidos, a lei citada pretende oferecer meios para realização daquele fim último (*Letzibegründung*) - ponto de ancoragem da ação do Poder Público e da coletividade, que é o meio ambiente equilibrado. Sem dúvida, a sistematização da apropriação de espaços, prevendo diferentes modelos destinados a diferentes ambientes e contextos sociais, faz supor que o Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC - seja um competente instrumento de conservação de sistemas ecológicos, bancos genéticos e qualidade ambiental. [...]

O Sistema criado a partir do detalhamento de formas de ocupação do espaço, idealizadas pela razão - as unidades de conservação -, será tomado pelo destinatário da Lei 9.985/2000, o Poder Público, que trabalhará seus elementos como meios para a obtenção daquele fim último constitucional.

O texto da lei é um instrumento, e cabe àqueles sobre os quais recai o dever jurídico, dar-lhe efetividade. Conforme já afirmei anteriormente, a palavra não possui vida própria, ela é vivificada e vivenciada pelos seus interlocutores. "A norma é um instrumento que pode ser ou não utilizado. O fato de não ser preenchida não a descaracteriza como direito. Por ser um instrumento, seus efeitos só se fazem sentir com o uso, porém o não-uso não pode anular sua essência. (DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental econômico*. São Paulo. Max Limonad, 1997, p. 207. Valho-me de uma metáfora: Da mesma forma que um arado puxado traz maravilhas à terra, o seu descanso nas



paredes de um celeiro não anula a sua potencialidade para o desempenho de suas funções. Ainda mais, o plantio feito na ignorância deste instrumento trará possivelmente resultados outros que não se conformariam à expectativa da produção de uma terra arada, provocando uma reação para fomentar o seu uso. Porém, só pode requerer o uso do arado quem sabe de sua existência e quer as consequências trazidas pelo seu uso. Um instrumento atinge sua plenitude quando utilizado eficientemente. E o objetivo atinge sua excelência quando os meios usados forem adequados. A negação do instrumento no não-resultado ou no resultado indesejado, e é confortável constatar a sua existência para remediar o mal feito ou a simples inércia).

O ordenamento jurídico é tido como um sistema normativo - conjunto positivado de ideias de conduta. O Sistema Nacional de Unidades de Conservação desenvolveu-se a partir de um conhecimento social existente. É um *sistema* no sentido de *elaboração racional coordenada*. Toma como base de ordenação um conhecimento predominantemente científico. Constituindo-se a ciência de elaborações racionais a partir das diversas maneiras de se ver o mundo, pode-se afirmar que o SNUC é uma racionalização do espaço a partir de conhecimentos revelados pela ciência. O SNUC é um empreendimento da razão a partir de conhecimentos obtidos da Biologia, Geografia, Antropologia. [...]

Segundo a Constituição Federal, há uma finalidade última da sociedade, no que tange à sua relação com o ambiente que a compõe: manter o ambiente ou construí-lo, para que todos tenham um meio ambiente equilibrado. O Poder Público, nas instâncias executiva, legislativa e judiciária, tem o ônus de tornar este preceito factível.

O preceito do *caput* do art. 225 enuncia uma ética normativa vinculativa, prescrevendo a responsabilidade de um com o seu próximo e com o meio. O ideal de relacionamento social com o meio ambiente confrontado com a realidade impõe a definição de estratégias e ações a serem realizadas em até longo prazo, procurando superar as dificuldades reais existentes na praxis política. O postulado impulsiona a formação de éticas políticas evidenciadas nas ações que o Poder Público desenvolve para concretizar o ideal do meio ambiente ecologicamente equilibrado distribuído na sociedade. [...]

[...] A partir das diretrizes enunciadas pela Constituição, a Lei 9.985/2000 desenvolve mandamentos orientadores das ações do Poder Público.

A Lei n 9.985/2000 é uma norma geral sobre a qual devem se orientar as normas individualizadas de criação de UCs. De fato, o Direito assume um papel contemporâneo pró-ativo, aquele de programar a ação humana. Este papel é expresso por lei que não se bastam em impor condutas, mas destinam-se a programar modos de ação, obrigando, numa só disposição, o Poder Público e a coletividade. As obrigações criadas por essas leis não são deveres pontuais específicos àqueles que venham a preencher o tipo legal (*Tatbestand*). As leis pró-ativas são normas que definem ônus, aqui compreendido como um conjunto de procedimentos destinados a alcançar um resultado predefinido. Ao definirem ônus, essas normas também atribuem competência, isto é, definem os sujeitos que deverão exercer as atribuições ali determinadas.



A Lei n 9.985/2000 não cria unidades de conservação. Ela estabelece medidas para sua criação. Cria quadros de ação. Assim, por este instituto normativo é imposto o modo de criação, a competência para instituição, assim como o conteúdo de cada unidade instituída. [...]

À Lei n 9.985/2000 devem ser subsumidas as demais disposições do Poder Público para definição de unidades de conservação específicas. Entre a norma criadora de determinada unidade de conservação e a citada lei estabelece-se uma relação de correspondência, onde a norma específica identificadora de um espaço concreto individualizado subsume-se à norma abstrata, que apresenta conceitos gerais.

As normas gerais reguladoras de novas normas específicas, além de iluminar o caminho do legislador infraconstitucional e também do juiz e das atividades públicas, vinculam o legislador ordinário, condicionando negativamente a legislação futura, com a consequência de ser invalidada por inconstitucionalidade qualquer lei que venha a se lhes contrapor.

Como se observa, a definição de espaços naturais protegidos constitui um dos instrumentos da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, Lei n. 6.938/1981. A PNMA rege-se por princípios, dentre os quais, a proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas (art. 1º, inc. IV). E, com a alteração dada pela Lei n. 7.804/1989, introduziu-se, naquele diploma legal, entre os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal.

No âmbito do Estado de Rondônia, foi promulgada a Lei n. 1.144, de 12 de dezembro de 2002, que dispõe sobre o Sistema Estadual de Unidades de Conservação da Natureza de Rondônia – SEUC/RO, que tem como fundamento a própria Lei Federal 9.985/00 e o art. 219, incs. I, II, III e VII, da Constituição do Estado (art. 1º), estabelecendo não só critérios e normas para criação e implantação, mas também para gestão das UC (art. 29). Além disso, assim como no plano federal, destaca objetivos e diretrizes voltados a proteção, preservação e recuperação (arts. 4º e 5º).

Por outro lado, a regra constitucional do art. 225, §1º, inc. III, não se referiu apenas às unidades de conservação *stricto sensu*. Ao reportar-se a espaços naturais especialmente protegidos, a CF instituiu um **gênero**, remetendo ao legislador infraconstitucional a tarefa de estabelecer diferentes espécies, consoante as especificidades de cada ecossistema e o grau de proteção necessária. Aliás, o próprio texto Constitucional já faz alusão a determinados espaços territoriais dignos de proteção especial, elencando-os no §4º do art. 225 da CF: **a Floresta Amazônica brasileira**, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira.

Considerando-se a expressão “espaços territoriais especialmente protegidos” como **gênero**, podem ser elencadas, destarte, como **espécies**, além dos biomas mencionados no §4º do art. 225 da CF, as unidades de conservação típicas, instituídas pela recente Lei n. 9.985/2000, e, ainda, as áreas de preservação permanente, as reservas legais florestais, e, também, de algum modo, embora de natureza jurídica diversa, as terras indígenas (art.231) e os monumentos naturais tombados, sem prejuízo da eventual instituição de outras áreas merecedoras de especial atenção.



Independentemente de classificações, deve-se sublinhar que a concepção de espaços especialmente protegidos atende à necessidade de proteção dos espaços naturais de singular relevância, **atraindo a especial atenção do Poder público como garante qualificado de seus componentes**. Em linhas gerais, sua finalidade precípua é a promoção da biodiversidade e a manutenção de ecossistemas de peculiar significado ambiental, em prol, inclusive, das gerações vindouras.

As unidades de conservação estão definidas no art. 2º, I, Lei n. 9.985/00, Lei do Sistema nacional de Unidades de Conservação, regulamentada pelo Decreto 4.340/2002; já as áreas de preservação permanente ou APPs., estão definidas no art. 3º art. 3º, inc. II, da Lei 12.651/2012, antigo Art. 1º, §2º, inc. II, da Lei n. 4.771/1965, com a redação da MP 2166-67 que vigiu pela EC 32/2001. E, por fim, as reservas legais no art. 3º, inc. III, da Lei n. 12.651/12, antigo art. 1º, §2º, inc. III, da Lei n. 4.771/1965, com a redação da MP 2166-67 que vigiu pela EC 32/2001.

Como se verifica, desde 1981, a Lei Federal n. 6.938/1981 introduziu a Política Nacional do Meio Ambiente e dispôs como seu objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, reafirmando o meio ambiente como patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido (art.2,inc. I a inc.X).

Segundo a Lei, é também objetivo da PNMA a definição de áreas prioritárias de ação governamental relativa à qualidade e ao equilíbrio ecológico, atendendo aos interesses da União e dos Estados. As diretrizes da Política serão formuladas em normas e planos, destinados a orientar a ação dos Governos da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios no que se relaciona com a preservação da qualidade ambiental e manutenção do equilíbrio ecológico, observados os princípios estabelecidos no art. 2º desta Lei.

No mesmo passo, a Lei 6.938/81 estabeleceu como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, a necessidade de o “Poder Público”, estabelecer espaços territoriais especialmente protegidos, consoante art. 9º, inc. VI e a Constituição Federal reafirmou esse dever, consoante art. 225, §1º, inc. III:

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

II - o zoneamento ambiental; [...]

VI - a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas;

Art.225.Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao poder público:



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.

Ademais, o texto Constitucional prevê que: “§ 5º **São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais**”. Acerca deste parágrafo, cumpre destacar os comentários atribuídos ao Professor José Rubens Morato Leite na obra Comentários à Constituição do Brasil:

[...] 2. Constituições brasileiras anteriores:

Não há registro de norma de conteúdo semelhante na experiência constitucional precedente, que sempre se limitou a prever a atribuição de domínio das terras devolutas aos entes federados, a partir da Constituição, sem nunca ter orientado uma destinação específica vinculada à proteção dos recursos naturais. Neste sentido, a atividade constitucional brasileira representa relevante incremento para estruturação da ação pública na proteção ambiental, restringindo o poder de livre disposição patrimonial que tradicionalmente gravava tais bens e se encontrava atribuído aos entes políticos, para fixar-lhes função instrumental de relevância na consolidação de uma política pública ambiental, ao lado de uma política pública agrícola.

[...]

5. Remissões constitucionais relevantes:

Artigo 20, inciso II (bens da União); artigo 26, inciso II (bens dos Estados-membros); artigo 225, § 1º, inciso III (definição de espaços territoriais especialmente protegidos).

[...]

9. Anotações

[...]

Desse modo, a norma do artigo 20, inciso II, parece dirigir-se exclusivamente àqueles bens de domínio da União, compreendendo aqueles espaços naturais que, nos termos de lei federal, foram considerados relevantes para essa finalidade, não operando, portanto, uma espécie de transferência automática ao patrimônio da União dos espaços naturais devolutos que sejam indispensáveis à preservação do meio ambiente, como poderia ser sugerido pelo texto da norma, mas apenas aqueles espaços que nessa condição tenham sido considerados por lei federal.

Aos demais bens, também indispensáveis à proteção do meio ambiente, e especialmente de determinados ecossistemas, aplica-se o regime de titularidade dos Estados-membros, tal qual definido pelo artigo 26, inciso II, do texto constitucional, não sendo possível sua livre disposição pelos Estados, conforme preceitua o § 5º do artigo 225. A regra, no entanto, não parece ser garantia exclusiva que protege apenas as terras devolutas dos Estados que venham



cumprir a finalidade pública específica de proteção dos ecossistemas, alcançando também os bens da União que estejam gravados com essa finalidade pública específica, porque também são, conforme declarado pelo próprio texto constitucional em seu artigo 20, inciso II, indispensáveis para essa finalidade pública específica, qual seja, a de preservação do meio ambiente”.

(Comentários à Constituição do Brasil / J.J. Gomes Canotilho...[et al.] ; outros autores e coordenadores Ingo Wolfgang Sarlet, Lenio Luiz Streck, Gilmar Ferreira Mendes. – 2. ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2018. p. 3886/3888). g.n.

Como o texto Constitucional Estadual (art. 219) reafirmou a defesa ambiental, assim como a obrigação do Estado planejar e implantar unidades de conservação, mantendo-as por meio dos serviços públicos indispensáveis e suas finalidades, está vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justificam sua proteção, tem-se que a política pública ambiental deve situar-se no epicentro das decisões governamentais nas três esferas de poder do Estado. Vale dizer que qualquer ação governamental, ato, lei, projeto ou outra atividade do Estado, deverá nortear-se pela proteção do meio ambiente que impõe ao Poder Público a criação de unidades de conservação. Assim a lição de Paulo Affonso Leme Machado:

O Estado brasileiro na sua atual configuração como Estado Socioambiental de Direito formatada pela nossa atual Lei Fundamental (1988), tem por missão e dever constitucional atender ao comando normativo emanado do art. 225 da CF/88, considerando, inclusive, o extenso rol exemplificativo de *deveres de proteção ambiental* elencado no seu § 1º, pena de, não o fazendo, tanto sob a ótica da sua ação, quanto da sua omissão, incorrer em práticas inconstitucionais ou antijurídicas autorizadas da sua responsabilização por danos causados a terceiros – além do dano causado ao meio ambiente em si. Nesse contexto, a CF/88 delineou a competência administrativa (art. 23), em sintonia com os deveres de proteção ambiental, de todos os entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) na seara ambiental, de modo que incumbe a todos a tarefa – e responsabilidade solidária – de “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas (inciso VI) e preservar as florestas, a fauna e a flora (inciso VII)”. A partir de tal entendimento, a *não atuação* (quando lhe é imposto juridicamente agir) ou a *atuação insuficiente* (de modo a não proteger o direito fundamental de modo adequado e suficiente), no tocante a medidas legislativas e administrativas voltadas ao combate às causas geradoras da degradação do meio ambiente, pode ensejar , em alguns casos, até mesmo a intervenção e o controle judicial, inclusive no tocante às políticas públicas levadas a cabo pelos entes federativos em matéria socioambiental. Nessa perspectiva, deve-se considerar não apenas um papel determinante do Poder Judiciário, mas também das instituições públicas voltadas à tutela dos direitos socioambientais e que dispõem de legitimidade para a atuação de medidas extrajudiciais e judiciais – por exemplo, do termo de ajustamento de conduta e da ação civil pública – para resolução de tais conflitos, como é o caso do Ministério Público e da Defensoria Pública, além, é claro, das associações civis de proteção ambiental e do próprio cidadão, este último através do manuseio da ação popular.

Registre-se que o Poder Executivo integra, por sua Secretaria de Meio Ambiente, o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, consoante art. 6º da Lei 6.938/1981. Segue-se, nesse contexto, que o



Governo tem por obrigação elaborar normas supletivas e complementares às da União para cumprimento de seu dever de proteção do meio ambiente e de preservação das florestas, cujo dever inclui, notadamente, a criação e delimitação de espaços especialmente protegidos.

Sobre o zoneamento ambiental, o Decreto n. 4.297, de 10 de julho de 2002, regulamentou inciso II supra, estabelecendo critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil – ZEE, o qual tem por objetivos e princípios:

Art.2º.O ZEE, instrumento de organização do território a ser obrigatoriamente seguido na implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas, estabelece medidas e padrões de proteção ambiental destinados a assegurar a qualidade ambiental, dos recursos hídricos e do solo e a conservação da biodiversidade, garantindo o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população.

Art.3º.O ZEE tem por objetivo geral organizar, de forma vinculada, as decisões dos agentes públicos e privados quanto a planos, programas, projetos e atividades que, direta ou indiretamente, utilizem recursos naturais, assegurando a plena manutenção do capital e dos serviços ambientais dos ecossistemas.

Parágrafo único. O ZEE, na distribuição espacial das atividades econômicas, levará em conta a importância ecológica, as limitações e as fragilidades dos ecossistemas, estabelecendo vedações, restrições e alternativas de exploração do território e determinando, quando for o caso, inclusive a realocação de atividades incompatíveis com suas diretrizes gerais.

Art.4º.O processo de elaboração e implementação do ZEE:

I - buscará a sustentabilidade ecológica, econômica e social, com vistas a compatibilizar o crescimento econômico e a proteção dos recursos naturais, em favor das presentes e futuras gerações, em decorrência do reconhecimento de valor intrínseco à biodiversidade e a seus componentes;

II - contará com ampla participação democrática, compartilhando suas ações e responsabilidades entre os diferentes níveis da administração pública e da sociedade civil; e

III - valorizará o conhecimento científico multidisciplinar.

Art.5º.O ZEE orientar-se-á pela Política Nacional do Meio Ambiente, estatuída nos [arts. 21, inciso IX](#), [170, inciso VI](#), [186, inciso II](#), e [225 da Constituição](#), na [Lei nº6.938, de 31 de agosto de 1981](#), pelos diplomas legais aplicáveis, e obedecerá aos princípios da função sócio-ambiental da propriedade, da prevenção, da precaução, do poluidor-pagador, do usuário-pagador, da participação informada, do acesso equitativo e da integração.

Observe-se que o nosso sistema jurídico-constitucional não apoia a propriedade que fira os direitos dos outros cidadãos, visto que o direito de propriedade assegurado pela CF/88 estabelece uma relação da propriedade com a sociedade (art. 5º, inc. XXIII, e art. 170, incs. III e VI). **Trata-se da função socioambiental da propriedade** (Lei. 8.629/93, art. 9º).



Seguindo essa mesma perspectiva, o zoneamento ambiental (Instituto previsto na Lei da PNMA desde 1981 como instrumento do poder de polícia administrativa e recepcionado pela Constituição Federal do Estado brasileiro – art. 9º, inc. II, da Lei n. 6.938/81), atua com a finalidade de garantir a salubridade, a tranquilidade, a paz, a saúde e o bem-estar do povo.

Assim, ao discriminar usos, representa uma limitação do direito dos cidadãos e a propriedade não poderá ser utilizada de forma indiscriminada. Aliás, a própria Constituição não esperou o legislador ordinário e previu o preenchimento da função social da propriedade (art. 182, §2º, e art. 186, ambos da CF/1988, e art. 9º da Lei 8.629/1993 e art. 1228, §1º, do Código Civil). Assim, a conservação da cobertura vegetal, sobretudo a florestal no bioma Amazônico, não diz respeito somente à vontade do proprietário.

Nesse sentido, é a lição de Paulo Alffonso Leme Machado, ao tratar zoneamento ambiental e direito de propriedade em sua obra, *Direito Ambiental Brasileiro*, no qual traz, ainda, hipótese na qual a legislação infraconstitucional impõe restrições, como é o caso da Lei n. 6.225/75, que dispõe sobre a discriminação, pelo Ministério da Agricultura, de regiões para a execução obrigatória de planos de proteção do solo e de combate à erosão, bem como hipótese em que o Poder Público, fundamentado no interesse da saúde ambiental, atinja a propriedade, seja para negar a possibilidade de sua utilização, seja para modificar constantemente as condições de sua utilização, de forma a tornar inviável a atividade econômica desenvolvida.

O doutrinador conclui que a limitação do uso da propriedade é um direito conferido ao Poder Público em prol do interesse público e cita exemplos: obrigar a conservar árvores num determinado trecho da propriedade, determinar o plantio dessa ou daquela essência florestal, de impedir determinados cultivos.

IV.b) Zoneamento Estadual – Estudos Científicos e Investimentos já Pensados para um Desenvolvimento Socioeconômico Sustentável

É fundamental reprimir-se que Rondônia foi o primeiro Estado brasileiro a regulamentar a ocupação do seu espaço territorial, por meio do Zoneamento Sócio-Econômico-Ecológico – ZEE e do Planaflores (Plano Agropecuário Florestal), visando corrigir as distorções de sua ocupação acelerada durante o fluxo migratório que teve início em 1970 e viabilizar um futuro de desenvolvimento sustentável.

A Lei Complementar Estadual n. 233/00 - Lei do Zoneamento Estadual, que se constitui como o principal instrumento de planejamento da ocupação e controle de utilização dos recursos naturais e define as limitações de uso da propriedade em todo território estadual, dividindo-o em zonas, já estipulava as áreas de uso agropecuário, agroflorestal e floresta (Zona 1 - superior a 50% da área total do Estado – art. 7º), as áreas de uso especial, passível de uso sob manejo sustentável (Zona 2 - art. 8º) e as áreas protegidas de uso restrito e controlado (Zona 3 – art. 9º).

Da simples leitura do zoneamento ambiental verifica-se que foi pensado para um desenvolvimento socioeconômico sustentável, que já dispunha que aquelas mesmas áreas em que se constitui a Reserva Extrativista Jaci-Paraná e do Parque Estadual de Guajará-Mirim compõem a Zona 3, destinada à



conservação dos recursos naturais, cujas restrições de uso estão claramente definidas na referida norma, da qual destaco alguns dispositivos esclarecedores, assim como mapa (https://sapl.al.ro.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2000/366/366_texto_integral.pdf):

Art. 2º - O Zoneamento Socioeconômico-Ecológico de Rondônia, doravante denominado ZSEE, constitui-se no principal instrumento de planejamento da ocupação e controle de utilização dos recursos naturais do Estado.

Art. 3º - O ZSEE tem por objetivo orientar a implementação de medidas e elevação do padrão socioeconômico das populações, por meio de ações que levem em conta as potencialidades, as restrições de uso e a proteção dos recursos naturais, permitindo que se realize o pleno desenvolvimento das funções sociais e do bem-estar de todos, de forma sustentável.

Art. 4º - A implementação do ZSEE será realizada com base em Zonas e Subzonas definidas para efeito de planejamento das ações a serem desenvolvidas pelos setores público e privado do Estado.

Art. 5º - As Zonas são definidas pelo grau de ocupação, vulnerabilidade ambiental e aptidão de uso, bem como pelas Unidades de Conservação.

Art. 6º - Para implementação do ZSEE, ficam estabelecidas 03 (três) zonas de ordenamento territorial e direcionamento de políticas públicas do Estado.

Art. 7º - A Zona 1, composta de áreas de uso agropecuário, agroflorestal e florestal, abrange 120.310,48 km², equivalentes a 50,45% da área total do Estado.

[...]

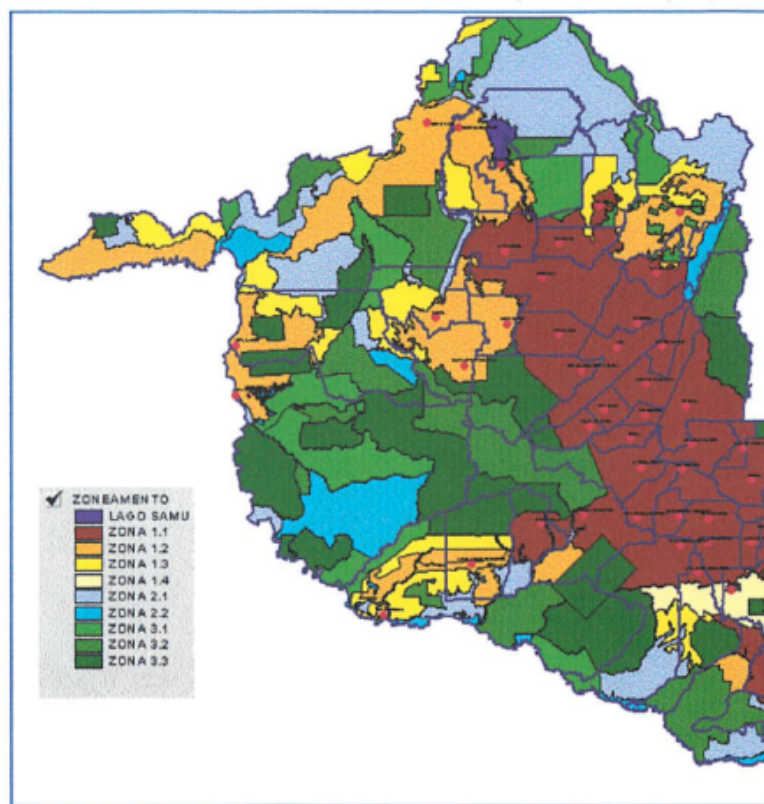
Art. 8º - A Zona 2 é composta de áreas de uso especial, abrangendo 34.834,42 km², equivalentes a 14,60 % da área total do Estado, destinada à conservação dos recursos naturais, passíveis de uso sob manejo sustentável.

Art. 9º - A Zona 3 é 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.

[...]



ZONEAMENTO SOCIOECONÔMICO-ECOLÓGICO (2ª APROXIMAÇÃO) DO E



FONTE : GOVERNO DE RONDÔNIA (2000)

Mais uma vez, ressalte-se que o zoneamento do Estado de Rondônia é resultado de estudos científicos que demoraram 10 anos e com custo de mais de 167 milhões de dólares aos cofres públicos do Estado brasileiro. O empréstimo autorizado pelo Senado Federal, em setembro de 1992, foi assinado entre o Governo Federal, Governo Estadual e Banco Mundial, financiador do projeto, tendo a União como mutuário e o Ministério do Planejamento e a Secretaria de Planejamento de Rondônia os executores.

Como assentado, cabe ao Poder público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida e nossa CF ainda impôs ao Poder Público, como forma de assegurar a efetividade desse direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o dever de projetar, criar e implantar espaços especialmente protegidos tais como as unidades que a Lei Complementar Estadual n. 1.089/2021, pretende imponderadamente inviabilizar/reduzir.

De fato, as unidades de conservação constituem-se espaços especialmente protegidos que foram criados por imposição constitucional pelo Poder público, devido às suas características relevantes ambientais, cujo objetivo precípua se constitui na conservação dos seus recursos naturais e da diversidade biológica de ecossistemas para manutenção dos serviços ambientais a eles associados, inclusive valores sociais.



Por conseguinte, não se pode olvidar da importância desses serviços ecossistêmicos, sobretudo da vegetação desses espaços, por serem revestidos predominantemente por florestas, e, assim também abrigarem exuberante fauna típica amazônica. Mais ainda, em especial, na hipótese, por se encontrarem em pleno bioma Amazônico, patrimônio nacional, onde a utilização só é permitida, excepcionalmente, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive em relação ao uso dos recursos naturais.

Assim, tanto a CF (art. 225), como a CE (art. 219 e art. 221, inc. III) dispõem que para assegurar esse direito de todos, impõe-se ao Poder Público (todos os poderes que são próprios do Estado) o dever de criar espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos. Acresça-se, outrossim, que Rondônia, como primeiro ente federativo do Estado brasileiro a elaborar o seu zoneamento socioeconômico-ecológico ZEE, definiu a Lei Comp. Estadual 233/2000, de obrigação vinculante (Dec. 4.297/2002, art. 3º e art.5º).

O Decreto 4.297/2002 dispõe que o ZEE tem por objetivo geral organizar, de forma vinculada, as decisões dos agentes públicos e privados quanto a planos, programas, projetos e atividades que, direta ou indiretamente, utilizem recursos naturais, assegurando a plena manutenção do capital e dos serviços ambientais dos ecossistemas, assim como deverá orientar-se-á pela PNMA, art. 21, inc. IX; art. 170, inc. VI, art. 186, inc. II, e art. 225 da CF; da Lei n. 6.938/1981, pelos diplomas legais aplicáveis, e obedecerá aos princípios da função socioambiental da propriedade, da prevenção, da precaução, do poluidor-pagador, do usuário-pagador, da participação informada, do acesso equitativo e da integração.

Todavia, com a inviabilização/redução das unidades de conservação da Lei em testilha, o Poder Público ignorou a própria orientação técnica e científica de seus órgãos ambiental e jurídico, fez tábula rasa das obrigações que lhe são impostas pela CF (art. 225 §1º, inc. III) e pela CE (art. 219), e desconsiderou o investimento pago ao ZEE – instrumento vinculante, além dos recursos gastos nas fiscalizações ao longo de 20 anos.

V) DIREITO HUMANO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO – DAS PRESENTES E FUTURAS GERAÇÕES. DIGNIDADE DA PESSOAL HUMANA EM SUA DIMENSÃO ECOLÓGICA. VINCULAÇÃO DOS PODERES PÚBLICOS (ESTADO-LEGISLADOR, ESTADO-ADMINISTRADOR E ESTADO-JUIZ) À PROTEÇÃO ECOLÓGICA. PACTO FEDERATIVO ECOLÓGICO .ESTADO SOCIOAMBIENTAL. DEVER BIFRONTE. CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. VEDAÇÃO DO RETROCESSO AMBIENTAL OU ECOLÓGICO E DEVER DE PROGRESSIVIDADE

V.a) Hermenêutica Constitucional-ambiental

A proteção do meio ambiente está diretamente ligada à vida e à saúde de todos e, por conseguinte, à dignidade humana na sua dimensão ecológica, pois é no meio ambiente onde se nasce, vive e se desenvolve a vida humana em toda sua plenitude, e, igualmente, as demais formas de vida. Trata-se de direito fundamental de terceira geração (STF ADI 3540-MC e STF ADI 1856).

Aliás, direito que integra a *dignidade humana*, matriz axiológica de todo o Estado brasileiro, de onde emerge princípios e valores máximos que devem nortear o poder público em todas as suas esferas. A



doutrina traz o ambiente ecologicamente equilibrado como direito/dever fundamental da pessoa humana, e, portanto, como direito fundamental, insuscetível de ser diminuído a patamares inferiores por representar uma cláusula pétrea. Enfatiza-se, destarte, a importância do meio ambiente ecologicamente equilibrado para a dignidade humana, garantindo-se, outrossim, um mínimo existencial ecológico, em que alguém desse patamar, ainda que haja vida, não haverá dignidade.

Nesse mesmo compasso, a lição do renomado professor Édis Milaré:

O meio ambiente, por conta mesmo do progressivo quadro de degradação a que se assiste em todo o mundo, ascendeu ao posto de valor supremo das sociedades contemporâneas, passando a compor o quadro de direitos fundamentais ditos de terceira geração incorporados nos textos constitucionais dos Estados Democráticos de Direito.

Trata-se, realmente, de valor que, como os da pessoa humana e da democracia, se universalizou como expressão da própria experiência social e com tamanha força que já atua como se fosse inato, estável e definitivo, não sujeito à erosão do tempo.

O reconhecimento do direito a um meio ambiente sadio configura-se, na verdade, como extensão do direito à vida, quer sob o enfoque da própria existência física e saúde dos seres humanos, quer quanto ao aspecto da dignidade dessa existência – a qualidade de vida -, que faz com que valha a pena viver.” (g.n.)

(MILARÉ, Edis. Direito do Ambiente. 11ª ed. ver., atual. e ampl. - São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018, p. 261).

Dito isto, o Direito Ambiental organiza-se como um complexo de princípios e normas coercitivas reguladoras das atividades humanas que, direta ou indiretamente, possam afetar a sanidade do ambiente em sua dimensão global, visando à sua sustentabilidade para as presentes e futuras gerações.

Embora eminentemente multidisciplinar, trata-se de ramo novo e *autônomo do direito* por ter princípios e normas próprios. Relaciona-se com os vários ramos do direito e também com outras ciências, tais como a biologia, a química, a física, a zoologia, a sociologia, a economia etc. Sua concepção atual ganhou fôlego e destaque internacional após a primeira conferência da ONU para o meio ambiente realizada em Estocolmo em 1972.

No Brasil, pode-se dizer que o Direito Ambiental passa por três fases distintas, porém não estanques:

a) Fase de ausência de proteção (1.500 a 1.930). No descobrimento do Brasil, nenhuma proteção existia. Navios carregados de plantas e de animais saíam dos portos brasileiros. Os recursos naturais eram tão abundantes que não se via necessidade alguma de proteção.

b) Fase de proteção fragmentária (1.930 a 1.981) - Coincide com a revolução da década de 30 e o governo de Getúlio Vargas. Surgiram leis de proteção à fauna, o Código de Águas, o Código Florestal de 1934, etc.



c) Fase holística (a partir de 1.981) - Surge com o advento da Lei nº 6.938/81 e pode-se dizer que dá início ao Direito Ambiental Brasileiro propriamente dito. É a fase da proteção integral ou global reverberada pela tendência europeia e norte-americana que se iniciou na década de 70, mais propriamente com a primeira Conferência da ONU sobre meio ambiente realizada em 1972 em Estocolmo.

Pois bem, com a fase holística tem-se início a chamada fase da proteção integral, cujo o marco inicial desta fase se verifica com o advento da Lei n. 6.938/81, que dispõe sobre a PNMA. Seguindo-se, surge a Constituição Federal de 1988 que a recepcionou e destinou capítulo especial sobre o meio ambiente (art. 225 da CF/1988), ampliando seu conceito e dando-lhe *status* constitucional. Um passo enorme para o arcabouço jurídico do chamado "Estado Constitucional Ecológico" com uma "Democracia Sustentada".

Ainda nesse ponto, imperioso ressaltar que o Estado brasileiro é consignatário de todos os documentos transnacionais de proteção ambiental, destacando-se os mais significativos: o documento da ONU lavrado em Estocolmo em 1972; o do Rio de Janeiro em 1992, que erigiu o meio ambiente como direito fundamental e o do Rio + 20 que estabeleceu uma sociedade mais globalizada com o meio ambiente, solidária voltada à defesa ambiental, não se podendo olvidar, outrossim, que referidos documentos e seus princípios integram o nosso ordenamento jurídico por força do art. 5, § 2º, da CF/88.

Ao ratificar sua adesão aos documentos da primeira Conferência da ONU em Estocolmo, firmar a Declaração do Rio, durante a Conferência das Nações Unidas (RIO 92) e a Carta da Terra, no "Fórum Rio+5"; "nosso Estado anuiu à cláusula de que os povos devem estabelecer mecanismos preventivos de combate às ações que ameaçam a utilização sustentável dos ecossistemas, biodiversidade e florestas. Como cediço, tais documentos integram nosso ordenamento jurídico (art. 5º, §§ 2º e 3º). Os princípios contidos em tais documentos, produzidos após negociações multilaterais, pressupõem o cumprimento pelos Estados signatários, na forma do velho brocardo *Pacta sunt servanda*"(STF, RE 835.558).

Ainda existem outros acordos internacionais em que nosso país é signatário, tais como a Convenção para a Proteção da Flora, da Fauna e das Belezas Cênicas Naturais dos Países da América (ratificada pelo Decreto Legislativo n. 3, de 1948, em vigor desde 26/11/1965, promulgado pelo Decreto n. 58.054, de 23/03/1966); a Convenção de Washington sobre o Comércio Internacional das Espécies da Flora e da Fauna Selvagens em Perigo de Extinção (CITES ratificada pelo Decreto-Lei n. 54/1975 e promulgado pelo Decreto n. 76.623, de novembro de 1975) e a Convenção sobre Diversidade Biológica CDB (ratificada pelo Decreto Legislativo n. 2, de 8/02/1994). O Estado brasileiro, ao firmar todos esses acordos e outros que se seguiram, assumiu, dentre vários compromissos, o de tomar as medidas necessárias para a superintendência do meio ambiente, em todas vertentes, para preservar e restaurar o patrimônio ambiental do país, sua diversidade e seus ecossistemas.

Vale dizer, devem ser observados não só os princípios ambientais contidos de forma explícita na Carta Magna, mas também os internalizados pelos tratados internacionais que integram nossa ordem jurídica normativa por força do art. 5º, §§ 2º e 3º, da CF. Assim, o Poder Público, por todos seus Poderes e esferas, deve observar os princípios, com o que, não só o poder Legislativo, na elaboração das leis brasileiras, mas também o poder Executivo, ao implementar suas políticas, e o Judiciário, ao julgar conflitos ambientais, sejam eles de natureza privada ou pública, deverão seguir essa mesma orientação principiológica e os objetivos do Estado sobre a defesa do meio ambiente.

Ademais, a doutrina, ao dispor acerca da vinculação dos poderes públicos (Estado-Legislador, Estado-Administrador/Executivo e Estado-Juiz) à proteção ecológica e à função de "guardião" do direito fundamental ao meio ambiente conferido ao Estado de Direito contemporâneo, dispõe:



“A razão suprema de ser do Estado reside justamente no respeito, proteção e promoção da dignidade e dos direitos fundamentais dos seus cidadãos, individual e coletivamente considerados, devendo, portanto, tal objetivo ser continuamente promovido e concretizado pelo Poder Público. Os deveres de proteção do Estado contemporâneo estão alicerçados no compromisso constitucional assumido pelo ente estatal, por meio do **pacto constitucional**, no sentido de tutelar e garantir nada menos do que uma vida digna aos seus cidadãos, o que passa pela tarefa de promover a realização dos direitos fundamentais, retirando possíveis óbices colocados à sua efetivação. De acordo com tal premissa, a implantação das liberdades e garantias fundamentais (direito à vida, livre desenvolvimento da personalidade etc.) pressupõe uma ação positiva (e não apenas negativa) dos poderes públicos, no sentido de **remover os ‘obstáculos’** de ordem econômica, social e cultural que impeçam o pleno desenvolvimento da pessoa humana. Nesse sentido, uma vez que a proteção do ambiente é alçada ao *status* constitucional de direito fundamental (além de tarefa e dever do Estado e da sociedade) e o desfrute da qualidade ambiental passa a ser identificado como elemento indispensável ao pleno desenvolvimento da pessoa, qualquer ‘óbice’ que interfira na concretização do direito em questão deve ser afastado pelo Estado (Legislador, Administrador e Judicial), venha tal conduta (ou omissão) de particularidades, seja ela oriunda do próprio Poder Público.

A existência de um ‘dever geral de efetivação’ dos direitos fundamentais atribuídos ao Estado está conectado à *perspectiva objetiva* de tais direitos, o qual tomaria a forma por meio dos deveres de proteção do Estado, em vista de que a este último ‘incumbe zelar’, inclusive preventivamente, pela proteção dos direitos fundamentais dos indivíduos não somente contra os poderes públicos, mas também contra agressões de particulares e até mesmo de outros Estados. [...]

O atual perfil constitucional do Estado de Direito brasileiro, delineado pela Lei Fundamental de 1988, dá forma a um **Estado ‘guardião e amigo’** tando, portanto, todos os poderes e órgãos estatais vinculados à concretização dos direitos fundamentais, especialmente no que guardam um direta relação com a dignidade da pessoa humana. Tal perspectiva coloca para o Estado brasileiro, além da proibição de interferir no âmbito de proteção de determinado direito fundamental a ponto de violá-lo, a missão constitucional de promover e garantir, inclusive no âmbito prestacional, o desfrute do direito, quando tal se fizer necessário. Assim, em maior ou menor medida, todos os poderes estatais, representados pelo **Executivo**, pelo **Legislativo** e pelo **Judiciário**, estão constitucionalmente obrigados, na forma de **deveres de proteção e promoção ambiental**, a atuar, no âmbito da sua esfera constitucional de competências, sempre no sentido de obter a maior eficácia e efetividade possível dos direitos e **deveres fundamentais ecológicos**. Quando se volta a atenção para a degradação ambiental em geral – e, inclusive, de novos problemas ecológicos, como é o caso do aquecimento global –, tendo em vista os riscos sociais e ambientais a ela correlatos e já em curso, submerge uma série de deveres estatais a serem adotados no sentido de enfrentamento das suas causas. A não adoção de tais medidas protetivas – legislativas e executivas – por parte do Estado, no sentido de assegurar a eficácia e a efetividade do direito fundamental em questão, resulta em prática inconstitucional, passível de **controle judicial**, **tanto sob a via abstrata quanto difusa**.

O legislador, por força dos deveres de proteção que lhes impões a norma constitucional, passa a atuar como **guardião e promotor dos direitos fundamentais**. [...]



Ainda nesse contexto há que reconhecer a pertinência da lição de Canotilho, ao ressaltar a dupla dimensão da vinculação do legislador aos direitos fundamentais. Assim, num sentido negativo (ou proibitivo), já se referiu a proibição da edição de atos legislativos contrários às normas de direitos fundamentais, que sob esse ângulo atuam como normas de competência negativa. Na sua aceção positiva, a vinculação do legislador implica um dever de conformação de acordo com os parâmetros fornecidos pelas normas de direitos fundamentais e, nesse sentido, também um dever de realização destes, salientando-se, ademais, que, no âmbito da sua **faceta jurídico-objetiva**, os direitos fundamentais assumem a função de princípios e valores informadores de toda a ordem jurídica. É justamente com base na perspectiva objetiva dos direitos fundamentais que a doutrina alemã entendeu que o legislador possui **deveres ativos de proteção**, que englobam um **dever de aperfeiçoamento ou melhoria (*Nachbesserungspflichten*) da legislação existente**, no sentido de conformá-la às exigências das normas de direitos fundamentais. (SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Curso de Direito Ambiental – 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021, pp. 305/306 e 311/312).

Tratando-se, portanto, de hipótese de legislação que dispõe sobre regras ambientais, a interpretação a ser observada é a de se assegurar a conformação de Estado Socioambiental dada pela CF, com comprometimento de todos, resolvendo-se os conflitos com prevalência da norma que melhor defenda o direito fundamental tutelado (Princípio da Máxima Efetividade da Constituição). Assim decidiu o STF:

STF - RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. TEMA 999. CONSTITUCIONAL. DANO AMBIENTAL. REPARAÇÃO. IMPRESCRITIBILIDADE.

1. Debate-se nestes autos se deve prevalecer o princípio da segurança jurídica, que beneficia o autor do dano ambiental diante da inércia do Poder Público; ou se devem prevalecer os princípios constitucionais de proteção, preservação e reparação do meio ambiente, que beneficiam toda a coletividade.

2. Em nosso ordenamento jurídico, a regra é a prescrição da pretensão reparatória. A imprescritibilidade, por sua vez, é exceção. Depende, portanto, de fatores externos, que o ordenamento jurídico reputa inderrogáveis pelo tempo.

3. Embora a Constituição e as leis ordinárias não disponham acerca do prazo prescricional para a reparação de danos civis ambientais, sendo regra a estipulação de prazo para pretensão ressarcitória, a tutela constitucional a determinados valores impõe o reconhecimento de pretensões imprescritíveis.

4. O meio ambiente deve ser considerado patrimônio comum de toda humanidade, para a garantia de sua integral proteção, especialmente em relação às gerações futuras. Todas as condutas do Poder Público estatal devem ser direcionadas no sentido de integral proteção legislativa interna e de adesão aos pactos e tratados internacionais protetivos desse direito humano fundamental de 3ª geração, para evitar prejuízo da coletividade em face de uma afetação de certo bem (recurso natural) a uma finalidade individual. 5. A reparação do dano ao meio ambiente é direito fundamental indisponível, sendo imperativo o reconhecimento da imprescritibilidade no que toca à recomposição dos danos ambientais. 6. Extinção do processo, com julgamento de mérito, em relação ao Espólio de Orleir Messias Cameli e a Marmud Cameli Ltda, com base no art. 487, III, b do Código de Processo Civil de 2015, ficando prejudicado o



Recurso Extraordinário. Afirmação de tese segundo a qual é imprescritível a pretensão de reparação civil de dano ambiental. (RE 654833, Rel. ALEXANDRE DE MORAES, J. em 20/04/2020, REPERCUSSÃO GERAL).

É a reafirmação, pela Suprema Corte, dos *princípios da ubiquidade, da equidade geracional, do desenvolvimento sustentável, do poluidor pagador*, dentre outros. Reafirmou-se, em sede de repercussão geral, que o meio ambiente sadio deve estar no epicentro das ações e decisões do Poder Público em seus três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário.

Assim, há um dever bifronte imposto ao Poder Público de preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais, ou seja, um olhar para o passado no sentido de recuperar o que foi destruído, assim como, um olhar para o futuro de preservar o que ainda existe de salubridade ambiental (art. 225, §1º, inc. I, da CF/88).

Esse dispositivo constitucional é, sem qualquer dúvida, um elemento normativo biocêntrico ou ecocêntrico que caracteriza a proteção ambiental de forma autônoma, *i.e.*, independentemente de qualquer benefício que possa trazer para o ser humano (art. 3º Lei 6.938/1981), com o que deve ser a orientação para a avaliação da presente hipótese.

Logo, a desafetação das unidades de conservação na forma realizada, onde além de inexistirem estudos técnico-científicos, há claro comprometimento dos atributos que justificaram sua criação, se constitui em uma afronta ao direito de todos ao meio ambiente equilibrado, direito fundamental, e, portanto, cláusula pétrea, que não pode ser alterada, pois inexoravelmente protegido pela Constituição e Leis infraconstitucionais.

Apesar de representar norma constitucional de reprodução obrigatória, imperioso é reprimir que no Estado de Rondônia a norma constitucional também tutela o meio ambiente de forma a garantir essa interpretação socioambiental própria do direito humano fundamental envolvido, inclusive impondo ao Poder público, entre outros, o dever de planejar e implantar UC, preservar a natureza, restaurando áreas biologicamente desequilibradas, combatendo processos de desmatamento e, ainda, disciplinar os recursos ambientais em benefício de todos, observando os princípios aplicáveis à temática. Confira-se:

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

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

Art. 219 - É dever do Poder Público, através de organismos próprios e colaboração da comunidade:

I - assegurar, em âmbito estadual, as diversidades das espécies e dos ecossistemas, de modo a preservar o patrimônio genético do Estado;

II - planejar e implantar unidades de conservação e preservação da natureza, de âmbito estadual e municipal, mantendo-as através dos serviços públicos indispensáveis e suas finalidades;



III - ordenar o espaço territorial de forma a conservar ou restaurar áreas biologicamente desequilibradas;

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;

V - disciplinar, com base em princípios ecológicos, o aproveitamento dos recursos naturais em benefício de todos;

VI - exigir a elaboração de estudos de impacto que permitam definir prioridades e alternativas na execução de projetos que possam causar danos ao meio ambiente;

VII - proteger os monumentos naturais, os sítios paleontológicos e arqueológicos, os monumentos e sítios históricos e seus elementos;

VIII - promover a educação ambiental com implantação em toda a rede estadual, a começar pela pré-escola e ensino fundamental, alcançando todos os níveis, de forma interdisciplinar, e proporcionar à comunidade a informação das questões ambientais orientadas por um atendimento cultural lógico das relações entre a natureza e a sociedade;

IX - controlar a produção, comercialização, emprego de técnicas e métodos e utilização de substâncias que afetem a saúde pública e o meio ambiente.

Parágrafo único - À polícia florestal, subordinada à Polícia Militar do Estado, incumbir-se-ão as ações de planejamento, direção e execução do policiamento florestal.

Não se pode olvidar que, com a CF/1988, surge um pacto federativo ecológico e uma limitação à discricionariedade do Estado (Legislador, Administrador e Juiz). Assim, a lição de Paulo Affonso, Sarlet e Fensterseifer:

Pacto federativo ecológico e limitação à discricionariedade dos entes públicos: insere-se também nesse cenário a discussão a respeito da limitação da discricionariedade do Estado (Legislador, Administrador e Juiz), tanto pelo prisma do exercício de competência legislativa quanto da competência executiva em matéria ambiental, tendo em vista o comando normativo que se extrai do regime jurídico do *direito-dever fundamental ao ambiente* consagrado na CF/88 (art. 225 e art. 5º, § 2º) que caracteriza os *deveres de proteção ambiental* atribuídos ao Estado. A partir de tal premissa, o exercício das competências constitucionais em matéria ambiental, seja por parte do Estado-Legislator, seja em relação ao Estado-Administrador, deve dar-se com estrita observância ao marco constitucional-ambiental estabelecido pela Lei Fundamental de 1988. Evidencia-se, de tal sorte, um *pacto federativo ecológico* com nítido propósito de, para além da consagração normativa de direitos e deveres ecológicos, conferir-lhes a necessária efetividade, o que está subjacente e deve ser sempre perseguida no exercício levado a efeito pelos entes federativos



das competências (legislativa e executiva) em matéria ambiental. A Política Nacional do Meio Ambiente instaurada por meio da Lei nº 6.938/81 tem expressão nacional e, por esse prisma, fornece as bases normativas, alinhadas sobretudo ao marco constitucional de 1988, para a consolidação de um pacto federativo ecológico. (Constituição e Legislação Ambiental Comentadas).

Na mesma esteira, nossa Carta sacramentou a proteção ambiental, pois a ordem econômica e social passou a ter que observar necessariamente a defesa do meio ambiente como princípio, considerando que desenvolvimento sustentável significa crescimento econômico com garantia paralela e superiormente respeitada da saúde da população, cujos direitos devem ser observados em face das necessidades atuais e daquelas previsíveis e a serem prevenidas para garantia e respeito às gerações futuras - princípios da equidade geracional e ubiquidade - meio ambiente saudável é dignidade humana (STF ADPF 101).

V.b) Princípio da Vedação do Retrocesso Ambiental ou Ecológico. Dever de Progressividade em Matéria de Direitos Ambientais

Nessa perspectiva, ao Estado-Legislator impõe-se deveres gerais de proteção ambiental do Estado, consistente

em elaborar a legislação ambiental tendo como premissa o regime constitucional e infraconstitucional de tutela ecológica, com dever de progressividade, proibição de retrocesso e vedação de proteção insuficiente na regulação normativa em matéria ambiental.

Como mencionado, não se pode retroagir de forma a mitigar o direito ao meio ambiente equilibrado, extinguindo-se os serviços ambientais de unidades de conservação, com base em supostos fundamentos estritamente econômicos. A valer, como está relacionado diretamente à vida humana em toda plenitude, ou seja, com a vida, saúde e dignidade de todos, eventual desafetação necessitaria de estudos muito mais amplos do que os que justificaram a própria criação das unidades cujas funções, dizem respeito não só à proteção dos ecossistemas, mas da própria atividade econômica. De fato, como direito fundamental da pessoa humana – presentes e futuras gerações – não pode ser diminuído por interesses estritamente econômicos e de apenas alguns grupos sociais em detrimento de toda população e do planeta.

Em assonância, os Tribunais Superiores do Estado brasileiro têm referendado a aplicação do princípio da vedação do retrocesso em matéria socioambiental, assim como os princípios da prevenção e da precaução, dentre outros não menos importantes para se assegurar o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Acerca disso, destaco as seguintes ementas:

STF - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO AMBIENTAL E CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO. REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS. RESOLUÇÃO DO CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE DO CEARÁ COEMA/CE Nº 02, DE 11 DE ABRIL DE 2019. DISPOSIÇÕES SOBRE OS PROCEDIMENTOS, CRITÉRIOS E PARÂMETROS APLICADOS AOS PROCESSOS DE LICENCIAMENTO E AUTORIZAÇÃO AMBIENTAL NO ÂMBITO DA SUPERINTENDÊNCIA ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE – SEMACE. CABIMENTO. ATO NORMATIVO ESTADUAL COM NATUREZA PRIMÁRIA, AUTÔNOMA, GERAL, ABSTRATA E TÉCNICA. PRINCÍPIO DA PREDOMINÂNCIA DO INTERESSE PARA NORMATIZAR PROCEDIMENTOS



ESPECÍFICOS E SIMPLIFICADOS. JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA. PRECEDENTES. CRIAÇÃO DE HIPÓTESES DE DISPENSA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE ATIVIDADES E EMPREENDIMENTOS POTENCIALMENTE POLUIDORES. FLEXIBILIZAÇÃO INDEVIDA. VIOLAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO (ART. 225 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA), DO PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DO RETROCESSO AMBIENTAL E DOS PRINCÍPIOS DA PREVENÇÃO E DA PRECAUÇÃO. RESOLUÇÃO SOBRE LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO TERRITÓRIO DO CEARÁ. INTERPRETAÇÃO CONFORME PARA RESGUARDAR A COMPETÊNCIA DOS MUNICÍPIOS PARA O LICENCIAMENTO DE ATIVIDADES E EMPREENDIMENTOS DE IMPACTO LOCAL. PROCEDÊNCIA PARCIAL DO PEDIDO.

[...]

3. O art. 8º da Resolução COEMA 02/2019 criou hipóteses de dispensa de licenciamento ambiental para a realização de atividades impactantes e degradadoras do meio ambiente. O afastamento do licenciamento de atividades potencialmente poluidoras afronta o art. 225 da Constituição da República. Empreendimentos e atividades econômicas apenas serão considerados lícitos e constitucionais quando subordinados à regra de proteção ambiental. A atuação normativa estadual flexibilizadora caracteriza violação do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e afronta a obrigatoriedade da intervenção do Poder Público em matéria ambiental. Inobservância do princípio da proibição de retrocesso em matéria socioambiental e dos princípios da prevenção e da precaução. Inconstitucionalidade material do artigo 8º da Resolução do COEMA/CE nº 02/2019.

[...]

(ADI 6288, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 23/11/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-285 DIVULG 02-12-2020 PUBLIC 03-12-2020). g.n.

STJ - PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC/1973. INEXISTENTE. AÇÃO CIVIL PÚBLICA FOI PROPOSTA EM MOMENTO ANTERIOR À VIGÊNCIA DO NOVO CÓDIGO FLORESTAL. TEMPUS REGIT ACTUM. A APLICABILIDADE DA LEI NO TEMPO. DISSONÂNCIA COM O ENTENDIMENTO DESTA CORTE.

[...]

VI - No que tange aos artigos tidos por violados, o recorrente se volta contra a parte do decism que assim deliberou (fls. 502-503):" Por fim, cumpre aqui destacar que proferida a r.sentença no âmbito da vigência da Lei n. 4.771/65 e revogada, posteriormente, pela lei nº 12.651/12, novo Código Florestal, é forçoso reconhecer, conforme reiterado entendimento desta C. 1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente, a adequação da condenação aos termos da nova lei ambiental." VII - Ressalta-se que, na hipótese dos autos, a ação civil pública foi proposta em momento anterior à vigência do Novo Código Florestal, envolvendo fatos igualmente anteriores a esta vigência.



Assim inviável a aplicação da nova disciplina legal, em razão do princípio de proibição do retrocesso na preservação ambiental, uma vez que a norma mais moderna estabelece um padrão de proteção ambiental inferior ao existente anteriormente.

VIII - O princípio do tempus regit actum orienta a aplicabilidade da lei no tempo, considerando que o regime jurídico incidente sobre determinada situação deve ser aquele em vigor no momento da materialização do fato. No caso em tela, portanto, deve prevalecer os termos da legislação vigente ao tempo da infração ambiental.

IX - Ao aplicar o Novo Código Florestal à presente demanda, o julgado se encontra em desconformidade com a jurisprudência do STJ, conforme se depreende da leitura dos seguintes precedentes: AgInt no REsp n. 1.719.552/SP, Rel. Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 12/2/2019, DJe 15/2/2019; EDcl no AgInt no REsp n. 1.597.589/SP, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 19/6/2018, DJe 27/6/2018; REsp n. 1.680.699/SP, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 28/11/2017, DJe 19/12/2017.

X - Agravo interno improvido. (AgInt no REsp 1726737/SP, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, julgado em 05/12/2019, DJe 11/12/2019). g.n.

Ainda na mesma toada, o julgamento da medida cautelar na ADPF n. 747/DF, referendando a decisão da Ministra Rosa Weber, no qual a Corte Suprema aplicou o princípio da proibição de retrocesso ecológico em tema de extrema importância atinente ao *status* normativo (mais protetivo) das resoluções do CONAMA.

Na mesma perspectiva, o STF na ADI n. 5.016, destaca o **dever de progressividade em matéria de Direitos Ambientais:**

“[...] Assim, a lei atacada resultou em afronta ao princípio da vedação do retrocesso, que impossibilita qualquer supressão ou limitação de direitos fundamentais já adquiridos. Tal garantia se coaduna com os princípios da dignidade da pessoa humana e da segurança jurídica, estabelecendo um dever de progressividade em matérias sociais, econômicas, culturais e ambientais”.

Em acréscimo, vale destacar a Teoria dos Direitos Fundamentais e o Direito Internacional dos Direitos humanos, notadamente quando o protocolo de San Salvador adiciona à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (DESCA) em que “os Estados-Partes promoverão a proteção e melhoramento do meio ambiente” (11.2), resta clara a **cláusula de progressividade dentro do princípio da proibição de retrocesso ambiental ou ecológico**. Assim, a doutrina de Ingo Sarlet e Tiago Fensterseifer:

“A **cláusula de progressividade** atribuída aos direitos sociais, consagrada tanto no art. 2º, §1º, do PIDESC quanto no art. 1º do Protocolo de San Salvador, deve abarcar, necessariamente, também as medidas fáticas e normativas voltadas à tutela ecológica, de modo a instituir uma **progressiva melhoria da qualidade ambiental** e, conseqüentemente, da **qualidade de vida em geral**. A proibição de retrocesso em matéria de proteção e promoção dos DESCAs guarda relação com a previsão expressa de um *dever de progressiva realização* contido em cláusulas



vinculativas de direito internacional, poder-se-á afirmar que pelo menos tanto quanto proteger o pouco que há em matéria de direitos sociais e ecológicos efetivos, há que priorizar o dever de progressiva implantação de tais direitos. O progresso (no âmbito fático e normativo), compreendido na perspectiva de um **dever estatal de desenvolvimento sustentável**, deve necessariamente conciliar os **eixos econômico, social e ambiental**.

O regime jurídico ecológico – tanto sob a perspectiva constitucional quanto infraconstitucional – deve operar de modo progressivo, a fim de ampliar a qualidade de vida existente hoje e atender a padrões cada vez mais rigorosos de tutela da dignidade da pessoa humana, não admitindo o retrocesso, em termos fáticos e normativos, a um nível de proteção inferior àquele verificado hoje. De acordo com Canotilho, ‘a liberdade de conformação política do legislador no âmbito das políticas ambientais tem menos folga no que respeita à reversibilidade político-jurídica da proteção ambiental, sendo-lhe vedado adoptar novas políticas que traduzam em **retrocesso retroactivo de posições jurídico-ambientais fortemente enraizadas na cultura dos povos e na consciência jurídica geral**’. [...]

Até por uma questão de justiça entre gerações humanas, a geração presente teria a responsabilidade de deixar como legado às gerações futuras **condições ambientais idênticas ou melhores** do que aquelas recebidas das gerações passadas, estando a geração vivente, portanto, vedada a alterar negativamente as condições ecológicas, até por força do princípio da **proibição de retrocesso ambiental** e do **dever (do Estado e dos particulares) de melhoria progressiva da qualidade ambiental**. [...]

A doutrina, sensível à questão e, sobretudo, à atual tendência de ‘flexibilização’ da legislação ambiental, o que se vê de modo preocupante no caso brasileiro, tem caminhado no sentido de consagrar a vertente ecológica do princípio da proibição de retrocesso, inclusive a ponto de reconhecê-lo como um **novo princípio geral do Direito Ambiental**. Nesse sentido, Antonio H. Benjamin assinala que a proibição de retrocesso ‘transformou-se em *princípio geral do Direito Ambiental*, a ser invocado na avaliação da legitimidade de iniciativas legislativas destinadas a reduzir o patamar de tutela geral do meio ambiente, mormente naquilo que afete em particular: a) processos ecológicos essenciais, b) ecossistemas frágeis ou à beira de colapso e) espécies ameaçadas de extinção’.

Canotilho, da mesma forma, destaca que a consagração constitucional do ambiente como tarefa ou fim do Estado determina a proibição de retrocesso ecológico, ao assinalar que ‘a água, os solos, a fauna, a flora não podem ver aumentado o ‘grau de esgotamento’, surgindo os ‘limites do esgotamento’ como limite jurídico-constitucional da liberdade de conformação dos poderes públicos. De modo complementar, Orci B. Teixeira assinala que o princípio da proibição de retrocesso ecológico encontra assento constitucional e visa inviabilizar toda e qualquer medida regressiva em desfavor do ambiente, impondo limites à atuação dos poderes públicos, bem como autorizando a intervenção do Poder Público para impedir o retrocesso, quer por medidas de polícia administrativa, quer por meio de decisões judiciais. Nesse contexto, conclui que o direito fundamental ao ambiente ‘**só é modificável *in mellius* e não *in pejus***, uma vez que é expressão da sadia qualidade de vida e da dignidade da pessoa humana’.

Ao analisar a proibição de retrocesso ambiental (ou *princípio da não regressão*, como prefere), Michel Prieur assinala que ‘a regressão não deve, jamais, ignorar a preocupação de tornar cada vez mais efetivos os direitos protegidos. Enfim, o recuo de um direito não pode ir aquém de certo nível, sem que esse direito seja desnaturado. Isso diz respeito tanto aos direitos substanciais quanto aos direitos procedimentais. Deve-se, assim, considerar que, na



sseara ambiental, existe um nível de obrigações jurídicas fundamentais de proteção, abaixo do qual toda medida nova deveria ser vista como violando o direito ao ambiente. Em outras palavras, não se deixa de admitir uma margem de **discricionariedade do legislador** em matéria ambiental, mas, como bem colocado por Prieur, existem fortes limites à adoção de medidas restritivas no tocante aos direitos ecológicos, tanto pelo prisma material quanto processual (ou procedimental). (Sarlet e Fensterseifer, op. cit., p. 379/382).

Por conseguinte, em assonância com a doutrina e jurisprudência, a garantia constitucional da proibição de retrocesso ambiental ou ecológico tem sido destaque no cenário jurídico brasileiro. De fato, a garantia (e princípio) constitucional em análise assume importância ímpar na edificação do Estado de Direito contemporâneo, pois opera como instrumento jurídico apto a assegurar, em conjugação com outros elementos, níveis normativos mínimos no tocante à proteção jurídica do ambiente, bem como, numa perspectiva mais ampla, de tutela da dignidade da pessoa humana e do direito a uma existência digna, sem deixar de lado a responsabilidade pelas gerações humanas vindouras.

Valendo-se ainda de Sarlet e Fensterseifer, o dever estatal de ampliação progressiva das áreas ambientais especialmente protegidas:

Em 2019, foi divulgado o sumário do 'Relatório de Avaliação Global sobre Biodiversidade e Serviços Ecossistêmicos' (*Global Assessment Report on Biodiversity and Ecosystem Services*), produzido e aprovado na sua 7ª sessão plenária, realizada em Paris, pela Plataforma Intergovernamental Científico-Política sobre Biodiversidade e Serviços Ecossistêmicos (IPBES) da ONU, instituição com papel equivalente ao desempenhado na área das mudanças climáticas pelo Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) da ONU. Segundo o documento, constatou-se a '**aceleração das taxas de extinção de espécies**, a tal ponto em que '1.000.000 (um milhão) de espécies encontram-se hoje ameaçadas de extinção no Planeta'. [...]

Nesse contexto, o conteúdo dos princípios da proibição do retrocesso e da progressividade assume a forma normativa de deveres ou obrigações estatais vinculantes para todos os poderes republicanos (Legislativo, Executivo e Judiciário), notadamente no sentido de ampliação das áreas ambientais especialmente protegidas, no sentido de frear o desmatamento, a degradação ecológica e a extinção massiva de espécies. O tema em questão é particularmente relevante pela ótica da vedação da extinção ou redução de áreas ambientais especialmente protegidas (**unidades de conservação, área de preservação permanente, reserva legal e territórios indígenas**). Da mesma forma, como estabelecido pela Convenção-Quadro sobre Diversidade Biológica (1992), na condição de tratado internacional ratificado pelo Brasil – inclusive com **status supralegal**, conforme tendência jurisprudencial já referida do STF -, a CF/1988 reconhece expressamente que **incumbe ao Estado** (ou seja, por meio de **deveres estatais de proteção**), definir, em todas as unidades da Federação, **espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos** com o propósito de efetivar o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, tal como consagrado no *caput* e §1º, III, do art. 225.

O dever constitucional atribuído ao Estado no sentido de **criar áreas ambientais especialmente protegidas de forma progressiva** está diretamente relacionada a outros objetivos ou deveres estatais também previstos no §1º do art. 225, tal como referido anteriormente e no sentido de avançar na direção apontada pela ciência como medida necessária para conter a extinção massiva da biodiversidade em pleno curso na atualidade. As áreas ambientais especialmente protegidas são um mecanismo essencial para assegurar, por



exemplo, a proteção da **biodiversidade** e do **regime climático**, ou seja, dois dos temas centrais e mais preocupantes da crise ecológica sem precedentes que vivenciamos hoje e que decorre direta e exclusivamente da magnitude da intervenção do ser humano na Natureza, notadamente em razão da destruição da cobertura florestal (e consequente liberação de gases do efeito estufa) e alteração dos *habitats* naturais das espécies da fauna e da flora em todos os cantos do Planeta. No caso do Poder Judiciário, tanto o **princípio da proibição do retrocesso** quanto o **princípio da progressividade** (e o dever estatal vinculante aos mesmos) configuram-se como um importante **parâmetro hermenêutico**, capaz de guiar nossos Juízes e Tribunais na resolução de conflitos na seara ecológica, notadamente quando diante de um cenário de redução do patamar normativo ou administrativo já consolidado em matéria ambiental, tanto em sede de controle difuso quanto em sede de controle concentrado de constitucionalidade de medidas legislativas e administrativas. (SARLET e FENSTERSEIFER, op. cit., pp. 752/753).

Na mesma esteira a lição de Peter Häberle, ao afirmar que, à luz de uma dogmática constitucional comprometida com a dignidade e os direitos fundamentais, na planificação dos modelos de Estado de Direito, existe uma “garantia cultural do *status quo*”, que aponta para determinados conteúdos irrenunciáveis para o Estado Constitucional, ou seja, conquistas levadas a cabo ao longo da caminhada histórica da humanidade e consolidadas no seu patrimônio jurídico-político fundamental não podem ser submetidas a um retrocesso, de modo a fragilizar a tutela da dignidade da pessoa humana e dos direitos fundamentais, mas, pelo contrário, objetivam a continuidade do projeto da modernidade no sentido de elevar cada vez mais o espírito humano.

Tal formulação, como é fácil perceber, corolário do princípio da equidade geracional, ajusta-se como uma luva à ideia que subjaz ao princípio de proibição de retrocesso ambiental ou ecológico, tendo em vista sempre a busca de uma salvaguarda cada vez mais ampla e qualificada da dignidade da pessoa humana e dos correlatos direitos fundamentais, com destaque para a nova conformação constitucional dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais (DESCA).

VI) DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO X CRESCIMENTO ECONÔMICO): SISTEMA CLIMÁTICO: MÍNIMO EXISTENCIAL ECOLÓGICO: INTERESSES ECONÔMICOS DE UMA MAIORIA OCASIONAL (AUSÊNCIA DE EFICIÊNCIA)

VI.a) Desenvolvimento Econômico – Harmonia com Proteção ao Meio Ambiente

Quanto ao Princípio do Desenvolvimento Sustentável, inicialmente destaca-se trecho da obra Curso de Direito Ambiental, de Sarlet e Fensterseifer, p. 227/228:

Tanto as ideologias liberais quanto as socialistas, como bem acentuam José Rubens Morato Leite e Patryck de Araújo Ayala, não souberam lidar com a crise ambiental tampouco inseriram a agenda ambiental no elenco das prioridades dos seus respectivos projetos político-econômicos, especialmente se se considerar que ambas – o **capitalismo industrial** e o **coletivismo industrial** – promoveram um **modelo de produção extremamente agressivo ao meio ambiente**. O quadro contemporâneo de degradação e crise ambiental é fruto, portanto, dos modelos econômicos experimentados no passado e dos equívocos que seguem sendo cometidos, não tendo sido, além disso, cumprida a promessa de bem-estar para todos como decorrência da revolução industrial, mas, sim, instalado um contexto de devastação ambiental planetária e indiscriminada.



No mesmo sentido, Vasco Pereira da Silva destaca que o **Estado Social** 'desconheceu em absoluto' a problemática ambiental, por estar imbuído de uma 'ideologia otimista' do crescimento econômico, como 'milagre' criador do progresso e de qualidade de vida. Somente com a crise do modelo de Estado Social ou de Providência, surgida no final dos anos 1960 e cujos sintomas mais agudos só foram sentidos nos anos de 1970, com a denominada 'crise do petróleo', que se obrigou a uma tomada generalizada de consciência acerca dos limites do crescimento econômico e da esgotabilidade dos recursos naturais. Também data do início da década de 1970 o Relatório do Clube de Roma sobre os limites do crescimento econômico, revelando diversos problemas sociais e econômicos relacionados à crescente poluição ambiental e ao esgotamento dos recursos naturais.

Foi precisamente nesse contexto que o conceito de desenvolvimento sustentável foi cunhado no âmbito da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento da ONU, designadamente por meio do Relatório Nosso Futuro Comum (1987), veiculando a noção de que o desenvolvimento sustentável seria '(...) aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades'.

Incorporando o conceito adotado pela Comissão Brundtland, a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, no seu Princípio 4, veio a consignar que '(...) a fim de alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção do meio ambiente deverá constituir-se como parte integrante do processo de desenvolvimento e não poderá ser considerada de forma isolada'.

A ideia de sustentabilidade encontra-se, portanto, vinculada à proteção ecológica, já que manter (e, em alguns casos, recuperar) o equilíbrio ambiental implica o **uso racional e harmônico** dos recursos naturais, de modo a, por meio de sua degradação, também não os levar ao seu esgotamento. O conceito de desenvolvimento econômico transcende, substancialmente, a ideia limitada de crescimento econômico. Nesse sentido, a Declaração sobre Direito ao Desenvolvimento (1986), da qual o Brasil é signatário, dispõe (art. 1º, §1º) que: 'O direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável, em virtude do qual toda pessoa e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, a ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados'.

Segue-se que a desafetação pretendida pela Lei n. 1.089/21 representa irrecuperável retrocesso ambiental e social, pois além de aviltar o dever imposto ao Poder Público de planejar, criar e implantar espaços especialmente protegidos e apequenar o próprio parecer do órgão ambiental estadual, perfaz grave violação ao desenvolvimento sustentável ao privilegiar suposto grupo social em detrimento de um direito humano fundamental de todos, presentes e futuras gerações.

Ademais, projeta o crescimento econômico, não o desenvolvimento econômico – em que se encontra ínsita a proteção ao meio ambiente, a um patamar de importância maior, bem acima do direito ao meio ambiente equilibrado, o que não condiz com a orientação da Constituição, pois a atividade econômica não pode ser exercida em desarmonia com os princípios destinados a tornar efetiva a proteção do meio ambiente (STF ADI 3540).



V.b) Sistema Climático – Consequência Global

Dito isso, oportuno mencionar, outrossim, o acordo de Paris, no qual o Brasil assumiu uma meta ainda maior de redução de suas emissões provenientes no setor florestal e de mudanças no uso da terra, bem como o compromisso de atingir o desmatamento ilegal zero até 2030 e de promover o manejo florestal sustentável, criando planos de prevenção e controle do desmatamento em âmbito Federal (<http://combateadesmatamento.mma.gov.br>).

De fato, é evidente que a atividade agropecuária traz benefícios ao Estado, tanto que produtores e órgãos públicos têm priorizado cuidados com rebanhos e atividades agrícolas para atender padrões internacionais, porém em detrimento dos impactos ambientais. Mesmo que se opte por uma visão estritamente econômica, há claras externalidades negativas desses empreendimentos em áreas onde deveriam ser unidades de conservação, daí que o próprio crescimento econômico estaria inviabilizado.

As evidentes externalidades negativas dos empreendimentos agropecuários nas áreas mencionadas pela Lei afrontam o desenvolvimento sustentável que, por seu turno, não significa apenas o incremento da economia regional. Vale dizer, o interesse público não pode ceder como forma de priorizar grupos em desconsideração a toda coletividade. Além de violar as Constituições e a Lei da PNMA, a redução/inviabilização das unidades de conservação desconsidera as externalidades negativas advindas da implantação de projetos agropecuários em áreas tidas como fundamentais à proteção de ecossistemas necessários para a própria sustentabilidade da economia do Estado (Vide parecer n. 45/2021/SEDAM-CUC).

Com efeito, mesmo projetos que estejam legais, em áreas permitidas pelo zoneamento, restariam ameaçados diante da insegurança hídrica, ameaça de novas limitações edafoclimáticas, e de novos tipos de intempéries, conforme ainda projeções de relatórios oficiais que podem ser obtidos no sítio <https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/sirene/publicacoes>, do Ministério da Ciência Tecnologia e Informações.

Nesse ponto, não se pode olvidar o trágico momento que vive a humanidade em relação à emergência climática. O Estado brasileiro não deixou de ser atingido com a seca que comprometeu a produção energética no Sudeste pela diminuição da capacidade dos reservatórios. Situação que compromete sobremaneira a produção industrial e o comércio da região mais rica do Brasil. Logo, mesmo por princípio de solidariedade, deve vigorar o aspecto ambiental com reflexos em todo planeta e no próprio país.

É clara a evolução de Rondônia no eixo econômico (<https://g1.globo.com/ro/rondonia/rondonia-rural/noticia/2020/10/15/com-11-milhao-de-cabecas-rebanho-ovino-de-p> Notícias assim são comuns. Porém, o Poder Público não pode deixar de observar os esforços para a manutenção da sustentabilidade tampouco depreciar o interesse público das presentes e futuras gerações, colocando em risco o mínimo existencial.

As próprias diretrizes da Política Agrícola Nacional, instituída pela Lei 8.171/1990, onde está incluída a atividade pecuária, contém em seus objetivos e instrumentos, a proteção do meio ambiente, conservação e recuperação dos recursos naturais (arts 3º, inc. IV; 4º, inc. IV), tudo em prol da sustentabilidade



(desenvolvimento econômico com garantia paralela e superiormente respeitada da saúde da população - ADPF 101).

Na mesma esteira, é objetivo da Lei da Política Agrícola Nacional promover ações no sentido de disciplinar e fiscalizar o uso racional do solo e da água, da fauna e da flora e realizar zoneamentos agroecológicos que permitam estabelecer critérios para o disciplinamento e o ordenamento da ocupação espacial pelas diversas atividades produtivas conforme dispõe o art. 19, incs. I, II e III. Tudo visando um desenvolvimento sustentável onde a economia está subordinada ao meio ambiente equilibrado.

VI.c) Mínimo Existencial Ecológico

Ainda quanto ao tema, oportuno ressaltar que, ao se declarar a inconstitucionalidade integral da presente Lei, não significa interferência indevida do Poder Judiciário na esfera de outros poderes, uma vez que a própria Lei Fundamental assim dispõe. Assim, sempre que for comprometido o núcleo básico da Constituição Federal, que qualifica o “mínimo existencial”, há um dever de agir do Poder Público, uma vez que alguém desse patamar, não há dignidade humana ainda que haja vida. O Judiciário, uma vez provocado, tem o dever de apontar a senda correta para que sejam corrigidos os equívocos, sobretudo quando a política pública está delineada em Lei que passou pelo crivo do Legislativo. Sobre esse tema, o STF, na ADPF n. 45 MC/DF decidiu:

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. A QUESTÃO DA LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DO CONTROLE E DA INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO EM TEMA DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, QUANDO CONFIGURADA HIPÓTESE DE ABUSIVIDADE GOVERNAMENTAL. DIMENSÃO POLÍTICA DA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL ATRIBUÍDA AO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. INOPONIBILIDADE DO ARBITRÍO ESTATAL À EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS, ECONÔMICOS E CULTURAIS. CARÁTER RELATIVO DA LIBERDADE DE CONFORMAÇÃO DO LEGISLADOR. CONSIDERAÇÕES EM TORNO DA CLÁUSULA DA 'RESERVA DO POSSÍVEL'. NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO, EM FAVOR DOS INDIVÍDUOS, DA INTEGRIDADE E DA INTANGIBILIDADE DO NÚCLEO CONSUBSTANCIADOR DO 'MÍNIMO EXISTENCIAL'. VIABILIDADE INSTRUMENTAL DA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO NO PROCESSO DE CONCRETIZAÇÃO DAS LIBERDADES POSITIVAS (DIREITOS CONSTITUCIONAIS DE SEGUNDA GERAÇÃO). (STF, ADPF 45-MC/DF. Rel. Min. Celso de Mello, j. 05.05.2004).

Quanto ao mínimo existencial ecológico, destaca-se a doutrina:

“O reconhecimento do status de direito fundamental atribuído ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado opera no sentido de renovar o conteúdo do **mínimo existencial social**, abrindo caminho para a compreensão do direito-garantia fundamental ao **mínimo existencial ecológico** no cenário jurídico-político do **Estado Ecológico de Direito**. A preocupação doutrinária de conceituar e definir um padrão mínimo em matéria ambiental para a concretização da dignidade humana justifica-se na importância essencial que a qualidade ambiental tem para o desenvolvimento da vida humana em toda a sua potencialidade. [...] Da mesma forma como ocorre com o conteúdo da dignidade humana, que não se reduz ao direito à vida em sentido estrito, o conceito de mínimo existencial não pode ser limitado ao direito à mera sobrevivência na sua dimensão estritamente natural ou biológica, mas deve ser concebido de forma ampla, já que objetiva justamente a realização da vida em níveis compatíveis com a dignidade humana,



considerando, nesse aspecto, a incorporação da qualidade ambiental como novo conteúdo do seu núcleo protetivo. [...]

Assim como tem sustentado parte da doutrina a impossibilidade de imposição da reserva do possível como óbice intransponível para admitir prestações sociais integrantes do mínimo existencial, também, no âmbito do **mínimo existencial ecológico**, a **previsão orçamentária** não deve servir de barreira a impedir prestações (ou mesmo medidas de natureza defensiva) de natureza ambiental quando incluídas no conteúdo da garantia constitucional em questão, possibilitando, dessa forma, a sua **justiciabilidade (direta e imediata) em face do Poder Judiciário**. (Sarlet e Fensterseifer, op. cit., p. 350/359).

De fato, o meio ambiente equilibrado como um fim estatal implica a existência de deveres jurídicos ao Estado, por todos seus Poderes e demais entes públicos, pelo que não cabe ao Poder Público decidir se o meio ambiente deve ou não ser protegido, porquanto sua proteção decorre de imposição constitucional, inclusive ensejando a impetração de mandado de injunção ambiental, caso o Poder Público se abstenha do dever de emanar normas indispensáveis à proteção do bem constitucional (ambiente).

A valer, como já decidiu o Supremo Tribunal Federal em sede repercussão geral no RE 835.558: “as violações ambientais mais graves recentemente testemunhadas no plano internacional e no Brasil, repercutem de modo devastador na esfera dos direitos humanos e fundamentais de comunidades inteiras”. (STF RE 835.558). Aquém do mínimo existencial, ainda quando haja sobrevivência, não há dignidade.

Em assonância, colhe-se trecho da decisão convocatória pelo STF de audiência pública na ADPF 708/DF, de 28.06.2020: “*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*” (STF, ADPF 708/DF).

VI.d) Interesses Econômicos de uma Maioria Ocasional. Uso não Eficiente do Solo

Ademais, o STF decidiu expressamente que a incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais, tampouco ficar dependente de motivações de índole meramente econômica, uma vez que a atividade econômica, considerada a disciplina constitucional que a rege, está subordinada, entre outros princípios gerais, àquele que privilegia a “defesa do meio ambiente” (CF, art. 170, inc. VI), que traduz conceito amplo que abrange todos seus aspectos - natural, artificial, cultural e do trabalho (STF ADI 3540 MC).

Como se observa, ao revés do simples crescimento econômico, não há dicotomia no *desenvolvimento sustentável*, que carrega subjacente a proteção ambiental, ligada, por seu turno, diretamente à qualidade da vida humana, *i.e.*, à proteção da vida com saúde e dignidade. O desenvolvimento sustentável preconizado pela lei não é uma simples forma de permitir a conciliação entre as exigências da economia com as da ecologia - que não se pode sustentar indefinidamente em um planeta com dimensões finitas, mas o mandamento de que a proteção do meio ambiente deve estar no epicentro dos direitos humanos, corolário do *princípio da ubiquidade*, assim, conceituado:



Este princípio, fundamentado no art. 1º, *caput*, bem como no art.1º, III, de nossa Carta Magna, vem evidenciar que o objeto de proteção do meio ambiente, localizado no epicentro dos direitos humanos, deve ser levado em consideração toda vez que uma política, atuação, legislação, sobre qualquer tema, atividade, obra etc. tiver que ser criada e desenvolvida. Isso porque, na medida em que possui como ponto cardeal de tutela constitucional a vida e a qualidade de vida da pessoa humana, tudo que se pretende fazer, criar ou desenvolver deve antes passar por uma consulta ambiental, enfim, para saber se há ou não a possibilidade de que o meio ambiente seja degradado. (FIORILLO, Celso Antonio, *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*, 17ª ed., Saraiva, p.96).

Também Nelson Nery, *Constituição Fed. Comentada*, RT, 2ª ed., p. 689:

O crescimento econômico, significando apenas aumento quantitativo, não pode sustentar-se indefinidamente num planeta de dimensões finitas. O desenvolvimento econômico, a seu turno, configura melhora da qualidade de vida sem causar necessariamente aumento na quantidade dos recursos consumidos, razão pela qual pode ser sustentável, devendo ser o objetivo primordial da política a longo prazo. Já o crescimento econômico é insustentável (Robert Costanza, *La economía ecológica de la sustentabilidad. Invertir en capital natural* (Dooland-Serafy-Droste. *Medio ambiente*, p108.) Essa distinção é importante porque, na medida em que a CF 225 consagrou o ambiente como um bem constitucional e também como direito fundamental, ele passa a adquirir caráter finalístico. Assim, qualquer disposição legislativa, bem como a atuação administrativa e judicial, que impliquem em aproveitamento de bens econômicos ou de recursos naturais, que der preferência ao aspecto quantitativo em detrimento do qualitativo, será inconstitucional. Essa vinculação ambiental não atinge apenas os três poderes do Estado, mas também alcança os particulares (Drittwirkung der Grundrechte) (Pérez Luño, *Der. Humanos*, p.459).

Aliás, em recente julgamento realizado por este Tribunal na ADI n. 0800913-33.2018.822.0000, de relatoria da e. Juíza convocada Inês Moreira da Costa, julgado em 07/06/2021, foi declarada a inconstitucionalidade de diversos decretos legislativos e de lei estadual que atendiam interesses econômicos determinados, cuja ementa consta:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Direito Ambiental e Constitucional. Decretos legislativos e lei estadual restritivos e limitadores do dever constitucional do Poder Executivo. Criação de Unidades de Conservação. Normatização pelo Poder Executivo obstada. Inconstitucionalidade reconhecida.

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.



Pretensos interesses econômicos determinados não podem se sobrepor ao direito de todo cidadão, presentes e futuros, a terem um meio ambiente sadio.

A exigência de lei para a alteração de espaços ambientais, prevista no artigo 225, parágrafo 1º, inciso III, da Constituição Federal, visa à manutenção de um determinado nível de proteção ambiental, não podendo essa garantia ser interpretada em detrimento de uma maior proteção ambiental, dela valendo-se o legislador infraconstitucional para limitar a atuação da administração pública na execução de políticas públicas voltadas à defesa e proteção do meio ambiente.

Procedência do pedido.

Em tempo, peço vênia para transcrever trecho do magnífico voto da e. relatora, o qual fez pertinente análise acerca da intenção que restou distorcida do legislador:

[...]

Ocorre que a intenção do legislador constituinte não pode ser distorcida a fim de que sejam afrouxadas as regras que buscam a proteção do meio ambiente. Ao contrário, é certo que o Poder Judiciário está vinculado normativamente pelos deveres de proteção estabelecidos expressa ou implicitamente na Constituição, notadamente no que concerne à proteção ambiental, devendo aplicar sempre a norma que for mais benéfica ao meio ambiente.

É importante destacar que desde a CF/88 foi sacramentada a proteção ambiental, pois a ordem econômica e social passou a ter que observar necessariamente a defesa do meio ambiente como princípio, considerando que desenvolvimento sustentável significa crescimento econômico com garantia paralela da saúde da população, cujos direitos devem ser observados em face das necessidades atuais e, também, da devida prevenção para garantia das necessidades das futuras gerações, observando-se os princípios da equidade intergeracional e da ubiquidade, além do princípio da proibição de retrocesso ambiental.

Consoante o primeiro princípio referenciado, o uso dos recursos naturais disponíveis para a satisfação de uma determinada geração não pode comprometer a satisfação das necessidades das futuras gerações. Tal princípio está intrinsecamente ligado ao uso sustentável e equilibrado das riquezas ambientais. [...]”.

No mesmo sentido, foi o julgamento da ADI n. 0800922-58.2019.8.22.0000, ocorrido em 20/09/2021, no qual fui o relator para o acórdão, ocasião na qual esta Corte referendou o entendimento no sentido de que o desenvolvimento deve acontecer, mas precisa existir uma governança estratégia ambiental, ouvindo-se todos os interessados e fazendo-se os estudos técnicos indispensáveis para avaliar quais as melhores alternativas para a proteção ecológica e climática.

Acresça-se que o Decreto n. 6.527/2008 estabeleceu o Fundo Amazônia, que busca fomentar ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento e de promoção da conservação e do uso sustentável da Amazônia Legal.



Acerca dos interesses de uma maioria ocasional, destaco trecho da decisão do STF na ADI 6363 MC-ED, que aponta a importância de conferir a máxima efetividade às normas constitucionais, sob pena de graves e, não raro, irreversíveis retrocessos:

*[...] Ora, a experiência tem demonstrado que justamente nos momentos de adversidade é que se deve conferir a máxima efetividade às normas constitucionais, sob pena de graves e, não raro, irreversíveis retrocessos. De forma tristemente recorrente, a história da humanidade tem revelado que, precisamente nessas ocasiões, surge a tentação de suprimir – antes mesmo de quaisquer outras providências – direitos arduamente conquistados ao longo de lutas multisseculares. Primeiro, direitos coletivos, depois sociais e, por fim, individuais. Na sequência, mergulha-se no caos! A Constituição – é claro – não foi pensada para vigorar apenas em momentos de bonança. Ao contrário, o seu fiel cumprimento se faz ainda mais necessário em situações de crise, nas quais, na feliz metáfora de Jon Elster, ela serve como o mastro a que se prendeu Ulisses para que não se perdesse em meio ao canto das sereias, pois representa a **derradeira barreira de proteção dos valores básicos da sociedade contra paixões ou interesses de uma maioria ocasional** (Ulisses liberto: estudos sobre racionalidade, pré-compromisso e restrições. São Paulo: UNESP, 2009). [...]*
g.n.

Lamentavelmente, é sabido que madeireiros, criadores de gado e especuladores agrários se utilizam de subterfúgios para se apossar de terras públicas visando sua exploração, muitas vezes se utilizando de terceiros para invadir e conseguir a regularização, para, após, fazer avançar o agronegócio, acabando com a biodiversidade para criar latifúndios de monocultura.

Na hipótese, conforme já destacado supra, as UCs que se pretende reduzir/inviabilizar fazem parte de um zoneamento que já dispôs mais de 50% da área do Estado para uso agropecuário (Zona 1 - art. 7º da Lei Complementar Estadual n. 233/00) e, em vez de buscar utilizar as áreas com eficiência, duplicando ou triplicando a produção de alimento sem derrubar nenhuma árvore (com tecnologia de melhor aproveitamento do solo), buscam acrescer suas áreas em extensão, com uma visão patrimonialista, em nítido descaso ao meio ambiente.

VII) ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL ECOLÓGICO (E CLIMÁTICO) E DECISÕES ESTRUTURANTES: EFICÁCIA CONTRAMAJORITÁRIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS: INVESTIDAS LEGISLATIVAS CONTRA UCs DO ESTADO DE RONDÔNIA X DETERMINAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS – FORÇA VINCULANTE

VII.a) Necessidade de Política Pública de Gestão Socioambiental

Em tempo, destaca-se outrossim, a doutrina que trata do **Estado de coisas inconstitucional ecológico (e climático)**, apontando a possibilidade de identificar situações de profunda e sistemática incapacidade institucional do Estado – em especial, do Poder Executivo Federal – de gerenciar as políticas públicas ambientais de modo minimamente eficiente e suficiente (em face do princípio da proibição de proteção insuficiente ou deficiente).



À luz de alguns exemplos, podemos identificar situações que ilustram a profunda e sistemática incapacidade institucional do Estado – em especial, do Poder Executivo – de gerenciar as **políticas públicas ambientais** de modo minimamente eficiente e suficiente (em face do princípio da proibição de proteção insuficiente ou deficiente), como ilustram de forma categórica o aumento galopante do desmatamento na Amazônia e no Pantanal Mato-grossense, os desastres de Mariana (2015) e Brumadinho (2019), bem como, por último, o derramamento de óleo no litoral Nordeste (2019).

Tais situações, dadas a sua **magnitude e violação massiva de direitos fundamentais** que provocam e provocaram, demandam uma atuação do Poder Judiciário no sentido de dar **respostas de âmbito estrutural**, ou seja, medidas corretivas de grande amplitude nas políticas públicas levadas a efeito pelo Poder Executivo. É aí que surge a discussão acerca do “**estado de coisas inconstitucional ambiental ou ecológico**”, recordando-se que o STF já se serviu de tal instituto jurídico – utilizado de forma pioneira pela Corte Constitucional colombiana – no julgamento da ADPF 347/DF, ao tratar, entre outros aspectos, da superlotação e violação massiva de direitos fundamentais verificada no âmbito do sistema carcerário brasileiro.

[...]

Tomando por base os fatores e situações descritas pela Corte Constitucional colombiana, é perfeitamente possível o enquadramento de **violações massivas a direitos ecológicos** na configuração do instituto do estado de coisas inconstitucional, como verificado nos exemplos citados no início deste tópico, ressaltando-se a persistente omissão do Estado em dar respostas efetivas e satisfatórias. A título de exemplo, a redução contundente da estrutura administrativa de proteção ecológica reforça o movimento refratário e omissivo do Estado – notadamente do Poder Executivo – de assegurar o cumprimento da norma constitucional consagrada no art. 225 da CF/1988.

A discussão em torno de um suposto “estado de coisas inconstitucional em matéria ambiental” tomou assento recentemente no **STF na ADPF 708/DF (Caso Fundo Clima)**. O argumento foi suscitado na inicial e endossado na decisão do Ministro-Relator Luís Roberto Barroso que convocou audiência pública (realizada nos dias 21 e 22.09.2020) para ouvir autoridades, especialistas e entidades da sociedade civil, a fim de estabelecer um **relato oficial** sobre as políticas públicas ambientais e a situação verificada especialmente em relação ao desmatamento na região amazônica, de modo a apurar a caracterização ou não de um “estado de coisas inconstitucional em matéria ambiental”. Como fundamentos lançados na inicial pelos autores da ação para a sua configuração, destacam-se: **ações e omissões persistentes**, comprometedoras da tutela do meio ambiente e da operação do Fundo Clima, imputáveis a **autoridades diversas** e ensejadoras de **violações massivas a direitos fundamentais**, tudo a sugerir a existência de um estado de coisas inconstitucional em matéria ambiental.

A decisão judicial a ser tomada diante da caracterização de um estado de coisas inconstitucional envolve a adoção das denominadas **medidas estruturais ou estruturantes**, ingressando o Poder Judiciário no âmbito do controle das políticas públicas, dada a **excepcionalidade e a gravidade da situação**, caracterizada, na sua essência, pelas **ações e omissões sistemáticas e reiteradas do Estado** (por diversos órgãos da estrutura estatal) e violação massiva de direitos fundamentais. No caso da ADPF 708/DF, as ações e omissões reiteradas e sistemáticas são



atribuídas, por exemplo, a órgãos como o **Ministério do Meio Ambiente**, o **IBAMA**, o **ICMBio**, a **FUNAI**, entre outros, resultando, em última instância, num cenário administrativo de políticas públicas em total desacordo com os deveres constitucionais de proteção ecológica impostos pelo art. 225 da CF/1988.

[...]

O Poder Judiciário, diante de tal cenário institucional omissivo e violador de direitos fundamentais em escala massiva, deve assumir o **papel de guardião da Constituição e dos direitos fundamentais** – entre eles o direito fundamental a viver em um meio ambiente íntegro, de qualidade e seguro –, exercendo a **coordenação das políticas públicas** necessárias à correção de tal cenário violador de direitos, por meio, inclusive, do que se poderia denominar de uma **governança judicial ecológica**. (Curso de Direito Ambiental. Sarlet e Ferstenseifer, p. 390/393).

Nessa senda, a partir da proposição de critérios materiais da tutela jurisdicional de direitos prestacionais (inseridas na sistemática pós-positivista), como é o caso do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, admite-se a adoção de decisões estruturantes pela jurisdição constitucional brasileira, visto que estas buscam a reestruturação de determinada organização social ou política pública, com o objetivo de concretizar direitos ou interesses socialmente relevantes. Acresça-se a existência de determinações já impostas pelo Tribunal de Contas do Estado.

Portanto, verificado que o ato administrativo representa retrocesso ambiental, permite-se a implementação de políticas públicas que importem em assegurar direitos fundamentais, afrontam, em síntese, a própria dignidade humana, matriz axiológica da nossa Constituição Federal, fundamento da nossa República como Estado democrático de direito.

VII.b) Eficácia Contramajoritária dos Direitos Fundamentais – Ativismo Legal

Segue-se, destarte, que é inerente ao regime constitucional dos direitos fundamentais a **eficácia contramajoritária**, notadamente na hipótese em que tais direitos são titularizados pelas presentes e futuras gerações, como é o caso do meio ambiente equilibrado, elevando, dessa forma, o seu *status* jurídico em termos de proteção e blindagem normativa contra retrocessos.

Importante consignar que o magistrado, em tema ambiental, não é um ativista, pois o ativismo é da própria lei e do texto constitucional. Acórdão do STJ, realça o importante tema, desmistificando a falsa ideia de ativismo:

PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL. NATUREZA JURÍDICA DOS MANGUEZAIS E MARISMAS. TERRENOS DE MARINHA. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. ATERRO ILEGAL DE LIXO. DANO AMBIENTAL. RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA. OBRIGAÇÃO PROPTER REM. NEXO DE CAUSALIDADE. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. PAPEL DO JUIZ NA IMPLEMENTAÇÃO DA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL. ATIVISMO JUDICIAL. MUDANÇAS CLIMÁTICAS. DESAFETAÇÃO OU DESCLASSIFICAÇÃO JURÍDICA TÁCITA. SÚMULA 282/STF. VIOLAÇÃO DO ART. 397 DO CPC NÃO CONFIGURADA. ART. 14, § 1º, DA LEI 6.938/1981.[...] 7. No Brasil, ao contrário de outros países, o juiz não cria obrigações de proteção do meio ambiente. Elas jorram da lei, após terem passado pelo crivo do Poder Legislativo. Daí não precisarmos de juízes ativistas, pois o ativismo é da lei e



do texto constitucional. Felizmente nosso Judiciário não é assombrado por um oceano de lacunas ou um festival de meias-palavras legislativas. Se lacuna existe, não é por falta de lei, nem mesmo por defeito na lei; é por ausência ou deficiência de implementação administrativa e judicial dos inequívocos deveres ambientais estabelecidos pelo legislador. [...] (STJ - REsp 650.728/SC, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN). g.n.

Nesse mesmo passo, oportuno destacar, ainda, trecho do voto do Ministro Carlos Ayres Britto no julgamento da ADI n. 4277/DF e ADPF 132/RJ:

[...] nos casos em que se trata de direitos de minorias é que incumbe à Corte Constitucional operar como instância contramajoritária, na guarda dos direitos fundamentais plasmados na Carta Magna em face da ação da maioria ou, como no caso em testilha, para impor a ação do Poder Público na promoção desses direitos".[...] No mais, resalto o caráter tipicamente contramajoritário dos direitos fundamentais. De nada serviria a posituação de direitos na Constituição, se eles fossem lidos em conformidade com a opinião pública dominante.

Em assonância, Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer, ao tratar sobre tutela processual, deveres de proteção ecológica do Estado-Juiz e governança judicial ecológica (e climática), lecionam:

O modelo de um *Estado (Democrático, Social e) Ecológico de Direito*, tal como edificado pela Lei Fundamental brasileira de 1988, aponta de forma vinculante e dirigente para um Estado “guardião” dos direitos fundamentais, não somente das gerações humanas presentes, como também das futuras gerações, conforme consignado expressamente no *caput* do art. 225. Todos os poderes e órgãos estatais, na linha do que já tratamos anteriormente, encontram-se vinculados, sob a forma de **deveres estatais de proteção ecológica**, à concretização do direito fundamental a viver em um ambiente sadio, seguro e equilibrado, sem prejuízo da responsabilidade dos particulares, inclusive mediante a imposição também de **deveres fundamentais ecológicos** (desenvolvidos no Capítulo 4). Tal tarefa constitucional coloca para o Estado brasileiro, além da proibição de interferir no âmbito de proteção do direito fundamental a ponto de violá-lo, a missão constitucional de promover e garantir, inclusive em âmbito prestacional, o desfrute do direito ao meio ambiente, quando tal se fizer necessário.

Em maior ou menor medida, todos os Poderes Estatais (Executivo, Legislativo e Judiciário) estão constitucionalmente obrigados a atuar, no âmbito da sua esfera constitucional de competências, sempre no sentido de obter a maior eficácia e efetividade possível dos direitos e deveres fundamentais ecológicos. O Poder Judiciário, muito embora o **caráter subsidiário** da sua atuação em comparação com os demais poderes, também exerce um papel extremamente importante na consecução do objetivo estatal de tutela ecológica, notadamente como instância revisora das ações e omissões dos Poderes Legislativo e Executivo. Há conteúdos protegidos pela ordem constitucional que não estão na esfera de discricionariedade dos poderes e entes estatais, incidindo sobre eles, o que se poderia designar como uma **eficácia protetiva de natureza até mesmo “contramajoritária”**. Portanto, não cabe, sobretudo ao Estado-Legislator (constitucional e infraconstitucional), dispor sobre o regime de proteção de tais bens jurídicos e direitos fundamentais a ponto de torna-lo vulnerável, sob pena de violar o **núcleo normativo mínimo protetivo da vida e da dignidade da pessoa humana** estabelecido na ordem constitucional da CF/1988 pelo poder constituinte originário. (Curso de Direito Ambiental. Op. cit., p. 655).



Em suma, algumas cláusulas da nossa Constituição são contramajoritárias, isto é, a própria Constituição impede com que o legislador, mesmo pela maioria, as modifique, como é o caso das cláusulas pétreas ou direitos fundamentais (de concepção pós-positivista). Ou seja, não podem ser alteradas por impulsos revisionistas do legislador. Assim, tanto quando o tema se qualificar como alterações de supressão ou de diminuição, pelo legislativo, de cláusulas pétreas ou de direitos fundamentais de todos, não se expõem a avaliações meramente discricionárias da administração, e o poder judiciário, quando instado, age no seu estrito dever de reafirmar o texto constitucional.

Destaca-se, não há interferência indevida do judiciário, mas, ao revés, trata-se da segurança de que o Poder Público assegure a natural evolução humana sempre para melhor e aponte o caminho que foi estabelecido pelo próprio legislador constituinte. A valorização do próprio poder legislativo constituinte.

Nessa linha, conforme destacado, impede-se retrocessos sociais, ambientais, econômicos e institucionais, observando-se o processo evolutivo da humanidade, de acordo com geração de direitos. Além disso, também não há que se falar em traslado ideológico em tais decisões quando o Poder Judiciário aponta o caminho a ser seguido pelos demais poderes do Estado brasileiro para assegurar o bem-estar e plenitude do desenvolvimento de todos seus cidadãos.

VII.c) Legislação que Descumpre Gestão Política Ambiental - Déficit de Proteção Ambiental – Recursos Naturais Finitos

É cediço que atualmente nosso Estado de Rondônia vem sendo surpreendido com diversas investidas legislativas contra Unidades de Conservação, que buscam reduzir ou extinguir Unidades de Conservação, objetos de inúmeras Ações Diretas de Inconstitucionalidades que permeiam o este Tribunal.

Ressalto, ainda, as já citadas **ADI n. 0800913-33.2018.822.0000 e 0800922-58.2019.8.22.0000**, recentemente julgadas nesta Corte, a primeira declarou a inconstitucionalidade de diversos decretos legislativos e lei estadual que buscavam atender interesses inteiramente econômicos, a segunda declarou a inconstitucionalidade da Lei n. 999/2018, que extinguiu 11 Unidades de Conservação Ecológica no Estado de Rondônia, também sem estudos técnicos e para atender interesses econômicos.

Além disso, é sabido que poucos dias após a entrada em vigor da Lei Complementar n. 1.089, de 20 de maio de 2021, a Assembleia Legislativa apresentou, por iniciativa de Deputado Estadual, o Projeto de Lei Complementar (PLC) n. 104, de 25 de maio de 2021, para revogar os arts. 3º e 4º da Lei Complementar n. 1.089/2021 e, assim, mais uma vez extinguir o Parque Estadual Ilha das Flores, localizado no município de Alta Floresta D'Oeste.

Da mesma forma, a Lei Complementar n. 1.095/2021 modifica a Lei Complementar n. 1.089/2021 para reduzir a área da Reserva de Desenvolvimento Sustentável Limoeiro, no Município de São Francisco do Guaporé, decorre de Projeto apresentado pela Casa de Leis em 25 de maio de 2021, poucos dias após a entrada em vigor da lei alterada.



Note-se que há um déficit de proteção ambiental, que pode ser melhorado caso sejam implantadas ações efetivas para coibir as invasões na RESEX Jaci-Paraná e no Parque de Guajará-Mirim, notadamente considerando que a criação proveio de estudos técnico-científicos, sendo apontado pela equipe técnica da SEDAM a crescente pressão sobre as florestas nativas, bem como que outras áreas não asseguram, de forma efetiva, o mesmo patamar de proteção ambiental, notadamente pelas peculiaridades da fauna, flora e localização da RESEX e Parque, que constituem no Estado de Rondônia uma das regiões ambientais mais relevantes e sensíveis ambientalmente, na medida em que compõem um importante corredor ecológico entre diversas Unidades de Conservação e Terras Indígenas (ID. 12416766; ID. 12319715 – a partir da p. 154; ID. 12319715 – a partir da p. 160).

Registre-se que o Tribunal de Contas do Estado, órgão auxiliar do Poder Legislativo (art. 48 da Constituição Estadual), no Processo n. 03099/2013-TCE-RO, realizou auditoria e inspeção em Unidades de Conservação do Bioma Amazônia (a parte de acordo de Cooperação Técnica celebrado com o TCU), e proferiu a decisão n. 235/2013 – PLENO, na qual, além de expedir recomendações (não vinculantes), impôs DETERMINAÇÕES, a fim de que o gestor, em suma, elabore plano de ação e adote políticas de valorização das UCs, objetivando a conservação e preservação de seu patrimônio natural, bem como estruture órgão de fiscalização e acompanhamento, inclusive com a contratação de servidores para atender às necessidades das Unidades de Conservação. A decisão foi confirmada pelo Acórdão APL-TC 00505/17, para garantir a gestão da política ambiental das Unidades de Conservação do Estado:

EMENTA: AUDITORIA E INSPEÇÃO. AUDITORIA COORDENADA EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DO BIOMA AMAZÔNIA. SECRETARIA DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO AMBIENTAL. DECISÃO N. 235/2013-PLENO. DETERMINAÇÕES.

1. Monitoramento da Auditoria Operacional Coordenada, cumprimento do acordo de Cooperação Técnica que entre si celebraram o Tribunal de Contas da União e o Tribunal de Contas do Estado de Rondônia com a finalidade de avaliar a gestão da política ambiental das áreas protegidas na Amazônia.

2. Cumprimento parcial das determinações e recomendações, proferidas por meio da Decisão n. 235/2013-Pleno, por parte da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Ambiental.

3. Apresentação de proposta de Resolução visando instituir Certificado de Qualidade em Gestão em Unidades de Conservação Ambiental aos Jurisdicionados e servidores públicos, como reconhecimento e estímulo de boas práticas de gestão.

4. Arquivamento dos autos em razão de que as ações visando reduzir danos às Unidades de Conservação (UCs), no Estado de Rondônia constituirão objeto de análise e acompanhamento em processo de monitoramento.

Ademais, há outras decisões da Corte de Contas impondo determinações acerca da execução de ações de fiscalização e combate a ilegalidades ocorridas nas UCs: Processo n. 3625/2018-TCE-RO; Processo



n. 3624/2018-TCE-RO; Processo n. 01835/2019-TCE-RO. Merece destaque este último, no qual, recentemente, verificou-se a necessidade de avaliação e monitoramento da gestão da política ambiental nas áreas protegidas na Amazônia permitindo a elaboração de diagnóstico sistêmico (acórdão APL-TC 00083/20).

É sabido que as determinações das Cortes de Contas são marcadas por força coercitiva, que retira do agente destinatário qualquer juízo de conveniência ou oportunidade, obrigando-o ao pronto cumprimento do comando, sob pena de responsabilização. É o que ocorre quando incidem sobre o suporte fático as normas contidas nos artigos 49 da Constituição Estadual e 42 da Lei Complementar n. 154/1996 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia), cujos regramentos pautaram as determinações da Corte de Contas. Neste sentido, é o entendimento já pacificado do STJ:

STJ - ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ART. 6º, § 3º, DA LEI Nº 12.016/09. EXEGESE. AGENTE PÚBLICO QUE ATUA APENAS COMO EXECUTOR MATERIAL DE DECISÃO IMPOSITIVA DE TRIBUNAL DE CONTAS. ILEGITIMIDADE PARA FIGURAR COMO AUTORIDADE COATORA EM MANDADO DE SEGURANÇA. [...]

2. Diversas, porém, são as determinações dos Tribunais de Contas, porquanto marcadas por força coercitiva tal que retira do agente destinatário qualquer juízo de conveniência ou oportunidade, obrigando-o ao pronto cumprimento do comando, sob pena de responsabilização. Nessa hipótese, o ato administrativo assim produzido resultará do chamado poder vinculado e a impetração deverá voltar-se não contra o mero agente executor, mas contra aquele "do qual emane a ordem para a sua prática". [...] (RMS 37.657/PE, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 01/10/2015, DJe 09/10/2015).

Como se observa, a declaração de inconstitucionalidade da Lei em testilha não significa, em absoluto, qualquer ingerência indevida do Poder Judiciário em política pública, pois o próprio órgão auxiliar do Poder Legislativo impõe a necessidade de observância de uma política socioambiental, com uma gestão voltada para fomentar a política ambiental das áreas protegidas na Amazônia, de forma que não há como considerar constitucional a Lei, que representa a redução dessa proteção.

Ademais, o descumprimento dessas determinações indica a falta de compromisso do legislador com política pública de gestão socioambiental.

Nessa perspectiva, o atual quadro mostra que não há comprazimento de o legislativo criar Unidades de Conservação no Estado de Rondônia. Ao revés, há vontade de extingui-las. As Unidades reduzida/inviabilizada contam com biodiversidade importantíssima para manter um mínimo existencial ecológico, de forma que, ao se permitir a extinção de uma unidade em bioma tão importante como a Amazônia, há um inegável retrocesso ambiental.

Da mesma forma, não há atendimento ao princípio do desenvolvimento sustentável, mas, ao revés, a simples prevalência de interesses econômicos de uma minoria que está a impedir o Poder Público de exercer seu dever imposto pela Constituição e pelas leis, de criar e implantar Unidades de Conservação, e, assim, obstaculizar o direito fundamental, indisponível e imprescritível de todos – presentes e futuras gerações – de usufruir de um meio ambiente equilibrado.



Em suma, há uma clara intenção de atender interesses políticos, de uma maioria ocasional, em detrimento do direito fundamental envolvido (meio ambiente equilibrado), desconsiderando o tamanho potencial hídrico, florístico e fauna das Unidades, além das famílias de seringueiros que tradicionalmente ocupam o local (RESEX), bem como os interesses dos indígenas, tipicamente nômades, utilizando-se da área da UC para busca de alimentos para si ou para seus animais.

VIII) CONCLUSÃO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. NECESSIDADE DE GOVERNANÇA ESTRATÉGICA AMBIENTAL

Com esses fundamentos, os apontados dispositivos da Lei em exame tratam da redução incrivelmente substancial e inviabilização das áreas de duas das principais Unidades de Conservação do Estado de Rondônia, a Reserva Extrativista Jaci-Paraná e do Parque Estadual de Guajará-Mirim, possibilitando, ainda, a regularização ambiental àqueles que tenham invadido as áreas das respectivas UC, o que afronta o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, cujo o texto constitucional impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações, direito fundamental, difuso e imprescritível (art. 225, CF/88 e arts. 218, 219, incs. I a V, e 221, inc. III, todos da CE).

Caracteriza-se a inconstitucionalidade formal, pois:

a) não foram realizados estudos técnicos e científicos com a dimensão e publicidade necessárias, comprometendo os critérios técnicos, científicos, socioeconômicos e investimentos multimilionários que justificaram a criação das UCs, além de trazer uma “pseudocompensação”, em extensão e valor ambiental substancialmente inferior, que não assegura, de forma efetiva, o mesmo patamar de proteção ambiental do bioma amazônico envolvido e em momento de emergência climática, tudo para justificar omissão do dever de proteção do próprio Poder Público (Vide parecer ID. 12319715 – p.154 e seguintes);

b) não foi realizada consulta prévia, livre e informada às comunidades, direta ou indiretamente, atingidas, de forma que não foi assegurado o debate com a sociedade civil organizada e populações tradicionais, que pudessem ao menos subsidiar, ainda que aparentemente, a necessidade de mudança na legislação para a desafetação das unidades.

Em relação à inconstitucionalidade material, por sua vez, verifica-se sua caracterização pelo seguinte:

a) violação ao princípio da vedação ao retrocesso ambiental ou ecológico e vedação de proteção insuficiente, visto que as áreas desafetadas estão em uma das regiões mais relevantes e sensíveis do bioma amazônico, que faz parte de um zoneamento já pensado para um desenvolvimento socioeconômico sustentável, de forma que a desafetação chancela ilegalidades causadas pela omissão/ineficiência do dever de proteção e de preservação do meio ambiente equilibrado, atendendo interesses individuais e políticos em detrimento das presentes e futuras gerações, que sofrem com um sistema climático à beira do colapso, deixando de fornecer o mínimo existencial ecológico;



b) da mesma forma, violação aos princípios da prevenção e da precaução, visto que a atuação normativa estadual flexibilizadora causa dano ao meio ambiente equilibrado e não prioriza a obrigação de preservar suas UCs, permitindo uma utilização que compromete a integridade dos atributos que justificaram as áreas protegidas e prejudica a subsistência das populações tradicionais das áreas e preservação da floresta amazônica brasileira, atingindo patrimônio do Estado indispensável à proteção do meio ambiente e especialmente de determinados ecossistemas, em inobservância de uma política pública de gestão socioambiental;

Dessa forma, inexorável a conclusão pela inconstitucionalidade dos dispositivos em exame, além de impor-se ao Poder Público a necessidade de elaborar plano de ação e adotar políticas de valorização das UCs, estruturando órgãos de fiscalização e acompanhamento que possam impedir invasões e dar cumprimento eficaz às determinações de desocupação que tramitam há mais de uma década, tudo com o objetivo de preservar seu patrimônio natural, tão essencial ao bioma amazônico.

Posto isso, com as vênias indispensáveis, apresento voto para JULGAR TOTALMENTE PROCEDENTE a Ação Direta de Inconstitucionalidade, devendo, por consequência, afastar os efeitos do art. 1º, caput e §§1º e 2º, art. 2º, caput, e §§1º e 2º, art. 15, caput e parágrafo único, art. 17, caput e seus incisos, e Anexos I, II, V, VII e VIII, todos da Lei Complementar Estadual n. 1.089, de 20 de maio de 2021, com efeito *ex tunc*

^

Em tempo: necessário ao poder público (em todas as esferas) a adoção de medidas estruturantes, a fim serem implementadas as ações elencadas nas decisões proferidas pelo TCE (Item VII.c supra), elaborando-se plano de ação na forma da Constituição Federal e Constituição Estadual, bem como Lei Federal n. 9.985/2000 e Lei Estadual n. 1.144/2002, com a efetiva valorização das UCs, objetivando a conservação e preservação de patrimônio natural, além de estruturar órgão(s) de fiscalização e acompanhamento, tudo para viabilizar a execução de ações de fiscalização e combate a ilegalidades ocorridas nas Unidades de Conservação.

É como o voto.

DESEMBARGADOR RADUAN MIGUEL FILHO

Senhor Presidente, quero parabenizar o Des. José Jorge pelo brilhantismo com que conduziu uma matéria tão importante como essa colocada em votação.

Percebe-se que o desembargador José Jorge, com bastante maestria, soube explorar todo o assunto, isso somente enriquece a jurisprudência do nosso tribunal, assim acompanho integralmente o voto do relator.

DESEMBARGADOR DANIEL RIBEIRO LAGOS

Peço paciência dos eminentes pares para cumprimentar o eminente relator pelo voto exemplar prolatado e dizer que os dois fundamentos, que a jurisprudência dessa corte tem se firmado, uma é desestimular a tal da teoria do fato



consumado. Agride-se a norma, a proteção, para depois em nome do politicamente conveniente, regularizar reduzindo a proteção que o meio ambiente necessita.

E o segundo ponto que eu queria destacar é com relação à justificação econômica, na prática se tem verificado essas ocupações clandestinas, essas ocupações à margem da lei não são eficientes, não trazem consigo o investimento tecnológico de apoio técnico, de eficiência, de eficácia. Nós temos batido sucessivos recordes de produção tanto no setor agrícola quanto no da pecuária, não graças a ação ilícita, mas graças a evolução das técnicas de plantio e de pastoreio no nosso Estado, e isso pode ser feito de forma a não violar garantias nem normas.

Portanto, com esses fundamentos, peço vênias para acompanhar integralmente o eminente relator.

DESEMBARGADOR GILBERTO BARBOSA

Senhor Presidente, eminentes pares, recebi como de costume os votos com antecedência, em que pese alentados, analisei a cada um deles com a preocupação e o cuidado que se fazia necessário.

Com segurança, sinto-me tranquilo para acompanhar, com as vênias aos que pensam o contrário, o voto proferido pelo eminente relator no que diz respeito ao reconhecimento da inconstitucionalidade formal e material.

Esses sem maiores locupletações, até porque pelos que me antecederam com muita exuberância, já ficou delineado a mais não poder a inconstitucionalidade como sugerida nos termos da inicial.

DESEMBARGADOR VALDECI CASTELLAR CITON

Senhor Presidente, também acompanho o relator.

DESEMBARGADOR HIRAM SOUZA MARQUES

Também acompanho o eminente relator.

DESEMBARGADOR OSNY CLARO DE OLIVEIRA JUNIOR

Acompanho o relator.

DESEMBARGADOR KIYOCHI MORI

Acompanho o relator.



PROPOSTA DA APLICAÇÃO DE MEDIDAS DE EFETIVA PROTEÇÃO AMBIENTAL
APRESENTADA PELO DESEMBARGADOR MARCOS ALAOR DINIZ GRANGEIA

DESEMBARGADOR JOSÉ JORGE RIBEIRO DA LUZ

Muito bem, senhor Presidente, primeiro eu quero pedir desculpa a todos os desembargadores por somente ter disponibilizado na sexta-feira esse voto, é que, até sexta-feira de manhã, eu estava a decidir pedidos feitos, quer pelas partes, quer pela Assembleia, quer pelos pretensos *amicus*, pretensas partes que pretendiam entrar com um processo com *amicus curi*, o que, em razão dessas decisões, ainda não se podia ter certeza que seria julgado nesta sessão, por esse motivo que somente disponibilizei e conclui na sexta-feira pela manhã.

Penso que, por primeiro, essas medidas não foram objetos da pretensão do autor, do Ministério Público, portanto não faziam parte do contraditório.

Segundo, acolhendo-se essas medidas, estar-se-ia julgando *ultrapetita*, o que não é possível neste momento. Por terceiro, as medidas propostas pelo desembargador Marcos Alaor, a toda evidência, muito inteligentes, como sói acontece em suas manifestações, mas que já são, a meu ver, com a devida vênia, atividades do Ministério Público, podendo e devendo inclusive tomar todas essas medidas independentemente de determinação em um voto do Poder Judiciário.

É assim que penso, Senhor Presidente.

DESEMBARGADOR JOSÉ ANTONIO ROBLES

De acordo com o relator.

DESEMBARGADOR OSNY CLARO DE OLIVEIRA JUNIOR

Peço vênia ao Des. Marcos Alaor Diniz Grangeia, mas obtendo a informação de que primeiro não consta do pedido expresso feito na inicial, eu me vejo forçado, embora reconhecendo a relevância, até porque tive uma experiência quase parecida com essa na 3ª Vara Cível, quando concedi uma liminar há 20 anos para a desocupação de uma área chacareira, hoje área chacareira em Porto Velho, nunca consegui cumprir, não por inércia minha, mas o Poder Público não ofereceu auxílio. Cheguei a enviar ofício ao governador, vários governadores e nenhum se propôs em ajudar em nada para cumprir a medida judicial.

Então sou muito sensível a essa medida do Des. Marcos Alaor, mas, na hipótese dos autos, peço vênia para acompanhar o relator na exata medida em que ele decidiu essa causa.

DESEMBARGADOR MARCOS ALAOR DINIZ GRANGEIA



Presidente, apenas para esclarecimento.

Medida estruturante não depende de contraditório, nunca dependeu e não vai depender.

Medidas estruturantes são medidas que o Judiciário toma para fazer cumprir a sua determinação, nós sabemos que este processo irá ao Supremo Tribunal Federal, ao STJ, e, até que isso seja analisado lá, mais anos se passarão sem que nada se faça. É isso, presidente.

DECLARAÇÃO DE VOTO

DESEMBARGADOR TORRES FERREIRA

Trata-se de Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pelo Procurador-Geral de Justiça em face dos arts. 1º, *caput*, e seus parágrafos 1º e 2º; 2º, *caput*, e seus parágrafos 1º e 2º; 15, *caput*, e seu parágrafo único; 17, *caput* e seus incisos, bem como dos Anexos I, II, V, VI, VII e VIII, todos da Lei Complementar Estadual n. 1.089, de 20 de maio de 2021 (DIOF Edição Suplementar n. 104.2, de 20 de maio de 2021).

Em sede de declaração de voto, os desembargadores Marcos Alaor Diniz Grangeia e Miguel Monico Neto propuseram a adoção de medidas estruturantes para determinar que o Estado de Rondônia promova medidas enérgicas tendentes a conferir a efetiva proteção das Unidades de Conservação em comento, pois só assim se dará prevalência e plena eficácia ao comando constitucional que impõe a todos o dever de defesa e preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da CF/1988), tendo em vista a prova de que referidas áreas encontram-se invadidas.

Analisando a situação com o cuidado que a matéria exige, peço vênias ao relator e aos que o acompanharam para votar no sentido de encampar as proposições feitas nas duas declarações de voto, na sua integralidade, pois entendo que estas fazem parte da atuação do Poder Judiciário, não para criar ativismos, mas para preservar direitos elevadíssimos e indisponíveis.

A esse respeito, peço licença para transcrever trecho da obra *Processo Ambiental: Características da Tutela Específica e Temas Essenciais, Coleção Direito e Justiça Social, volume 9, Carlos Alberto Lunelli e Jeferson Dytz Marin, pp. 117-119, Editora de Furg, 2019*, que traz importantes e pertinentes ponderações justamente sobre a efetividade das decisões envolvendo o meio ambiente:

Enquanto a consciência ambiental não completar o seu desenvolvimento e se disseminar no pensamento da população, enquanto o Estado de Direito Ambiental não se tornar uma realidade mundial – já que se vive em uma era onde o Estado passou a ser o guardião do lucro e da competitividade e as autoridades públicas em geral transformaram-se nos sacerdotes da ordem estabelecida - vai cumprir ao Poder Judiciário, desenvolver postura ativa dentro da moldura constitucional em que estiver inserto, o que quer dizer que os magistrados devem se libertar do princípio da inércia da jurisdição e galopar em busca do mais puro ativismo judicial, sempre com o desejo de preservar e/ou recuperar o meio ambiente.



A função do juiz para alcançar a proteção real ao meio ambiente é, de acordo com Plauto Faraco de Azevedo (1998, p. 291), a de não admitir que os princípios constitucionais se tornem parte de um discurso retórico-ornamental. Deve buscar efetivá-los, tornando-os "law in action", tendo em vista que o interesse que a norma protege é a própria vida. Não deve perturbá-lo a circunstância de que frequentemente ver-se-á face a situações em que existe verdadeiro conflito de interesses públicos, caso em que deverá avaliar os interesses em questão, optando pelo que melhor atenda os interesses da coletividade. Para bem decidir, carecerá não só de conhecimentos atualizados de cunho dogmáticos, visualizados em perspectiva crítica, como daqueles provenientes de outros ramos do conhecimento, pertinentes ao caso.

Ou seja, com o crescimento em progressão geométrica dos casos em matéria ambiental que chegam à apreciação do Poder Judiciário, o "bom juiz" será aquele que melhor aplicar os conhecimentos da ciência jurídica ao caso concreto, mas sempre buscando a aplicação conjunta com matérias interdisciplinares correlatas, sob pena de decidir com a visão eminentemente biológica do meio ambiente, sem se preocupar com o anseio máximo descrito na Constituição Federal de 1988.

Ademais, a atividade do Poder Judiciário não se exaure na simples e comum subsunção da lei aos fatos, o que pode levar aos excessos e surpresas da lógica formal aplicada ao direito. O processo hermenêutico sofre decisiva influência da idéia prévia que o intérprete tenha do direito, da vida e dos interesses em questão. Há que ter o juiz em conta a atuação das ideologias, já que, conforme Ruy Rosado de Aguiar Júnior (1989, p. 18), ao julgar, o juiz sofre como qualquer pessoa a atuação de fatores múltiplos, de ordem emocional, psíquica, circunstancial, como também sente o efeito de suas convicções ideológicas, justamente por isso precisa ter lucidez suficiente que lhe permita identificar, analisar e criticar as circunstâncias que o acometem, inclusive para se policiarem, pois do contrário seria um ingênuo, influenciado por fatores que ele mesmo desconhece, mas que certamente existem e são eficazes.

A situação atual impõe o surgimento do juiz ideologicamente comprometido com a salvaguarda da Natureza. Ideologia em função da qual se preserva, entre outras coisas, a possibilidade de existência das gerações futuras. Esse comprometimento ideológico funda-se na assimilação do valor "meio ambiente" como invariável para o futuro, mas ameaçado em sua dimensão física pelo presente. Neste ponto, as concepções axiológica e normativa coincidem, como se pode ver pelo artigo 225, da Constituição Federal (SILVA, 2002, p. 62-63). "A Constituição jurídica está condicionada pela realidade histórica. Ela não pode ser separada da realidade concreta de seu tempo (HESSE < 1991, p. 24)".

O ato judicial, principalmente em matéria ambiental, insurgirá com uma judicosa hermenêutica constitucional, onde sejam ponderados valores constitucionais, ponderação que, em elevado número de situações, pode ocorrer entre o direito à propriedade privada e o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Todavia, como ensina Luís Roberto Barroso (2011, pp. 43-44), essa ponderação não se deve desenvolver a partir do pressuposto da neutralidade e seu complemento, a imparcialidade, pois esses pressupostos desafiam a realidade e não se aplicam, de jeito nenhum, em matéria ambiental, onde a proteção do meio ambiente se sobrepõe a quaisquer outros interesses, principalmente se forem privados. Aludido autor (BARROSO, 2011, p. 47), em lúcida observação, assim vaticina:



A neutralidade, entendida como um distanciamento absoluto da questão a ser apreciada, pressupõe um operador jurídico isento não somente das complexidades da subjetividade pessoal, mas também das influências sociais. Isto é: sem história, sem memória, sem desejos. Uma ficção.

Em conclusão acerca da interpretação da norma ambiental, Plauto Faraco de Azevedo (1998, p. 295) diz que ela tem que pautar pela hermenêutica material, capaz de evidenciar e acomodar os interesses em questão, desfazendo o jogo ideológico, de modo a prevalecer, em última instância, o direito fundamental da pessoa humana ao ambiente ecologicamente equilibrado, condição de sua vida histórico-cultural e de sua mesma sobrevivência.

Dessa forma, embora este julgador não seja contra o desenvolvimento sustentável, é certo que o meio ambiente não pode ser vilipendiado pelo homem, esgotando-se os recursos naturais colocados à sua disposição. Ao contrário, deve ser preservado com todas as forças, a bem das gerações futuras.

Para tanto, dada a relevância da questão, deve o julgador, notadamente os que integram a Amazônia Legal, voltar seus esforços à construção e efetiva realização de mecanismos capazes de gerar a efetividade a respeito do que foi decidido, buscando-se a indispensável proteção do meio ambiente.

Em face do exposto, acompanho, neste ponto, a divergência inaugurada pelo eminente Des. Marcos Alaor Diniz Grangeia.

É como voto.

DESEMBARGADOR ÁLVARO KALIX FERRO

Senhor Presidente, eminentes pares, li atentamente o voto do Des. Marcos Alaor Diniz Grangeia, e vejo que não há incompatibilidade com o resultado da ação em que se está declarando a inconstitucionalidade de uma lei própria, dos dispositivos de uma lei e outra por arraste, promoção de medidas, tanto pelo Poder Executivo como pelo Ministério Público.

Então, acompanho a divergência proposta pelo Des. Marcos Alaor.

DESEMBARGADOR MIGUEL MONICO NETO

Presidente, permita-me fazer uma ponderação aqui, é que nós já temos decisão deste tribunal, de 2019, determinando que inexistem indenizações derivadas da posse nesse caso e que não foram cumpridas, a isso estou me referindo.

Temos decisão em ação civil pública também determinando e não foram cumpridas.

Há ações das Câmaras Especiais que não foram cumpridas, então é esse ponto que quero deixar claro.



JUIZ JORGE LUIZ DOS SANTOS LEAL

Acompanho o relator.

JUIZ JORGE LUIZ DE MOURA GURGEL DO AMARAL

Li com antecedência os votos e as propostas das declarações de voto tanto do Des. Marcos Alaor Diniz Grangeia quanto do Des. Miguel Monico e também acompanho integralmente a proposta das medidas estruturantes.

DESEMBARGADOR ROOSEVELT QUEIROZ COSTA

Presidente, o eminente relator bem justificou uma certa incompatibilidade, primeiro que não faz parte do pedido, nós ofenderíamos aí o princípio da proibição da não surpresa, veja bem, isso não fez parte do contraditório, logo ofende o princípio do devido processo legal, um princípio maior e que abarca tantos outros princípios.

Ademais, a proposta do Des. Marcos Alaor é que diz que se cumpra imediatamente, as coisas no poder público não deve acontecer de inopino assim, realmente nós precisamos ter cautela com determinadas ordens judiciais, sabemos das dificuldades e alvo como já foi citado aí ser possível, isso no âmbito administrativo, Ministério Público junto com o Executivo tomar alguma providência, uma medida mais, fazer parte de uma decisão judicial imperativa, que não faz parte do pedido, realmente acho um tanto grave.

Enfim, peço vênua, mas fico com o voto do relator.

DESEMBARGADOR SANSÃO SALDANHA

Senhor Presidente e desembargador Marcos Alaor.

O que eu vejo aqui é uma situação extraordinária, nós temos as três funções que são bem definidas, ou seja, cabe ao Poder Executivo aplicar a lei voluntariamente, o Legislativo executá-la e o Poder Judiciário resolver os conflitos que surgem na aplicação da lei.

Então, cabe ao Judiciário a interpretação da lei quando vierem lhe perguntar como que se deve aplicar essa norma. É bem verdade que essas funções que são as básicas no seu entorno têm se evoluído bastante, então nós vivemos em uma quadra em que o Poder Executivo, Legislativo e Judiciário atuam no sentido de bem conduzir a sociedade.

O meio ambiente hoje faz parte de um fator relevante para a sociedade, está se vendo que um dos poderes não está, pelo que se pode desenhar, andando conforme determinam os limites da constituição, que é preservar esses lugares, esse meio ambiente, a fim de que se tenha uma vida melhor, uma vida mais agradável, uma sobrevivência mais apropriada.



Determinar que o Executivo pratique algumas ações, tome algumas atitudes, sem ouvi-lo antes, parece-me que estaríamos sendo extraordinários demais, estaríamos saindo do extraordinário demais.

Caberia a um órgão que está conosco aqui presente, que é o Ministério Público, tomar essa iniciativa, nós poderíamos, por se tratar de poder, pressentindo essa situação de descumprimento da ordem judicial, oficiar ao Ministério Público, a fim de que adote as providências apropriadas, a fim de que sigam esse caminho ou cumpra essas determinações anteriores, mas a partir do Poder Judiciário essa determinação, nós ficaríamos presos a uma situação que depois nos não teremos como superá-las. Se o estado resolver não cumprir, nós não temos instrumento algum para forçá-lo, e não cabe ao Poder Judiciário decidir algo que não seja cumprido.

Então, temos que solicitar para o órgão que pode iniciar uma ação contra os gestores públicos, contra os agentes públicos, a fim de cumprir essas determinações que farão bem enorme para a sociedade.

De forma que o momento para se tomar essa providência poderia ficar limitado apenas a oficiar ao Ministério Público, a fim de que promova um procedimento, uma ação, no sentido de obrigar o agente público apropriado cumprir essas determinações que são relevantes, isso não podemos negar, são relevantíssimas essas necessidades e precisam que sejam cumpridas, para que se mantenha um equilíbrio dentro da sociedade e atinja-se aquilo que nós nos destinamos, que é administrar o interesse público para bem-estar de todos, seja ele social, seja ele individual.

De forma que acompanho o relator, não incluindo essa determinação ao Estado de Rondônia, por esses motivos, pedindo vênua ao desembargador Marcos Alaor Diniz Grangeia, que se presente que a ideia é importante, é inovadora e bem verdade, mas acompanho o voto do relator.

DESEMBARGADOR RADUAN MIGUEL FILHO

Senhor presidente, da mesma forma que o desembargador Sansão Saldanha, prefiro a simplicidade das determinações e o rito da ação civil pública proposta pelo desembargador-relator, embora que demonstre até uma linha progressista mas eu penso que aquelas determinações não se coadunam tão bem com o rito empreendido nesse tipo de ação, por isso acompanho o relator.

DESEMBARGADOR MIGUEL MONICO NETO

Senhor Presidente, quero anotar mais uma coisa, desde 1985, a Lei de Ação Civil Pública propõe que independentemente de requerimento do autor, o juiz poderá determinar que se cumpra as suas decisões judiciais, ainda que não tenham transitado em julgado - artigo 11.

DESEMBARGADOR DANIEL RIBEIRO LAGOS



Senhor Presidente, dada a complexidade de uma ordem dessa natureza e da estrutura que demanda, acredito ser prudente que, dependente do trânsito em julgado, comunicar o Ministério Público, e esse propor a medida de uma forma mais clara, mais efetiva, na dimensão que a situação reclama.

Então, com esses argumentos e fundamentos, acompanho o eminente relator.

DESEMBARGADOR GILBERTO BARBOSA

Senhor presidente, eminentes pares, desde a leitura do judicioso voto feito pelo desembargador Alaor Diniz Grangeia, que estou aqui a refletir, pensar sobre a proposta por ele feita.

Em que pese a densidade do voto por ele ofertado, e as ponderações, fortes ponderações feitas pelo eminente desembargador Miguel Monico Neto, quer me parecer, quer me parecer não, é realidade, que estamos aqui em sítio de ação de inconstitucionalidade e cabe-nos por hora manifestação sobre a adequação do regramento posto para análise aos contornos da constituição da República.

Em que pese, com as vênias dos que pensam ao contrário, notadamente desembargador Alaor Diniz Grangeia, a gravidade da afronta posta ao meio ambiente, é aqui neste sítio não é o foro adequado para que se determine a grave providência sugerida ou proposta pelo eminente desembargador Alaor.

Por essas razões, apenas e tão somente por essas razões, é que peço vênias para acompanhar o pensamento do eminente relator, em que pese, repiso, a gravidade que se coloca da ofensa ao meio ambiente, e com as vênias necessárias ao eminente desembargador Miguel Monico Neto, não se aplica aqui, nem por analogia, os citados dispositivos da ação civil pública.

DESEMBARGADOR VALDECI CASTELLAR CITON

Acompanho o desembargador Marcos Alaor Diniz Grangeia com acréscimos trazidos desembargador Miguel Monico Neto.

DESEMBARGADOR HIRAM SOUZA MARQUES

Eu também anuo a encampação das medidas estruturantes.

DESEMBARGADOR KIYOCHI MORI

Acompanho o relator.

DESEMBARGADOR JOSÉ JORGE RIBEIRO DA LUZ



Senhor Presidente, senhores desembargadores, obrigado por me deixarem concluir o voto, uma vez então reconhecida a inconstitucionalidade dos dispositivos ora questionados, eu concedo a decisão o efeito *ex tunc*, considerando-se ser essa primeira regra jurídica, mormente se considerando ser ela inconstitucional no seu nascedouro, além da desnecessidade e inviabilidade de modular os efeitos da decisão dessa corte ora tomada.

É assim a minha manifestação.

EMENTA

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Complementar Estadual n. 1.089/2021. Altera os limites da Reserva Extrativista de Jaci-Paraná e do Parque Estadual de Guajará-Mirim. Violação aos Princípio da Vedação ao retrocesso ambiental, precaução, prevenção, participação comunitária (consulta prévia, livre e informada), natureza pública da proteção ambiental, ubiquidade e solidariedade intergeracional. Inconstitucionalidade material.

1. É inconstitucional lei estadual que sem prévios estudos técnicos, desafeta significativa área de unidade de conservação, por violação aos princípios da precaução, prevenção e vedação ao retrocesso ambiental.

2. Pelo princípio da natureza pública (ou obrigatoriedade) da proteção do meio ambiente, que encontra fundamento no art. 225 da Constituição Federal, é dever irrenunciável do Poder Público promover a proteção ao meio ambiente, por ser bem difuso, indispensável à vida humana sadia, não se justificando a desafetação de unidade de conservação sob a justificativa da antropização e degradação.

3. A atuação política ou legislativa que visa interesses patrimoniais individuais ou categorizados em detrimento da proteção do meio ambiente, vulnerando este direito difuso, viola os princípios da ubiquidade e solidariedade intergeracional.

4. Declarada a inconstitucionalidade da lei com efeitos *ex tunc*.



RELATÓRIO

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, interposta pelo **Procurador-Geral de Justiça** em face da Lei em face dos arts. 1º, *caput*, e seus parágrafos 1º e 2º; 2º, *caput*, e seus parágrafos 1º e 2º; 15, *caput*, e seu parágrafo único; 17, *caput* e seus incisos, bem como dos Anexos I, II, V, VI, VII e VIII, todos da Lei Complementar estadual n. 1.089, de 20 de maio de 2021 (DIOF Edição Suplementar n. 104.2, de 20 de maio de 2021).

Narra o autor que a Lei Complementar Estadual n. 1.089/2021, decorrente de iniciativa do Governador do Estado, “Altera os limites da Reserva Extrativista Jaci-Paraná e do Parque Estadual de Guajará-Mirim e cria o Parque Estadual Ilha das Flores, o Parque Estadual Abaitará, a Reserva de Desenvolvimento Sustentável Bom Jardim, a Reserva de Desenvolvimento Sustentável Limoeiro e a Reserva de Fauna Pau D’Óleo”.

Sustenta que a Lei Complementar n. 1.089/2021:

a) reduz a área da Reserva Extrativista Jaci-Paraná, localizada nos Municípios de Porto Velho, Buritis e Nova Mamoré, criada pelo Decreto n. 7.335/1996 e alterada pela Lei n. 692/19961, de 191 mil para 22.487,818 hectares (art. 1º e Anexos I e II);

b) reduz a área do Parque Estadual de Guajará-Mirim, criado pelo Decreto n. 4.575/1990 e alterado pelas Leis n. 700/1996 e 1.146/2002, de 216 mil para 166.034,71 hectares (art. 2º e Anexos V a VIII);

c) como forma de compensação, cria os Parques Estaduais Ilha das Flores (arts. 3º e 4º) e Abaitará (arts. 5º e 6º), as Reservas de Desenvolvimento Sustentável Bom Jardim (arts. 7º e 8º) e Limoeiro (arts. 9º e 10) e a Reserva de Fauna Pau D’Óleo (arts. 11 e 12);

d) estabelece aos proprietários ou possuidores nas áreas desafetadas da Reserva Extrativista Jaci-Paraná e do Parque Estadual de Guajará-Mirim a regularização ambiental da propriedade ou posse (art. 15).

Aduz que na Mensagem n. 204/2020, que encaminhou o então Projeto de Lei Complementar n. 080/2020 ao Poder Legislativo, o Governador do Estado relata que a Reserva Extrativista Jaci-Paraná tem sido objeto de inúmeros conflitos fundiários, ocasionados, por ocupações ilegais “ocorridas em razão da dificuldade do Poder Público em implementar Políticas de Proteção Ambiental”, e que “existam cerca de 120 mil cabeças de gado no interior da Reserva, o que impossibilita a regeneração natural”, sendo que o projeto de lei busca solucionar ou minimizar os conflitos existentes na região.

Assevera que na referida mensagem, o Chefe do Poder Executivo argumenta que há área muito mais relevante para fins de preservação, e que a área incluída pela Lei n. 1.146/2002 encontra-se parcialmente ocupada por diversos grupos sociais, que desenvolvem “atividades incompatíveis com os objetivos da Unidade”, a exemplo da criação de gado, de modo que a desafetação de cerca de 152 mil hectares nas duas áreas busca viabilizar solução definitiva para esses conflitos socioambientais.

Sustenta que as organizações ambientais Ecoporé, Pacto das Águas, OPAN, Kanindé e SOS Amazônia se manifestaram contrárias ao Projeto de Lei, ante o risco de causar “consequências negativas para o desenvolvimento de Rondônia e



sua população”. Argumentaram, em relação ao povo indígena Karipunas, que a aprovação a diminuição da oferta de caça e ameaça às suas vidas, por acabar com a conexão da Terra Indígena com o Parque Estadual, promovendo o corte raso da floresta e o desenvolvimento de caos fundiário.

Afirma ainda que o Ministério Público expediu Recomendação Administrativa, data de 26/04/2021, na qual recomendou o veto integral ao Projeto de Lei Complementar, por inconstitucionalidade material.

Diz ainda que por meio dos Ofícios SEI n. 512 e 513/2021/GAB-PGJ, o Procurador-Geral de Justiça em exercício requisitou à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Ambiental e à Procuradoria-Geral do Estado o envio de cópia integral da fase interna de análise do respectivo Autógrafo de Lei (Projeto de Lei Complementar n. 080/2021), que subsidiou a sanção à Lei Complementar n. 1.089, de 20 de maio de 2021, no qual verificou-se que o Governador do Estado, por meio da Mensagem n. 122, por ele assinada no dia 20/05/2021 às 16h16, chegou a vetar integralmente o referido PLC, ao argumento de que as emendas parlamentares 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 pela Casa Legislativa reduziu expressamente o tamanho das unidades de conservação a serem criadas, desvirtuando o objetivo inicial de compensar as desafetações realizadas, de modo a evitar retrocessos na proteção do meio ambiente. Não obstante isso, o Projeto de Lei aprovado pela Casa de Leis foi curiosamente sancionado e publicado no mesmo dia 20/05/2021, às 22h08.

Por fim, pugna seja declarada a inconstitucionalidade material da norma questionada, haja vista a violação ao Direito ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado e aos Princípios de Proibição do Retrocesso Ambiental, Prevenção, Precaução, Ubiquidade e Equidade Intergeracional.

Postulou ainda, a concessão de medida cautelar com o fim de suspender a vigência da referida norma.

Em informações, o Poder Legislativo afirma que a alteração e a supressão de espaços territoriais especialmente protegidos estão submetidos a reserva de lei, que foi observada no caso analisado. Afirma que ocorreu a ampliação de áreas totais de espaços territoriais e seus componentes a serem protegidos, via supressão de parcela de área originária e compensação da parte suprimida com a nova área acrescida. Diz que na exposição de motivos é possível aferir que o Poder Executivo teve como objetivo precípuo a regularização jurídica de situações fáticas consolidadas no entorno desses espaços especialmente protegidos, assim o fazendo mediante a compensação de áreas e não só a supressão pura e simplesmente dita. Assevera que a SEDAM procedeu a realização de todos os estudos técnicos e consultas públicas exigidas pela legislação de regência até a chegada do Projeto de Lei na Casa Legislativa. Argumenta ainda, que o art. 22 da §§ 2º e 6º do SNUC exige consulta prévia apenas para a criação de novas unidades de conservação, razão pela qual não há esta exigência quanto a redução ou supressão. Aduz que há uma forte demanda das comunidades locais por reconhecimento de suas necessidades, já que, na atual situação, provavelmente, encontram-se privadas de acesso aos benefícios previstos por diversos programas sociais do governo, inclusive, nas áreas de educação, de saúde e agrária, entre outros. Por fim, pugna pela improcedência da ação direta de inconstitucionalidade (ID. 12614505).

O Procurador-Geral do Estado de Rondônia apresenta manifestação sustentando a inconstitucionalidade da norma impugnada, ante a violação aos princípios da prevenção, precaução, vedação de retrocesso ambiental, segurança jurídica



Em parecer, o douto Subprocurador-Geral de Justiça reitera os termos da inicial, postulando pelo reconhecimento da inconstitucionalidade da Lei Complementar n. 1.089/2021 e, por arrastamento, da Lei Complementar Estadual n. 1.096/2021, que alterou esta última (ID. 13075097).

Foram deferidos como *Amicus Curiae* a Associação dos Produtores Rurais Minas Novas – Asprumin e ainda Associação de Defesa Etnoambiental – Kanindé, Organização Dos Povos Indígenas da Região de Guajará-Mirim – Oro Wari, Ação Ecológica Ecoporé - Ecoporé, Associação SOS Amazônia – SOS Amazônia e Wwf-Brasil – Fundo Mundial Para A Natureza – Wwf-Brasil, sendo estas últimas de forma conjunta.

Foram indeferidos o pedido de ingresso como *amicus curiae* das Associações dos Produtores Rurais de Jacinópolis - ASPROJARPOLIS e Associações dos Produtores Associação de Produtores Rurais Terra Roxa (ID. 13281547 e 13647712).

O Partido dos Trabalhadores ajuizou a ADI n. 08027-45.2021.822.000, com identidade de pedido e causa de pedir, distribuído a minha relatoria por prevenção.

A ASPROJARPOLIS interpôs agravo interno da decisão que indeferiu seu ingresso como *amicus curiae* (ID. 13478398), pleiteando que o pedido fosse submetido ao Pleno deste Tribunal.

O Procurador-Geral de Justiça, bem como o Procurador-Geral do Estado, manifestaram-se pelo não conhecimento desse recurso, ante a irrecorribilidade da decisão que indefere o ingresso de *amicus curiae* e no mérito, pelo não provimento.

É o relatório.



VOTO

DESEMBARGADOR JOSÉ JORGE RIBEIRO DA LUZ

Do agravo interno

A agravante pleiteia a reforma da decisão que indeferiu o pedido de ingresso como *amicus curiae*.

Contudo, as decisões que indeferem o ingresso de *amicus curiae* são irrecorríveis, conforme expressa disposição do art. 7º, §2º, da Lei 9.868/1999. Confira-se:

§ 2º O relator, considerando a relevância da matéria e a representatividade dos postulantes, poderá, por **despacho irrecorrível**, admitir, observado o prazo fixado no parágrafo anterior, a manifestação de outros órgãos ou entidades. (destaquei)

Assim também dispõe o art. 138, *caput*, do Código de Processo Civil:

Art. 138. O juiz ou o relator, considerando a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia, poderá, **por decisão irrecorrível**, de ofício ou a requerimento das partes ou de quem pretenda manifestar-se, solicitar ou admitir a participação de pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada, com representatividade adequada, no prazo de 15 (quinze) dias de sua intimação

Disciplina ainda, o Regimento Interno deste Poder Judiciário:

Art. 123. O relator será o juiz preparador do feito até o julgamento, cabendo-lhe determinar as diligências, inclusive as instrutórias, necessárias ao julgamento dos recursos e das causas originárias, bem como:

[...]

III - **decidir** de ofício, a requerimento das partes ou de quem pretenda Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia manifestar-se, **a solicitação ou admissão da participação de *amicus curiae***;

[...]



Art. 345. Na ação direta de inconstitucionalidade de competência do Tribunal de Justiça, observar-se-ão, no que couber, a legislação específica aplicável ao Supremo Tribunal Federal e as normas constitucionais.

Em que pese o inconformismo da agravante, penso efetivamente ser irrecurável a decisão que indefere o pedido de ingresso na ação, na condição de *amicus curiae*.

E esse entendimento não é isolado no mundo jurídico. É remansosa a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no mesmo sentido. Senão, vejamos:

AGRAVOS INTERNOS. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. IRRECORRIBILIDADE DA DECISÃO QUE INDEFERE O PEDIDO DE INGRESSO NOS AUTOS NA CONDIÇÃO DE AMICUS CURIAE.

1. O Plenário desta CORTE, no julgamento da ADI 4.711 AgR (Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, DJ de 5/11/2019), reiterou a jurisprudência desta CORTE no sentido da irrecorribilidade da decisão que indefere o pedido de ingresso na condição de *amicus curiae*.

2. A diretriz vigora também relativamente a processos de índole subjetiva (RE 1017365 AgR, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 08/09/2020, DJe 24-09-2020),

3. Agravos internos não conhecidos.

(RE 1101937 AgR-sétimo, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 07/12/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-022 DIVULG 04-02-2021 PUBLIC 05-02-2021)

AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. IRRECORRIBILIDADE DA DECISÃO QUE INDEFERE O PEDIDO DE INGRESSO NOS AUTOS NA CONDIÇÃO DE AMICUS CURIAE.

1. O Plenário desta CORTE, no julgamento da ADI 4.711 AgR (Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, DJ de 5/11/2019), reiterou a jurisprudência desta CORTE no sentido da irrecorribilidade da decisão que indefere o pedido de ingresso na condição de *amicus curiae*.

2. Agravo interno não conhecido.

(ARE 1175650 AgR, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 27/03/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-089 DIVULG 14-04-2020 PUBLIC 15-04-2020)

Direito constitucional e processual civil. Agravo interno em Ação Direta de Inconstitucionalidade. Inadmissão de *amicus curiae*. Decisão irrecurável do Relator. Precedente da Corte. Agravo não conhecido.

1. É irrecurável a decisão do Relator que indefere o pedido de ingresso na condição de *amicus curiae*. Precedente: RE 602.584-AgR, Rel. Min. Marco Aurélio, Red. P/ acórdão Min. Luiz Fux, j. em 17.10.2018. 2. Agravo interno não conhecido (art. 21, § 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal).



(ADI 4711 AgR, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 05/11/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-260 DIVULG 27-11-2019 PUBLIC 28-11-2019)

Conforme se observa, inclusive com supedâneo na jurisprudência da Corte Suprema, é irrecurável a decisão do relator que denega o ingresso de terceiro na condição de *amicus curiae* em processo subjetivo. Portanto, não há como se conhecer do recurso ora em exame, máxime porque a possibilidade de impugnação de decisão negativa em controle subjetivo encontra óbice (i) na própria *ratio essendi* da participação do colaborador da Corte; e (ii) na vontade democrática exposta na legislação processual que disciplina a matéria (RE 602584).

Ante o exposto, não conheço do recurso.

Submeto aos demais e. pares.

Uma vez não conhecido do agravo interno, passo ao exame da medida cautelar.

Preliminarmente, verifico que o Procurador-Geral de Justiça tem legitimidade para mover a presente ação (inciso III do art. 88 da Constituição Estadual) e o Tribunal Pleno é o órgão deste Tribunal competente para o seu processamento e julgamento (art. 89 da Constituição Estadual e art. 109, inciso I, alínea “k”, do RITJ).

Após a distribuição e a conclusão para o exame da medida cautelar, em razão da relevância da matéria debatida e sua importância para a ordem social e segurança jurídica, adotei o rito estabelecido no art. 12 da Lei n. 9.868/1999.

A medida de cautela em Ação Direta de Inconstitucionalidade, constitui antecipação provisória da tutela jurisdicional, e deve ser submetida à apreciação da Corte, nos termos da Lei Federal n. 9.868/99, art. 10 ao 12, que pode converter sua apreciação em julgamento definitivo da ação, desde que a instrução esteja completa; e haja relevância tal que justifique a antecipação.

Na hipótese em testilha, além de todos esses pressupostos se encontrarem atendidos, pois o pedido de cautelar de urgência seguiu o rito intermediário previsto no art.12 da Lei n. 9.868/99, a instrução é suficiente para o exame acurado do pedido.

Ademais, conquanto se discuta a (in)exigibilidade e a (in)existência de estudos técnicos prévios à aprovação da lei, a questão posta em debate é essencialmente de direito, e sua relevância é abstraída na medida em que se trata de norma que reduziu significativamente áreas de proteção ambiental e possibilitou a regularização de áreas inseridas em unidades de conservação.

Assim, reconhecidos os pressupostos de admissibilidade desta ação, conheço do pedido e faço a conversão do julgamento da medida cautelar em julgamento de mérito, vez que presentes todos os elementos necessários e suficientes para tanto.

E essa possibilidade é contumaz nesta Corte. Veja-se, a respeito, as decisões:

Ação direta de inconstitucionalidade. Medida cautelar. Instrução. Conversão. Julgamento definitivo. Lei municipal. Sepultamento. Taxa. Doador de órgãos. Isenção. Ato normativo de autoria parlamentar. Chefe do Executivo. Matéria tributária. Reserva de iniciativa. Previsão. Ausência. Princípio da separação dos poderes preservado. Constitucionalidade declarada.



A alteração legislativa de iniciativa parlamentar que versa sobre isenção de despesas de sepultamento no cemitério municipal a pessoas que comprovem, por ato próprio ou de seus familiares, a doação de órgãos e tecidos corporais para fins de transplante médico no âmbito do município de Porto Velho, é constitucional, se não há reserva de iniciativa de projetos de lei versando sobre a matéria eminentemente tributária, na conformidade do art.61, § 1º, da Carta Federal, aplicável pela simetria aos Estados.

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, Processo nº 0800150-61.2020.8.22.0000, Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, Tribunal Pleno, Relator(a) do Acórdão: Desembargador Daniel Ribeiro Lagos, Data de julgamento: 06/07/2020.

Ação direta de inconstitucionalidade. Medida cautelar. Instrução. Conversão. Julgamento definitivo. Lei municipal. COSIP. Reajuste automático vinculado à UPF/RO. Alteração. Estudo técnico prévio e audiência pública. Ato normativo de autoria parlamentar. Matéria tributária. Chefe do executivo. Reserva de iniciativa não prevista. Princípio da separação dos poderes preservado. Constitucionalidade declarada.

A alteração legislativa de iniciativa parlamentar que desvincula reajuste da COSIP da variação da UPF/RO no município, condicionando-o à prova da necessidade por estudo técnico prévio e a debate público, é constitucional, se não há reserva de iniciativa de projetos de lei versando sobre matéria eminentemente tributária, na conformidade do art. 61, § 1º, da Constituição Federal, aplicável por simetria aos Estados.

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, Processo nº 0800360-15.2020.8.22.0000, Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, Tribunal Pleno, Relator(a) do Acórdão: Desembargador Daniel Ribeiro Lagos, Data de julgamento: 15/06/2020.

Colaciona-se ainda julgados do Supremo Tribunal Federal no mesmo sentido:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 8.842/2020 E DECRETO 47.173/2020, DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. EMPRÉSTIMOS CELEBRADOS E CONSIGNADOS. NORMA INSTITUIDORA DE SUSPENSÃO, POR 120 DIAS, DO CUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÕES FINANCEIRAS. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO EM MATÉRIA DE DIREITO CIVIL E DE POLÍTICA DE CRÉDITO. ART. 22, I E VII, DA CF. CONVERSÃO EM JULGAMENTO DE MÉRITO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.

I - Proposta de conversão da análise do referendo da medida cautelar em julgamento definitivo de mérito, considerando que a presente ação direta encontra-se devidamente instruída, observando-se, ainda, a economia e a eficiência processual. Precedentes.

II – Os atos normativos questionados, ao interferirem na relação obrigacional estabelecida entre as instituições de crédito e os tomadores de empréstimos, adentraram na competência privativa da União, prevista no art. 22, I e VII, da Constituição Federal, para legislar sobre direito civil e política de crédito. Precedentes.

III – Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei 8.842/2020 e, por arrastamento, do Decreto 47.173/2020, ambos do Estado do Rio de Janeiro.

(ADI 6495, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 23/11/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-285 DIVULG 02-12-2020 PUBLIC 03-12-2020). (Destaquei)



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 7.718/2017 E ART. 2º DA LEI 7.717/2017, DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. DETRAN/RJ. DISPENSA DA EXIGÊNCIA DE QUITAÇÃO DO IPVA PARA O REGISTRO, VISTORIA, INSPEÇÃO E LICENCIAMENTO DE VEÍCULOS AUTOMOTORES. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO EM MATÉRIA DE TRÂNSITO E TRANSPORTE. ART. 22, XI, DA CF. CONVERSÃO EM JULGAMENTO DE MÉRITO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.

I - Proposta de conversão da análise do referendo da medida cautelar em julgamento definitivo de mérito, considerando que a presente ação direta encontra-se devidamente instruída, observando-se, ainda, a economia e a eficiência processual. Precedentes.

II – Os atos normativos questionados, ao autorizarem a circulação dos veículos automotores nas vias públicas sem que tenha sido providenciado o regular pagamento do IPVA, disciplinando, diferentemente do Código de Trânsito Brasileiro, sobre os requisitos de licenciamento, vistoria anual e emissão do certificado de registro de veículo automotor, antes de tratarem de matéria tributária, disciplinam típica matéria de trânsito e transporte, cuja competência é privativa da União Federal, conforme estabelecido no art. 22, XI, da Constituição da República. Precedentes.

III – Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei 7.718/2017 e do art. 2º da Lei 7.717/2017, ambas do Estado do Rio de Janeiro.

(ADI 5796, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 08/04/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-072 DIVULG 15-04-2021 PUBLIC 16-04-2021). (Destaquei)

Dessa forma e com essas considerações, passo ao exame de mérito.

Como registrado, trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Procurador-Geral de Justiça questionando a validade de dispositivos da Lei Complementar Estadual n. 1.089/2021, decorrente de iniciativa do Governador do Estado que “Altera os limites da Reserva Extrativista Jaci-Paraná e do Parque Estadual de Guajará-Mirim e cria o Parque Estadual Ilha das Flores, o Parque Estadual Abaitará, a Reserva de Desenvolvimento Sustentável Bom Jardim, a Reserva de Desenvolvimento Sustentável Limoeiro e a Reserva de Fauna Pau D’Óleo”.

Confira-se o teor da norma impugnada:

Art. 1º A Reserva Extrativista Jaci-Paraná, localizada nos Municípios de Porto Velho, Buritis e Nova Mamoré, no Estado de Rondônia, criada pelo Decreto nº 7.335, de 17 de janeiro de 1996, passa a ter área de 45.184,8718 hectares, com os seguintes limites e confrontações: inicia-se a descrição deste perímetro no vértice M-001 de coordenadas N 8963546,07m e E 346288,05 m, Datum SIRGAS 2000 com Meridiano Central -63 deste, segue pela margem esquerda sentido montante do rio Branco até o vértice M-002 de coordenadas 368141,496E 8945293,421N deste, segue com azimute de 200º30´50" e distância de 2153,56m até o vértice M-003 de coordenadas 367386,805E 8943276,426N deste, segue com azimute de 142º10´5" e distância de 234,69m até o vértice M-004 de coordenadas 367530,751E 8943091,064N deste, segue com azimute de 212º34´19" e distância de 1770,79m até o vértice M-005 de coordenadas 366577,425E 8941598,787N deste, segue com azimute de 129º27´13" e distância de 486,85m até o vértice M-006 de coordenadas 366953,344E 8941289,413N deste, segue com azimute de 206º6´55" e distância de 675,48m até o vértice M-007 de coordenadas 366656,009E 8940682,892N deste, segue com azimute de 143º45´23" e distância de 1035,69m até o vértice M-008 de coordenadas 367268,33E 8939847,591N deste, segue com azimute de 202º13´59" e distância de 839,16m até o vértice M-009 de coordenadas 366950,811E 8939070,821N



deste, segue com azimute de 252°54'54" e distância de 8218,28m até o vértice M-010 de coordenadas 359095,2E 8936656,374N deste, segue com azimute de 289°58'32" e distância de 1003,23m até o vértice M-011 de coordenadas 358152,325E 8936999,102N deste, segue com azimute de 202°48'27" e distância de 2135,41m até o vértice M-012 de coordenadas 357324,556E 8935030,653N deste, segue com azimute de 182°51'9" e distância de 4266,38m até o vértice M-013 de coordenadas 357112,23E 8930769,555N deste, segue com azimute de 128°36'6" e distância de 2210,23m até o vértice M-014 de coordenadas 358839,529E 8929390,575N deste, segue com azimute de 200°21'4" e distância de 3137,29m até o vértice M-015 de coordenadas 357748,466E 8926449,116N deste, segue com azimute de 107°29'32" e distância de 636,91m até o vértice M-016 de coordenadas 358355,926E 8926257,675N deste, segue com azimute de 192°36'23" e distância de 1951,22m até o vértice M-017 de coordenadas 357930,063E 8924353,495N deste, segue com azimute de 292°56'26" e distância de 910,39m até o vértice M-018 de coordenadas 357091,674E 8924708,347N deste, segue com azimute de 197°20'26" e distância de 934,94m até o vértice M-019 de coordenadas 356813,011E 8923815,893N deste, segue com azimute de 108°22'57" e distância de 2849,76m até o vértice M-020 de coordenadas 359517,357E 8922917,182N deste, segue com azimute de 192°6'59" e distância de 1350,35m até o vértice M-021 de coordenadas 359233,914E 8921596,905N deste, segue com azimute de 285°25'37" e distância de 424,18m até o vértice M-022 de coordenadas 358825,016E 8921709,742N deste, segue com azimute de 343°56'25" e distância de 956,71m até o vértice M-023 de coordenadas 358560,355E 8922629,121N deste, segue com azimute de 282°10'40" e distância de 757,54m até o vértice M-024 de coordenadas 357819,857E 8922788,925N deste, segue com azimute de 250°40'45" e distância de 960,66m até o vértice M-025 de coordenadas 356913,293E 8922471,081N deste, segue com azimute de 217°5'25" e distância de 379,29m até o vértice M-026 de coordenadas 356684,551E 8922168,525N deste, segue com azimute de 111°44'30" e distância de 3513,41m até o vértice M-027 de coordenadas 359948,032E 8920867,07N deste, segue com azimute de 184°18'35" e distância de 1422,8m até o vértice M-028 de coordenadas 359841,105E 8919448,288N deste, segue com azimute de 268°42'50" e distância de 1666,45m até o vértice M-029 de coordenadas 358175,068E 8919410,892N deste, segue com azimute de 157°13'44" e distância de 1452,66m até o vértice M-030 de coordenadas 358737,316E 8918071,45N deste, segue com azimute de 90°37'26" e distância de 991,52m até o vértice M-031 de coordenadas 359728,784E 8918060,65N deste, segue com azimute de 171°46'3" e distância de 5529,23m até o vértice M-032 de coordenadas 360520,502E 8912588,393N deste, segue com azimute de 277°49'23" e distância de 2430,13m até o vértice M-033 de coordenadas 358112,987E 8912919,18N deste, segue com azimute de 182°3'55" e distância de 2287,25m até o vértice M-034 de coordenadas 358030,553E 8910633,414N deste, segue com azimute de 261°8'54" e distância de 956,34m até o vértice M-035 de coordenadas 357085,598E 8910486,255N deste, segue com azimute de 207°46'25" e distância de 2543,56m até o vértice M-036 de coordenadas 355900,345E 8908235,724N deste, segue com azimute de 163°11'42" e distância de 1376,13m até o vértice M-037 de coordenadas 356298,204E 8906918,354N deste, segue com azimute de 127°45'9" e distância de 914,33m até o vértice M-038 de coordenadas 357021,137E 8906358,548N deste, segue com azimute de 201°12'18" e distância de 1221,22m até o vértice M-039 de coordenadas 356579,408E 8905220,012N deste, segue com azimute de 258°46'3" e distância de 655,43m até o vértice M-040 de coordenadas 355936,529E 8905092,341N deste, segue com azimute de 188°39'49" e distância de 386,98m até o vértice M-041 de coordenadas 355878,236E 8904709,77N deste, segue com azimute de 205°49'36" e distância de 332,53m até o vértice M-042 de coordenadas 355733,364E 8904410,447N deste, segue com azimute de 220°43'54" e distância de 641,3m até o vértice M-043 de coordenadas 355314,899E 8903924,481N deste, segue com azimute de 208°57'58" e distância de 374,27m até o vértice M-044 de coordenadas 355133,641E 8903597,027N deste, segue com azimute de 177°35'32" e distância de 884,39m até o vértice M-045 de coordenadas 355170,792E 8902713,414N deste, segue com azimute de 107°39'6" e distância de 1772,76m até o vértice M-046 de coordenadas 356860,087E 8902175,855N deste, segue com azimute de 186°9'16" e distância de 3501,94m até o vértice M-047 de coordenadas 356484,639E 8898694,094N deste, segue com azimute de



286°30'1" e distância de 1142,27m até o vértice M-048 de coordenadas 355389,404E 8899018,528N deste, segue com azimute de 180°25'16" e distância de 3997,76m até o vértice M049 de coordenadas 355360,014E 8895020,868N deste, segue com azimute de 271°39'37" e distância de 2003,14m até o vértice M-050 de coordenadas 353357,708E 8895078,908N deste, segue com azimute de 179°1'18" e distância de 820,71m até o vértice M-051 de coordenadas 353371,72E 8894258,31N deste, segue com azimute de 95°39'5" e distância de 315,93m até o vértice M-052 de coordenadas 353686,118E 8894227,198N deste, segue com azimute de 182°33'51" e distância de 2698,3m até o vértice M-053 de coordenadas 353565,4E 8891531,591N deste, segue com azimute de 270°4'23" e distância de 547,8m até o vértice M-054 de coordenadas 353017,594E 8891532,292N deste, segue com azimute de 304°27'12" e distância de 619,14m até o vértice M-055 de coordenadas 352507,057E 8891882,565N deste, segue com azimute de 328°18'21" e distância de 359,4m até o vértice M-056 de coordenadas 352318,23E 8892188,374N deste, segue com azimute de 242°41'43" e distância de 653,44m até o vértice M-057 de coordenadas 351737,59E 8891888,624N deste, segue com azimute de 257°27'34" e distância de 260,49m até o vértice M-058 de coordenadas 351483,311E 8891832,064N deste, segue com azimute de 225°24'55" e distância de 492,25m até o vértice M-059 de coordenadas 351132,719E 8891486,521N deste, segue com azimute de 207°44'32" e distância de 367,83m até o vértice M-060 de coordenadas 350961,492E 8891160,966N deste, segue com azimute de 220°30'23" e distância de 212,71m até o vértice M-061 de coordenadas 350823,325E 8890999,23N deste, segue com azimute de 197°14'33" e distância de 416,81m até o vértice M-062 de coordenadas 350699,775E 8890601,152N deste, segue com azimute de 191°58'47" e distância de 284,09m até o vértice M-063 de coordenadas 350640,807E 8890323,249N deste, segue com azimute de 229°53'56" e distância de 209,43m até o vértice M-064 de coordenadas 350480,608E 8890188,344N deste, segue com azimute de 259°13'42" e distância de 219,55m até o vértice M-065 de coordenadas 350264,925E 8890147,311N deste, segue com azimute de 241°10'6" e distância de 129,38m até o vértice M-066 de coordenadas 350151,577E 8890084,916N deste, segue com azimute de 227°5'29" e distância de 137,91m até o vértice M-067 de coordenadas 350050,562E 8889991,019N deste, segue com azimute de 203°22'40" e distância de 1418,3m até o vértice M-068 de coordenadas 349487,785E 8888689,147N deste, segue com azimute de 174°43'20" e distância de 2673,86m até o vértice M-069 de coordenadas 349733,734E 8886026,618N deste, segue com azimute de 216°1'31" e distância de 751,61m até o vértice M-070 de coordenadas 349291,674E 8885418,741N deste, segue com azimute de 163°49'35" e distância de 1250,52m até o vértice M-071 de coordenadas 349640,003E 8884217,712N deste, segue com azimute de 245°18'5" e distância de 882,61m até o vértice M-072 de coordenadas 348838,133E 8883848,919N deste, segue com azimute de 280°5'7" e distância de 495,65m até o vértice M-073 de coordenadas 348350,133E 8883935,716N deste, segue com azimute de 0°24'13" e distância de 540,43m até o vértice M-074 de coordenadas 348353,942E 8884476,135N deste, segue com azimute de 276°28'10" e distância de 230,92m até o vértice M-075 de coordenadas 348124,489E 8884502,154N deste, segue com azimute de 233°51'39" e distância de 236,17m até o vértice M-076 de coordenadas 347933,754E 8884362,868N deste, segue com azimute de 204°27'19" e distância de 803,02m até o vértice M-077 de coordenadas 347601,313E 8883631,89N deste, segue com azimute de 222°35'33" e distância de 302,59m até o vértice M-078 de coordenadas 347396,525E 8883409,127N deste, segue com azimute de 280°55'53" e distância de 565,87m até o vértice M-079 de coordenadas 346840,915E 8883516,439N deste, segue com azimute de 191°40'4" e distância de 3000,35m até o vértice M080 de coordenadas 346234,127E 8880578,082N deste, segue com azimute de 107°47'9" e distância de 477,53m até o vértice M-081 de coordenadas 346688,838E 8880432,212N deste, segue com azimute de 201°31'37" e distância de 1452,94m até o vértice M-082 de coordenadas 346155,695E 8879080,62N deste, segue com azimute de 296°31'57" e distância de 605,14m até o vértice M-083 de coordenadas 345614,283E 8879350,944N deste, segue com azimute de 184°4'15" e distância de 488,66m até o vértice M-084 de coordenadas 345579,592E 8878863,515N deste, segue com azimute de 237°18'54" e distância de 939,97m até o vértice M-085 de coordenadas 344788,455E 8878355,911N deste, segue com azimute de 119°50'19" e distância de 1137,72m até o



vértice M-086 de coordenadas 345775,355E 8877789,824N deste, segue com azimute de 253°37'1" e distância de 1442,37m até o vértice M-087 de coordenadas 344391,546E 8877382,993N deste, segue com azimute de 247°47'7" e distância de 2084,96m até o vértice M-088 de coordenadas 342461,336E 8876594,72N deste, segue com azimute de 183°14'7" e distância de 678,15m até o vértice M-089 de coordenadas 342423,06E 8875917,642N deste, segue com azimute de 267°36'46" e distância de 405,61m até o vértice M-090 de coordenadas 342017,801E 8875900,749N deste, segue pela margem direita sentido jusante do Rio Formoso até a confluência com o Rio Jacy-Paraná deste, segue até o ponto M-001, encerrando esta descrição. Todas as coordenadas aqui descritas estão georreferenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro e encontram-se representadas no sistema UTM, referenciadas ao Meridiano Central -63, tendo como DATUM SIRGAS 2000. Todos os azimutes e distâncias, área e perímetro foram calculados no plano de projeção UTM.

§ 1º A Reserva extrativista Jaci-Paraná, localizada nos Municípios de Porto Velho, Burity e Nova Mamoré, criada pelo Decreto nº 7.335, de 17 de janeiro de 1996, terá a área disposta no art. 1º, acrescida de desafetação do restante já antropizada, restando apenas o corredor ecológico às margens do Rio Jaci e Rio Branco, e passará a ter a área remanescente de 22.487,818 hectares, com os limites e confrontações constantes do Anexo I e mapa do Anexo II da presente Lei.

§ 2º O subsolo da área descrita no caput integra os limites da Reserva extrativista Jaci-Paraná.

Art. 2º O Parque Estadual de Guajará-Mirim, localizado nos Municípios de Guajará-Mirim e Nova Mamoré no Estado de Rondônia, criado pelo Decreto nº 4.575, de 23 de março de 1990, terá a área de 200.094,72 hectares, com limites e confrontações constantes do Anexo VII e mapa do Anexo VIII da presente Lei.

§ 1º O Parque Estadual de Guajará-Mirim, localizado nos Municípios de Guajará-Mirim e Nova Mamoré, no Estado de Rondônia, criado pelo Decreto nº 4.575, de 23 de março de 1990, terá a área disposta no art. 1º, acrescida de desafetação da parcela conhecida como terra roxa, e passará a ter 166.034,71 hectares, com limites e confrontações constantes do Anexo V e mapa do Anexo VI da presente Lei.

§ 2º O subsolo da área descrita no caput integra os limites do Parque Estadual de Guajará-Mirim.

Art. 3º Fica criado o Parque Estadual Ilha das Flores, com área de aproximadamente 89.789 hectares, localizado no Município de Alta Floresta D'Oeste, no Estado de Rondônia, com o objetivo básico de proteger a diversidade biológica e possibilitar a realização de pesquisas científicas, o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, recreação e o turismo.

Art. 4º O Parque Estadual Ilha das Flores apresenta os seguintes limites e confrontações: partindo-se do vértice Vt-01 de coordenadas planas E=571106,58 m, N= 8557653,28 m, Datum SIRGAS 2000 com Meridiano Central-63, situado na divisa do Lote 01 do Imóvel Gleba Massaco, Setor Rolim de Moura do Guaporé, Gleba 02; deste, segue com AZv 125°30'53" limitando com lotes 01,02 e 03 da Gleba02, numa distância de 1498,12 m, até o vértice Vt-02, localizado no canto do Lote 03; deste, segue pela divisa das terras de terceiros com os seguintes azimutes e distâncias: Azv 217°29'30", 403,31 m, até o vértice Vt-03; AZv 184°20'14", 535,53 m, até o vértice Vt-04; AZv 156°23'53", 596,93 m, até o vértice Vt-05; Azv 113°06'28", 500,11 m, até o vértice Vt-06; AZv 80°00'13", 1229,00 m, até o vértice Vt-07; AZv 88°15'40", 159,83 m, até o vértice Vt-08 de coordenadas planas E= 574104,68 m, N= 8555403,11 m; deste, segue margeando a área pantanosa pelas divisas dos lotes 8, 14 e 13 da Gleba Massaco, Setor Rolim de Moura do Guaporé, Gleba 02 e lotes 14, 15, 16, 17 e 18 da Gleba Massaco, Setor Rolim de Moura do Guaporé, Gleba 04, numa



distância de 7999,00 m, até o vértice Vt-09 de coordenadas planas E = 579262.89 m, N=8556194.72 m, localizado no canto do lote 18; deste, segue com Azv 163°53'42" e 408,41 m, contornando com terras de terceiros, até o vértice Vt10;deste, segue com AZv 219°14'53" e 555,82 m, contornando com terras de terceiros, até o vértice Vt-11; deste, segue com AZv 247°29'27" e 408,85 m, contornando com terras de terceiros, até o vértice Vt-12; deste, segue com AZv 299°46'52" e 315,13 m, contornando com terras de terceiros, até o vértice Vt13; deste, segue com AZv 251°06'18" e 1087,51 m, contornando com terras de terceiros, até o vértice Vt-14; deste, segue com Azv 210°29'37" e 643,00 m, confrontando com terras de terceiros, até o vértice Vt-15; deste, segue com AZv 177°41'39" e 318,64 m, contornando com terras de terceiros, até o vértice Vt16; deste, segue com AZv 121°58'40" e 569,17 m, contornando com terras de terceiros, até o vértice Vt-17; deste, segue com AZv 148°17'49" e 803,50 m, contornando com terras de terceiros, até o vértice Vt-18, de coordenadas planas E=577936,00 m, N=8553162,20 m; localizado na margem direita do Rio Guaporé; deste, segue pela referida margem no sentido da jusante, confrontando com a República da Bolívia, numa distância de 22383,90 m, até o vértice Vt19, situado na entrada de uma baía sem denominação; deste, segue pela margem direita da referida baía no sentido da montante, numa distância de 374,00 m até o vértice VT-20, de coordenadas planas E=569117,50 m, N=8554532,50 m, situado na divisa de um Imóvel a Quem de Direito; deste, confrontando com o referido imóvel, com seguintes azimutes e distâncias: AZv 340°30'45", 859,44 m, até o vértice Vt21; AZv 267°39'45", 415,18 m, até o vértice Vt-22; AZv 204°31'24", 2324,71 m, até o vértice Vt-23; AZv 257°57'32", 886,81 m, até o vértice Vt-24; localizado no canto do Lote 42, Setor 21, OS 71/90, Gleba Massaco, PF Guajará-Mirim; deste, limitando com o referido lote, com os seguintes azimutes e distâncias: AZv 347°38'38" e 639,47 m; até o vértice Vt-25, AZv 343°47'40" e 325,17 m; até o vértice Vt-26, Azv 324°39'58" e 470,40 m; até o vértice Vt-27, AZv 317°01'44" e 1417,63 m; até o vértice Vt-28, AZv 221°44'08" e 185,67 m; até o vértice Vt-29, Azv 274°34'50" e 70,45 m; até o vértice Vt-30, AZv 205°31'38" e 107,56 m ; até o vértice Vt-31, AZv 253°01'52" e 187,96 m; até o vértice Vt32, Azv 226°15'00" e 132,22 m; até o vértice Vt-33, AZv 185°05'41" e 79,08 m; até o vértice Vt34, AZv231°09'10" e 257,89 m; até o vértice Vt-35, AZv 201°47'24" e 1687,54 m; até o vértice Vt-36, AZv 213°19'55" e 132,17 m; até o vértice Vt37, AZv 108°32'04" e 687,69 m; até o vértice Vt-38, AZv 142°24'34" e 380,14 m; até o vértice Vt-39, AZv 105°04'03' e 64,28 m; até o vértice Vt-40, AZv 151°31'11" e 96,58 m; até o vértice Vt-41, AZv 65°25'03" e 59,45 m; até o vértice Vt-42, AZv 128°09'16" e 98,46 m; até o vértice Vt-43, Azv 202°01'501" e 172,10 m até o vértice Vt-44, AZv 135°46'40" e 495,32 m, até o vértice Vt-45 m; AZv 185°18'24" e 60,74 m; até o vértice Vt-46, Azv 142°14'04" e 103,20 m; até o vértice Vt-47, AZv 56°56'15" e 201,11 m; até o vértice Vt-48, AZv 75°44'39" e 238,24 m; até o vértice Vt-49, de coordenadas planas N 8551872.35 m e E 565562.88 m; deste, segue por um meandro abandonado, divisa das terras de terceiros numa distância de 1683,26 m; até o vértice Vt-50 de coordenadas planas N 8552450,00 m e E 566978,00 m; deste, segue com AZv 113°21'28" e distância de 436,88m; até o vértice Vt-51 de coordenadas planas N 8552280,00 m e E 567371,64 m, localizado na margem direita do Rio Guaporé; deste, segue pela citada margem no sentido da jusante, confrontado com a República da Bolívia, num percurso de 10258,00 m; até o vértice Vt-52 de coordenadas planas N 8553346,00 m e E 561596,00 m; deste, segue confrontando com terras de terceiros com os seguintes azimutes e distâncias: AZv 137°26'49", distância de 165,61 m; até o vértice Vt-53 AZv 64°33'13", distância de 435,22 m; até o vértice Vt-54, AZv 316°58'51", distância de 470,51 m; até o vértice Vt55,Azv 239°39'59", distância de 374,23 m; até o vértice Vt-56, situado na margem direita do Rio Guaporé; segue pela citada margem no sentido da jusante, confrontado com a República da Bolívia, num percurso de 22853,00 m; até o vértice Vt-57 de coordenadas planas N 8556194,00 m e E 547441,00 m; deste, segue confrontando com terras de terceiros com os seguintes azimutes e distâncias: AZv 12°40'08", distância de 1819,29 m; até o vértice Vt-58, AZv 297°03'44", distância de 2525,51 m; até o vértice Vt-59, Azv 194°43'36", distância de 1892,16 m; até o vértice Vt-60, de coordenadas planas N 8557288,00 m e E545110,00 m, situado na margem direita do Rio Guaporé; segue pela citada margem no sentido da jusante, confrontado com a República da Bolívia, num percurso de 7147,18 m, até o SAT-PN04 de coordenadas E- 543454,27, N-8561346,99; deste, segue com Azv 81°13'19,62", limitando



com a reserva extrativista Pedras Negras, numa distância de 500,50 m, até o marco MPN163; AZv 359°40'13", limitando com a reserva extrativista Pedras Negras, numa distância de 12780,05 m; até o SAT-PN03 de coordenadas E-543575,17, N-8574203,18; deste, segue com de AZv 331°12'46" limitando com a Reserva Extrativista Pedras Negras, numa distância de 4230,86 m; até o vértice Vt-61, situado na margem esquerda do Rio Massaco; deste, segue pela referida margem no sentido da montante, confrontando com a Terra Indígena Rio Massaco, numa distância de 54936,00 m; até o vértice Vt-62, de coordenadas planas N 8582833.15 m e E 575874.88 m; deste, margeando a área pantanosa e confrontando com Terras de Terceiros, com os seguintes azimutes e distâncias: 180°21'57.50" e 2291,33 m; até o vértice Vt-63; AZv 135°52'50.15" e 811,58 m, até o vértice Vt-64; AZv 188°38'23.99" e 130,33 m; até o vértice Vt-65; Azv 249°00'57.67" e 422,39 m, até o vértice Vt-66; AZv 170°33'4.88" e 528,17 m; até o vértice Vt-67; AZv 202°59'42.45" e 608,58 m, até o vértice Vt-68; Azv 184°16'43.55" e 974,70 m; até o vértice Vt-69; AZv 156°27'32.41" e 959,39 m, até o vértice Vt-70; AZv 221°14'59.02" e 428,45 m; até o vértice Vt-71; AZv 179°20'32.73" e 243,71 m, até o vértice Vt-72; AZv 107°04'50.33" e 257,49 m; até o vértice Vt-73; Azv 163°22'19.73" e 1593,22 m, até o vértice Vt-74; AZv 141°06'49.34" e 561,38 m; até o vértice Vt-75, AZv 195°12'24.50" e 522,49 m, até o vértice Vt-76; AZv 130°01'28.69" e 1040,97 m; até o vértice Vt-77; AZv 179°13'46.28" e 832,00 m, até o vértice Vt78; Azv 167°19'43.19" e 433,53 m; até o vértice Vt-79; AZv 143°10'14.18" e 265,96 m, até o vértice Vt-80; AZv 127°45'57.06" e 187,52 m, até o vértice Vt-81; AZv 86°55'4.86" e 260,50 m, até o vértice Vt-82; AZv 62°57'11.41" e 800,81 m; até o vértice Vt-83; AZv 32°32'8.80" e 358,84 m, até o vértice Vt-84; Azv 8°26'37.60" e 715,00 m; até o vértice Vt-85; AZv 56°51'39" e 489,21 m, até o vértice Vt-86; AZv 44°23'46" e 403,79 m; até o vértice Vt-87; AZv 29°58'40" e 375,00 m, até o vértice Vt-88; AZv 347°57'13" e 375,26 m; até o vértice Vt89; AZv 97°27'54" e 603,67 m, até o vértice Vt-90; AZv 186°50'51" e 1011,17 m; até o vértice Vt-91; AZv 129°22'16" e 1155,85 m, até o vértice Vt92; AZv 69°28'15" e 707,90 m; até o vértice Vt-93; AZv 107°48'50" e 3147,00 m, até o vértice Vt-94; AZv 118°53'48" e 528,52 m; até o vértice Vt95; AZv 163°56'56" e 1417,76 m, até o vértice Vt-96; AZv 136°06'11" e 440,65 m; até o vértice Vt-97; AZv 159°52'57" e 1223,52 m, até o vértice Vt98; AZv 100°13'23" e 1528,87 m; até o vértice Vt-99; AZv 46°12'10" e 1673,32 m, na divisa dos lotes 08 (Fazenda Boa Esperança) e 09 (Fazenda Primorosa) da Gleba Massaco, até o vértice Vt-100, de coordenadas planas N 8569293,31 m e E 589416,14 m, localizado na margem direita da estrada que dá acesso à Porto Rolim do Guaporé; deste, segue pela estrada sentido Porto Rolim do Guaporé, num percurso de 5469,00 m, até o vértice Vt-101, de coordenadas planas N 8564855,00 m e E 590861,00 m, localizado na margem direita do Rio Mequéns; deste segue pela referida margem no sentido da jusante, confrontando com o Parque Estadual de Corumbiara, num percurso de 20214,00 m, até o vértice Vt-102 de coordenadas planas N 8556082,00 m e E 581094,00 m, localizado no canto do Lote 01, Setor 21 da Gleba Massaco PF Guajará-Mirim; deste, segue margeando a área pantanosa, nas divisas dos Lote 01 e 02 Setor 21 da Gleba Massaco PF Guajará-Mirim, num percurso de 16806,00 m, até o vértice Vt-103 de coordenadas planas N 8566195,00 m e E 573129,53 m; deste, segue margeando a área pantanosa, nas divisas das Terras a Quem de Direito, num percurso 14827,00 m, até o vértice Vt-104 de coordenadas planas N 8559290,00 m e E 569008,00 m; deste, segue com AZv 127°57'26" na divisa das Terras a Quem de Direito, numa distância de 2661,48m, até o vértice Vt-01; início e fechamento deste polígono e, encerrando esta descrição perfazendo uma área de aproximadamente 89.617,2080 (oitenta e nove mil, seiscentos e dezessete hectares, vinte ares e oitenta centiares) e um perímetro de 266429,66 metros com as seguintes confrontações: ao Norte - com Terra Indígena Massaco; ao Sul - com o Parque Estadual de Corumbiara, com a Ilha Independência e com a República Federativa da Bolívia; a Leste - com o Parque Corumbiara e Terras a Quem de Direito e com lotes da Gleba Massaco, Setor Rolim de Moura do Guaporé; a Oeste - com a Resex Pedras Negras.

Parágrafo único. O subsolo da área descrita no caput integra os limites do Parque Estadual Ilha das Flores.



Art. 5º. Fica criado o Parque Estadual Abaitará, com área de aproximadamente 152,0003 hectares, localizado no Município de Pimenta Bueno, no Estado de Rondônia, com o objetivo de proteger a diversidade biológica e possibilitar a realização de pesquisas científicas, o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, recreação e o turismo.

Art. 6º. O Parque Estadual Abaitará apresenta os seguintes limites e confrontações: inicia-se a descrição deste perímetro no vértice M-132A, de coordenadas N= 8704631,3078 m e E= 665354,0398 m, Datum SIRGAS 2000 com Meridiano Central-63; deste, segue com azimute 91°18'32" pela divisa do Lote 01A (desmembrado), do Parque Natural Municipal de Pimenta Bueno, numa distância de 1857,60 m, até o vértice M-131A, de coordenadas N= 8704588,8758m e E= 667211,1598 m; deste, segue confrontando com o Lote 32 da Gleba 05 com azimute de 180°15'25" e distância de 817,94 m, até o vértice M-131B, de coordenadas N=8703770,9438m e E= 667207,4898m; deste, segue confrontando com a Reserva Legal do Lote 01B, com azimute de 271°18'14" e distância de 1850,35 m; até o vértice M-132B, de coordenadas N=8703813,0488 m e E=665357,6198 m; deste, segue confrontando com o Lote 01A (desmembrado) do Parque Natural Municipal de Pimenta Bueno, com azimute de 359°44'58" e distância de 818,26 m; até o vértice M-132A, início e fechamento deste perímetro, encerrando esta descrição perfazendo uma área de aproximadamente 152,0003 ha e um perímetro de 5344,15 metros com as seguintes confrontações: ao Norte - com o Lote 01A (desmembrado) do Parque Natural Municipal de Pimenta Bueno; ao Sul - com a Reserva Lega do Lote 01B; a Leste - com o Lote 36 da Gleba 05; a Oeste - com o Lote 01A (desmembrado) do Parque Natural Municipal de Pimenta Bueno.

Parágrafo único. O subsolo da área descrita no caput integra os limites do Parque Estadual Abaitará.

Art. 7º. Fica criada a Reserva de Desenvolvimento Sustentável Bom Jardim, com área de aproximadamente 1.678,4981 hectares, localizada no Município de Porto Velho, no Estado de Rondônia, com o objetivo básico de preservar a natureza e, ao mesmo tempo, assegurar as condições e os meios necessários para a reprodução e a melhoria dos modos e da qualidade de vida e exploração dos recursos naturais das populações tradicionais, bem como valorizar, conservar e aperfeiçoar o conhecimento e as técnicas de manejo do ambiente desenvolvidos por essas populações.

Art. 8º. A Reserva de Desenvolvimento Sustentável Bom Jardim apresenta os seguintes limites e confrontações: inicia-se a descrição deste perímetro partindo do Vértice CB7_M_0670 com as coordenadas UTM de N 9060397.35 m e E 425892.66 m, Datum SIRGAS 2000 com Meridiano Central -63, limitando com a Floresta Estadual de Rendimento Sustentado Rio Madeira B, com o azimute plano de 118°54'41.68" e distância de 4497.84 m, até o Vértice CB7_M_0679; deste, segue com coordenadas UTM de N 9058222.83 m e E 429829.92 m limitando com a Unidade de Proteção Integral Federal Estação Ecológica do Cuniã II, com o azimute plano de 193°16'46.25" e distância de 441.26 m, até o vértice CB7_V_1200, de coordenadas UTM N 9057793.37 m e E 429728.56 m; deste, segue com azimute plano de 244°48'2.38" e distância de 170.75 m, até o vértice CB7_V_1201, nas coordenadas UTM de N 9057720.67 m e E 429574.06 m; deste, segue com os seguintes azimute plano e distância: 189°15'52.28" e 171.44 m, até o vértice CB7_V_1202, de coordenadas N 9057551.47 m e E 429546.46 m; deste, segue com os seguintes azimute plano e distância: 184°08'22.32" e 325.55 m, até o vértice CB7_V_1203, de coordenadas N 9057226.77 m e E 429522.96 m; deste, segue com os seguintes azimute plano e distância: 186°39'22.23" e 162.19 m, até o vértice CB7_V_1204, de coordenadas N 9057065.67 m e E 429504.16 m; deste, segue com os seguintes azimute plano e distância: 213°13'2.54" e 80.68, até o vértice CB7_V_1205, de coordenadas N 9056998.17 m e E 429459.96 m; deste, segue com os seguintes azimute plano e distância: 192°55'49.98" e 120.66 m, até o vértice CB7_V_1206, de coordenadas N 9056880.57 m e E 429432.96 m;



deste, segue com os seguintes azimute plano e distância: 174°01'59.22" e 177.96 m, até o vértice CB7_V_1207, de coordenadas N 9056703.57 m e E 429451.46 m; deste, segue com os seguintes azimute plano e distância: 126°37'41.07" e 156.38 m, até o vértice CB7_V_1208, de coordenadas N 9056610.27 m e E 429576.96 m; deste, segue com os seguintes azimute plano e distância: 91°25'55.53" e 164.05 m, até o vértice CB7_V_1209, de coordenadas N 9056606.17 m e E 429740.96m; deste, segue com os seguintes azimute plano e distância: 133°32'5.16" e 174.22m, até o vértice CB7_V_1210, de coordenadas N 9056486.17 m e E 429867.26m; deste, segue com os seguintes azimute plano e distância: 198°58'21.69" e 74.13 m, até o vértice CB7_V_1211, de coordenadas N 9056416.07 m e E 429843.16 m; deste, segue com os seguintes azimute plano e distância: 205°15'58.33" e 224.92m, até o vértice CB7_V_1212, de coordenadas N 9056212.67m e E 429747.16 m; deste, segue com os seguintes azimute plano e distância: 237°27'34.04" e 76.04 m, até o vértice CB7_V_1213, de coordenadas N 9056171.77m e E 429683.06 m; deste, segue confrontando com os seguintes azimute plano e distância: 216°27'21.48" e 166.10, até o vértice CB7_V_1214, de coordenadas N 9056038.17 m e E 429584.36 m; deste, segue com os seguintes azimute plano e distância: 165°12'43.17" e 131.25, até o vértice CB7_V_1215, de coordenadas N 9055911.27 m e E 429617.86 m; deste, segue com os seguintes azimute plano e distância: 206°17'8.63" e 220.17, até o vértice CB7_V_1216, de coordenadas N 9055713.87m e E 429520.36 m; deste, segue com os seguintes azimute plano e distância: 178°06'22.42" e 124.07; até o vértice CB7_V_1217, de coordenadas N 9055589.87 m e E 429524.46 m; deste, segue com os seguintes azimute plano e distância: 159°14'18.08" e 104.38; até o vértice CB7_V_1218, de coordenadas N 9055492.27 m e E 429561.46 m; deste, segue com os seguintes azimute plano e distância: 92°23'52.15" e 100.39; até o vértice CB7_V_1219, de coordenadas N 9055488.07 m e E 429661.76 m; deste, segue com os seguintes azimute plano e distância: 153°26'5.79" e 47.85; até o vértice CB7_V_1220, de coordenadas N 9055445.27 m e E 429683.16 m; deste, segue com os seguintes azimute plano e distância: 104°00'58.76" e 69.78; até o vértice CB7_V_1221, de coordenadas N 9055428.37 m e E 429750.86 m; deste, segue com os seguintes azimute plano e distância: 152°01'41.43" e 123.87; até o vértice CB7_V_1222, de coordenadas N 9055318.97 m e E 429808.96 m; deste, segue com os seguintes azimute plano e distância: 90°17'31.45" e 117.70; até o vértice CB7_V_1223, de coordenadas N 9055318.37 m e E 429926.66 m; deste, segue com os seguintes azimute plano e distância: 143°33'58.29" e 186.57; até o vértice CB7_V_1224, de coordenadas N 9055168.27 m e E 430037.46 m; deste, segue com os seguintes azimute plano e distância: 144°41'53.24" e 437.81; até o vértice CB7_V_1225, de coordenadas N 9054810.97 m e E 430290.46 m; deste, segue com os seguintes azimute plano e distância: 84°28'31.25" e 254.48; até o vértice CB7_V_1226, de coordenadas N 9054835.47 m e E 430543.76 m; deste, segue com os seguintes azimute plano e distância: 117°43'9.26" e 230.90; até o vértice CB7_V_1227, de coordenadas N 9054728.06 m e E 430748.17 m; deste, segue com os seguintes azimute plano e distância: 114°31'20.20" e 242.14; até o vértice CB7_V_1228, de coordenadas N 9054627.56 m e E 430968.47 m; deste, segue com os seguintes azimute plano e distância: 171°05'43.89" e 74.30; até o vértice CB7_V_1229, de coordenadas N 9054554.16 m e E 430979.97 m; deste, segue com os seguintes azimute plano e distância: 179°17'6.10" e 120.21; até o vértice CB7_V_1230, de coordenadas N 9054433.96 m e E 430981.47 m; deste, segue com os seguintes azimute plano e distância: 130°41'41.99" e 165.79; até o vértice CB7_V_1231, de coordenadas N 9054325.86 m e E 431107.17 m; deste, segue com os seguintes azimute plano e distância: 151°15'1.19" e 312.07; até o vértice CB7_V_1232, de coordenadas N 9054052.26m e E 431257.27m; deste, segue com os seguintes azimute plano e distância: 137°34'29.91" e 140.08; até o vértice CB7_V_1233, de coordenadas N 9053948.86 m e E 431351.77 m; deste, segue com os seguintes azimute plano e distância: 135°59'4.59" e 222.21; até o vértice CB7_V_1234, de coordenadas N 9053789.06 m e E 431506.17 m; deste, segue com os seguintes azimute plano e distância: 167°01'23.95" e 95.75; até o vértice CB7_V_1235, de coordenadas N 9053695.76 m e E 431527.67 m; deste, segue com os seguintes azimute plano e distância: 126°57'15.43" e 108.62; até o vértice CB7_V_1236, de coordenadas N 9053630.46 m e E 431614.47 m; deste, segue com os seguintes azimute plano e distância: 123°01'54.06" e 54.33; até o vértice CB7_M_0681, de coordenadas N 9053600.84 m e E 431660.02 m; deste, segue confrontando com os seguintes azimute plano e distância:



226°28'35.83" e 432.49; até o vértice CB7_M_0682, de coordenadas N 9053303.01 m e E 431346.43 m; deste, segue confrontando com o LOTE 02 os seguintes azimute plano e distância: 221°26'19.86" e 657.62; até o vértice CB7_M_0683, de coordenadas N 9052810.02 m e E 430911.20 m; situado no limite do Rio Madeira; deste, segue confrontando com o Rio Madeira, com os seguintes azimute plano e distância: 314°08'23.65" e 508.61; até o vértice CB7_P_0024, de coordenadas N 9053164.22 m e E 430546.20 m; deste, segue com os seguintes azimute plano e distância: 320°16'26.74" e 291.41; até o vértice CB7_P_0025, de coordenadas N 9053388.35 m e E 430359.95 m; deste, segue com os seguintes azimute plano e distância: 309°53'50.65" e 1198.95; até o vértice CB7_P_0026, de coordenadas N 9054157.37 m e E 429440.13 m; deste, segue com os seguintes azimute plano e distância: 317°11'14.34" e 707.73; até o vértice CB7_P_0027, de coordenadas N 9054676.54 m e E 428959.15 m; deste, segue com os seguintes azimute plano e distância: 320°05'25.54" e 724.70; até o vértice CB7_P_0028, de coordenadas N 9055232.43 m e E 428494.20 m; deste, segue com os seguintes azimute plano e distância: 310°00'59.26" e 497.24; até o vértice CB7_P_0029, de coordenadas N 9055552.16 m e E 428113.39m; deste, segue com os seguintes azimute plano e distância: 294°07'22.76" e 599.45; até o vértice CB7_P_0030, de coordenadas N 9055797.15 m e E 427566.29 m; deste, segue com os seguintes azimute plano e distância: 306°17'24.11" e 833.95; até o vértice CB7_P_0031, de coordenadas N 9056290.74 m e E 426894.10 m; deste, segue com os seguintes azimute plano e distância: 282°24'47.13" e 1026.42; até o vértice CB7_M_0684, de coordenadas N 9056511.38 m e E 425891.67 m; situado no limite do Título Definitivo Mutuns; deste, segue confrontando com o Título Definitivo Mutuns, com os seguintes azimute plano e distância: 0°00'52.48" e 3885.97; até o vértice CB7_M_0670, situado no limite da Floresta Estadual de Rendimentos Sustentado Rio Madeira B, de coordenadas N 9060397.35 m e E 425892.66 m, encerrando esta descrição perfazendo uma área de aproximadamente 1.678,4981 (mil, seiscentos e setenta e oito hectares, quarenta e nove ares e oitenta e um centiares) e um perímetro de 22242.30 metros.

Parágrafo único. O subsolo da área descrita no caput integra os limites da Reserva de Desenvolvimento Sustentável Bom Jardim.

Art. 9º Fica criada a Reserva de Desenvolvimento Sustentável Limoeiro, com área de aproximadamente 18.020,31 hectares, localizada no Município de São Francisco do Guaporé, no Estado de Rondônia, com o objetivo básico de preservar a natureza e, ao mesmo tempo, assegurar condições e meios necessários para a reprodução e a melhoria dos modos e da qualidade de vida e exploração dos recursos naturais das populações tradicionais, bem como valorizar, conservar e aperfeiçoar o conhecimento e as técnicas de manejo do ambiente desenvolvidos por essas populações.

Art. 10. A Reserva de Desenvolvimento Sustentável Limoeiro apresentados seguintes limites e confrontações constantes do Anexo III e mapa do Anexo IV da presente Lei.
Parágrafo único. O subsolo da área descrita no caput integra os limites da Reserva de Desenvolvimento Sustentável Limoeiro.

Art. 11. Fica criada a Reserva de Fauna Pau D'Óleo, com de área de 10.463,8200 hectares, localizada no Município de São Francisco do Guaporé, no Estado de Rondônia, com o objetivo de proteger a diversidade biológica de populações animais de espécies nativas, terrestres ou aquáticas, residentes ou migratórias, adequadas para estudos técnico científicos sobre o manejo econômico sustentável de recursos faunísticos.

Art. 12. A Reserva de Fauna Pau D'Óleo apresenta os seguintes limites e confrontações: inicia-se a descrição deste perímetro no vértice M-1, de coordenadas N= 8610174,42 m e E= 473359,00 m, Datum SIRGAS 2000 com Meridiano Central-63; deste, segue com azimute 89°57'28" pela divisa com a Rebio Guaporé, numa distância de 15894,20 m, até o vértice M-2, de coordenadas N= 8610186,09 m e E= 4892253,25 m; deste, segue sentido jusante pelo Rio Branco com vários azimutes, confrontando com a Resex Pedras Negras, numa distância de 14422,00 m, até o vértice M-3, na foz com o Rio Guaporé, de coordenadas N=



8603137,44 m e E= 486085,05 m; deste, segue pela margem direita do Rio Guaporé sentido jusante com vários azimutes e distância de 24862,00 m; até o vértice M-4, de coordenadas N= 8600470,22 m e E= 473367,93 m; deste, segue confrontando pela divisa com a Rebio Guaporé, com azimute de 359°56'50" e distância de 9704,20 m; até o vértice M-1, início e fechamento deste perímetro, encerrando esta descrição perfazendo uma área de aproximadamente 10.463,8200 (dez mil, quatrocentos e sessenta e três hectares e oitenta e dois ares) e um perímetro de 64882,40 metros.

Parágrafo único. O subsolo da área descrita no caput integra os limites da Reserva de Fauna Pau D'Óleo.

Art. 13. As unidades de conservação previstas nesta Lei Complementar são de posse e domínio públicos, não sendo permitida a titulação de terras a particulares em seu interior. Parágrafo único. Ficam declaradas de utilidade pública e interesse ecológico as áreas localizadas no interior das unidades de conservação previstas nesta Lei Complementar.

Art. 14. As unidades de conservação previstas nesta Lei Complementar serão administradas pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Ambiental - SEDAM, que adotará as medidas necessárias a seu efetivo controle, proteção e implantação.

Art. 15. O proprietário ou possuidor de imóvel rural localizado nas áreas desafeta das 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.

Art. 16. O Poder Executivo estadual proverá a Reserva Extrativista JaciParaná dos serviços públicos básicos de saúde e educação e apoiará a comunidade tradicional local no desenvolvimento de suas atividades extrativistas.

Art. 17. Revogam-se: I – o artigo 8º-A da Lei Complementar nº 633, de 13 setembro de 2011, que “Dispõe sobre a exclusão de áreas da Estação Ecológica Estadual Serra Três Irmãos, da Área de Proteção Ambiental Rio Madeira, da Floresta Estadual de Rendimento Sustentado do Rio Vermelho - C e da Reserva Extrativista Jacy Paraná e destina tais áreas para formação do lago artificial da barragem da Usina Hidrelétrica de Santo Antônio.”, com redação dada pela Lei Complementar nº 974, de 16 de abril de 2018, que “Altera dispositivos da Lei Complementar nº 633, de 13 de setembro de 2011, que ‘Dispõe sobre a exclusão de áreas da Estação Ecológica Estadual Serra Três Irmãos, da Área de Proteção Ambiental Rio Madeira, da Floresta Estadual de Rendimento Sustentado do Rio Vermelho – C e da Reserva Extrativista Jacy-Paraná e destina tais áreas para formação do lago artificial da barragem da Usina Hidrelétrica de Santo Antônio.’, para conformação do lago artificial da barragem da Usina Hidrelétrica de Santo Antônio e otimização da geração do potencial elétrico”; e II - a Lei nº 1.146, de 12 de dezembro de 2002, que “Altera os limites com exclusão e ampliação da superfície do Parque Estadual de Guajará-Mirim, criado pelo Decreto nº 4575, de 23 de março de 1990, e dá outras providências”.

Art. 18. Fica o Poder Executivo autorizado a editar os atos normativos necessários ao fiel cumprimento desta Lei Complementar.

Art. 19. Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.



Pois bem.

O crescimento da degradação do meio ambiente em escala mundial, notadamente o natural, afetando a qualidade de vida das pessoas e colocando em risco as gerações futuras, fez surgir a necessidade de maior tutela dos recursos ambientais.

A partir dos anos 60 do século passado, os países começaram a editar leis mais rígidas na busca pela proteção ao meio ambiente. O marco mundial foi a Conferência de Estocolmo (Suécia), realizada em 1972, promovida pela ONU, onde se alertou quanto ao risco à existência humana trazidos pela degradação excessiva.

Nesse cenário começaram a surgir as constituições “verdes”, que elevaram a proteção ambiental a nível constitucional.

Sob essa visão ético-ambiental, a Constituição Federal de 1988 assegurou à todos, em seu artigo 225, *caput*, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e impôs ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Em consonância com a norma constitucional supracitada, a Constituição do Estado de Rondônia, no art. 218 dispõe que: *“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.”*

A Carta Magna, em seu art. 225, §1º elencou condutas a serem adotadas pelo Poder Público, a fim de assegurar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, tais como a de 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.

A Política Nacional do Meio Ambiente, instituída pela Lei 6.938/81, em seu art. 9º, inciso VI, definiu como um de seus instrumentos *“a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas”*.

Indubitável que o legislador constituinte reconheceu expressamente o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado de terceira dimensão, pois coletivo, transindividual, com aplicabilidade imediata, como condição indispensável à concretização da dignidade da pessoa humana.

Lado outro, a Carta Magna, em seu art. 3º define como objetivos fundamentais da República: a construção de uma sociedade livre justa e solidária; a garantia do desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza e a marginalização e a redução das desigualdades sociais e a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Entretanto, a Constituição também preconiza que a Ordem Econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, tendo como um de seus princípios a defesa do meio ambiente (art. 170, VI).



Extrai-se dos citados dispositivos o princípio do desenvolvimento sustentável, que encontra expressa previsão do Princípio 04 da Declaração do Rio: *“Para se alcançar um desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental deve constituir parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada separadamente”*.

De acordo com o Relatório Brundtland, elaborado pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente, desenvolvimento sustentável é o que satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades.

Nesse viés, é necessário que haja um equilíbrio entre a busca pelo desenvolvimento nacional e a defesa do meio ambiente.

É consabido que não há direito fundamental absoluto. Nas hipóteses de colisão entre o meio ambiente ecologicamente equilibrado e outros direitos fundamentais, caso impossível a harmonização, tanto pode prevalecer um quanto o outro, dependendo das peculiaridades do caso concreto, o que é feito através da ponderação, com a aplicação da proporcionalidade e mediante argumentação.

Com efeito, não se vislumbra inconstitucionalidade na supressão ou alteração de espaços territoriais especialmente protegidos, haja vista que nem mesmo a Constituição veda essa alteração ou supressão, exigindo apenas que se faça mediante lei.

1. Da violação ao princípio da vedação de retrocesso ambiental

Acerca deste princípio leciona Frederico Amado:

“De acordo com este princípio, especialmente voltado para o Poder Legislativo, é defeso o recuo dos patamares legais de proteção ambiental, salvo temporariamente em situação calamitosa, pois a proteção ambiental deve ser crescente, não podendo retroagir, máxime quando os índices de poluição no Planeta Terra crescem a cada ano. (Amado, Frederico. *Direito Ambiental -12^a ed. rev., atual e ampl – Salvador: Juspodvim, 2021*).

De certo que o princípio da vedação do retrocesso ambiental não leva a concluir pela intangibilidade de determinada unidade de conservação, mas impede a redução dos patamares legais de proteção ambiental de forma ampla e generalizada, diminuindo a proteção do sistema ecológico.

A propósito:



Ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 22, caput e §§ 5º e 6º, da Lei nº 9.985/2000. Criação e modificação de unidades de conservação por meio de ato normativo diverso de lei. Ofensa ao art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal. Não ocorrência. Improcedência da ação. **1. A proteção do meio ambiente e a preservação dos biomas é obrigação constitucional comum a todos os entes da Federação (art. 23, VI e VII, CF/88). Para tanto, a Lei Fundamental dota o Poder Público dos meios necessários à consecução de tais fins, incumbindo-o, inclusive, da atribuição de definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, conforme estabelece o art. 225, § 1º, inciso III, da Constituição.** 2. Constitucionalidade do art. 22, caput, da Lei nº 9.985/2000. A dicção do texto constitucional não provoca maiores problemas quanto à definição de ato normativo apto à instituição/criação de espaços territorialmente protegidos, dentre os quais se pode destacar as unidades de conservação regulamentadas pela Lei nº 9.985/2000. Tendo a Carta se referido à reserva de legislação somente como requisito de modificação ou supressão de unidade de conservação, abriu margem para que outros atos do Poder Público, além de lei em sentido estrito, pudessem ser utilizados como mecanismos de instituição de espaços ambientais protegidos. Precedentes. 3. A teor do art. 225, § 1º, inciso III, da Constituição Federal, a alteração e a supressão de espaços territoriais especialmente protegidos somente são permitidas por intermédio de lei. A finalidade da Carta Magna, ao fixar a reserva de legalidade, deve ser compreendida dentro do espírito de proteção ao meio ambiente nela insculpido. Somente a partir da teleologia do dispositivo constitucional é que se pode apreender seu conteúdo normativo. **Nesse sentido, a exigência de lei faz-se presente quando referida modificação implicar prejudicialidade ou retrocesso ao status de proteção já constituído naquela unidade de conservação, com o fito de coibir a prática de atos restritivos que não tenham a aquiescência do Poder Legislativo.** Se, para inovar no campo concreto e efetuar limitação ao direito à propriedade, a Constituição não requisitou do Poder Público a edição de lei, tanto mais não o faria para simples ampliação territorial ou modificação do regime de uso aplicável à unidade de conservação, a fim de conferir a ela superior salvaguarda (de proteção parcial para proteção integral). Por essa razão, não incidem em inconstitucionalidade as hipóteses mencionadas nos §§ 5º e 6º do art. 22 da Lei nº 9.985/2000, as quais dispensam a observância da reserva legal para os casos de alteração das unidades de conservação, seja mediante transformação da unidade de conservação do grupo de Uso Sustentável para o grupo de Proteção Integral, seja mediante a ampliação dos limites territoriais da unidade, desde que sem modificação de seus limites originais, exceto pelo acréscimo proposto. 4. Ação direta julgada improcedente.

(ADI 3646, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 20/09/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-262 DIVULG 29-11-2019 PUBLIC 02-12-2019)

Inexistindo ofensa ao núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente, a lei que extingue unidade de conservação, por si só, não viola a Constituição Federal.

Dito isso, passo à análise do Projeto de Lei Complementar nº 80/2020 de autoria do Chefe do Poder Executivo, bem como o processo legislativo que culminou na aprovação da Lei Complementar Estadual n. 1.089, de 20 de maio de 2021.

1.1 Da alteração dos limites da Reserva Extrativista de Jaci-Paraná e do Parque Estadual de Guajará-Mirim (arts. 1º e 2º da Lei Complementar Estadual n. 1.089/2021)



Concretizando o mandamento constitucional, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC, regido pela Lei 9.985, de 18 de julho de 2000, estabeleceu critérios e normas para a criação, implantação e gestão de unidades de conservação.

A mencionada lei define como unidade de conservação o “*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*”.

As unidades de conservação subdividem-se em dois Grupos:

a) de Proteção Integral (Estação Ecológica; Reserva Biológica; Parque Nacional; Monumento Natural; Refúgio de Vida Silvestre), cujo objetivo é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais e;

b) de Uso Sustentável (Área de Proteção Ambiental; Área de Relevante Interesse Ecológico; Floresta Nacional; Reserva Extrativista; Reserva de Fauna; Reserva de Desenvolvimento Sustentável; e Reserva Particular do Patrimônio Natural) cujo objetivo é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais.

Quanto as Reservas Extrativistas, dispõe o art. 18 da Lei 9.985/2000:

Art. 18. A Reserva Extrativista é uma área utilizada por populações extrativistas tradicionais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais 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.

§ 1º A Reserva Extrativista é de domínio público, com uso concedido às populações extrativistas tradicionais conforme o disposto no art. 23 desta Lei e em regulamentação específica, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei.

§ 2º A Reserva Extrativista será gerida por um Conselho Deliberativo, presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e das populações tradicionais residentes na área, conforme se dispuser em regulamento e no ato de criação da unidade.

§ 3º A visitação pública é permitida, desde que compatível com os interesses locais e de acordo com o disposto no Plano de Manejo da área.

§ 4º A pesquisa científica é permitida e incentivada, sujeitando-se à prévia autorização do órgão responsável pela administração da unidade, às condições e restrições por este estabelecidas e às normas previstas em regulamento.

§ 5º O Plano de Manejo da unidade será aprovado pelo seu Conselho Deliberativo.

§ 6º São proibidas a exploração de recursos minerais e a caça amadorística ou profissional.



§ 7o A exploração comercial de recursos madeireiros só será admitida em bases sustentáveis e em situações especiais e complementares às demais atividades desenvolvidas na Reserva Extrativista, conforme o disposto em regulamento e no Plano de Manejo da unidade.

No âmbito estadual, a Lei n º 1.144, de 12 de dezembro de 2002, instituiu o Sistema Estadual de Unidades de Conservação, reproduzindo em seu art. 16, o disposto na Lei Nacional quanto a finalidade da Reserva Extrativista.

A Reserva Extrativista de Jaci-Paraná é uma Unidade de Conservação de uso sustentável, criada pelo Decreto nº 7.335, de 11 de janeiro de 1996.

Antes da lei impugnada, a Reserva possuía uma área de 191.324,31 hectares. A proposta do Projeto de Lei apresentada pelo Chefe do Poder Executivo previa a desafetação de 146.139,4440 hectares, reduzindo a área para 45.184,87 hectares. Contudo o projeto sofreu alteração no Parlamento, sendo aprovada a desafetação de 168.627,26 hectares, remanescendo 22.697 hectares de Reserva.

Segue mapa demonstrativo da significativa redução da Reserva Extrativista Jaci-Paraná, constante da Consulta nº 35/2021/PGE-PAMB (ID 12319715 – pág. 160/175 e ID pág. 1/7).

FALTA O MAPA

Quanto aos Parques, que consistem em unidades de conservação de proteção integral, consoante o disposto no art. 11, caput, da Lei 9.985/2000, sua função primordial é, em síntese, preservar ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, não se admitindo qualquer tipo de ocupação, exceto para a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento das atividades de educação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico, mediante prévia autorização do Poder Público.

Essa unidade de conservação foi disciplinada no art. 11 da Lei Estadual n º 1.144/2002, que dispôs: *“O Parque Estadual é um 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”*.

O Parque Estadual de Guajará-Mirim, unidade de conservação de proteção integral, criada pelo Decreto nº 4.575, de 23 de março de 1990, possuía área de 216.567,68 hectares. O Projeto de Lei apresentado pelo Chefe do Poder Executivo propôs a desafetação de 9.419,41 hectares. Contudo, a Assembleia Legislativa aprovou a desafetação de 50.532,97, remanescendo 166.034,70 da área da unidade de conservação.

Confira-se o mapa demonstrativo da significativa redução da Parque Estadual de Guajará-Mirim (ID 12319715 – pág. 160/175 e ID pág. 1/7):

FALTA O MAPA

Ainda que a norma impugnada tenha criado outras cinco unidades de conservação, totalizando 120.103,62 hectares, houve supressão de 219.160,23 hectares, resultando num passivo ambiental de 99.056,60 hectares, conforme demonstra o Parecer nº45/2021/SEDAM-CUC (ID. 12319715 – Pág. 157):



E mais, não se trata de “efetiva compensação”, como afirma o Poder Legislativo.

A Reserva de Desenvolvimento Sustentável Limoeiro, Reserva de Fauna Pau D’Óleo, Parque Estadual Abaitará, Parque Estadual Ilha das Flores, Reserva de Desenvolvimento Sustentável Bom Jardim foram criadas por Decreto do Chefe do Poder Executivo no ano de 2018.

Contudo, no mesmo ano, a Assembleia Legislativa aprovou a Lei Complementar Estadual n. 999/2018, extinguindo dez unidades de conservação, dentre elas, as cinco novamente criadas na lei ora impugnada.

Cumprе salientar que o Procurador-Geral de Justiça ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade em face da Lei Complementar n. 999/2018, que tramita neste Tribunal sob o nº 0800922-58.2019.8.22.0000, pleiteando o reconhecimento da inconstitucionalidade da mencionada norma.

Ainda que assim não fosse, conforme constatado pelo órgão ambiental, as áreas ofertadas para compensação não apresentam os atributos únicos – vegetação, fauna, beleza cênica etc, da Reserva Extrativista de Jaci-Paraná e do Parque Estadual de Guajará-Mirim.

Não se trata de apenas compensar “área”, sendo imprescindível a realização de estudos técnicos, a fim de se constatar se área apresenta os mesmos atributos que justificaram a criação do Parque Estadual de Guajará-Mirim, o que não ocorreu no caso.

Soma-se a tudo isso, a importância da localização das unidades de conservação que formam um corredor ecológico entre as terras indígenas, o que torna relevante a sua manutenção.

Corredores ecológicos são “porções de ecossistema naturais ou seminaturais, que ligam unidades de conservação, possibilitando entre elas o fluxo de genes e o movimento da biota, facilitando a dispersão de espécies e a recolonização de áreas degradadas, bem como a manutenção de populações que demandem para a sua sobrevivência de áreas com extensão maior do que aquela das unidades individuais”. (Amado, Frederico. Direito Ambiental -12ª ed. rev., atual e ampl – Salvador: Juspodvim, 2021).

Veja-se a relevância da das unidades de conservação, que interliga terras indígenas (Consulta nº 35/2021/PGE-PAMB (ID 12319715 – pág. 160/175 e ID pág. 1/7):

1.2 Do comprometimento dos atributos que justificaram a criação das unidades de conservação



Colaciona-se o Parecer Técnico nº 45/2021/SEDAM-CUC, da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Ambiental – SEDAM, quanto a consulta formulada pela Casa Civil acerca da redução da Reserva Extrativista Jaci-Paraná e do Parque Estadual de Guajará-Mirim:

“[...] Apesar da inexistência de estudos técnicos relativos à desafetação pretendida, **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.** 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 – Pág. 154/157) (Grifo não original)

Ressalto que a Carta Magna veda a supressão ou a alteração de espaços territoriais que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção.

Considerando a função da Reserva Extrativista, que é proteger os recursos naturais necessários à subsistência das populações tradicionais, indiscutível que a alteração nos limites definidos na lei questionada comprometeu a integridade dos atributos que justificam a sua proteção, haja vista que reduziu cerca de 88% da unidade de conservação.

Conforme o constatado no parecer do órgão ambiental, a redução significativa do Parque Estadual, assim como ocorre em relação a Reserva Extrativista, compromete a manutenção dos atributos que justificaram a proteção da unidade de conservação.

Assim, as alterações promovidas pela Lei Complementar estadual n. 1.089, de 20 de maio de 2021, importaram diminuição da proteção dos ecossistemas abrangidos pelas unidades de conservação por ela atingidas, acarretando ofensa ao princípio da proibição de retrocesso socioambiental, pois atingiram o núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado previsto no art. 225 da Constituição Federal.

2. Da violação aos princípios da precaução e da prevenção

Ainda quanto ao Parecer Técnico nº 45/2021/SEDAM-CUC supracitada, destaco:

“[...] No caso, 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, os quais deveriam, no mínimo: 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). A proposta de desafetação aprovada pela Assembleia Legislativa, porém, não foi objeto de nenhum estudo técnico.” (ID 12319715 – Pág. 154/157)

Consoante o princípio da prevenção, havendo base científica para prever os danos ambientais decorrentes de determinada atividade lesiva ao meio ambiente, deve-se impor condicionantes ao causador do dano, a fim de mitigar ou elidir os prejuízos ambientais.

Pelo princípio da precaução, inexistindo certeza científica quanto aos efetivos danos e sua extensão, mas havendo base científica razoável fundada em juízo de probabilidade não remoto da sua potencial ocorrência, ambientais sérios ou irreversíveis, o causador do dano deve ser compelido a adotar medidas de precaução para elidir ou reduzir os riscos ambientais para a população.

Com fulcro nos princípios da precaução e da prevenção, a norma que reduz significativa área de proteção especialmente protegida deve se basear em estudos técnicos, a fim de diminuir ou eliminar os prejuízos ambientais.

Não se olvide que a Constituição Federal impõe ao Poder Público o dever de defender e preservar o meio ambiente, preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade; proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade, dentre outros.

A norma constitucional é reproduzida na Constituição do Estado de Rondônia:

Art. 219. É dever do Poder Público, através de organismos próprios e colaboração da comunidade:

[...]

VI - exigir a elaboração de estudos de impacto que permitam definir prioridades e alternativas na execução de projetos que possam causar danos ao meio ambiente;

Conclui-se das normas constitucionais supracitadas que qualquer projeto que possa ocasionar significativo impacto ao meio ambiente, deve ser precedido de estudos técnicos, sob pena de violação aos princípios da precaução e prevenção.



Não há dúvida de que a desafetação de 219.160,23 hectares das unidades de conservação importa em significativo impacto ambiental.

Embora o Parlamento alegue que foram realizados os estudos necessários, o órgão ambiental constatou em seu parecer a ausência dos estudos técnicos, a fim de mensurar os impactos da desafetação das unidades de conservação, mapear e identificar a população residente.

O que se juntou aos autos foram apenas os estudos sobre as unidades de conservação Parque Estadual Ilha das Flores, Reserva de Fauna Pau D'Óleo e Reserva Rio Machado, que inclusive foi suprimida quando da aprovação da Lei. (ID. 12665695).

Em que pese os estudos realizados pela ASPRUMIN e outras Associações interessadas, estes não afastam o vício da norma impugnada, porquanto não foram realizados pelo órgão ambiental e não foram prévios ao Projeto de Lei.

A Lei Federal nº 9.985/2000, dispõe em seu art. 22, §2º que a criação de uma unidade de conservação deve ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade, conforme se dispuser em regulamento.

Importante mencionar que a Lei Estadual n. 1.144/2002, que instituiu o Sistema Estadual de Unidades de Conservação – SEUC, determina que a desafetação somente poderá ser feita após estudos técnicos coordenados pelo gestor da Unidade de Conservação, e que justifiquem o interesse público, social ou ambiental.

Confira-se:

Art. 21. As unidades de conservação estaduais são criadas por ato do Poder Público, obedecidas as prescrições desta Lei.

§ 1º 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.

§ 2º No processo de consulta pública que trata o § 1º, o Poder Público é obrigado a fornecer informações adequadas e inteligíveis à população local e outras partes interessadas.

§ 6º 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**.

Art. 22. Quando existir um conjunto de unidades de conservação e outras áreas protegidas públicas ou privadas, constituindo um mosaico, a gestão deverá ser de forma integrada e participativa.



[...]

Art. 29. **As unidades de conservação estaduais ficam legalmente subordinadas ao órgão ambiental estadual competente**, assim como integram a estrutura básica deste, podendo submeter-se à modalidade de gestão direta e /ou compartilhada, conforme a conveniência e oportunidade administrativa.

Não há estudo específico quanto a área desafetada realizada pelo gestor da Unidade de Conservação, em clara desobediência ao previsto no art. 21, § 6º, da Lei Estadual n. 1.144/2002, art. 219 da Constituição do Estado e aos princípios da precaução e prevenção.

3. Da violação ao princípio da participação comunitária ou cidadã ou princípio democrático.

O Poder Público é obrigado a fornecer informações adequadas e inteligíveis à população local e a outras partes interessadas, conforme o disposto no art. 22, §3º da Lei Federal n. 9.985/2000, bem como no art. 21, §§ 1º e 2º da Lei Estadual nº 1.144/2002.

A consulta pública, verdadeiro exemplo de concretização do Princípio Democrático, tem finalidade de subsidiar a definição da localização, da dimensão e dos limites mais adequados para a unidade, consistindo em reuniões públicas ou, a critério do órgão ambiental competente, outras formas de oitiva da população local e de outras partes interessadas, devendo o órgão executor competente indicar, de modo claro e em linguagem acessível, as implicações para a população residente no interior e no entorno da proposta.

Atribuindo uma interpretação sistemática e protetiva do meio ambiente, o Supremo Tribunal Federal entendeu que a alteração dos limites de unidade de conservação também exige consulta popular. Confira-se:

Agravo regimental em mandado de segurança 2. Criação da Reserva Extrativista de Cassurubá/BA. 3. Alteração dos limites da reserva após a realização das consultas públicas. Impossibilidade. **Interpretação sistemática do art. 22, § 6º, da Lei 9.985/2000 com o art. 5º, inciso III, cujo teor é claro ao afirmar que a comunidade deve participar efetivamente da criação, implantação e gestão da UC.** 3. Ausência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. 4. Agravo regimental não provido.

(MS 28310 AgR, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 06/09/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-207 DIVULG 23-09-2019 PUBLIC 24-09-2019)

Não há informação nos autos quanto a consulta prévia realizada pelo órgão ambiental às populações tradicionais e a comunidade local afetada. E ainda que houvesse não se pode concluir que fora clara quanto aos impactos do projeto de lei, haja vista que não foi realizado estudo técnico para tanto.



Assim, imprescindível que a consulta pública fosse realizada a par dos estudos realizados quanto aos impactos da desafetação das unidades de conservação, a fim de possibilitar a população o acesso à informação de forma clara e prévia.

Para que se concretize a participação popular a consulta deve ser prévia, livre e informada, conforme art. 6º da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais (OIT 69), ratificada pelo Brasil. Colaciona-se:

1. Ao aplicar as disposições da presente Convenção, os governos deverão:

a) consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente;

b) estabelecer os meios através dos quais os povos interessados possam participar livremente, pelo menos na mesma medida que outros setores da população e em todos os níveis, na adoção de decisões em instituições efetivas ou organismos administrativos e de outra natureza responsáveis pelas políticas e programas que lhes sejam concernentes;

c) estabelecer os meios para o pleno desenvolvimento das instituições e iniciativas dos povos e, nos casos apropriados, fornecer os recursos necessários para esse fim.

2. As consultas realizadas na aplicação desta Convenção deverão ser efetuadas com boa fé e de maneira apropriada às circunstâncias, com o objetivo de se chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas. (Grifo não original)

Nessa toada, não se pode considerar que a audiência pública realizada pelo Poder Legislativo, satisfaz as exigências do art. 22 da Lei 9.985/2000 e art. 21 da Lei 1.144/2002, haja vista que:

a) não foi realizada pelo órgão ambiental;

b) não foi prévia ao projeto de lei;

c) não houve estudo técnico para que a consulta fosse clara e informada quanto aos impactos ambientais.

Ressalta-se ainda que não houve a identificação das populações tradicionais afetadas pela alteração dos limites da Reserva.

Repetindo a norma prevista no art. 42 da Lei 9.985/2000, o art. 43 da Lei Estadual nº 1.144/2002 dispõe:

Art. 43. As populações tradicionais residentes em unidades de conservação, nas quais sua permanência não seja permitida, serão indenizadas ou compensadas pelas benfeitorias existentes e devidamente realocadas pelo Poder Público, em local e condições acordadas entre as partes.



§ 1º O Poder Público, por meio do órgão competente, priorizará o reassentamento das populações tradicionais a serem realocadas.

§ 2º Até que seja possível efetuar o reassentamento de que trata este artigo, serão estabelecidas normas e ações específicas destinadas a compatibilizar a presença das populações tradicionais residentes com os objetivos da unidade, sem prejuízo do modo de vida, das fontes de subsistência e dos locais de moradia destas populações, **assegurando-se a sua participação na elaboração das referidas normas e ações.**

§ 3º Na hipótese prevista no § 2º, as normas regulando o prazo de permanência e suas condições serão estabelecidas em regulamento.

Ora, a Reserva Extrativista de Jaci-Paraná foi reduzida em quase 90%, mas inexistente estudo quanto ao impacto ambiental, para se verificar a necessidade de indenização, compensação ou realocação da população tradicional.

4. Da Violação ao Princípio da Natureza Pública (ou obrigatoriedade) da Proteção Ambiental e impossibilidade de invocação da teoria do fato consumado.

Depreende-se da Mensagem nº 204, de 08 de setembro de 2020, que o Chefe do Poder Executivo justifica o projeto de lei nos crescentes conflitos fundiários ocorrido nas unidades de conservação, bem como na degradação ambiental já constada e ainda na existência de aproximadamente 120 mil cabeças de gado nas unidades de conservação. Veja-se:

“[...] Como e do conhecimento de Vossas Excelências, a Reserva Extrativista de Jaci-Paraná é uma Unidade Conservação de uso sustentável, criada pelo Decreto nº 7.335, de 11 de janeiro de 1996, sua criação ocorreu no contexto da estratégia do governo estadual de expandir as áreas protegidas em todo o território rondoniense, durante a década de 1990, e que a implementação dessa Unidade de Conservação, atualmente, encontra-se a cargo da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Ambiental -SEDAM.

Assim, a referida Unidade de Conservação foi criada como espaço territorial destinado à exploração auto sustentável e conservação dos recursos naturais renováveis, por população extrativista, porém, a Reserva Extrativista Jaci-Paraná tem sido, desde o início dos anos 200, objeto de inúmeros conflitos fundiários, ocasionados, sobretudo, por ocupações ilegais ocorridas em razão da dificuldade do Poder Público em implementar Políticas de Proteção Ambiental.

Destaco, que atualmente, estima-se 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, o que impossibilita a regeneração natural da Reserva, em razão do alto grau de compactação do solo ocasionado pela carga excessiva de animais, ou seja, a área em questão já se encontra com o seu banco de sementes significativamente comprometido, tornando extremamente improvável a regeneração natural da sua vegetação nativa.

Outrossim, informo que as inúmeras ações de combate 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 comprometi (sic) significativamente a gestão dessa Unidade.



Destarte, a manutenção dos atuais limites da Reserva Extrativista Jaci-Paraná tende a impossibilitar sua real implantação e gestão por parte do Poder Público, razão pela qual justifica a urgência em adotar ações que possam solucionar, senão minimizar, os conflitos existentes na região e suas consequências ambientais, sociais e econômica.

De igual modo, o denominado Parque Estadual de Guajará-Mirim é um Unidade de Conservação de proteção integral, criada pelo Decreto nº 4.575, de 23 de março de 1990, cujos limites foram posteriormente definidos pela Lei 700, de 27 de dezembro de 1996, porém, com a edição da Lei nº 1.446, de 12 de dezembro de 2002, uma área de 4.906,5825 hectares, localizada ao norte do Parque Estadual de Guajará-Mirim, foi excluída de seus limites, ao mesmo tempo em que outra área de 14.325,9920 hectares, localizada a oeste da Unidade, localizada a oeste da Unidade, passou a integrar seus limites.

Ocorre que, a despeito de as alterações promovidas pela Lei 1.146, de 2002 terem acarretado um aumento de, aproximadamente 10 mil hectares na área do Parque Estadual de Guajará-Mirim, a área de 4.906,5825 hectares que fora excluída de seus limites é muito mais relevante para fins de preservação do que área acrescida, seja porque forma corredor ecológico com outras áreas igualmente protegidas (a exemplo da Terra Indígena Karipunas), seja porque se encontra em um local estratégico do ponto de vista da fiscalização ambiental.

Ademais, a área de 14.325,9920 hectares incluída pela Lei 1.146, de 2002, no Parque Estadual de Guajará-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 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 Guajará-Mirim, também tende a impossibilitar a sua integral implantação de e eficiente gestão pelo Poder Público.

Dito isso Senhores Deputados e buscando viabilizar uma solução definitiva para os conflitos socioambientais acima narrados, a presente proposta procura desafetar uma área de aproximadamente 152 mil hectares da Reserva Extrativista Jaci-Paraná, ficando a área remanescente da Unidade de Conservação com, cerca de 45 mil hectares. A viabilização possibilita também restabelecer os limites fundiários do Parque Estadual de Guajará-Mirim, previstos na Lei nº 700, de 1996, passando a referida Unidade a contar com uma área de 207.148,266 hectares, assim como criar 6 (seis) unidades de Conservação, em diversos municípios do Estado, quais sejam: parque Estadual de Ilha das Flores, Parque Estadual Abaitará, Reserva de Desenvolvimento Sustentável Rio Machado e Reserva de Faunas Pau D'Óleo.

Pois bem, nota-se, portanto, que as alterações ora propostas são necessárias, pois a desafetação parcial da Reserva Extrativista de Jaci-Paraná e do Parque Estadual de Guajará-Mirim teria como contrapartida um grande ganho na proteção da biodiversidade e dos demais recursos naturais pela criação de 6 (seis) Unidade de Conservação em diversos municípios, em área atualmente sem ocupação antrópica e aptidão natural para atividades agropecuárias.

Ressalto que, para subsidiar a definição de localização, da dimensão e dos limites mais adequados para as 6 (seis) unidades de Conservação, cuja criação ora se propõe, a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Ambiental – SEDAM procedeu a realização de todos os Estudos técnicos e consultas públicas exigidos pela legislação de regência, ocorrido entre os anos de 2013 e 2018 e evidenciaram, de forma clara e inequívoca, o interesse público na proteção dos espaços territoriais em apreço, por abrigarem nascente de diversos cursos d'água e uma grande variedade de espécies da fauna e da flora.

Mediante aos fatos, averigua-se que, com a desafetação parcial da Reserva Extrativista de Jaci-Paraná e do Parque Estadual de Guajará-Mirim será possível promover a regularização de ocupações existentes, atendendo uma demanda social existente, sendo que tais medidas visam ao controle territorial da ocupação na região e assegurar a conservação da biodiversidade, minimizando os conflitos sociais e ambientais, atualmente existentes. [...]"



Pelo princípio da natureza pública (ou obrigatoriedade) da proteção do meio ambiente, que encontra fundamento no já mencionado art. 225 da Constituição Federal, é dever irrenunciável do Poder Público promover a proteção ao meio ambiente, por ser bem difuso, indispensável à vida humana sadia.

Por esta razão que, em regra, inexistente conveniência e oportunidade quanto ao momento ou a maneira do exercício do poder de polícia ambiental.

Assim, não cabe ao Poder Público simplesmente renunciar ao dever de preservar e proteger as unidades de conservação alegando sua incapacidade de promover políticas públicas de proteção ao meio ambiente.

Se os conflitos estão crescentes e se há 120 mil cabeças de gado na Reserva Extrativista e no Parque Estadual, é porque o Poder Público tem se mostrado ineficiente na proteção dessas unidades de conservação, violando o seu dever constitucional.

Outrossim, o fato das unidades de conservação apresentarem ocupação antrópica e a existência de 120 mil cabeças de gado que impossibilitam a regeneração natural, não justifica a desafetação dos espaços especialmente protegidos, porquanto inviável a invocação do fato consumado para renunciar a proteção ao meio ambiente, impondo-se ao causador do dano ambiental, a obrigação de repará-lo.

A propósito:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONSTRUÇÃO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. DEMOLIÇÃO DA EDIFICAÇÃO. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AO ART. 1.022 DO CPC/2015. NÃO VERIFICADO. TEORIA DO FATO CONSUMADO. INAPLICAÇÃO. NOVA LEGISLAÇÃO. TEMPUS REGIT ACTUM.

I - O presente feito decorre de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público Federal com o objetivo de condenar a ré a elaborar e executar o Plano de Recuperação de Área Degradada (PRAD) relativamente à parte por ela indevidamente ocupada em área de preservação permanente, com a demolição da construção lá existente.

O pedido foi julgado improcedente, decisão mantida em grau recursal pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região.

II - Em relação à indicada violação dos arts. 489, § 1º e 1.022, II, do CPC/2015 1.022, II, não se vislumbra a alegada omissão da questão jurídica apresentada pela recorrente, tendo o julgador abordado a questão tal qual fora colocada, inclusive consignando de forma expressa sobre a proteção ambiental, em decisão devidamente fundamentada, apenas chegando à conclusão diversa da pretendida pela parte autora da demanda.

III - Nesse panorama, a oposição dos embargos declaratórios caracterizou, tão somente, a irresignação da embargante diante de decisão contrária a seus interesses, o que não viabiliza o referido recurso, sendo de rigor o afastamento da apontada violação dos respectivos artigos, conforme pacífica jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça: RCD no AREsp n. 1.297.701/RS, Rel. Ministro Sérgio Kukina, Primeira



Turma, julgado em 7/8/2018, DJe 13/8/2018 e AgInt no AREsp n. 1.192.700/MS, Rel. Ministro Marco Aurélio Bellizze, Terceira Turma, julgado em 2/8/2018, DJe 13/8/2018.

IV - Quanto ao mais, ao manter a decisão de improcedência do pedido, o *decisum* constatou a irregularidade da construção bem como a existência de dano ambiental, verbis (fl. 1.086): "Conquanto demonstrada a irregularidade da construção e existência do dano ambiental, impõe-se juízo de ponderação a respeito da utilidade de demolição de uma unidade isolada, de porte não mais do que médio, notadamente em um contexto mais amplo de ocupação consolidada da região de forma paulatina ao longo de décadas, com conhecimento inegável da Administração Pública e com diversas construções contíguas, presumidamente em mesma situação [...]".

V - Nesse panorama, a questão de fato encontra-se bem delineada pelo acórdão recorrido, não existindo dúvidas acerca das duas questões importantes ao deslinde da controvérsia.

VI - De fato, o entendimento a quo encontra-se em dissonância com a jurisprudência consolidada nesta Corte de Justiça no sentido de que, em se tratando de matéria ambiental, onde o interesse prevalente é o da coletividade, não incide a teoria do fato consumado. No sentido: REsp 1638798/RS, Rel. Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 10/12/2019, DJe 13/12/2019; AgInt no REsp 1705324/RJ, Rel. Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 22/06/2020, DJe 25/06/2020; REsp 1.510.392/MS, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 25/4/2017, DJe 5/5/2017.

VII - Agravo interno improvido.

(AgInt no REsp 1657829/RS, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, julgado em 01/12/2020, DJe 07/12/2020)

Ademais, conforme informações da SEDAM, o desmatamento do Parque Estadual de Guajará-Mirim é de aproximadamente 21 mil hectares, o que corresponde a 9,51% da unidade de conservação.

Importante mencionar ainda as diversas ações judiciais promovidas pelo Estado de Rondônia e pelo Ministério Público, visando a retirada dos invasores e a recomposição dos danos ambientais nas unidades de conservação.

Transcrevo as informações do Órgão Ambiental (Ofício nº 2801/2021/SEDAM-DAI:

[..] "a) o número de ações de reintegração de posse propostas pelo Estado de Rondônia, isoladamente ou em litisconsórcio, referente à RESE Jaci Paraná e ao Parque Estadual Guajará Mirim "

Atualmente, existem 98 (noventa e oito) ações judiciais propostas tanto pela Procuradoria Geral do Estado quanto pelo Ministério Público do Estado de Rondônia visando, em síntese, à re rada de invasores e à reparação de danos ambientais na Reserva Extra vista Jaci Paraná.

Em relação ao Parque Estadual de Guajará Mirim, informo-lhe que, atualmente, encontra-se em trâmite na 1ª Vara Cível da Comarca de Guajará-Mirim a ação civil pública nº 7002381- 27.2020.8.22.0015, proposta pela Procuradoria Geral do Estado e pelo Ministério Público do Estado em desfavor de todos os invasores da referida Unidade de Conservação.



O valor total dos danos ambientais cuja reparação se busca por meio das referidas ações judiciais é, aproximadamente, 228 milhões de reais. Desse total, 149 milhões são relativos aos danos causados à Reserva Extra vista Jaci-Paraná, enquanto 79 milhões correspondem aos danos suportados pelo Parque Estadual de Guajará-Mirim.

Por fim, vale ressaltar que os referidos valores serão devidamente atualizados por ocasião da execução de cada sentença judicial transitada em julgado, circunstância que acarretará um aumento substancial do montante devido a tulo de reparação por danos ambientais.

"b) o valor gasto pelo Estado para custear missões e ações de fiscalização, bem como para cumprimento de reintegração ou qualquer outra determinação judicial ou do Ministério Público, desenvolvidas em ambas as áreas

Entre janeiro de 2020 até a presente data (maio de 2021), a SEDAM gastou um total de R\$ 2.077.646,00 apenas com ações de fiscalização ambiental no Parque Estadual de Guajará-Mirim e na Reserva Extra vista Jaci-Paraná, distribuídos conforme a tabela abaixo: [...] (ID 12416766)

As condenações judiciais totalizam mais de 200 milhões de reais, que devem ser revertidos à recomposição dos danos causados na Reserva Extrativista de Jaci-Paraná e no Parque Estadual de Guajará-Mirim.

Registre-se ainda que, por meio da Mensagem n. 122/2021, assinada às 16h16min do dia 20/05/2021, o Governador do Estado chegou a vetar integralmente o Projeto de Lei Complementar, nos termos seguintes:

“Com amparo no artigo 42, § 1º, da Constituição do Estado, impõe-me o dever de informar a Vossas Excelências que decidi vetar totalmente o Projeto de Lei Complementar nº 80/2020, encaminhado através da Mensagem nº 204, de 8 de setembro de 2020, que “Altera os limites da Reserva Extrativista Jaci-Paraná e do Parque Estadual de Guajará-Mirim, cria o Parque Estadual Ilha das Flores, o Parque Estadual Abaitará, a Reserva de Desenvolvimento Sustentável Bom Jardim, a Reserva de Desenvolvimento Sustentável Limoeiro, a Reserva de Desenvolvimento Sustentável Rio Machado e a Reserva de Fauna Pau D’Óleo e revoga o artigo 8-A da Lei Complementar nº 633, de 13 de setembro de 2011, bem como a Lei nº 1.146, de 12 de dezembro de 2002 e dá outras providências.”, em face da presença de vícios de inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público.

Senhores Parlamentares, como é do conhecimento de Vossa Excelências (sic), o Autógrafo de Lei nº 80/2020, de iniciativa do Poder Executivo teve como objetivo viabilizar uma solução definitiva para os conflitos socioambientais existentes na Reserva Extrativista Jaci-Paraná e no Parque Estadual de Guajará-Mirim, de forma que fora encaminhado a esta Casa de Leis traçando as seguintes diretrizes em síntese:

- a) desafetar uma área de aproximadamente 152 mil hectares da Reserva Extrativista Jaci-Paraná, ficando a área remanescente da unidade de conservação com, aproximadamente, 45 mil hectares;
- b) restabelecer os limites fundiários do Parque Estadual de Guajará-Mirim, previstos na Lei nº 700/1996, passando a referida unidade a contar com uma área de 207.148, 266 hectares;
- c) criar 6 (seis) unidades de conservação, em diversos municípios do Estado, quais sejam: Parque Estadual Ilha das Flores, Parque Estadual Abaitará, Reserva de Desenvolvimento Sustentável Bom



Jardim, Reserva de Desenvolvimento Sustentável Limoeiro, Reserva de Desenvolvimento Sustentável Rio Machado e Reserva de Fauna Pau D'Óleo, totalizando uma área de 128 mil hectares.

Todavia, 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, desvirtuando o objetivo inicial de compensar as desafetações realizadas, de modo a evitar retrocessos na proteção do meio ambiente.

(...)

Assim, de acordo com a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Ambiental – SEDAM, caso a proposição aprovada pela Assembleia Legislativa fosse sancionada, o estado de Rondônia ficaria com um déficit de aproximadamente, 99 mil hectares de unidades de conservação, circunstância que, a toda evidência, caracterizaria o maior retrocesso ambiental da história de Rondônia.

De fato, conforme se verifica do parecer jurídico emitido pela douda Procuradoria-Geral do Estado, a proposta aprovada pela Assembleia Legislativa, ao desafetar uma quantidade significativa de unidades de conservação, acabou por reduzir o patamar de proteção ambiental existente, afrontando, dessa forma, os princípios constitucionais da prevenção, precaução e da vedação ao retrocesso ambiental.

Some-se a isso o fato de que, ao ampliar, sem nenhum estudo técnico, a quantidade de áreas desafetadas no interior das unidades de conservação, a proposição aprovada pela Casa de Leis poderá agravar ainda mais os conflitos socioambientais em Rondônia. Isso porque, da forma aprovada, a proposta em questão acabará por suprimir, em várias regiões, direitos já reconhecidos e desfrutados por populações tradicionais que ali residem há muitos anos, com todas as consequências sociais e ambientais negativas dela decorrentes.

Não obstante, os propósitos que motivaram as inúmeras modificações que a propositura do Poder Executivo sofreu durante a sua tramitação legislativa, vejo-me compelido a negar sanção em todo o Autógrafo de Lei, por ter perdido o objetivo inicial diante da presente inconstitucionalidade e contrariedades, ao interesse público. Desse modo, Nobres Parlamentares, com o fim único de evitar qualquer embaraço futuro e o agravamento dos conflitos socioambientais no estado de Rondônia, apresento-lhes esta Mensagem de Veto Total, ao mesmo tempo em que restituo o assunto ao oportuno reexame dessa Egrégia Casa Legislativa.

Certo de ser honrado com a elevada compreensão de Vossas Excelências e, conseqüentemente à pronta manutenção deste Veto Total, antecipo sinceros agradecimentos pelo imprescindível apoio, subscrevendo-me com especial estima e consideração.” (ps. 370/372 do arquivo referente ao Autógrafo de Lei – SEI 0028.031852/2020-92) (grifou-se)

Não obstante, estranhamente o Projeto de Lei Complementar nº 80/2020 foi sancionado e publicado no mesmo dia, às 22h08min.

5. Da violação aos princípios da ubiquidade e da solidariedade intergeracional ou equidade

De acordo com o princípio da ubiquidade “*o objeto de proteção do meio ambiente, localizado no epicentro dos direitos humanos, deve ser levado em consideração toda vez que uma política, atuação legislativa sobre qualquer tema, atividade, obra etc. Tiver que ser criada e desenvolvida*” (FIORILLO, Celso Antônio Pacheco, Curso de Direito Ambiental. São Paulo: Saraiva, 2008).



Pelo princípio da solidariedade intergeracional “*as presentes gerações devem preservar o meio ambiente e adotar políticas ambientais para a presente e as futuras gerações, não podendo utilizar os recursos ambientais de maneira irracional de modo que prive seus descendentes do seu desfrute*”. (Amado, Frederico. *Direito Ambiental -12ª ed. rev., atual e ampl – Salvador: Juspodvim, 2021*).

A atuação política ou legislativa que visa interesses patrimoniais individuais ou categorizados em detrimento da proteção do meio ambiente, vulnerando este direito difuso, viola os princípios da ubiquidade e solidariedade intergeracional.

Imperioso concluir que atuação dos Poderes Executivo e Legislativo na elaboração e aprovação da Lei impugnada, não considerou a proteção ao meio ambiente.

Destarte, inquestionável que a Lei Complementar nº 1.089/2021, no que pertine a redução das unidades de conservação Reserva Extrativista de Jaci-Paraná e Parque Estadual de Guajará-Mirim violou o disposto nos artigos 218 e 219, ambos da Constituição do Estado de Rondônia, bem como o artigo 225, caput, e § 1º, incisos III e IV da Constituição Federal.

Verifica-se ainda que a pretexto de corrigir erro material, a Lei Complementar nº 1.096, de 30 de julho de 2021, alterou a redação do §1º do art. 2º da Lei Complementar nº 1.089/2021, sendo imperioso reconhecer sua inconstitucionalidade por arrastamento.

Por todo o exposto, **julgo procedente o pedido constante desta ação para declarar a inconstitucionalidade material dos arts.:**

1º, caput e seus parágrafos 1º e 2º;

2º, caput e seus parágrafos 1º e 2º;

15, caput e seu parágrafo único;

17, caput e seus incisos I e II, e, bem como dos Anexos I, II, V, VI, VII, VIII; e

Lei Complementar nº 1.096, de 30 de julho de 2021, esta por arrastamento.

Uma vez reconhecida a inconstitucionalidade dos dispositivos questionados nesta ADI, concedo à decisão efeitos *ex tunc*, considerando ser essa a regra jurídica, mormente em se considerando ser ela inconstitucional no seu nascedouro, além da desnecessidade e inviabilidade de modular os efeitos da decisão desta Corte, ora tomada.

É o voto.



DESEMBARGADOR JOSÉ ANTONIO ROBLES

Com o relator senhor Presidente.

DESEMBARGADOR OSNY CLARO DE OLIVEIRA JUNIOR

Igualmente, com o relator senhor Presidente.

DESEMBARGADOR JOSÉ TORRES FERREIRA

Acompanho.

DESEMBARGADOR ÁLVARO KALIX FERRO

Acompanho.

JUIZ JORGE LEAL

Acompanho.

JUIZ JORGE LUIZ DE MOURA GURGEL DO AMARAL

Acompanho.

DESEMBARGADOR ROOSEVELT QUEIROZ COSTA

De acordo.

DESEMBARGADOR ROWILSON TEIXEIRA



De acordo.

DESEMBARGADOR SANSÃO SALDANHA

De acordo.

DESEMBARGADOR MARCOS ALAOR DINIZ GRANGEIA

Com o relator.

DESEMBARGADOR MIGUEL MONICO NETO

Com o relator.

DESEMBARGADOR RADUAN MIGUEL FILHO

Com o relator.

DESEMBARGADOR DANIEL RIBEIRO LAGOS

Com o relator.

DESEBARGADOR GILBERTO BARBOSA

Com o relator.

DESEMBARGADOR VALDECI CASTELLAR CITON

Com o relator.

DESEMBARGADOR HIRAM SOUZA MARQUES

Com o relator.



MÉRITO

DESEMBARGADOR JOSÉ ANTONIO ROBLES

Acompanho o relator.

DESEMBARGADOR OSNY CLARO DE OLIVEIRA JÚNIOR

Igualmente acompanho o relator.

DECLARAÇÃO DE VOTO

DESEMBARGADOR TORRES FERREIRA

Trata-se de Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pelo Procurador-Geral de Justiça em face dos arts. 1º, *caput*, e seus parágrafos 1º e 2º; 2º, *caput*, e seus parágrafos 1º e 2º; 15, *caput*, e seu parágrafo único; 17, *caput* e seus incisos, bem como dos Anexos I, II, V, VI, VII e VIII, todos da Lei Complementar Estadual n. 1.089, de 20 de maio de 2021 (DIOF Edição Suplementar n. 104.2, de 20 de maio de 2021).

Em sede de declaração de voto, os Desembargadores Marcos Alaor Diniz Grangeia e Miguel Monico Neto propuseram a adoção de medidas estruturantes para determinar que o Estado de Rondônia promova medidas enérgicas tendentes a conferir a efetiva proteção das Unidades de Conservação em comento, pois só assim se dará prevalência



e plena eficácia ao comando constitucional que impõe a todos o dever de defesa e preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da CF/88), tendo em vista a prova de que referidas áreas encontram-se invadidas.

Analisando a situação com o cuidado que a matéria exige, peço vênua ao relator e aos que o acompanharam para votar no sentido de encampar as proposições feitas nas duas declarações de voto, na sua integralidade, pois entendo que as mesmas fazem parte da atuação do Poder Judiciário, não para criar ativismos, mas para preservar direitos elevadíssimos e indisponíveis.

A esse respeito, peço licença para transcrever trecho da obra *Processo Ambiental: Características da Tutela Específica e Temas Essenciais, Coleção Direito e Justiça Social, volume 9, Carlos Alberto Lunelli e Jeferson Dytz Marin, págs. 117-119, Editora de Furg, 2019*, que traz importantes e pertinentes ponderações justamente sobre a efetividade das decisões envolvendo o meio ambiente:

Enquanto a consciência ambiental não completar o seu desenvolvimento e se disseminar no pensamento da população, enquanto o Estado de Direito Ambiental não se tornar uma realidade mundial – já que se vive em uma era onde o Estado passou a ser o guardião do lucro e da competitividade e as autoridades públicas em geral transformaram-se nos sacerdotes da ordem estabelecida - vai cumprir ao Poder Judiciário, desenvolver postura ativa dentro da moldura constitucional em que estiver inserto, o que quer dizer que os magistrados devem se libertar do princípio da inércia da jurisdição e galopar em busca do mais puro ativismo judicial, sempre com o desejo de preservar e/ou recuperar o meio ambiente.

A função do juiz para alcançar a proteção real ao meio ambiente é, de acordo com Plauto Faraco de Azevedo (1998, p. 291), a de não admitir que os princípios constitucionais se tornem parte de um discurso retórico-ornamental. Deve buscar efetivá-los, tornandoos “law in action”, tendo em vista que o interesse que a norma protege é a própria vida. Não deve perturbá-lo a circunstância de que frequentemente ver-se-á face a situações em que existe verdadeiro conflito de interesses públicos, caso em que deverá avaliar os interesses em questão, optando pelo que melhor atenda os interesses da coletividade. Para bem decidir, carecerá não só de



conhecimentos atualizados de cunho dogmáticos, visualizados em perspectiva crítica, como daqueles provenientes de outros ramos do

conhecimento, pertinentes ao caso.

Ou seja, com o crescimento em progressão geométrica dos casos em matéria ambiental que chegam à apreciação do Poder Judiciário, o “bom juiz” será aquele que melhor aplicar os conhecimentos da ciência jurídica ao caso concreto, mas sempre buscando a aplicação conjunta com matérias interdisciplinares correlatas, sob pena de decidir com a visão eminentemente biológica do meio ambiente, sem se preocupar com o anseio máximo descrito na Constituição Federal de 1988.

Ademais, a atividade do Poder Judiciário não se exaure na simples e comum subsunção da lei aos fatos, o que pode levar aos excessos e surpresas da lógica formal aplicada ao direito. O processo hermenêutico sofre decisiva influência da idéia prévia que o intérprete tenha do direito, da vida e dos interesses em questão. Há que ter o juiz em conta a atuação das ideologias, já que, conforme Ruy Rosado de Aguiar Júnior (1989, p. 18), ao julgar, o juiz sofre como qualquer pessoa a atuação de fatores múltiplos, de ordem emocional, psíquica, circunstancial, como também sente o efeito de suas convicções ideológicas, justamente por isso precisa ter lucidez suficiente que lhe permita identificar, analisar e criticar as circunstâncias que o acometem, inclusive para se policiar, pois do contrário seria um ingênuo, influenciado por fatores que ele mesmo desconhece, mas que certamente existem e são eficazes.

A situação atual impõe o surgimento do juiz ideologicamente comprometido com a salvaguarda da Natureza. Ideologia em função da qual se preserva, entre outras coisas, a possibilidade de existência das gerações futuras. Esse comprometimento ideológico funda-se na assimilação do valor “meio ambiente” como invariável para o futuro, mas ameaçado em sua dimensão física pelo presente. Neste ponto, as concepções axiológica e normativa coincidem, como se pode ver pelo artigo 225, da Constituição Federal (SILVA, 2002, p. 62-63). “A Constituição jurídica está condicionada pela realidade histórica. Ela não pode ser separada da realidade concreta de seu tempo (HESSE< 1991, p. 24)”.

O ato judicial, principalmente em matéria ambiental, insurgirá com uma judicosa hermenêutica constitucional, onde sejam ponderados valores constitucionais,



ponderação que, em elevado número de situações, pode ocorrer entre o direito à propriedade privada e o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Todavia, como ensina Luis Roberto Barroso (2011, p. 43-44), essa ponderação não se deve desenvolver a partir do pressuposto da neutralidade e seu complemento, a imparcialidade, pois esses pressupostos desafiam a realidade e não se aplicam, de jeito nenhum, em matéria ambiental, onde a proteção do meio ambiente se sobrepõe a quaisquer outros interesses, principalmente se forem privados. Aludido autor (BARROSO, 2011, p. 47), em lúcida observação, assim vaticina:

A neutralidade, entendida como um distanciamento absoluto da questão a ser apreciada, pressupõe um operador jurídico isento não somente das complexidades da subjetividade pessoal, mas também das influências sociais. Isto é: sem história, sem memória, sem desejos. Uma ficção.

Em conclusão acerca da interpretação da norma ambiental, Plauto Faraco de Azevedo (1998, p. 295), diz que ela tem que pautar pela hermenêutica material, capaz de evidenciar e acomodar os interesses em questão, desfazendo o jogo ideológico, de modo a prevalecer, em última instância, o direito fundamental da pessoa humana ao ambiente ecologicamente equilibrado, condição de sua vida histórico-cultural e de sua mesma sobrevivência.

Dessa forma, embora este julgador não seja contra o desenvolvimento sustentável, é certo que o meio ambiente não pode ser vilipendiado pelo homem, esgotando-se os recursos naturais colocados à sua disposição. Ao contrário, deve ser preservado com todas as forças, a bem das gerações futuras.

Para tanto, dada a relevância da questão, deve o julgador, notadamente os que integram a Amazônia Legal, voltar seus esforços à construção e efetiva realização de mecanismos capazes de gerar a efetividade a respeito do que foi decidido, buscando-se a indispensável proteção do meio ambiente.



Em face do exposto, acompanho, neste ponto, a divergência inaugurada pelo eminente Des. Marcos Alaor.

É como voto.

DESEMBARGADOR ÁLVARO KÁLIX FERRO

De acordo.

DECLARAÇÃO DE VOTO

JUIZ CONVOCADO JORGE LEAL

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

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

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

Importante destacar neste caso, que o Procurador-Geral de Justiça, em sua peça vestibular, pleiteia a declaração de inconstitucionalidade da Lei 1.089/2021, abrindo tópico sobre a inconstitucionalidade material nos fundamentos de seu pleito.

Ocorre que o pedido resume-se à alegação de ausência de cumprimento do procedimento estabelecido em Lei, qual seja a existência de estudos prévios que justifiquem o ato, bem como a ausência de participação da comunidade afetada (aspecto formal). Os demais argumentos, que sustentariam a inconstitucionalidade material, pairam sobre suposta afronta a princípios constitucionais.



No entanto, há que se destacar que, havendo defeito na formação do ato normativo, com violação às regras de competência ou de descumprimento de requisito procedimental, em qualquer fase – início, voto, sanção etc. – deve-se reconhecer a *inconstitucionalidade formal*. Nesse caso, o vício ocorre por inobservância dos requisitos de criação regular, “em particular as normas constitucionais que definem regras de competência e o procedimento a ser observado para sua elaboração”¹.

Já a *inconstitucionalidade material* se relaciona com o conteúdo da norma, ocorrendo o vício quando este não encontra conformação com a Constituição.

Nesse sentido, se a inconstitucionalidade for declarada em razão de vício de procedimento, é formal. Se decorrer de ofensa à Constituição, é material.

Para Luiz Guilherme Marinoni, em coautoria com Ingo Wolfgang Sarlet e Daniel Mitidiero² “há *inconstitucionalidade material* quando a lei não está em consonância com a disciplina, valores e propósitos da Constituição”, de forma que será considerada nula ou inválida se estiver desconforme com as previsões de âmbito constitucional.

Sobre o caso dos autos, a própria Carta Magna, em seu art. 225, §1º, III, possibilitou a alteração e a supressão de espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, determinando que somente poderia ser feito por meio de lei:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

(...)

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.



Em resumo, o legislador deve buscar o cumprimento das formalidades impostas pela Constituição Federal e Estadual. Em sendo cumpridas, a referida Lei não poderia ser declarada inconstitucional em relação a sua matéria por suposta afronta a princípios ambientais, quando há regra expressa na própria Carta Magna autorizando o ato.

O simples fato da Lei atacada nesta ADI versar sobre supressão de área de preservação ambiental não é suficiente para caracterizar a sua inconstitucionalidade, pois esta alteração é autorizada pela Carta Magna.

Por esta razão, embora tenha ocorrido inconstitucionalidade formal da norma por ausência de cumprimento das formalidades legais (estudos prévios e consulta às comunidades afetadas), peço vênia para discordar quanto à ocorrência da inconstitucionalidade material, por não vislumbrá-la.

A meu ver, a alegação da ocorrência de “retrocesso ambiental” não seria suficiente para se sobrepor à atuação legítima do legislador e do Chefe do Executivo, democraticamente eleitos e investidos nas funções de apaziguar interesses conflitantes através das suas atuações legislativas e executivas.

Essa foi a tese vencedora no Supremo Tribunal Federal após uma grande discussão sobre o Código Florestal Brasileiro, em julgamento que teve como relator o Ministro Luiz Fux, ADC n. 42/DF, que concentrou a análise dessa *ação declaratória de constitucionalidade* e 4 (quatro) *ações diretas de inconstitucionalidade* (ADIs 4.901/DF; 4.902/DF; 4.903/DF; e 4.937/DF), pelo Plenário do STF, j. 14/9/2017, em cujo voto condutor ressaltou que:

[...] a escolha de políticas públicas no âmbito do Direito Ambiental representa a difícil tarefa de acomodar a satisfação de diferentes valores relevantes em permanente tensão, valores esses que podem pertencer igualmente à seara do meio ambiente ou podem transbordar para outros setores, como o mercado de trabalho, o desenvolvimento social, o atendimento às necessidades básicas de consumo dos cidadãos etc. Dessa forma, **não é adequado desqualificar determinada regra legal como contrária ao comando constitucional de defesa do meio ambiente (art. 225,**



caput, CRFB), ou mesmo sob o genérico e subjetivo rótulo de “retrocesso ambiental”, ignorando as diversas nuances que permeiam o processo decisório do legislador, democraticamente investido da função de apaziguar interesses conflitantes por meio de regras gerais e objetivas. Não se deve desprezar que a mesma Constituição protetora dos recursos ambientais do país também exorta o Estado brasileiro a garantir a livre iniciativa (artigos 1º, IV, e 170), o desenvolvimento nacional (art. 3º, II), a erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III; art. 170, VII), a proteger a propriedade (art. 5º, *caput* XXII; art. 170, II), a buscar o pleno emprego (art. 170, VIII; art. 6º), a defender o consumidor (art. 5º, XXXII; art. 170, V) etc. (j. 28/2/2018).

Tem-se, pois, que a proteção ao meio ambiente equilibrado, embora com *status* de direito fundamental consagrado pelo art. 225, *caput*, da CF, não pode ser considerada como princípio absoluto, não devendo ser examinada isoladamente sem que sejam sopesados os demais bens e garantias igualmente priorizados pela Constituição.

E mais, havendo norma constitucional expressa permitindo ao legislador a alteração e supressão de espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, definindo apenas o procedimento a ser seguido; não poderia o Judiciário ingressar no âmbito discricionário concedido aos outros Poderes para proibir a alteração.

Em homenagem ao princípio da Separação dos Poderes, urge registrar que não cabe ao Poder Judiciário aferir a legalidade de uma lei a partir do mérito da formulação, sob pena de ensejar verdadeira intervenção em funções e atividades que são típicas de outro Poder.

Ao abordar o fenômeno da “judicialização” ou da procura excessiva do Poder Judiciário com o intuito de aplicar uma lei, o Ministro Luís Roberto Barroso³ assim discorre sobre o tema:

Judicialização significa que algumas questões de larga repercussão política ou social estão sendo decididas por órgãos do Poder Judiciário, e não pelas instâncias



políticas tradicionais: o Congresso Nacional e o Poder Executivo – em cujo âmbito se encontram o Presidente da República, seus ministérios e a administração pública em geral. Como intuitivo, a judicialização envolve uma transferência de poder para juízes e tribunais, com alterações significativas na linguagem, na argumentação e no modo de participação da sociedade. O fenômeno tem causas múltiplas. Algumas delas expressam uma tendência mundial; outras estão diretamente relacionadas ao modelo institucional brasileiro.

Assim, a conclusão que se chega é a de que não pode o Judiciário substituir ou rever os critérios de análise decisória empregados pelo Poder Público/Administração em sua função de estabelecer as políticas públicas de proteção ao meio ambiente.

Em resumo, caso o Legislador cumpra os requisitos legais para suprimir ou alterar área de preservação ambiental, com estudos prévios de órgão competente, ouvidas as comunidades envolvidas; não caberia ao judiciário ingressar no mérito discricionário dos outros Poderes para dizer se a desafetação é ou não justa, excessiva ou que acarretaria um “retrocesso ambiental”.

Ainda que se admitisse a ingerência do Poder Judiciário no ato discricionário imposto na Carta Magna ao Executivo e ao Legislativo, também não poderia fazê-lo neste caso sem os estudos técnicos prévios. Isto porque, se a edição da Lei necessita de estudos técnicos prévios para sua edição, o Poder Judiciário também deles necessita para analisar se a supressão da área ambiental ali imposta afronta princípios constitucionais e ambientais.

Vale destacar que o Parecer da SEDAM juntado no Id. 12319715 (páginas 154 a 157) não se trata do estudo exigido pelo art. 219, VI, da Constituição Estadual, tanto que no próprio parecer do órgão ambiental é aberto tópico acerca desta “ausência de estudos técnicos”.

Assim, tecidas estas considerações iniciais, passo ao voto parcialmente divergente, pedindo vênia também para aproveitar o relatório já disponibilizado pelo e. Relator, por economia de tempo para nova leitura.



Em síntese, busca o autor a declaração de inconstitucionalidade de dispositivos da Lei Complementar Estadual n. 1.089/2021, decorrente de iniciativa do Governador do Estado que “Altera os limites da Reserva Extrativista Jaci-Paraná e do Parque Estadual de Guajará-Mirim e cria o Parque Estadual Ilha das Flores, o Parque Estadual Abaitará, a Reserva de Desenvolvimento Sustentável Bom Jardim, a Reserva de Desenvolvimento Sustentável Limoeiro e a Reserva de Fauna Pau D’Óleo”.

A Lei Complementar Estadual n. 1.089/2021 é extensa, mas, em resumo:

a) Reduz a área da Reserva Extrativista Jaci-Paraná, localizada nos Municípios de Porto Velho, Burity e Nova Mamoré, criada pelo Decreto n. 7.335/1996 e alterada pela Lei n. 692/19961, de 191 mil para 22.487,818 hectares (art. 1o e Anexos I e II);

b) Reduz a área do Parque Estadual de Guajará-Mirim, criado pelo Decreto no 4.575/1990 e alterado pelas Leis n. 700/1996 e 1.146/2002, de 216 mil para 166.034,71 hectares (art. 2o e Anexos V a VIII);

c) como forma de compensação, cria os Parques Estaduais Ilha das Flores (arts. 3o e 4o) e Abaitará (arts. 5o e 6o), as Reservas de Desenvolvimento Sustentável Bom Jardim (arts. 7o e 8o) e Limoeiro (arts. 9o e 10) e a Reserva de Fauna Pau D’Óleo (arts. 11 e 12);

d) estabelece aos proprietários ou possuidores nas áreas desafetadas da Reserva Extrativista Jaci-Paraná e do Parque Estadual de Guajará-Mirim a regularização ambiental da propriedade ou posse (art. 15).

De acordo com a inicial, referida norma afrontaria os artigos 218 à 221 da Constituição do Estado de Rondônia, que assim rege:

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

Parágrafo único - Os valores ambientais e os recursos naturais serão considerados bens de uso comum do povo e essenciais à sadia qualidade de vida.
Art. 219 - É dever do Poder Público, através de organismos próprios e colaboração da comunidade:

I - assegurar, em âmbito estadual, as diversidades das espécies e dos ecossistemas, de modo a preservar o patrimônio genético do Estado;



II - planejar e implantar unidades de conservação e preservação da natureza, de âmbito estadual e municipal, mantendo-as através dos serviços públicos indispensáveis e suas finalidades;

III - ordenar o espaço territorial de forma a conservar ou restaurar áreas biologicamente desequilibradas;

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;

V - disciplinar, com base em princípios ecológicos, o aproveitamento dos recursos naturais em benefício de todos;

VI - exigir a elaboração de estudos de impacto que permitam definir prioridades e alternativas na execução de projetos que possam causar danos ao meio ambiente.;

VII - proteger os monumentos naturais, os sítios paleontológicos e arqueológicos, os monumentos e sítios históricos e seus elementos;

VIII - promover a educação ambiental com implantação em toda a rede estadual, a começar pela pré-escola e ensino fundamental, alcançando todos os níveis, de forma interdisciplinar, e proporcionar à comunidade a informação das questões ambientais orientadas por um atendimento cultural lógico das relações entre a natureza e a sociedade;

IX - controlar a produção, comercialização, emprego de técnicas e métodos e utilização de substâncias que afetem a saúde pública e o meio ambiente.
Parágrafo único - À polícia florestal, subordinada à Polícia Militar do Estado, incumbir-se-ão as ações de planejamento, direção e execução do policiamento florestal.

Art. 220 - O desenvolvimento econômico e social deve conciliar-se com a proteção ao meio ambiente, para preservá-lo de alterações físicas, químicas ou biológicas que, direta ou indiretamente, sejam nocivas à saúde, à segurança e ao bem-estar das populações e ocasionem danos à fauna, à flora, ao solo e às paisagens.

§ 1º - O exercício do direito de propriedade subordina-se ao bem-estar da coletividade, à conservação dos recursos naturais e à proteção ao meio ambiente.

§ 2º - Lei estadual estabelecerá o plano geral, de proteção ao meio ambiente, adotando as medidas necessárias à utilização racional dos recursos naturais e à redução, ao mínimo possível, da poluição e degradação ambiental.



Art. 221 - Para assegurar efetividade do disposto no artigo anterior, incumbe ao Estado e aos Municípios, na esfera de suas respectivas competências:

I - aprovar, para fins de legislação urbanísticas, a transformação de zona rural em zona urbana, mediante prévio estudo de impacto ambiental;

II - registrar, acompanhar e fiscalizar concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais;

III - definir os espaços territoriais a serem especialmente protegidos, com vistas aos objetivos conservacionistas do zoneamento sócio-econômico e ecológico do Estado;

IV - proteger, nos loteamentos em áreas de expansão urbana, os espaços de importância ecológica, social, paisagística, cultural e científica;

V - promover a classificação dos cursos d'água, de acordo com seus usos preponderantes e as exigências de qualidade;

VI - prevenir e coibir toda prática que submeta os animais à crueldade;

VII - discriminar áreas destinadas às atividades produtivas, em especial, às indústrias.

§ 1º - Competirá ao Estado controlar e ajustar os planos de zoneamento de atividades econômicas e sociais, de iniciativa dos Municípios, visando a compatibilizar, no interesse ecológico, funções conflitantes em espaços municipais contíguos e integrar iniciativas regionais mais amplas.

§ 2º - Será criado em cada Município o Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente, cujas atribuições, organização e forma de funcionamento serão definidas em lei.

É de conhecimento desta Corte que tramitaram pelo Pleno Judiciário outras Ações Diretas de Inconstitucionalidade (autos n. 0800913-33.2018.8.22.0000 e 0800922-58.2019.8.22.0000) também relacionadas às áreas de proteção objeto desta ADI. Uma delas dispunha sobre a criação de uma Estação Ecológica (Soldado da Borracha), a criação de 8(oito) Unidades de Conservação (Umirizal, Bom Jardim, Serra Grande, Limoeiro, Rio Machado, Ilha das Flores, Abaitará e Fauna Pau D'Óleo) e a regulamentação de 2(duas)



Unidades de Conservação preexistentes (APA e FES do Rio Pardo – LCE 581/2010). A outra visava extinguir as unidades de conservação ecológicas (Soldado da Borracha, Limoeiro, Rio Pardo, Umirizal, Pau D'Óleo, Abaitará, Ilha das Flores, Rio Machado e Bom Jardim).

A existência de outras ADINs sobre unidades de conservação no âmbito estadual demonstra a existência de um certo conflito entre os Poderes Executivo e Legislativo, que atuam com certa recalcitrância, não somente em relação à criação, como também, à extinção destas áreas especiais de proteção ambiental. Há um embate político entre esses Poderes, o que tem gerado insegurança jurídica em relação à situação das áreas em estudo, sendo o Poder Judiciário chamado para atuar para assegurar o estrito cumprimento da Constituição Estadual.

Premissas teóricas

Com o fim de melhor orientar este voto e facilitar a compreensão das posições nele adotadas, vejo necessário fazer um pequeno introito em relação à necessidade da proteção do homem e do meio ambiente.

Há muito se vem discutindo sobre a necessidade de revisão do modelo de desenvolvimento antes praticado para nele incluir o conceito de *sustentabilidade*, o qual encerra, em linhas gerais, a simples ideia de que é possível desenvolver sem destruir o meio ambiente, cuidando para que os recursos naturais sejam utilizados, porém, sem que sejam esgotados.

Historicamente, a inclusão do meio ambiente dentre as prioridades mundiais se deu durante a Conferência da ONU sobre o Meio Ambiente, realizada 1972, em Estocolmo, na qual foi editada a Declaração das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, sendo esta a primeira norma a reconhecer o direito humano ao meio ambiente de qualidade. O termo então utilizado foi “ECODESENVOLVIMENTO”.



Em 1983 foi criada pela Assembleia Geral da ONU a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente (CMMAD), inicialmente presidida pela primeira-ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland. O trabalho apresentado pela Comissão data de 1987 e constitui o documento chamado *Nosso Futuro Comum*, conhecido como RELATÓRIO BRUNDTLAND, que trouxe um novo olhar sobre o *desenvolvimento*, com foco em *sustentabilidade*, sendo definido como o processo que satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades.

Esse conceito foi confirmado na Conferência ECO-92, no Rio de Janeiro, que proclamou em seu Princípio n. 1:

O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar, tendo a solene obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras.

A partir da ECO-92 o desenvolvimento sustentável passou a ser objetivo a ser alcançado por todos os países, com previsão expressa no Princípio n. 4, que firma: "*Para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental deve constituir parte integrante do processo de desenvolvimento, e não pode ser considerada isoladamente deste*", demandando, assim, a necessidade de composição entre o atendimento às necessidades socioeconômicas e o uso adequado dos recursos naturais.

Segundo essa perspectiva, cujo caráter é intergeracional, o *desenvolvimento sustentável* aparece como dever ético, social, econômico e ambiental de viabilizar o bem-estar no presente, sem comprometê-lo ou desequilibrá-lo no futuro.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Medida Cautelar na ADI 3540 MC/DF, que questionava diversos dispositivos do antigo Código Florestal, definiu importantes conceitos sobre a proteção ambiental e o desenvolvimento sustentável:

MEIO AMBIENTE - DIREITO À PRESERVAÇÃO DE SUA INTEGRIDADE
(CF, ART. 225) - PRERROGATIVA QUALIFICADA POR SEU CARÁTER DE



METAINDIVIDUALIDADE - DIREITO DE TERCEIRA GERAÇÃO (OU DE NOVÍSSIMA DIMENSÃO) QUE CONSAGRA O POSTULADO DA SOLIDARIEDADE - NECESSIDADE DE IMPEDIR QUE A TRANSGRESSÃO A ESSE DIREITO FAÇA IRROMPER, NO SEIO DA COLETIVIDADE, CONFLITOS INTERGENERACIONAIS - ESPAÇOS TERRITORIAIS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS (CF, ART. 225, § 1º, III) - ALTERAÇÃO E SUPRESSÃO DO REGIME JURÍDICO A ELES PERTINENTE - MEDIDAS SUJEITAS AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA RESERVA DE LEI - SUPRESSÃO DE VEGETAÇÃO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE - POSSIBILIDADE DE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, CUMPRIDAS AS EXIGÊNCIAS LEGAIS, AUTORIZAR, LICENCIAR OU PERMITIR OBRAS E/OU ATIVIDADES NOS ESPAÇOS TERRITORIAIS PROTEGIDOS, DESDE QUE RESPEITADA, QUANTO A ESTES, A INTEGRIDADE DOS ATRIBUTOS JUSTIFICADORES DO REGIME DE PROTEÇÃO ESPECIAL - RELAÇÕES ENTRE ECONOMIA (CF, ART. 3º, II, C/C O ART. 170, VI) E ECOLOGIA (CF, ART. 225) - COLISÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS - CRITÉRIOS DE SUPERAÇÃO DESSE ESTADO DE TENSÃO ENTRE VALORES CONSTITUCIONAIS RELEVANTES - OS DIREITOS BÁSICOS DA PESSOA HUMANA E AS SUCESSIVAS GERAÇÕES (FASES OU DIMENSÕES) DE DIREITOS (RTJ 164/158, 160-161) - A QUESTÃO DA PRECEDÊNCIA DO DIREITO À PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE: UMA LIMITAÇÃO CONSTITUCIONAL EXPLÍCITA À ATIVIDADE ECONÔMICA (CF, ART. 170, VI) - DECISÃO NÃO REFERENDADA - CONSEQUENTE INDEFERIMENTO DO PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR. A PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DO MEIO AMBIENTE: EXPRESSÃO CONSTITUCIONAL DE UM DIREITO FUNDAMENTAL QUE ASSISTE À GENERALIDADE DAS PESSOAS. - Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Trata-se de um típico direito de terceira geração (ou de novíssima dimensão), que assiste a todo o gênero humano (RTJ 158/205-206). Incumbe, ao Estado e à própria coletividade, a especial obrigação de defender e preservar, em benefício das presentes e futuras gerações, esse direito de titularidade coletiva e de caráter transindividual (RTJ 164/158-161). O adimplemento desse encargo, que é irrenunciável, representa a garantia de que não se instaurarão, no seio da coletividade, os graves conflitos intergeracionais marcados pelo desrespeito ao dever de solidariedade, que a todos se impõe, na proteção desse bem essencial de uso comum das pessoas em geral. Doutrina. A ATIVIDADE ECONÔMICA NÃO PODE SER EXERCIDA EM DESARMONIA COM OS PRINCÍPIOS DESTINADOS A TORNAR EFETIVA A PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE. - A incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica, ainda mais se se tiver presente que a atividade econômica, considerada a disciplina constitucional que a rege, está subordinada, dentre outros princípios gerais, àquele que privilegia a "defesa do meio ambiente" (CF, art. 170, VI), que traduz conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, de meio ambiente cultural, de meio ambiente



artificial (espaço urbano) e de meio ambiente laboral. Doutrina. Os instrumentos jurídicos de caráter legal e de natureza constitucional objetivam viabilizar a tutela efetiva do meio ambiente, para que não se alterem as propriedades e os atributos que lhe são inerentes, o que provocaria inaceitável comprometimento da saúde, segurança, cultura, trabalho e bem-estar da população, além de causar graves danos ecológicos ao patrimônio ambiental, considerado este em seu aspecto físico ou natural. **A QUESTÃO DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL (CF, ART. 3º, II) E A NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DO MEIO AMBIENTE (CF, ART. 225): O PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COMO FATOR DE OBTENÇÃO DO JUSTO EQUILÍBRIO ENTRE AS EXIGÊNCIAS DA ECONOMIA E AS DA ECOLOGIA.**- O princípio do desenvolvimento sustentável, além de impregnado de caráter eminentemente constitucional, encontra suporte legitimador em compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e representa fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia, subordinada, no entanto, a invocação desse postulado, quando ocorrente situação de conflito entre valores constitucionais relevantes, a uma condição inafastável, cuja observância não comprometa nem esvazie o conteúdo essencial de um dos mais significativos direitos fundamentais: o direito à preservação do meio ambiente, que traduz bem de uso comum da generalidade das pessoas, a ser resguardado em favor das presentes e futuras gerações. O ART. 4º DO CÓDIGO FLORESTAL E A MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.166-67/2001: UM AVANÇO EXPRESSIVO NA TUTELA DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. - A Medida Provisória nº 2.166-67, de 24/08/2001, na parte em que introduziu significativas alterações no art. 4º do Código Florestal, longe de comprometer os valores constitucionais consagrados no art. 225 da Lei Fundamental, estabeleceu, ao contrário, mecanismos que permitem um real controle, pelo Estado, das atividades desenvolvidas no âmbito das áreas de preservação permanente, em ordem a impedir ações predatórias e lesivas ao patrimônio ambiental, cuja situação de maior vulnerabilidade reclama proteção mais intensa, agora propiciada, de modo adequado e compatível com o texto constitucional, pelo diploma normativo em questão. - Somente a alteração e a supressão do regime jurídico pertinente aos espaços territoriais especialmente protegidos qualificam-se, por efeito da cláusula inscrita no art. 225, § 1º, III, da Constituição, como matérias sujeitas ao princípio da reserva legal. - É lícito ao Poder Público - qualquer que seja a dimensão institucional em que se posicione na estrutura federativa (União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios) - autorizar, licenciar ou permitir a execução de obras e/ou a realização de serviços no âmbito dos espaços territoriais especialmente protegidos, desde que, além de observadas as restrições, limitações e exigências abstratamente estabelecidas em lei, não resulte comprometida a integridade dos atributos que justificaram, quanto a tais territórios, a instituição de regime jurídico de proteção especial (CF, art. 225, § 1º, III). (STF: Rel. Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 1º/9/2005) - Destaqueei



Para a concepção do *desenvolvimento sustentável* é preciso que haja um encontro das agendas ambiental, econômica e social, de forma que a busca pela preservação dos ecossistemas, da biodiversidade e dos recursos naturais envolvidos, segundo o contexto local, não desvirtue a construção de políticas públicas que atentem para uma gestão eficiente dos recursos naturais, o que não raras vezes é transformada em instrumento de luta, eis que direcionadas a conquistas pessoais ou de grupos de pressão, tanto quanto pela atuação de ONGs e pessoas públicas em sentido de total preservação, em detrimento do interesse difuso de toda a sociedade.

Essa questão foi convenientemente abordada pelo Ministro Luiz Fux, no julgamento da ADC n. 42/DF, conhecida por sanar grande discussão jurídica sobre o Código Florestal Brasileiro e, que concentrou a análise dessa *ação declaratória de constitucionalidade* e 4 (quatro) *ações diretas de inconstitucionalidade* (ADI's 4.901/DF; 4.902/DF; 4.903/DF; e 4.937/DF), pelo Plenário do STF, j. 14/9/2017, em cujo voto condutor ressaltou que:

Ementa : DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO AMBIENTAL. ART. 225 DA CONSTITUIÇÃO. DEVER DE PROTEÇÃO AMBIENTAL. NECESSIDADE DE COMPATIBILIZAÇÃO COM OUTROS VETORES CONSTITUCIONAIS DE IGUAL HIERARQUIA. ARTIGOS 1º, IV; 3º, II E III; 5º, CAPUT E XXII; 170, CAPUT E INCISOS II, V, VII E VIII, DA CRFB. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. JUSTIÇA INTERGERACIONAL. ALOCAÇÃO DE RECURSOS PARA ATENDER AS NECESSIDADES DA GERAÇÃO ATUAL. ESCOLHA POLÍTICA. CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS. IMPOSSIBILIDADE DE VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO. EXAME DE RACIONALIDADE ESTREITA. RESPEITO AOS CRITÉRIOS DE ANÁLISE DECISÓRIA EMPREGADOS PELO FORMADOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS. INVIABILIDADE DE ALEGAÇÃO DE VEDAÇÃO AO RETROCESSO. NOVO CÓDIGO FLORESTAL. AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE E AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE JULGADAS PARCIALMENTE PROCEDENTES. 1. O meio ambiente é tutelado constitucionalmente pela regra matriz do artigo 225, caput, da Constituição, que dispõe que 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. 2. O meio ambiente assume função dúplice no microsistema jurídico, na medida em que se consubstancia simultaneamente em direito e em dever dos cidadãos, os quais paralelamente se posicionam, também de forma simultânea, como credores e como devedores da obrigação de proteção



respectiva. 3. O homem é parte indissociável do meio ambiente, uma vez que, por intermédio das interações genéticas biologicamente evolutivas que se sucederam nos últimos milhares de anos, o meio ambiente produziu a espécie humana, cuja vida depende dos recursos nele contidos. Nesse ponto, nem os mais significativos avanços tecnológicos permitirão ao homem, em algum momento futuro, dissociar-se do meio ambiente, na medida em que a atividade humana inventiva e transformadora depende da matéria nele contida, sob todas as suas formas, para se concretizar. 4. A capacidade dos indivíduos de desestabilizar o equilíbrio do conjunto de recursos naturais que lhes fornece a própria existência tem gerado legítimas preocupações, que se intensificaram no último século. Afinal, recursos naturais têm sido extintos; danos irreversíveis ou extremamente agressivos à natureza tornaram-se mais frequentes; disfunções climáticas são uma realidade científica; diversas formas de poluição se alastram pelos grandes centros, entre outras evidências empíricas do que se cognomina crise ambiental. Nesse ínterim, o foco no crescimento econômico sem a devida preocupação ecológica consiste em ameaça presente e futura para o progresso sustentável das nações e até mesmo para a sobrevivência da espécie humana. O homem apenas progride como ser biológico e como coletividade quando se percebe como produto e não como proprietário do meio ambiente. 5. A Declaração das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, editada por ocasião da Conferência de Estocolmo, em 1972, consistiu na primeira norma a reconhecer o direito humano ao meio ambiente de qualidade. 6. Por sua vez, a Conferência Eco-92, no Rio de Janeiro, introduziu o princípio do desenvolvimento sustentável, consubstanciado na necessária composição entre o crescimento socioeconômico e o uso adequado e razoável dos recursos naturais. Essa nova perspectiva demandou aos Estados a construção de políticas públicas mais elaboradas, atentas à gestão eficiente das matérias primas, ao diagnóstico e ao controle das externalidades ambientais, bem como ao cálculo de níveis ótimos de poluição. Todos esses instrumentos atendem a perspectiva intergeracional, na medida em que o desenvolvimento sustentável estabelece uma ponte entre os impactos provocados pelas gerações presentes e o modo como os recursos naturais estarão disponíveis para as gerações futuras. 7. A recente Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Natural (Rio+20), em 2012, agregou ao debate a ideia de governança ambiental global. 8. Paralelamente a esses marcos, são incontáveis os documentos internacionais bilaterais e multilaterais que tem disciplinado questões específicas do meio ambiente. Exemplificadamente, cito a Convenção para Prevenção da Poluição Marinha por Fontes Terrestres (1974), a Convenção para Proteção dos Trabalhadores contra Problemas Ambientais (1977), a Convenção sobre Poluição Transfronteiriça (1979), o Protocolo sobre Áreas Protegidas e Fauna e Flora (1985), a Convenção sobre Avaliação de Impacto Ambiental em Contextos Transfronteiriços (1991), a Convenção da Biodiversidade (1992), o Protocolo de Quioto (1997), dentre outros. 9. Essa movimentação política de âmbito global tem despertado



os Estados nacionais e a coletividade para a urgência e a importância da causa ambiental. Comparativamente, 150 constituições atualmente em vigor tratam da proteção ao meio ambiente em seus textos. No Brasil, não obstante constituições anteriores tenham disciplinado aspectos específicos relativos a alguns recursos naturais (água, minérios etc), a Carta de 1988 consistiu em marco que elevou a proteção integral e sistematizada do meio ambiente ao status de valor central da nação. Não à toa, a comunidade internacional a apelidou de Constituição Verde , considerando-a a mais avançada do mundo nesse tema. 10. O caráter transnacional e transfronteiriço das causas e dos efeitos da crise ambiental demanda dos Estados, dos organismos internacionais e das instituições não governamentais, progressivamente, uma atuação mais articulada para transformar a preservação da natureza em instrumento de combate à pobreza e às desigualdades. 11. **Por outro lado, as políticas públicas ambientais devem conciliar-se com outros valores democraticamente eleitos pelos legisladores como o mercado de trabalho, o desenvolvimento social, o atendimento às necessidades básicas de consumo dos cidadãos etc . Dessa forma, não é adequado desqualificar determinada regra legal como contrária ao comando constitucional de defesa do meio ambiente (art. 225, caput , CRFB), ou mesmo sob o genérico e subjetivo rótulo de retrocesso ambiental, ignorando as diversas nuances que permeiam o processo decisório do legislador, democraticamente investido da função de apaziguar interesses conflitantes por meio de regras gerais e objetivas. 12. Deveras, não se deve desprezar que a mesma Constituição protetora dos recursos ambientais do país também exorta o Estado brasileiro a garantir a livre iniciativa (artigos 1º, IV, e 170) e o desenvolvimento nacional (art. 3º, II), a erradicar a pobreza e a marginalização, a reduzir as desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III; art. 170, VII), a proteger a propriedade (art. 5º, caput e XXII; art. 170, II), a buscar o pleno emprego (art. 170, VIII; art. 6º) e a defender o consumidor (art. 5º, XXXII; art. 170, V) etc . 13. O desenho institucional das políticas públicas ambientais suscita o duelo valorativo entre a tutela ambiental e a tutela do desenvolvimento, tendo como centro de gravidade o bem comum da pessoa humana no cenário de escassez. É dizer, o desenvolvimento econômico e a preservação do meio ambiente não são políticas intrinsecamente antagônicas. 14. A análise de compatibilidade entre natureza e obra humana é ínsita à ideia de desenvolvimento sustentável, expressão popularizada pelo relatório Brundtland, elaborado em 1987 pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. A mesma organização eficiente dos recursos disponíveis que conduz ao progresso econômico, por meio da aplicação do capital acumulado no modo mais produtivo possível, é também aquela capaz de garantir o racional manejo das riquezas ambientais em face do crescimento populacional. Por conseguinte, a proteção ao meio ambiente, no contexto de um desenvolvimento sustentável, não equivale a uma visão estática dos bens naturais, que pugna**



pela proibição de toda e qualquer mudança ou interferência em processos ecológicos ou correlatos. A história humana e natural é feita de mudanças e adaptações, não de condições estáticas ou de equilíbrio. 15. A preservação dos recursos naturais para as gerações futuras não pode significar a ausência completa de impacto do homem na natureza, consideradas as carências materiais da geração atual e também a necessidade de gerar desenvolvimento econômico suficiente para assegurar uma travessia confortável para os nossos descendentes. 16. Meio ambiente e Desenvolvimento Econômico encerram conflito aparente normativo entre diversas nuances, em especial a justiça intergeracional, demandando escolhas trágicas a serem realizadas pelas instâncias democráticas, e não pela convicção de juízes, por mais bem-intencionados que sejam. (REVESZ, Richard L.; STAVINS, Robert N. Environmental Law. In : Handbook of Law and Economics . A. Mitchell Polinsky; Steven Shavell (ed.). V. 1. Boston: Elsevier, 2007. p. 507)17. A Jurisdição Constitucional encontra óbice nos limites da capacidade institucional dos seus juízes, notadamente no âmbito das políticas públicas, cabendo ao Judiciário a análise racional do escrutínio do legislador, consoante se colhe do julgado da Suprema Corte Americana FCC v. Beach Communications , Inc. 508 U.S. 307 (1993), em que se consignou que a escolha do legislador não está sujeita ao escrutínio empírico dos Tribunais e pode se basear em especulações racionais não embasadas em provas ou dados empíricos (Legislative choice is not subject to courtroom factfinding and may be based on rational speculation unsupported by evidence or empirical data). 18. A capacidade institucional, ausente em um cenário de incerteza, impõe auto-contenção do Judiciário, que não pode substituir as escolhas dos demais órgãos dos Estado por suas próprias escolhas (VERMEULE, Adrian. Laws Abnegation . Cambridge: Harvard University Press, 2016. p. 130, 134-135) 19. O Princípio da vedação do retrocesso não se sobrepõe ao princípio democrático no afã de transferir ao Judiciário funções inerentes aos Poderes Legislativo e Executivo, nem justifica afastar arranjos legais mais eficientes para o desenvolvimento sustentável do país como um todo. 20. A propósito, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal demonstra deferência judicial ao planejamento estruturado pelos demais Poderes no que tange às políticas públicas ambientais. No julgamento do Recurso Extraordinário nº 586.224/SP (Rel. ministro Luiz Fux , julgamento em 05/03/2016), apreciou-se o conflito entre lei municipal proibitiva da técnica de queima da palha da cana-de-açúcar e a lei estadual definidora de uma superação progressiva e escalonada da referida técnica. Decidiu a Corte que a lei do ente menor, apesar de conferir aparentemente atendimento mais intenso e imediato ao interesse ecológico de proibir queimadas, deveria ceder ante a norma que estipulou um cronograma para adaptação do cultivo da cana-de-açúcar a métodos sem a utilização do fogo. Dentre os fundamentos utilizados, destacou-se a necessidade de



acomodar, na formulação da política pública, outros interesses igualmente legítimos, como os efeitos sobre o mercado de trabalho e a impossibilidade do manejo de máquinas diante da existência de áreas cultiváveis acidentadas. Afastou-se, assim, a tese de que a norma mais favorável ao meio ambiente deve sempre prevalecer (in dubio pro natura), reconhecendo-se a possibilidade de o regulador distribuir os recursos escassos com vistas à satisfação de outros interesses legítimos, mesmo que não promova os interesses ambientais no máximo patamar possível. Idêntica lição deve ser transportada para o presente julgamento, a fim de que seja refutada a aplicação automática da tese de vedação ao retrocesso para anular opções validamente eleitas pelo legislador.

21. O Código Florestal ostenta legitimidade institucional e democrática, sendo certo que a audiência pública realizada nas presentes ações apurou que as discussões para a aprovação da Lei questionada se estenderam por mais de dez anos no Congresso Nacional. Destarte, no âmbito do Parlamento, mais de 70 (setenta) audiências públicas foram promovidas com o intuito de qualificar o debate social em torno das principais modificações relativas ao marco regulatório da proteção da flora e da vegetação nativa no Brasil. Consectariamente, além da discricionariedade epistêmica e hermenêutica garantida ao Legislativo pela Constituição, também militam pela autocontenção do Judiciário no caso em tela a transparência e a extensão do processo legislativo desenvolvido, que conferem legitimidade adicional ao produto da atividade do Congresso Nacional.(omissis)

(ADC 42, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 28/02/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-175 DIVULG 12-08-2019 PUBLIC 13-08-2019,

Tem-se, pois, que a proteção ao meio ambiente equilibrado, que tem *status* de direito fundamental consagrado pelo art. 225, *caput*, da CF, não pode ser considerada como princípio absoluto, não podendo ser examinado isoladamente sem que sejam sopesados os demais direitos e garantias igualmente priorizados pela Constituição.

Sob esse prisma, infere-se que a Carta Magna elevou a garantia do “Desenvolvimento Nacional” a objetivo fundamental da República Federativa do Brasil (artigo 3º, inciso II), também proclamando que a finalidade da ordem econômica consiste em



assegurar a todos uma existência digna, conforme os ditames da justiça social (art. 170, *caput*), que somente poderá ser concretizada se atendidos os princípios constitucionais que pautam a atividade econômica, dentre os quais a defesa do meio ambiente (inciso VI), *verbis*:

Artigo 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

VI – defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

O ponto de equilíbrio entre os princípios constitucionais em questão – proteção ao meio ambiente e desenvolvimento socioeconômico –, reside em conciliar os interesses postos a confronto, devendo-se conferir prevalência ao de maior relevância, segundo o menor prejuízo à comunidade afetada e o menor impacto social, tal qual vislumbrado pelo próprio Poder Constituinte, que apresentou a defesa do meio ambiente como princípio da ordem econômica e social, que perpassa pela própria dignidade da pessoa humana, também consagrada como direito fundamental.

No dilema: O homem ou a natureza, deve-se responder sempre O homem e a natureza, cada um a seu tempo, ampliando a proteção de cada um à medida que se faça necessário, alternando-se, como uma gangorra. Isso quer dizer que a atenção deve ser voltada para, aos poucos, evoluir no sentido de atingir um equilíbrio entre eles.

Na ponderação entre os bens e valores em destaque, no meu entender, não se afigura razoável conferir primazia à defesa ou proteção ao meio ambiente quando se tem outro bem de maior valor ou relevância a ser protegido, no caso o homem, a quem deve ser garantida uma existência digna, segundo as necessidades vitais de cada indivíduo. É evidente que ao longo do tempo essa equação mudará e também deverá mudar preponderância de uma sobre o outro.

Inegável, portanto, que o principal desafio para aplicação de medidas que visem atingir sustentabilidade ambiental está em encontrar o equilíbrio entre as atividades



econômicas, o bem-estar social e a preservação do meio ambiente, significando isso que a criação de uma eficiente política sustentável deve estar voltada não só ao meio ambiente, mas deve abarcar também a sociedade e a economia.

Daí decorre o próprio conceito de *desenvolvimento sustentável*, que alia o desenvolvimento econômico e social à preservação do meio ambiente.

Na doutrina, partindo das três áreas de interesse - *social, econômica e ambiental*, a *sustentabilidade* se apresenta como o uso consciente dos recursos naturais, visando a um ambiente limpo, ético e durável, que assegure o bem-estar presente e futuro. Consiste em aumentar as práticas e ações que afetem apenas o essencial do meio ambiente, e que garantam a qualidade de vida para as presentes e futuras gerações.

Ao tratar da mudança de paradigma decorrente da necessidade do equilíbrio entre os três pilares da sustentabilidade (social, econômico e ambiental), Juarez Freitas⁴ assinala que:

[...] o princípio do desenvolvimento sustentável (ou da sustentabilidade, como se prefere), levado a bom termo, introduz gradativa e plasticamente, na sociedade e na cultura, um novo paradigma [...] o princípio constitucional da sustentabilidade estatui, com eficácia direta e imediata, em primeiro lugar, *o reconhecimento da titularidade dos direitos daqueles que ainda não nasceram*. Em segundo lugar, *impõe assumir a ligação de todos os seres, acima das coisas, e a inter-relação de tudo*. De fato, uma das lições mais significativas das ciências ambientais é de que *todas as coisas são interdependentes*. **Em terceiro lugar, o princípio determina sopesar os benefícios, os custos diretos e as externalidades, ao lado dos custos de oportunidade, antes de cada empreendimento. [...] a sustentabilidade, corretamente assimilada, consiste em assegurar, hoje, o bem-estar material e imaterial, sem inviabilizar o bem-estar, próprio e alheio, no futuro.**

Seguindo em sua análise, o Professor Juarez Freitas⁵ chegou ao seguinte conceito de *sustentabilidade*, apresentado nessa fórmula sintética:



[...] é o princípio constitucional que determina promover o desenvolvimento social, econômico, ambiental, ético e jurídico-político, no intuito de assegurar as condições favoráveis para o bem-estar das gerações presentes e futuras.

Na abordagem dos princípios da ordem econômica na Constituição Federal, Eros Grau⁶ elenca a defesa do meio ambiente como instrumento essencial para a realização da própria ordem econômica, de forma a garantir a existência digna aos seres humanos, *verbis*:

O princípio da *defesa do meio ambiente* conforma a ordem econômica (mundo do ser), informando substancialmente os princípios da *garantia do desenvolvimento* e do *pleno emprego*. Além de objetivo, em si, é instrumento necessário – e indispensável – à realização do fim dessa ordem, o de *assegurar a todos existência digna*. Nutre também, ademais, os ditames da *justiça social*. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo – diz o art. 225, *caput*. – destaques do original

Tem-se, pois, que a atividade econômica e a proteção ambiental devem caminhar juntas, devendo as políticas públicas ser ordenadas para promoção do desenvolvimento sustentável, de forma a garantir que uma cause o menor impacto possível à outra, isso considerando que as ações desenvolvimentistas sustentáveis são exercidas na busca do bem comum.

Segundo Clarissa Ferreira Macedo D'Ísep⁷:

A democracia ambiental é um conceito dinâmico que se concretiza: no acesso de todos, de forma isonômica, inter e intragerações, aos recursos naturais em quantidade e qualidade; no usufruto coletivo do equilíbrio ambiental; no gozo da qualidade de vida (saúde e bem-estar individual e coletivo); na fruição da função ambiental da propriedade pública; na fiscalização da função ambiental da propriedade privada; na preservação da biodiversidade, dos recursos culturais e naturais raros; na promoção das cidades sustentáveis; na adoção de processos decisórios participativos etc. Disposições que devem se concretizar no âmbito das ppas de forma a assegurar o uso e o gozo ambiental democrático e a sustentabilidade dos bens ambientais.



Diante aos conceitos apresentados, conclui-se que o objetivo constitucional voltado ao *desenvolvimento sustentável* exige a conjugação da defesa do meio ambiente com o direito ao desenvolvimento econômico, assegurada a existência digna segundo os ditames da justiça social (CF, art. 170, *caput*), observados os valores sociais do *trabalho*, da construção de uma *sociedade livre, justa e solidária* (CF, art. 3º, I), da *redução das desigualdades sociais e regionais* (CF, art. 170, VII) e função social da propriedade (CP, art. 170, III).

Assim, não se pode entender a ponderação desses valores como forma de flexibilizar a proteção ao meio ambiente, uma vez que sem a coexistência dos três pilares em questão não se pode pensar em desenvolvimento sustentável.

Importante consignar que a ADI n. 0800913.33.2018.8.22.0000 teve o mérito julgado na Sessão Plenária do dia 7/6/2021, sob relatoria da Juíza Convocada Inês Moreira da Costa, sendo o pedido julgado procedente para declarar inconstitucionais a Lei n. 4.228/17 e os Decretos Legislativos ns. 790/2018, 791/2018, 792/2018, 793/2018, 794/2018, 795/2018, 796/2018, 797/2018, 798/2018, 799/2018 e 800/2018 e ainda, por arrastamento, da Emenda Constitucional n. 126/18, com efeitos *ex tunc*.

Ocorre que, com o julgamento da reportada ADI, restou superada a questão que decidiu pela inconstitucionalidade dos decretos que extinguiram os referidos espaços territoriais ambientalmente protegidos, denotando que foram restabelecidas as normas que criaram as 11 (onze) Unidades de Conservação novamente extintas pela LCE 999/2018.

Assim, estão em pleno vigor as regras que criaram as seguintes unidades de conservação ecológicas: *Estação Ecológica Soldado da Borracha*, *Reserva de Desenvolvimento Sustentável Serra Grande*, *Reserva de Desenvolvimento Sustentável Limoeiro*, *Área de Proteção Ambiental do Rio Pardo*, *Floresta Estadual do Rio Pardo*, *Estação Ecológica Umirizal*, *Reserva de Fauna Pau D'Óleo*, *Parque Estadual Abaitará*, *Parque Estadual Ilha das Flores*, *Reserva de Desenvolvimento Sustentável Rio Machado*, e *Reserva de Desenvolvimento Sustentável Bom Jardim*.

Na LEC 1.089/2021, discutida nestes autos, há previsão de criação de 2 (duas) unidades de conservação de proteção integral (Parque Estadual Ilha das Flores e o Parque Estadual Abaitará); bem como 03 (três) de uso sustentável (Reserva de Desenvolvimento Sustentável Bom Jardim, a Reserva de Desenvolvimento Sustentável Limoeiro e a Reserva de



Fauna Pau D'Óleo); as quais já haviam sido criadas, conforme parágrafo anterior. Em outras palavras, na LEC 1.089/2021, as unidades de conservação criadas como compensação JÁ HAVIAM SIDO CRIADAS ANTERIORMENTE.

Das Unidades de Conservação

José Afonso da Silva apresenta o seguinte conceito sobre os *espaços territoriais especialmente protegidos*, assim considerados como “*áreas geográficas públicas ou privadas (porção do território nacional) dotadas de atributos ambientais que requeiram sua sujeição, pela lei, a um regime jurídico de interesse público que implique sua relativa imodificabilidade e sua utilização sustentada, tendo em vista a preservação e proteção da integridade de amostras de toda a diversidade de ecossistemas, a proteção ao processo evolutivo das espécies, a preservação e proteção dos recursos naturais*”⁸.

Ressalta o autor que “*a Constituição impõe ao Poder Público o dever de 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 (art. 225, § 1º, III)*”.

Destaca que, em sentido ecológico, referidos espaços “*referem-se, na verdade, a ecossistemas. Se são dignos de proteção especial é porque são áreas representativas de ecossistemas. Sua definição, como tais, pelo Poder Público que lhes confere um regime jurídico especial, quanto à modificabilidade e quanto à fruição, natureza, essa, que decorre do preceito constitucional, quando diz que não podem ser alterados nem suprimidos senão através de lei, e nem ser utilizados de modo a comprometer os atributos que justifiquem sua proteção*” (sic).

Já o conceito de *Unidade de Conservação* vem delimitado no art. 2º, I, da Lei n. 9.985/2000, que a define como “*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”⁹.

Referida lei, ao regulamentar o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) que é composto por 12(doze) categorias, divididas em dois grupos (Unidades de Proteção Integral e Unidades de Uso Sustentável), cujos objetivos são diferenciados no tocante à forma de proteção e usos permitidos.

As características específicas de cada grupo estão definidas no art. 7º da Lei 9.985/2000, que considera o objetivo básico das Unidades de Proteção Integral a preservação da natureza, admitindo apenas “*o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos nesta Lei*” (sic) e das Unidades de Uso Sustentável “*compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais*” (sic).

Segundo o art. 8º da Lei 9.985/2000, o Grupo das Unidades de Proteção Integral é composto pelas seguintes categorias de unidade de conservação, cujos objetivos estão definidos nos arts. 9º, 10, 11, 12 e 13, respectivamente:

I - Estação Ecológica(art. 9º, *caput*. tem como objetivo a preservação da natureza e a realização de pesquisas científicas);

II - Reserva Biológica(art. 10, *caput*. objetiva a preservação integral da biota e demais atributos naturais existentes em seus limites, sem interferência humana direta ou modificações ambientais, excetuando-se as medidas de recuperação de seus ecossistemas alterados e as ações de manejo necessárias para recuperar e preservar o equilíbrio natural, a diversidade biológica e os processos ecológicos naturais);

III - Parque Nacional(art. 11, *caput*. objetiva a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico);

IV - Monumento Natural(art. 12, *caput*. tem como finalidade básica preservar sítios naturais raros, singulares ou de grande beleza cênica); e



V - Refúgio de Vida Silvestre(art. 13, *caput* visa proteger ambientes naturais onde se asseguram condições para a existência ou reprodução de espécies ou comunidades da flora local e da fauna residente ou migratória).

Já o seu art. 14 prevê as categorias de unidade de conservação que constituem o Grupo das Unidades de Uso Sustentável, estabelecendo nos arts. 15, 16, 17, 18, 19, 20 e 21 as respectivas definições:

I - Área de Proteção Ambiental(art. 15, *caput* é uma área em geral extensa, com um certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais);

II - Área de Relevante Interesse Ecológico(art. 16, *caput* é uma área em geral de pequena extensão, com pouca ou nenhuma ocupação humana, com características naturais extraordinárias ou que abriga exemplares raros da biota regional, e tem como objetivo manter os ecossistemas naturais de importância regional ou local e regular o uso admissível dessas áreas, de modo a compatibilizá-lo com os objetivos de conservação da natureza);

III - Floresta Nacional(art. 17, *caput* é uma área com cobertura florestal de espécies predominantemente nativas e tem como objetivo básico o uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e a pesquisa científica, com ênfase em métodos para exploração sustentável de florestas nativas);

IV - Reserva Extrativista(art. 18, *caput* é uma área utilizada por populações extrativistas tradicionais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais 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);

V - Reserva de Fauna(art. 19, *caput* é uma área natural com populações animais de espécies nativas, terrestres ou aquáticas, residentes ou migratórias, adequadas para estudos técnico-científicos sobre o manejo econômico sustentável de recursos faunísticos);

VI - Reserva de Desenvolvimento Sustentável(art. 20, *caput* é uma área natural que abriga populações tradicionais, cuja existência baseia-se em sistemas



sustentáveis de exploração dos recursos naturais, desenvolvidos ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas locais e que desempenham um papel fundamental na proteção da natureza e na manutenção da diversidade biológica); e

VII - Reserva Particular do Patrimônio Natural(art. 21, *caput*. A Reserva Particular do Patrimônio Natural é uma área privada, gravada com perpetuidade, com o objetivo de conservar a diversidade biológica).

Segundo o Professor Paulo Affonso Leme Machado “*a utilização dessas unidades de conservação e/ou áreas de proteção ambiental só poderá ser feita de modo que não comprometa a totalidade dos atributos, que justificam a proteção desses espaços. A Constituição foi explícita ao vedar toda forma de utilização que fira qualquer atributo do espaço territorial protegido*”¹⁰.

No caso em exame, tem-se que a LCE 1.089/2021 dispõe sobre a diminuição da área de 2(duas) unidades de conservação, uma de proteção integral (Parque Estadual de Guajará-Mirim) e outra de uso sustentável (Reserva Extrativista Jaci-Paraná), criando 2(duas) unidades de conservação de proteção integral (Parque Estadual Ilha das Flores e o Parque Estadual Abaitará); bem como 03 (três) de uso sustentável (Reserva de Desenvolvimento Sustentável Bom Jardim, a Reserva de Desenvolvimento Sustentável Limoeiro e a Reserva de Fauna Pau D’Óleo).

Houve a redução das áreas da seguinte forma:

UNIDADE DE CONSERVAÇÃO DE PROTEÇÃO INTEGRAL: Parque Estadual de Guajará-Mirim, criado pelo Decreto no 4.575/1990 e alterado pelas Leis n. 700/1996 e 1.146/2002, de **216 mil para 166.034,71 hectares**(art. 2o e Anexos V a VIII);

UNIDADE DE CONSERVAÇÃO DE USO SUSTENTÁVEL: Reserva Extrativista Jaci-Paraná, localizada nos Municípios de Porto Velho, Buritis e Nova Mamoré, criada pelo Decreto n. 7.335/1996 e alterada pela Lei n. 692/19961, **de 191 mil para 22.487,818 hectares**(art. 1o e Anexos I e II



Importante destacar que a Lei impugnada visa suprimir aproximadamente 219 mil hectares das unidades de conservação existentes, criando outras de área aproximada de 128 mil hectares. Este déficit de 91mil hectares de área de conservação na região (área suprimida x área criada para preservação), tem gerado grande debate sobre seu impacto ambiental.

Com a finalidade de melhor compreender o tamanho dessas unidades de conservação e da redução realizada pela norma atacada, busquei dados na internet e encontrei no site da EMBRAPA importantes informações sobre o Estado de Rondônia e a proteção ambiental. Eles são decorrentes de um largo estudo, realizado em nível nacional, sobre o Cadastro Ambiental Rural e apresenta dados sobre o tamanho da proteção ambiental no Estado.

O SICAR é gerido pelo Serviço Florestal Brasileiro, unidade que compõe a estrutura do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, sendo responsável por disponibilizar dados numéricos e cartográficos sobre a preservação do meio ambiente no mundo rural.

Segundo esse estudo, o Estado de Rondônia possui área total de **23.759.054 hectares**.

Partindo das informações constantes do banco de dados do SICAR, Gustavo Spadotti Amaral Castro, Rogério Resende Martins Ferreira, Osvaldo Tadatomo Oshiro e Carlos Alberto de Carvalho apresentaram o primeiro estudo¹¹, contendo a quantificação das áreas dedicadas a preservação da vegetação nativa nos imóveis rurais do Estado de Rondônia, ressaltando que os cadastrados não apresentavam sobreposição com áreas legalmente atribuídas. Segundo esse estudo:

[...] os imóveis rurais de Rondônia destinam 51,6% de sua área para preservação da vegetação nativa, e essas áreas destinadas à preservação da vegetação nativa representam 28,3% da área do Estado.



[...] O cálculo e somatório final da área destinada à preservação da vegetação nativa nos imóveis rurais totaliza 6.723.067 ha.

A título de comparação, as áreas de vegetação protegidas em unidades de conservação (sem área de proteção ambiental, APA) e terras indígenas ocupam 37,3% do estado (6.723.067 ha de áreas destinadas à preservação da vegetação nos imóveis rurais contra 8.864.187 ha de áreas protegidas em unidades de conservação sem APA e terras indígenas).

O somatório de áreas protegidas em UC e TI e das áreas destinadas a preservação nas propriedades rurais totalizam 15.587.254 ha ou 65,6% do estado de Rondônia. Esse total engloba as áreas protegidas por decretos ou preservadas pelo cumprimento do Código Florestal. - destaquei

Tem-se, assim, pelo conjunto de dados divulgados nos *sítios* da Embrapa e do Ministério do Meio Ambiente, conforme endereços indicados, que somadas as Unidades de Conservação e Terras Indígenas o Estado de Rondônia tem pelo menos 65% de suas terras dedicadas a áreas de proteção, denotando que a supressão de parte da área das Unidades de Conservação abrangidas pela LCE 1.089/2021, por si só, não representa desequilíbrio ao meio ambiente.

Dados extraídos do site: <https://antigo.mma.gov.br/areas-protegidas/cadastro-nacional-de-ucs.html>



1 in “Curso de Processo Constitucional – Controle de Constitucionalidade e Remédios Constitucionais”, Dimitri Dimoulis e Soraya Lunardi, São Paulo: RT, 6ª Ed., pg. 117;

2 in “Curso de Direito Constitucional”, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012, pg. 783

3 in “Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática”, disponível em: e-publicacoes.uerj.br (Syn) thesis, v. 5, n. 1, pg. 24;

4 in “Sustentabilidade: direito ao futuro”, Belo Horizonte: Forum, 2012, pgs. 31/42;

5 in obra citada, pg. 50;

6 in “A Ordem Econômica na Constituição de 1988”, São Paulo: Malheiros Editores, 2017, pgs. 275/276;

7 in “Clarissa Ferreira Macedo D’ísep, Nelson Nery Junior e Odete Medauar (Coordenadores), Políticas Públicas Ambientais”, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2009, em artigo intitulado “Políticas Públicas Ambientais: da definição a busca de um sistema integrado de gestão ambiental”, pag. 160.

8 in “Comentário Contextual à Constituição”. 2ª Edição, SP: Malheiros, pg. 841;

9 in obra citada, pg. 842;

10 in “Direito Ambiental Brasileiro”, 10ª Ed., Malheiros: SP, pg. 113;



11 in "Dimensão territorial das áreas destinadas à preservação nativa em propriedades rurais do estado de Rondônia". - Campinas: Embrapa Territorial, 2020. 17 p.: il.; (Documento: embrapa.br/territorial/busca/de/publicações - ISSN 0103-7811, 134 - versão on-line).

Dito isso, passa-se ao exame das teses jurídicas articuladas pelas partes, repisando que nos termos do art. 225, *caput*, da Constituição Federal o *meio ambiente ecologicamente equilibrado* deve ser compreendido como um bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, de modo que o Poder Público e a coletividade têm o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Volta-se à doutrina de José Afonso da Silva¹, para quem o núcleo da proteção ambiental estabelecida pelo referido dispositivo constitucional está envolvido pela *ordem social*, uma vez que o próprio texto do dispositivo concebe o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito social do homem. Para o autor:

O objeto de *tutela jurídica* é tanto o meio ambiente considerado nos seus elementos constitutivos. O que o Direito visa a proteger é a *qualidade do meio ambiente*, em função da *qualidade de vida*. Pode-se dizer que há dois objetos de tutela, no caso: um *imediato* – que é a qualidade do meio ambiente – e outro *mediato* – que é a saúde, o bem-estar e a segurança da população, que se vêm sintetizados na expressão "qualidade de vida". O artigo sob nossas vistas declara que "todos têm direito ao *meio ambiente ecologicamente equilibrado*". Veja-se que o objeto do direito de todos não é o meio ambiente em si, não é qualquer meio ambiente. O que é objeto do direito é o *meio ambiente qualificado*. O direito que todos temos é a qualidade satisfatória ao equilíbrio ecológico do meio ambiente. Essa qualidade é que se converteu em um bem jurídico. Isso é que a Constituição define como *bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida*.

Segue o autor conferindo fundamental importância ao conceito de *conservação ecológica*, por compreender²:

[...] a preservação, a manutenção, a utilização sustentada, a restauração e a melhoria do ambiente natural, definindo como "a gestão da utilização da biosfera pelo ser humano, de tal sorte que produza o maior benefício sustentado para as gerações atuais, mas que mantenha sua potencialidade para satisfazer as necessidades e as aspirações das gerações futuras".

É nesse sentido que a Constituição prescreve que é dever do Poder Público e da coletividade defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações (art. 255, *caput*). É igualmente nesse sentido que ela incumbe ao Poder Público preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das



espécies e ecossistemas, assim como preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do país. Preservar e restaurar estão, aí, como formas de conservação que implicam manutenção e continuidade, que significam aproveitamento que garante a utilização perene e que protege os processos ecológicos e a diversidade genética essenciais para a manutenção dos recursos ecológicos.

A conservação não é uma situação estática, mas um processo dinâmico, que envolve aproveitamento atual, continuidade e manutenção futura. Tem ela, pois três finalidades específicas: *manter os processos ecológicos e os sistemas vitais essenciais; permitir o aproveitamento perene das espécies e dos ecossistemas, e preservar a diversidade genética.*- grifei

Pois bem, para efetivação desse direito fundamental [não absoluto], cuidou o legislador constituinte de estabelecer as atribuições ao Poder Público, não apenas no âmbito federal, dentre as quais as pertinentes à criação de Unidades de Conservação, com previsão expressa no § 1º, III, do art. 225 da CF, destacando que “*incumbe ao Poder Público definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção*” (grifei).

A interpretação dada pelo Supremo Tribunal Federal à natureza da lei em questão foi no sentido de que a previsão deve ser aplicada conforme o princípio da reserva legal, que exige lei formal para a regulamentação, portanto, atendido o competente processo legislativo (ADI n. 4.717, Relatora Ministra Cármen Lúcia, j. 5/4/2018, DJe 15/2/2019).

No acórdão restou definido que:

[...] a melhor exegese do art. 225, § 1º, inc. III, da Constituição da República [...] impõe que **a alteração ou supressão de espaços territoriais especialmente protegidos somente pode ser feita por lei formal, com amplo debate parlamentar e participação da sociedade civil e dos órgãos e instituições de proteção ao meio ambiente**, em observância à finalidade do dispositivo constitucional, que é assegurar o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (p. 26).- grifei.

No mesmo sentido, extrai-se do voto proferido pelo Ministro Luís Roberto Barroso, no Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n. 519.788-RN (1ª Turma, DJe 1º/8/2015) o seguinte excerto:



[...] A Constituição, portanto, permite a alteração e até mesmo a supressão de espaços territoriais especialmente protegidos, desde que por meio de lei formal, ainda que a referida proteção tenha sido conferida por ato infralegal. Trata-se de um mecanismo de reforço institucional da proteção ao meio ambiente, já que retira da discricionariedade do Poder Executivo a redução dos espaços ambientalmente protegidos, exigindo-se para tanto deliberação parlamentar, sujeita a maior controle social. Destaquei.

Conclui-se, assim, que uma Unidade de Conservação pode sim ser extinta ou suprimida, desde que seja feito por lei, exatamente por exigir a conjugação de vontades do Poder Executivo e do Poder Legislativo através do devido processo legislativo.

A exigência também foi corroborada pela Lei n. 9.985/2000, que ao regulamentar o art. 225, § 1º, I, II, III e VII da CF reforçou a previsão acerca da necessidade de lei em sentido formal para extinguir ou reduzir os limites das Unidades de Conservação, conforme previsto no § 7º do art. 22: “*A desafetação ou redução dos limites de uma unidade de conservação só pode ser feita mediante lei específica*” (sic).

Nesse caso, considerando que o dever de proteção do meio ambiente e preservação dos biomas é atribuído ao Poder Público, concorrentemente (art. 24, VI, da CF), em todos os espaços federados, assim como à coletividade, evidencia-se que a lei em questão pode ser proposta por diversos atores, tal qual previsto no art. 61 da Constituição da República:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos na Constituição. (EC n. 18/98 e EC n. 32/2001)

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



Em relação ao meio ambiente, especificamente à criação, alteração e extinção de Unidades de Conservação, a Constituição Rondoniense disciplinou a matéria nos seguintes dispositivos:

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

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

Art. 219. É dever do Poder Público, através de organismos próprios e colaboração da comunidade:

I - assegurar, em âmbito estadual, as diversidades das espécies e dos ecossistemas, de modo a preservar o patrimônio genético do Estado;

II - **planejar e implantar unidades de conservação e preservação da natureza**, de âmbito estadual e municipal, mantendo-as através dos serviços públicos indispensáveis e suas finalidades;

III - ordenar o espaço territorial de forma a conservar ou restaurar áreas biologicamente desequilibradas;

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;

V - disciplinar, com base em princípios ecológicos, o aproveitamento dos recursos naturais em benefício de todos;

VI - **exigir a elaboração de estudos de impacto que permitam definir prioridades e alternativas na execução de projetos que possam causar danos ao meio ambiente;**

VII - proteger os monumentos naturais, os sítios paleontológicos e arqueológicos, os monumentos e sítios históricos e seus elementos;

VIII - promover a educação ambiental com implantação em toda a rede estadual, a começar pela pré-escola e ensino fundamental, alcançando todos os níveis, de forma interdisciplinar, e proporcionar à comunidade a informação das questões ambientais orientadas por um atendimento cultural lógico das relações entre a natureza e a sociedade;

IX - controlar a produção, comercialização, emprego de técnicas e métodos e utilização de substâncias que afetem a saúde pública e o meio ambiente.

[...]



Art. 220. O desenvolvimento econômico e social deve conciliar-se com a proteção ao meio ambiente, para preservá-lo de alterações físicas, químicas ou biológicas que, direta ou indiretamente, sejam nocivas à saúde, à segurança e ao bem-estar das populações e ocasionem danos à fauna, à flora, ao solo e às paisagens.

[...]§ 2º Lei estadual estabelecerá o plano geral de proteção ao meio ambiente, adotando as medidas necessárias à utilização racional dos recursos naturais e à redução, ao mínimo possível, da poluição e degradação ambiental.

Art. 221. Para assegurar a efetividade do disposto no artigo anterior, incumbe ao Estado e aos Municípios, na esfera de suas respectivas competências: [...]

III - definir os espaços territoriais a serem especialmente protegidos, com vistas aos objetivos conservacionistas do zoneamento socioeconômico e ecológico do Estado;

[...]

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. - destaquei

Da judicialização das políticas públicas

Em homenagem ao princípio da Separação dos Poderes, urge registrar que não cabe ao Poder Judiciário aferir validade de uma lei a partir do mérito da formulação, sob pena de ensejar verdadeira intervenção em funções e atividades que são típicas dos outros poderes.

Ao abordar o fenômeno da “judicialização” ou da procura excessiva do Poder Judiciário com o intuito de aplicar uma lei, o Ministro Luís Roberto Barroso ³ assim discorre sobre o tema:

Judicialização significa que algumas questões de larga repercussão política ou social estão sendo decididas por órgãos do Poder Judiciário, e não pelas instâncias políticas tradicionais: o Congresso Nacional e o Poder Executivo – em cujo âmbito se encontram o Presidente da República, seus ministérios e a administração pública em geral. Como intuitivo, a judicialização envolve uma transferência de poder para juízes e tribunais, com alterações



significativas na linguagem, na argumentação e no modo de participação da sociedade. O fenômeno tem causas múltiplas. Algumas delas expressam uma tendência mundial; outras estão diretamente relacionadas ao modelo institucional brasileiro.

Por isso, e data máxima vênia de quem pensa em sentido contrário, não pode o Judiciário substituir ou rever os critérios de análise decisória empregados pela Administração Pública e pelo Legislativo em sua função de estabelecer as políticas públicas de proteção ao meio ambiente.

Da análise do caso concreto

Pois bem, partindo das premissas fáticas e jurídicas aqui apresentadas, anoto que o exame do mérito desta ADI na qual se pretende ver declarada a inconstitucionalidade da LCE 1.089/2021, ficará restrita aos dois aspectos suscitados na exordial, sendo o primeiro à parte formal, consistente em vício ao devido processo legislativo (ausência de estudos técnicos prévios e de consulta às comunidades afetadas), além de ter sido alterado o projeto inicial, aumentando consideravelmente a área suprimida das unidades de conservação, e diminuindo a área daquelas que seriam criadas.

Já o segundo aspecto diz respeito aos alegados vícios materiais consistentes em violação ao “direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, aos princípios da proibição do retrocesso ambiental, da proteção, da precaução, da ubiquidade e equidade intergeracional”.

Da Inconstitucionalidade formal por vício no processo legislativo (ausência de estudos técnicos prévios e consulta pública)

Extrai-se da inicial a alegação de que a Lei 1.089/2021 não teve seu projeto precedido de estudo técnico e consulta pública das comunidades afetadas pela redução de área das unidades de conservação ambiental Parque Estadual Guajará-Mirim e Reserva Extrativista Jaci-Paraná.



O e. Relator apresentou seu voto no sentido de reconhecer a inconstitucionalidade material dos arts. 1o, caput, e seus parágrafos 1o e 2o; 2o, caput, e seus parágrafos 1o e 2o; 15, caput, e seu parágrafo único; 17, caput e seus incisos, bem como dos Anexos I, II, V, VI, VII e VIII, todos da Lei Complementar estadual n. 1.089, de 20 de maio de 2021, bem como da LCE nº 1.096/2021, por arrastamento. Fundamentou sua decisão no sentido de que os dispositivos citados violaram texto exposto nos artigos 218 e 219, ambos da Constituição do Estado de Rondônia, bem como o artigo 225, caput, e § 1o, incisos III e IV da Constituição Federal.

Concordo, em parte, com o e. Relator pois, de fato, os estudos técnicos e científicos sobre a supressão significativa de área de unidades de conservação ambiental não foram realizados, tampouco foram debatidas as propostas com as comunidades afetadas. No entanto, com a devida vênia do Relator, penso que esta falha de procedimento enseja declaração de vício formal, e não material.

Anoto que a “compensação” proposta com a criação de outras áreas de conservação não existe de fato, porque as unidades de conservação Parque Estadual Ilha das Flores e o Parque Estadual Abaitará, Reserva de Desenvolvimento Sustentável Bom Jardim, a Reserva de Desenvolvimento Sustentável Limoeiro e a Reserva de Fauna Pau D’Óleo; já haviam sido criadas mediante outra Lei.

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0800922-58.2019.8.22.0000, que extinguiu 11 unidades de conservação, foi declarada a inconstitucionalidade formal e material da Lei Complementar Estadual n. 999, de 15 de outubro de 2018.



Assim, estão em pleno vigor as regras que criaram as seguintes unidades de conservação ecológicas: *Estação Ecológica Soldado da Borracha, Reserva de Desenvolvimento Sustentável Serra Grande, Reserva de Desenvolvimento Sustentável Limoeiro, Área de Proteção Ambiental do Rio Pardo, Floresta Estadual do Rio Pardo, Estação Ecológica Umirizal, Reserva de Fauna Pau D'Óleo, Parque Estadual Abaitará, Parque Estadual Ilha das Flores, Reserva de Desenvolvimento Sustentável Rio Machado, e Reserva de Desenvolvimento Sustentável Bom Jardim.*

Pois bem. **A Suprema Corte, no julgamento do Agravo Regimental em Recurso Extraordinário n. 519.778/RN, de relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, decidiu que a supressão de espaços territoriais especialmente protegidos pressupõe apenas a edição de lei formal, nada prevendo a Constituição a respeito da necessidade de prévia realização de estudos técnicos e consulta pública, uma vez que “[...] no caso da lei prevista no art. 225, § 1º, III, da Constituição, embora a elaboração de estudo técnico prévio seja relevante e até desejável para embasar os debates parlamentares, a Constituição não contempla essa exigência como requisito de validade formal da norma [...] (j. 27/2/2014 - destaquei).**

Todavia, com todo o respeito à posição adotada no julgado acima, no ponto em questão incide o ***princípio da simetria ou do paralelismo das formas***, segundo o qual os mesmos requisitos usados para a elaboração de um ato jurídico também devem ser aplicados para sua alteração ou extinção, significando isso que se deve adotar uma lógica coerente tanto para elaborar o ato quanto para modificá-lo ou extingui-lo.

A seguir esse preceito, conclui-se que o processo de estudo e consulta referente à extinção de uma Unidade de Conservação deve ser tão rigoroso quanto o exigido para a sua criação. Daí o uso do *paralelismo das formas* constituir um princípio norteador da obrigatoriedade de estudos técnicos e participação comunitária em projetos de redução ou extinção de Unidades de Conservação.

No caso presente, foi juntado um Parecer da SEDAM no Id. 12319715 (páginas 154 a 157), todavia imperioso salientar que não se trata do estudo exigido pelo art. 219, VI, da Constituição Estadual, tanto que no próprio parecer do órgão ambiental é aberto tópico acerca desta “ausência de estudos técnicos”.

Destaque-se que o tema já foi objeto de decisões do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, para declarar a inconstitucionalidade de leis municipais que tratavam de planejamento urbanístico e elaboradas sem estudos técnicos, destoando do procedimento de criação previsto na Constituição Estadual.



Nesse sentido, vejam-se as decisões da referida Corte de Justiça:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal 11.810 de 9/10/18, dispondo sobre as regras específicas a serem observadas no projeto, no licenciamento, na execução, na manutenção e na utilização de contêineres como residências ou estabelecimentos comerciais de qualquer natureza. Vício de iniciativa. Inocorrência. Iniciativa legislativa comum. Recente orientação do Eg. Supremo Tribunal Federal. *Causa petendi* aberta. Possível análise de outros aspectos constitucionais da questão. Falta de participação popular. Imprescindível a efetiva participação da comunidade, por suas entidades representativas. A Constituição Estadual prevê a necessidade de participação comunitária em matéria urbanística. Precedentes deste C. Órgão Especial. Inconstitucional o ato normativo impugnado. Estudo prévio. Necessidade. Se no âmbito do Executivo esse planejamento ou prévios estudos se fazem necessários, de igual forma se justificam idênticas medidas para modificar a regra original. Precedentes. Procedente a ação. [ADI 2276121-27.2018.8.26.0000, Relator Desembargador Evaristo dos Santos, j. em 8/5/2019] – grifei

[...] não me parece razoável, à luz do princípio do paralelismo das formas, aceitar os “estudos” referidos pela Câmara como suficientes a permitir alteração de zoneamento quando firmado esse com rigor técnico (planejamento e prévios estudos) na medida em que um e outro só se justificam, na lição de Hely Lopes Meirelles “... quando essa medida for exigida pelo interesse público, com real vantagem para a cidade e seus habitantes.” (Direito Municipal Brasileiro, ed. Malheiros, 2013, p. 577).

As mesmas exigências impostas à instituição do zoneamento comportam ser observadas quando se pretende sua alteração. Se no âmbito do Executivo esse planejamento ou prévios estudos, de igual forma se justificam idênticas medidas para modificar a regra original. [TJ-SP. Voto 21188. ADI 0005130-35.2004.8.26.0000. 12/03/2014. Relator Cauduro Padin] - grifei

No caso, considerando que o art. 22, § 2º, da Lei 9.885/2000 estabelece que a criação da Unidade de Conservação deve ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública, à exceção das hipóteses do § 4º, por simetria, a alteração que importar em sua redução ou extinção deve seguir os mesmos parâmetros.

Com isso, é esperado que as exigências para revogação do ato que criou uma área de proteção ambiental sejam iguais às da criação, de forma a garantir que a decisão decorra de razões que atendam ao interesse público, a justificar a anulação do ato. Essa a razão pela qual se torna exigível o prévio estudo técnico, assim como a consulta pública, para a extinção da unidade de conservação.



No ponto, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do MS 24.665-1/DF, Relator Ministro Cezar Peluso, decidiu pela imprescindibilidade de consulta pública e estudos técnicos quando ocorrer ampliação dos limites da unidade de conservação:

Meio Ambiente. Unidade de Conservação. Estação Ecológica. Ampliação dos limites originais na medida do acréscimo, mediante decreto do Presidente da República. Inadmissibilidade. Falta de estudos técnicos e de consulta pública. Requisitos prévios não satisfeitos. Nulidade do ato pronunciada. Ofensa a direito líquido e certo. Concessão do Mandado de Segurança. Inteligência do art. 66, §§ 2º e 6º, da lei nº 9.985/2000. [...] A ampliação dos limites de estação ecológica, sem alteração dos limites originais, exceto pelo acréscimo proposto, não pode ser feita sem observância dos requisitos prévios de estudos técnicos e consulta pública. (j. 1/12/2004, DJ 6/10/2006)

Destarte, se o estudo técnico e a consulta pública são obrigatórios para a ampliação das áreas de proteção, também o serão em casos de extinção ou redução de seus limites.

Até porque é a consulta pública, com envolvimento de todas as partes interessadas, que garante a tomada da decisão que melhor atenda ao interesse socioeconômico, constituindo importante instrumento para subsidiar os projetos de lei que extingam ou reduzam os limites de uma unidade de conservação.

A tanto, ainda previu o art. 5º da Lei 9.985/2000 dentre as diretrizes do SNUC (Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza), a do inciso II, que estabelece a necessidade de se assegurarem mecanismos e procedimentos necessários ao envolvimento da sociedade no estabelecimento e na revisão da política nacional de unidades de conservação, prevendo o inciso III que deve ser assegurada a participação das populações locais, na criação, implantação e gestão das unidades de conservação.

No caso presente, como bem frisado pelo e. Relator, “não há estudo específico quanto a área desafetada realizada pelo gestor da Unidade de Conservação, em clara desobediência ao previsto no art. 21, § 6º, da Lei Estadual n. 1.144/2002, art. 219 da Constituição do Estado.”



Embora haja alegação da Assembleia Legislativa sobre suposta realização de estudos necessários, a SEDAM relata em seu parecer a ausência destes estudos técnicos, a fim de mensurar os impactos da desafetação das unidades de conservação, mapear e identificar a população residente (Id. 12319715 - páginas 154 a 157).

Este Parecer não se trata do estudo exigido pelo art. 219, VI, da Constituição Estadual, tanto que no próprio órgão ambiental abre tópico acerca desta “ausência de estudos técnicos”.

Na verdade, o que foi juntado pela Assembleia Legislativa aos autos são apenas os estudos sobre as unidades de conservação Parque Estadual Ilha das Flores, Reserva de Fauna Pau D’Óleo e Reserva Rio Machado, que inclusive foi parte suprimida quando da aprovação da Lei. (ID. 12665695).

A ASPRUMIN e outras Associações interessadas juntaram seus estudos aos autos, mas estes não afastam o vício da norma impugnada, porquanto não foram realizados pelo órgão ambiental legítimo e nem foram prévios ao Projeto da Lei ora impugnada.

Neste contexto, a inconstitucionalidade formal por vício no processo legislativo de criação da Lei 1.089/2021 está presente, razão pela qual voto pelo seu reconhecimento.

Da Inconstitucionalidade Material

De início, insta salientar que a ‘matéria’ da norma impugnada (supressão de área de unidades de conservação ambiental) é constitucional, pois autorizada expressamente pelo art. 225, §1º, III, da CF, como já destacado neste voto.

Além disso, destaco que há **precedente vinculante do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade** sobre este assunto pois, após uma grande discussão sobre o Código Florestal Brasileiro, em voto que foi relator o Ministro Luiz Fux, no julgamento da ADC n. 42/DF, que concentrou a análise dessa *ação declaratória de constitucionalidade* e 4(quatro) *ações diretas de inconstitucionalidade* (ADI’s 4.901/DF; 4.902/DF; 4.903/DF; e 4.937/DF), pelo Plenário do STF, j. 14/9/2017, assim foi decidido:



Ementa : DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO AMBIENTAL. ART. 225 DA CONSTITUIÇÃO. DEVER DE PROTEÇÃO AMBIENTAL. NECESSIDADE DE COMPATIBILIZAÇÃO COM OUTROS VETORES CONSTITUCIONAIS DE IGUAL HIERARQUIA. ARTIGOS 1º, IV; 3º, II E III; 5º, CAPUT E XXII; 170, CAPUT E INCISOS II, V, VII E VIII, DA CRFB. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. JUSTIÇA INTERGERACIONAL. ALOCAÇÃO DE RECURSOS PARA ATENDER AS NECESSIDADES DA GERAÇÃO ATUAL. ESCOLHA POLÍTICA. CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS. IMPOSSIBILIDADE DE VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO. EXAME DE RACIONALIDADE ESTREITA. RESPEITO AOS CRITÉRIOS DE ANÁLISE DECISÓRIA EMPREGADOS PELO FORMADOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS. INVIABILIDADE DE ALEGAÇÃO DE VEDAÇÃO AO RETROCESSO. NOVO CÓDIGO FLORESTAL. AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE E AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE JULGADAS PARCIALMENTE PROCEDENTES. 1. O meio ambiente é tutelado constitucionalmente pela regra matriz do artigo 225, caput, da Constituição, que dispõe que 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. 2. O meio ambiente assume função dúplice no microsistema jurídico, na medida em que se consubstancia simultaneamente em direito e em dever dos cidadãos, os quais paralelamente se posicionam, também de forma simultânea, como credores e como devedores da obrigação de proteção respectiva. 3. O homem é parte indissociável do meio ambiente, uma vez que, por intermédio das interações genéticas biologicamente evolutivas que se sucederam nos últimos milhares de anos, o meio ambiente produziu a espécie humana, cuja vida depende dos recursos nele contidos. Nesse ponto, nem os mais significativos avanços tecnológicos permitirão ao homem, em algum momento futuro, dissociar-se do meio ambiente, na medida em que a atividade humana inventiva e transformadora depende da matéria nele contida, sob todas as suas formas, para se concretizar. 4. A capacidade dos indivíduos de desestabilizar o equilíbrio do conjunto de recursos naturais que lhes fornece a própria existência tem gerado legítimas preocupações, que se intensificaram no último século. Afinal, recursos naturais têm sido extintos; danos irreversíveis ou extremamente agressivos à natureza tornaram-se mais frequentes; disfunções climáticas são uma realidade científica; diversas formas de poluição se alastram pelos grandes centros, entre outras evidências empíricas do que se cognomina crise ambiental. Nesse ínterim, o foco no crescimento econômico sem a devida preocupação ecológica consiste em ameaça presente e futura para o progresso sustentável das nações e até mesmo para a sobrevivência da espécie humana. O homem apenas progride como ser biológico e como coletividade quando se percebe como produto e não como proprietário do meio ambiente. 5. A Declaração das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, editada por ocasião da Conferência de Estocolmo, em 1972, consistiu na primeira norma a reconhecer o direito humano ao meio ambiente de qualidade. 6. Por sua vez, a Conferência Eco-92, no Rio de Janeiro, introduziu o princípio do desenvolvimento sustentável, consubstanciado na necessária composição entre o crescimento socioeconômico e o uso adequado e razoável dos recursos naturais. Essa nova perspectiva demandou aos Estados a construção de políticas públicas mais elaboradas, atentas à gestão eficiente das matérias primas, ao diagnóstico e ao controle das externalidades ambientais, bem como ao cálculo de níveis ótimos de poluição. Todos esses instrumentos atendem a perspectiva intergeracional, na medida em que o desenvolvimento sustentável estabelece uma ponte entre os impactos provocados pelas gerações presentes e o modo como os recursos naturais estarão disponíveis para as gerações



futuras. 7. A recente Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Natural (Rio+20), em 2012, agregou ao debate a ideia de governança ambiental global . 8. Paralelamente a esses marcos, são incontáveis os documentos internacionais bilaterais e multilaterais que tem disciplinado questões específicas do meio ambiente. Exemplificadamente, cito a Convenção para Prevenção da Poluição Marinha por Fontes Terrestres (1974), a Convenção para Proteção dos Trabalhadores contra Problemas Ambientais (1977), a Convenção sobre Poluição Transfronteiriça (1979), o Protocolo sobre Áreas Protegidas e Fauna e Flora (1985), a Convenção sobre Avaliação de Impacto Ambiental em Contextos Transfronteiriços (1991), a Convenção da Biodiversidade (1992), o Protocolo de Quioto (1997), dentre outros. 9. Essa movimentação política de âmbito global tem despertado os Estados nacionais e a coletividade para a urgência e a importância da causa ambiental. Comparativamente, 150 constituições atualmente em vigor tratam da proteção ao meio ambiente em seus textos. No Brasil, não obstante constituições anteriores tenham disciplinado aspectos específicos relativos a alguns recursos naturais (água, minérios etc), a Carta de 1988 consistiu em marco que elevou a proteção integral e sistematizada do meio ambiente ao status de valor central da nação. Não à toa, a comunidade internacional a apelidou de Constituição Verde , considerando-a a mais avançada do mundo nesse tema. 10. O caráter transnacional e transfronteiriço das causas e dos efeitos da crise ambiental demanda dos Estados, dos organismos internacionais e das instituições não governamentais, progressivamente, uma atuação mais articulada para transformar a preservação da natureza em instrumento de combate à pobreza e às desigualdades. 11. Por outro lado, as políticas públicas ambientais devem conciliar-se com outros valores democraticamente eleitos pelos legisladores como o mercado de trabalho, o desenvolvimento social, o atendimento às necessidades básicas de consumo dos cidadãos etc . Dessa forma, não é adequado desqualificar determinada regra legal como contrária ao comando constitucional de defesa do meio ambiente (art. 225, caput , CRFB), ou mesmo sob o genérico e subjetivo rótulo de retrocesso ambiental, ignorando as diversas nuances que permeiam o processo decisório do legislador, democraticamente investido da função de apaziguar interesses conflitantes por meio de regras gerais e objetivas. 12. Deveras, não se deve desprezar que a mesma Constituição protetora dos recursos ambientais do país também exorta o Estado brasileiro a garantir a livre iniciativa (artigos 1º, IV, e 170) e o desenvolvimento nacional (art. 3º, II), a erradicar a pobreza e a marginalização, a reduzir as desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III; art. 170, VII), a proteger a propriedade (art. 5º, caput e XXII; art. 170, II), a buscar o pleno emprego (art. 170, VIII; art. 6º) e a defender o consumidor (art. 5º, XXXII; art. 170, V) etc . 13. O desenho institucional das políticas públicas ambientais suscita o duelo valorativo entre a tutela ambiental e a tutela do desenvolvimento, tendo como centro de gravidade o bem comum da pessoa humana no cenário de escassez. É dizer, o desenvolvimento econômico e a preservação do meio ambiente não são políticas intrinsecamente antagônicas. 14. A análise de compatibilidade entre natureza e obra humana é ínsita à ideia de desenvolvimento sustentável, expressão popularizada pelo relatório Brundtland, elaborado em 1987 pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. A mesma organização eficiente dos recursos disponíveis que conduz ao progresso econômico, por meio da aplicação do capital acumulado no modo mais produtivo possível, é também aquela capaz de garantir o racional manejo das riquezas ambientais em face do crescimento populacional. Por conseguinte, a proteção ao meio ambiente, no contexto de um desenvolvimento sustentável, não equivale a uma visão estática dos bens naturais, que pugna pela proibição de toda e qualquer mudança ou interferência em processos ecológicos ou correlatos. A história humana e natural é feita de mudanças e adaptações, não de condições estáticas ou de equilíbrio. 15. A preservação dos recursos naturais para as gerações futuras não pode significar a ausência completa de impacto do homem na natureza, consideradas as carências materiais da geração atual e também a necessidade de gerar desenvolvimento econômico suficiente para assegurar



uma travessia confortável para os nossos descendentes. 16. Meio ambiente e Desenvolvimento Econômico encerram conflito aparente normativo entre diversas nuances, em especial a justiça intergeracional, demandando escolhas trágicas a serem realizadas pelas instâncias democráticas, e não pela convicção de juízes, por mais bem-intencionados que sejam. (REVESZ, Richard L.; STAVINS, Robert N. Environmental Law. In : Handbook of Law and Economics . A. Mitchell Polinsky; Steven Shavell (ed.). V. 1. Boston: Elsevier, 2007. p. 507) 17. A Jurisdição Constitucional encontra óbice nos limites da capacidade institucional dos seus juízes, notadamente no âmbito das políticas públicas, cabendo ao Judiciário a análise racional do escrutínio do legislador, consoante se colhe do julgado da Suprema Corte Americana FCC v. Beach Communications , Inc. 508 U.S. 307 (1993), em que se consignou que a escolha do legislador não está sujeita ao escrutínio empírico dos Tribunais e pode se basear em especulações racionais não embasadas em provas ou dados empíricos (Legislative choice is not subject to courtroom factfinding and may be based on rational speculation unsupported by evidence or empirical data). 18. A capacidade institucional, ausente em um cenário de incerteza, impõe auto-contenção do Judiciário, que não pode substituir as escolhas dos demais órgãos dos Estado por suas próprias escolhas (VERMEULE, Adrian. Laws Abnegation . Cambridge: Harvard University Press, 2016. p. 130, 134-135) 19. O Princípio da vedação do retrocesso não se sobrepõe ao princípio democrático no afã de transferir ao Judiciário funções inerentes aos Poderes Legislativo e Executivo, nem justifica afastar arranjos legais mais eficientes para o desenvolvimento sustentável do país como um todo. 20. A propósito, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal demonstra deferência judicial ao planejamento estruturado pelos demais Poderes no que tange às políticas públicas ambientais. No julgamento do Recurso Extraordinário nº 586.224/SP (Rel. ministro Luiz Fux , julgamento em 05/03/2016), apreciou-se o conflito entre lei municipal proibitiva da técnica de queima da palha da cana-de-açúcar e a lei estadual definidora de uma superação progressiva e escalonada da referida técnica. Decidiu a Corte que a lei do ente menor, apesar de conferir aparentemente atendimento mais intenso e imediato ao interesse ecológico de proibir queimadas, deveria ceder ante a norma que estipulou um cronograma para adaptação do cultivo da cana-de-açúcar a métodos sem a utilização do fogo. Dentre os fundamentos utilizados, destacou-se a necessidade de acomodar, na formulação da política pública, outros interesses igualmente legítimos, como os efeitos sobre o mercado de trabalho e a impossibilidade do manejo de máquinas diante da existência de áreas cultiváveis acidentadas. Afastou-se, assim, a tese de que a norma mais favorável ao meio ambiente deve sempre prevalecer (in dubio pro natura), reconhecendo-se a possibilidade de o regulador distribuir os recursos escassos com vistas à satisfação de outros interesses legítimos, mesmo que não promova os interesses ambientais no máximo patamar possível. Idêntica lição deve ser transportada para o presente julgamento, a fim de que seja refutada a aplicação automática da tese de vedação ao retrocesso para anular opções validamente eleitas pelo legislador. 21. O Código Florestal ostenta legitimidade institucional e democrática, sendo certo que a audiência pública realizada nas presentes ações apurou que as discussões para a aprovação da Lei questionada se estenderam por mais de dez anos no Congresso Nacional. Destarte, no âmbito do Parlamento, mais de 70 (setenta) audiências públicas foram promovidas com o intuito de qualificar o debate social em torno das principais modificações relativas ao marco regulatório da proteção da flora e da vegetação nativa no Brasil. Conseqüentemente, além da discricionariedade epistêmica e hermenêutica garantida ao Legislativo pela Constituição, também militam pela autocontenção do Judiciário no caso em tela a transparência e a extensão do processo legislativo desenvolvido, que conferem legitimidade adicional ao produto da atividade do Congresso Nacional. (omissis) 23. Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 4901, 4902, 4903 e 4937 e Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 42 julgadas parcialmente procedentes.



Ao fazer a leitura atenta desse acórdão, percebe-se claramente que o Supremo Tribunal Federal já pacificou o entendimento, em caráter vinculante, sobre todas as questões levantadas pelo Ministério Público ao propor esta ADIN, principalmente no que diz respeito à suposta violação aos princípios constitucionais aqui discutidos, quais sejam do direito ao ambiente ecologicamente equilibrado e da proibição do retrocesso ambiental, da proteção, da precaução, da ubiquidade e equidade intergeracional.

Da leitura feita anteriormente de parte da ementa, especificamente os itens 6, 11, 12, 13, 14, 15 e 16 percebe-se claramente que o STF já afastou a alegada supremacia absoluta dos princípios acima referidos em matéria de atuação e política ambiental, cabendo ao Poder Público, assim entendidos o Poder Executivo e o Poder Legislativo, fazer as escolhas sobre a melhor forma de atuar e construir a política de proteção ao meio ambiente sem descuidar da economia e do bem estar da sociedade.

Considerando que os artigos da Constituição do Estado de Rondônia indicados como violados, nada mais são do que a materialização no âmbito estadual do que já consta na Carta Magna de 88, este Tribunal não poderia decidir de forma diferente ao que foi decidido pelo STF na ADC 42, cujos tópicos mais relevantes e referentes ao tema em discussão nesta ADIN foram citados e lidos acima.

Conforme o novo CPC:

Art. 927. Os juízes e os tribunais observarão:

I - as decisões do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade;

Entendo que o fundamento da decisão do STF sobre a alegação de choque de princípios e proteção ao ambiente abrange toda a matéria de mérito desta ADIN, devendo ser aplicado o precedente no caso concreto.

A Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei 4.657/1942) estabelece:



Art. 4º Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito.

No caso concreto, a Lei não é omissa, eis que a supressão de área de UCs está prevista na Constituição Federal e Estadual, bastando ao legislador seguir as exigências legais. Seguidas estas, não vejo como se declarar a inconstitucionalidade da norma baseada em princípios, quando há texto expresso autorizando o ato.

Por esse motivo, nesse aspecto, concluo por afastar a alegação de inconstitucionalidade material da LCE 1.098/2021.

Admitindo, *ad argumentandum*, que não se aceite a tese do precedente vinculante acima referida, analisando cada um dos argumentos apresentados pelo autor da ADIN, percebe-se que – da mesma forma – a ADIN não encontra amparo legal nesse ponto específico.

Como dito, o fundamento da inicial para que se declare a inconstitucionalidade da Lei 1.089/2020 é que a norma supostamente afronta princípios constitucionais, quais sejam violação ao direito ao ambiente ecologicamente equilibrado e a diversos princípios norteadores da proteção ao meio ambiente, em especial, da proibição do retrocesso ambiental, da proteção, da precaução, da ubiquidade e equidade intergeracional.

Sob o aspecto material, sustenta o autor que a Lei Complementar Estadual 2.089/2021 padece de inconstitucionalidade por violação ao direito ao ambiente ecologicamente equilibrado e o princípio da proibição do retrocesso ambiental e a diversos princípios norteadores da proteção ao meio ambiente, em especial, da proibição do retrocesso ambiental, da proteção, da precaução, da ubiquidade e equidade intergeracional.

Destaco que a inicial alega que os art. 218 à 221 da Constituição Estadual estariam sendo violados pela suposta ofensa aos princípios elencados.



No entanto, como já dito, o art. 218, VI, da Constituição Estadual c/c o art. 225, §1º, III, da Constituição Federal elencam as formalidades necessárias para supressão ou alteração de unidade de conservação ambiental. Cumpridas estas, não poderia a referida Lei ser declarada inconstitucional em relação a sua matéria por suposta afronta a princípios ambientais, quando há regra expressa na própria Carta Magna autorizando o ato.

O simples fato da Lei atacada nesta ADI versar sobre supressão de área de preservação ambiental não é suficiente para caracterizar inconstitucionalidade da norma, pois essa hipótese é autorizada pela Carta Magna.

Como bem frisado pelo e. Relator, “não se vislumbra na presente ação a declaração de inconstitucionalidade pela supressão ou alteração de espaços territoriais especialmente protegidos, haja vista que nem mesmo a Constituição veda essa alteração ou supressão, exigindo apenas que se faça mediante lei.”

Por esta razão, embora tenha ocorrido inconstitucionalidade formal da norma por ausência de cumprimento das formalidades legais (estudos prévios e consulta às comunidades afetadas), peço vênia para discordar quanto à ocorrência da inconstitucionalidade material, por não vislumbrá-la.

Acredito que o Poder Judiciário não poderia interferir no ato discricionário concedido constitucionalmente ao Parlamento e ao Poder Executivo, quando cumpridos os requisitos legais para suprimir ou alterar área de preservação ambiental, com estudos prévios de órgão competente, ouvidas as comunidades envolvidas.

Ainda que se admitisse a ingerência do Poder Judiciário na escolha feita pelo Executivo e o Legislativo, o Judiciário não poderia atuar neste caso concreto, pela ausência de estudos técnicos prévios que demonstrassem a destruição dos elementos básicos que determinaram a criação das unidades de conservação.

Isto porque, se a edição da Lei necessita de estudos técnicos prévios para sua edição, o Poder Judiciário também deles necessita para analisar se a supressão da área ambiental ali imposta afronta a Constituição.



Esse assunto deve ser tratado porque a parte final do art. 225, Inciso III da CF/88 tem o sentido claro de "(...) sendo a alteração e a supressão (de unidade de conservação) permitidas somente através de lei, **vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção**"

Isso quer dizer que as unidades de conservação devem preservar atributos especiais quando de sua supressão ou da alteração. No caso, observa-se que não há estudo que afirme que a redução do tamanho das unidades de conservação em referência tenham extirpado a integridade dos atributos de sua proteção.

Reitero a informação de que o Parecer da SEDAM, juntado no Id. 12319715 (páginas 154 a 157), não se trata do estudo exigido pelo art. 219, VI, da Constituição Estadual, tanto que no próprio parecer do órgão ambiental é aberto tópico acerca desta "ausência de estudos técnicos".

Não se está a falar de pequena área de terras. As áreas remanescentes continuarão a possuir grandes dimensões. Pela Lei impugnada, a RESEX JACI PARANÁ ficaria ainda com 22.487,818 hectares (uma área equivalente à 31.672,98 campos de futebol) e o PARQUE GUAJARÁ MIRIM ficaria com 166.034,71 hectares (uma área equivalente à 117.884,64 campos de futebol).

Daí se conclui que, o Poder Judiciário necessitaria de estudos prévios de órgãos especializados para analisar se a supressão da área ambiental imposta na Lei 1.089/2020 afronta princípios constitucionais e ambientais.

Continuando. Mesmo adentrando no mérito da discussão principiológica traçada na exordial, não vejo que a Lei em destaque tenha afrontado qualquer dos princípios destacados na ADIN.

Princípio da vedação do retrocesso socioambiental



O autor aponta a contrariedade da LCE n. 1.089/2021 ao princípio da vedação ao retrocesso socioambiental.

Trata-se de tema fundamental para a compreensão do Direito Ambiental, decorrendo o princípio em questão da proibição de retrocesso social, que, segundo Canotilho⁴, impede que o núcleo essencial dos direitos sociais já realizado e efetivado por medidas legislativas seja simplesmente aniquilado por medidas estatais:

“(…) O princípio da proibição de retrocesso social pode formular-se assim: o núcleo essencial dos direitos sociais já realizado e efetivado através de medidas legislativas (...) deve considerar-se constitucionalmente garantido, sendo inconstitucionais quaisquer medidas estaduais que, sem a criação de outros esquemas alternativos ou compensatórios, se traduzam, na prática, numa ‘anulação’, ‘revogação’ ou ‘aniquilação’ pura a simples desse núcleo essencial.

Consoante Herman Benjamin⁵ o princípio da proibição de retrocesso, embora não previsto expressamente na Constituição Federal, na seara do Direito Ambiental, assume papel de verdadeiro princípio geral à luz do qual se deve avaliar a legitimidade de medidas legislativas que objetivem reduzir o patamar de tutela legal do meio ambiente:

É seguro afirmar que a proibição de retrocesso, apesar de não se encontrar, com nome e sobrenome, consagrada na nossa Constituição, nem em normas infraconstitucionais, e não obstante sua relativa imprecisão – compreensível em institutos de formulação recente e ainda em pleno processo de consolidação –, transformou-se em princípio geral do Direito Ambiental, a ser invocado na avaliação da legitimidade de iniciativas legislativas destinadas a reduzir o patamar de tutela legal do meio ambiente, mormente naquilo que afete em particular a) processos ecológicos essenciais, b) ecossistemas frágeis ou à beira de colapso, e c) espécies ameaçadas de extinção”.

No Supremo Tribunal Federal, porém, ficou assentado que “*o princípio da vedação ao retrocesso social não pode impedir o dinamismo da atividade legiferante do Estado, mormente quando não se está diante de alterações prejudiciais ao núcleo fundamental das garantias sociais*” (ADI 4.350, Relator Ministro Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 3/12/2014).



Seguindo essa linha de entendimento, Ingo Wolfgang Sarlet (citado no voto condutor do acórdão proferido na ADI 4717/DF, do qual foi Relatora a Ministra Cármen Lúcia, j. 16/8/2017) alerta que a aplicação do princípio da proibição de retrocesso socioambiental não pode engessar a ação legislativa e administrativa, devendo-se admitir certa margem de discricionariedade às autoridades públicas em matéria ambiental. Confira-se:

Por força da proibição de retrocesso, não é possível engessar a ação legislativa e administrativa, portanto, não é possível impedir ajustes e mesmo restrições. Do contrário— e quanto ao ponto dispensam-se maiores considerações — a proibição de retrocesso poderia até mesmo assegurar aos direitos socioambientais uma proteção mais reforçada do que a habitualmente empregada para os direitos civis e políticos, onde, em princípio, se parte do pressupostos de que não existem direitos absolutamente imunes a qualquer tipo de restrição, mormente para salvaguarda eficiente (do contrário, incidiria a proibição de proteção insuficiente) de outros direitos fundamentais e bens de valor constitucional. Ao analisar a proibição de retrocesso ambiental (ou princípio da não regressão, como prefere), Michel Prieur assinala que ‘a regressão não deve, jamais, ignorar a preocupação de tornar cada vez mais efetivos os direitos protegidos. Enfim, o recuo de um direito não pode ir aquém de certo nível, sem que esse direito seja desnaturado. Isso diz respeito tanto aos direitos substanciais como aos direitos procedimentais. Deve-se, assim, considerar que, na seara ambiental, existe um nível de obrigações jurídicas fundamentais de proteção, abaixo do qual toda medida nova deveria ser vista como violando o direito ao ambiente’. Em outras palavras, não se deixa de admitir uma margem de discricionariedade do legislador em matéria ambiental, mas, como bem colocado por Prieur, existem fortes limites à adoção de medidas restritivas no tocante aos direitos ecológicos, tanto sob o prisma material quanto processual (ou procedimental)”. Grifei

Pela importância ao tema, volta-se ao teor do voto proferido pelo Ministro Luiz Fux, no julgamento da ADC 42/DF, assentou que:

Entender como “vedação ao retrocesso” qualquer tipo de reforma legislativa ou administrativa que possa causar decréscimo na satisfação de um dado valor constitucional seria ignorar um elemento básico da realidade: a escassez. Rememore-se que, frequentemente, legisladores e administradores somente poderão implementar avanços na concretização de determinados objetivos constitucionais por meio de medidas que causam efeitos negativos em outros objetivos igualmente caros ao constituinte. **O engessamento das possibilidades de escolhas na formulação de políticas públicas, a impedir a redistribuição de recursos disponíveis entre as diversas finalidades carentes de satisfação na sociedade, em nome de uma suposta “vedação ao retrocesso” sem base no texto constitucional, viola o núcleo básico do princípio democrático e transfere indevidamente ao Judiciário funções inerentes aos Poderes Legislativo e Executivo.** Não fosse o suficiente, ainda afasta arranjos mais eficientes para o desenvolvimento sustentável do país como um todo.



A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a propósito, demonstra deferência judicial ao planejamento estruturado pelos demais Poderes no que tange às políticas públicas ambientais. Este colendo Plenário, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 586.224/SP (Rel. MINISTRO LUIZ FUX, julgamento em 05/03/2016), apreciou o conflito entre lei municipal proibitiva da técnica de queima da palha da cana-de-açúcar e a lei estadual definidora de uma superação progressiva e escalonada da eliminação da referida técnica. Decidiu a Corte que a lei do ente menor, apesar de conferir aparentemente atendimento mais intenso e imediato ao interesse ecológico de proibir queimadas, deveria ceder ante a norma que estipulou um cronograma para adaptação do cultivo da cana-de-açúcar a métodos sem a utilização do fogo. Dentre os fundamentos utilizados, destacou-se a necessidade de acomodar, na formulação da política pública, outros interesses igualmente legítimos, como os efeitos sobre o mercado de trabalho e a impossibilidade do manejo de máquinas diante da existência de áreas cultiváveis acidentadas. **Afastou-se, assim, a tese de que a norma mais favorável ao meio ambiente deve sempre prevalecer (*in dubio pro natura*), reconhecendo-se a possibilidade de o regulador distribuir os recursos escassos com vistas à satisfação de outros interesses legítimos, mesmo que não promova os interesses ambientais no máximo patamar possível.** Idêntica lição deve ser transportada para o presente julgamento, a fim de que seja refutada a aplicação da tese de "vedação ao retrocesso" para anular opções validamente eleitas pelo legislador. – destaquei

E, do voto proferido pelo Ministro Edson Fachin, na ADI 5547/DF, j. 22/9/2020, extrai-se que a aplicação da proibição do retrocesso "*não deve se dar de modo absoluto a engessar essa ação legislativa e administrativa*", admitindo-se certa margem de discricionariedade às autoridades públicas "*para conformá-lo desde que para atender direitos igualmente fundamentais e desde que haja argumentação qualificada e controle rigoroso de constitucionalidade*" (sic).

Em seguida, colaciona o entendimento do Professor Ingo Sarlet ⁶, segundo o qual:

[...] não se pode encarar a proibição de retrocesso como tendo a natureza de uma regra geral de cunho absoluto, já que não apenas a redução da atividade legislativa à execução pura e simples da Constituição se revela insustentável, mas também pelo fato de que esta solução radical, caso tida como aceitável, abarcaria por conduzir a uma espécie de transmutação das normas infraconstitucionais em direito constitucional, além de inviabilizar o próprio desenvolvimento deste. (...) Assim, a proibição de retrocesso assume (como parece ter sido suficientemente fundamentado) feições de verdadeiro princípio constitucional fundamental implícito, que pode ser reconduzido tanto ao princípio do Estado de Direito (no âmbito da proteção da confiança e da estabilidade das relações jurídicas inerentes à segurança jurídica), quanto ao princípio do Estado Social, na condição de garantia da manutenção dos graus mínimos de segurança social alcançados, sendo, de resto, corolário da máxima eficácia e efetividade das normas de direitos fundamentais sociais e do direito à segurança jurídica, assim como da própria dignidade da pessoa humana".



No caso em exame, a pretensão à declaração de inconstitucionalidade material por violação ao princípio da proibição do retrocesso ambiental dá-se em razão da supressão de área das Unidades de Conservação abrangidas pela LCE 1.089/2021, devendo-se verificar, para deslinde da controvérsia, se a norma efetivamente importou em diminuição da proteção dos ecossistemas abrangidos.

Repita-se a premissa de que este julgador entende que não compete ao Judiciário sobrepor-se à função do Legislativo e do Executivo de formular políticas públicas, cabendo a esses órgãos, eleitos, estabelecer tais políticas e ações segundo suas escolhas e poderes que lhes são inerentes.

Além disso, o comando estabelecido no art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal, no tocante à própria exigência de lei em sentido formal para alteração e supressão do regime jurídico pertinente aos espaços territoriais especialmente protegidos, evidencia que referidas áreas não se revestem de perenidade, ao contrário, podem ser modificadas, não apenas para aumentar os limites estabelecidos, como também para reduzir a extensão ou até suprimir as unidades de conservação, desde que mediante lei em sentido formal.

A respeito do tema, Paulo Affonso Leme Machado ⁷ apresenta a seguinte lição:

O texto constitucional preceitua que o Poder Público deve definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos. Definir os espaços territoriais compreende localizá-los. Aí começa a proteção constitucional, não se esperando que se implantem quaisquer acessórios, como cercas ou casas de guardas.

Não se pode ter a ilusão de que esses espaços tornaram-se perenes pelo sistema constitucional ora introduzido; mas, sendo a alteração e a supressão somente através de lei, abrem-se tempo e oportunidade para que os interesses pró meio ambiente se façam presentes perante os parlamentares. Como se sabe, o procedimento de elaboração dos atos do Poder Executivo não prevê um debate público e um lapso de tempo antes da sua edição. Não se quer sobrecarregar o Poder Legislativo, mas, sem uma intensa participação democrática, as áreas protegidas serão mutiladas e deturpadas ao sabor do imediatismo e de soluções demagógicas, às vezes intituladas como de interesse social ou de interesse público.

A norma constitucional não abriu qualquer exceção à modificação dos espaços territoriais; e, assim, mesmo uma pequena alteração só pode ser feita por lei. A Sociedade Brasileira de Direito do Meio Ambiente propôs essa inovação aos constituintes e buscou inspiração na Convenção Africana sobre a Conservação da Natureza e dos Recursos Naturais.



(...)

A Constituição (...) quis que alguns espaços geográficos fossem especialmente protegidos. Uma proteção especial depende de certa imutabilidade para que seja compreendida, desejada e respeitada – e, portanto, só pode ser modificada com certo grau de dificuldade. Não se pode facilitar a exceção, sendo necessário indicar a busca de outras soluções – que, pelo fato de serem difíceis, não são impossíveis – aos que pretendem desmatar ou desnaturar um espaço territorialmente protegido. Fora disso estaremos caminhando para uma destruição progressiva das fontes da sobrevivência para esta e para as futuras gerações". - destaquei

Não sendo imutável a tutela conferida pela Constituição da república aos espaços territoriais e seus componentes, uma vez aferidas a regularidade do processo legislativo e não havendo vício de competência a ser reconhecido, e atendida a exigência de lei formal, inclusive com deliberação parlamentar, sujeita a controle social, não há se falar em violação ao princípio do retrocesso ambiental.

Até mesmo porque, repise-se que o autor desta ação direta de inconstitucionalidade, embora fundamentado em risco potencial de causar danos irreversíveis ao meio ambiente, não logrou comprovar que a supressão de áreas das Unidades de Conservação abrangidas pela lei complementar censurada, causaria desequilíbrio ao meio ambiente, mormente quando há previsão de compensação por outras UCs na própria norma.

Isso se torna evidente quando se verifica que o Estado de Rondônia, segundo dados obtidos nos *sites* da Coordenadoria de Unidades de Conservação – CUC-SEDAM (*cuc.sedam.ro.gov.br*) e da Embrapa (*embrapa.br/ca*), nos termos antes referidos, há 40 (quarenta) Unidades de Conservação implantadas, que correspondem a aproximados 18% de sua área superficial em Unidades de Conservação, além das terras indígenas e áreas de reserva legal no interior das propriedades rurais do Estado.

Assim se conclui porque, como visto, nem sempre o ato que reduz os limites de uma Unidade de Conservação implica em recuo na proteção ambiental. E mais, a extinção de uma ou mais unidades de conservação não importa em imediato desequilíbrio ambiental.

Do princípio da precaução e da prevenção



A precaução, também apontada como princípio jurídico-ambiental, tem sua importância relacionada diretamente ao fato de que, uma vez ocorrido o dano ambiental, sua reparação efetiva é praticamente impossível.

Constitui um reforço ao princípio da prevenção, mas dele se diferencia porque embora estejam ambos fundamentados na impossibilidade de reparação dos danos, a prevenção se relaciona com a adoção de medidas que os corrijam ou evitem, enquanto a *precaução* se aplica com o intuito de evitar o próprio risco ainda imprevisto, diante de situações de incertezas científicas.

Ao tempo em que a *precaução* diz respeito à ausência de certezas científicas, a *prevenção* visa impedir a ocorrência de danos cuja ocorrência é ou pode ser sabida e está relacionada ao conceito de perigo, estando a *precaução* ligada ao risco, em que é mais prudente errar tentando defender o meio ambiente do que ocorrer riscos ambientais em favor de interesses individualizados.

Com origem no Direito alemão, o *princípio da precaução* foi adotado pela Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro - ECO-92, que apresentou o preceito [item ou princípio] n. 15 com a seguinte redação:

De modo a proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental. - grifei

E Paulo Affonso Leme Machado cita o texto atribuído a *Nicolas Treich e Gremac* ⁸ :

O mundo da precaução é um mundo onde há a interrogação, onde os saberes são colocados em questão. No mundo da precaução há uma dupla fonte de incerteza: o perigo ele mesmo considerado e a ausência de conhecimentos científicos sobre o perigo. A precaução visa a gerir a espera da informação. Ela nasce da diferença temporal entre a necessidade imediata de ação e o momento onde nossos conhecimentos científicos vão modificar-se.



Tem-se, pois, que o *princípio da precaução* pressupõe a ideia de irreparabilidade do dano, tal qual ocorrido com o desmatamento de uma floresta, por acarretar a extinção de espécies nativas da fauna e flora, a inviabilizar o processo de equilíbrio dos componentes ambientais como antes se apresentavam.

Esse preceito encontra fundamento na necessidade de se afastar o risco ambiental mediante adoção de medidas de proteção que englobam tanto as atividades de reparação como de prevenção, isso porque diz respeito ao conhecimento antecipado dos danos que poderiam ser causados ao meio ambiente equilibrado pelo ato ou situação apresentada e a realização de providências para evitá-los.

Todavia, como cediço, para a implementação de uma política pública que vise a proteção ao meio ambiente equilibrado, diante de incertezas, não é preciso que medidas sejam tomadas, sempre, considerando a pior situação ou que sejam pautadas segundo um prognóstico pessimista, o que pode distorcer o processo decisório.

A propósito, respeito da questão, adverte Paulo Affonso Leme Machado ⁹ :

A implementação do princípio da precaução não tem por finalidade imobilizar as atividades humanas. **Não se trata da precaução que tudo impede ou que em tudo vê catástrofes ou males. O princípio da precaução visa a durabilidade da sadia qualidade de vida das gerações humanas e à continuidade da natureza existente no planeta.** A precaução deve ser visualizada não só em relação às gerações presentes, como em relação ao direito ao meio ambiente das gerações futuras [...]. - destaquei

No entanto, como se pode aferir abaixo, a Excelsa Corte tem decidido que eventuais riscos ambientais podem ser minimizados pela adoção de tutelas previamente estabelecidas, a exemplo do licenciamento da atividade ou empreendimento, bem assim, pela eficiente fiscalização a ser exercida pelo órgão ambiental respectivo, de forma que não se deve considerar a criação ou ampliação de espaços protegidos, a exemplo das unidades de conservação, como única forma de se prevenir a ocorrência de danos ambientais, sequer podendo concluir que a extinção desses espaços, por si só, constitua causa de degradação ambiental.

A respeito, pois, volta-se ao já mencionado voto proferido pelo Ministro Luiz Fux na ADC 42/DF, que assim discorreu sobre o tema:



[...] Não se pode aceitar, de outro lado, a afirmação de que, à luz do princípio da precaução, legisladores e administradores teriam o dever de considerar sempre o pior cenário possível (*worst-case scenario*) na formulação da política pública, quando não for possível determinar com precisão os futuros impactos ambientais de determinada atividade. O economista Kenneth Arrow, laureado com o prêmio Nobel e que infelizmente nos deixou no ano de 2017, formulou, em coautoria com o também ganhador do prêmio Nobel de Economia Leonid Hurwicz, um célebre modelo de tomada de decisões em situações de incerteza (Arrow K. J.; Hurwicz L. An optimality criterion for decision-making under ignorance. In: Uncertainty and expectations in economics: Essays in Honour of G. L. S. Shackle. C. F. Carter & J. L. Ford editors, 1972. p. 1-11). De acordo com esse modelo, são escolhas igualmente racionais para os tomadores de decisão assumir desde os resultados mais otimistas até os mais pessimistas, incluindo prognósticos intermediários entre esses dois extremos. Não cabe ao Judiciário, à míngua de norma constitucional expressa e específica em contrário, impor ao regulador arbitrariamente a assunção do cenário de pessimismo extremo de modo invariável.

Em idêntico sentido se posicionou a Suprema Corte dos Estados Unidos, quando instada a enfrentar o tema no caso *Robertson v. Methow Valley Citizens Council* (490 U.S. 332, 1989). Conforme já afirmado anteriormente, naquele país uma lei federal (*National Environmental Policy Act* – NEPA) **impõe a Administração Pública Federal a consideração de efeitos significativos no meio-ambiente que seus atos possam causar**. Em cumprimento a determinação legal, **um órgão administrativo** (*Council on Environmental Quality* – CEQ) **editou, em 1978, norma obrigando agências ambientais a sempre considerar, nos cenários de incerteza, o resultado mais pessimista (*worst-case scenario*) em avaliações de impacto ambiental (*environmental impact statements* – EIS)**. Como consequência, as agências passaram a realizar avaliações altamente especulativas ou implausíveis. Por esse motivo, a norma foi modificada em 1986 para exigir, nos casos de impossibilidade de obtenção de informações incompletas ou indisponíveis – por custos exorbitantes ou desconhecimento científico dos meios para tanto –, **tão somente uma declaração desse fato, em conjunto com um sumário da relevância da informação e dos dados existentes sobre a matéria**. A Suprema Corte julgou válida a modificação, aduzindo que a obrigatoriedade de prognóstico do *worst-case scenario* distorce o processo decisório ao sobredimensionar danos altamente especulativos. [...] - destaquei

Por isso, acredito que é descabida a suscitada inconstitucionalidade material por violação aos princípios da precaução e prevenção.

Dos princípios da ubiquidade e da equidade



De acordo com o princípio da ubiquidade “o objeto de proteção do meio ambiente, localizado no epicentro dos direitos humanos, deve ser levado em consideração toda vez que uma política, atuação legislativa sobre qualquer tema, atividade, obra tiver que ser criada e desenvolvida” (FIORILLO, Celso Antônio Pacheco, Curso de Direito Ambiental. São Paulo: Saraiva, 2008).

Já o princípio da equidade geracional é aquele pelo qual as presentes e futuras gerações têm os mesmos direitos quanto ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Assim, a utilização de recursos naturais para a satisfação das necessidades atuais não deverá comprometer a possibilidade das gerações futuras satisfazerem suas necessidades.

O princípio impõe, também, equidade na distribuição de benefícios e custos entre gerações quanto à preservação ambiental. Esse princípio está expresso no art. 6º da Lei 11.428/2006 (Lei de Proteção da Mata Atlântica). Em consequência, a pretensão com vistas à condenação de alguém a reparar o meio ambiente é imprescritível, conforme já vem decidindo pelo STJ. Com efeito, se o meio ambiente tem que ser preservado para as presentes e futuras gerações, não há que se falar em prescrição da reparação ambiental, de modo a não prejudicar os interesses das últimas.

A Lei Complementar no 1.089/2021, no que pertine à redução das unidades de conservação Reserva Extrativista de Jaci-Paraná e Parque Estadual de Guajará-Mirim, não violou os referidos princípios constitucionais, porque, repito, não há prova de que houve um desequilíbrio ambiental decorrente da redução das unidades de conservação referidas e também porque não há estudo feito por órgão oficial que tenha indicado eventual inviabilidade ou inutilidade das áreas remanescentes dessa unidade. Em outras palavras, não há prova de que as unidades de conservação perderiam a sua razão de existir. Por outro lado, há informações de que as áreas desafetadas já estão antropizadas e há inúmeras famílias vivendo e produzindo na região.

Com todo o respeito devido a quem pensa de forma diferente, decidir se essas áreas podem ou não ser ocupadas e se há razões relevantes para regularizar a ocupação lá existente está no âmbito das escolhas que são exclusivas do Poder Executivo e do Poder Legislativo.

Conclusão

Ante o exposto, **JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE** o pedido contido nesta Ação Direta de Inconstitucionalidade para **declarar a inconstitucionalidade da LCE n. 1.089/2021**, por haver vício formal em face da ausência de prévio estudo de impacto ambiental ecológico e consulta pública à população interessada. Julgo improcedente o pedido de declaração de inconstitucionalidade material da referida norma.



Uma vez solucionada a questão, em sendo vencedora a tese da inconstitucionalidade formal da Lei 1.089/2021, voto por atribuir efeitos *ex tunc*, com fundamento no art. 27 da Lei n. 9.868/99.

É como voto.

JUIZ JORGE LUIZ DE MOURA GURGEL DO AMARAL

Com as vênias do voto divergente apresentado tão brilhantemente pelo Dr Jorge Leal, eu acompanho integralmente o douto relator.

DESEMBARGADOR ROOSEVELT QUEIROZ COSTA

Presidente, eminentes pares, procurador-geral de Justiça. Inicialmente parabenizo os dois Jorges que antecederam, Doutor Jorge Luiz dos Santos Leal pela sua promoção a Desembargador e também pelo voto tão bem fundamentado e de certa forma convincente. Também parabenizo Doutor Jorge Gurgel do Amaral, que também integrou a lista Tríplice. Com esses parabéns, congratulando e parabenizando pelo brilhante voto do Dr Jorge Luiz, eu vou pedir vênias a divergência e ficar com a douta relatoria.

DESEMBARGADOR ROWILSON TEIXEIRA

Presidente, vou pedir vênias à divergência, mas vou votar com a relatoria.

DESEMBARGADOR SANSÃO SALDANHA

Senhor presidente, a situação não exige muito esforço para um raciocínio de que a iniciativa dessa lei e a construção dela, respectivamente pelo Governador e pelo legislador, traz ofensa aquilo que se defende hoje mundialmente, que é preservar ao máximo meio ambiente. O desembargador-relator exposto todos os quadrantes jurídicos apropriados e mostrou que há uma profunda ofensa aos princípios constitucionais, aos objetivos sociais. De forma que vou acompanhá-lo, adotando como modo de decidir a sua motivação e a sua fundamentação.



DECLARAÇÃO DE VOTO

DESEMBARGADOR MARCOS ALAOR DINIZ GRANGEIA

Senhor Presidente, apresento uma manifestação no sentido de reconhecer a inconstitucionalidade integral das normas objeto de análise na presente ação.

A proteção ao meio ambiente não é uma novidade, é algo que permeia o debate público com maior intensidade desde o início dos anos de 1970, o que resultou na edição de um primeiro documento de âmbito global, a conhecida Declaração de Estocolmo de 1972, na qual se estabelece em seu preâmbulo, a “necessidade de um critério e de princípios comuns que ofereçam aos povos do mundo inspiração e guia para preservar e melhorar o meio ambiente humano”.

Observa-se uma noção nitidamente antropocêntrica, ou seja, calcada na ideia de que o meio ambiente e seus recursos naturais vem a servir a uma utilidade de satisfação das necessidades humanas.

Atento a este novo cenário, de reconhecimento da necessidade de promover a defesa do meio ambiente, o Brasil aprovou a Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, que trata da Política Nacional do Meio Ambiente, a qual estabelece, em seu artigo 2º, os princípios a serem observados, dentre os quais, a proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas (inciso IV), recuperação de áreas degradadas (inciso VIII) e a proteção de áreas ameaçadas de degradação (inciso IX).

A Constituição Federal, por sua vez, manifesta na matriz do atual estado brasileiro essa preocupação com o meio ambiente, e apresenta as normas gerais e que devem servir de base para produção legislativa, bem como para a atuação do Estado e agentes econômicos, como se vê em vários de seus dispositivos.



De relevo, importante notar que foi colocado como direito fundamental, no artigo 5º, LXXIII, que qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao meio ambiente.

Além de ser competência comum dos entes federados (União, Estados e Municípios – art. 23, VI e VII, CF) proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, bem como preservar as florestas, a fauna e a flora.

A própria atividade econômica não pode ser exercida sem observar a necessidade de defesa do meio ambiente, como estatuído no artigo 170, VI, da CF, que estabelece como um dos princípios da ordem econômica a defesa do meio ambiente.

A propriedade privada, direito de todo cidadão, não escapou aos olhos do constituinte, que estabeleceu, por exemplo em relação à propriedade rural (art. 186, II, CF), que sua função social será cumprida observando, dentre outros requisitos, a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente.

Culmina com as disposições do artigo 225, caput, da CF, estabelecendo:

“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.”

Conforme já manifestado reiteradas vezes neste plenário em ações anteriores, por força das disposições do artigo 225, §1º, incumbe ao Poder Público, dentre outras medidas, 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 (inciso III).

A regulamentação de tal dispositivo legal se fez por meio da Lei de 9.985/200, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, a qual estabelece critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação (art. 1º).



Importante rememorar que as Unidades de Conservação regidas pelo SNUC, são de duas categorias: Unidades de Proteção Integral e Unidades de Uso Sustentável (art. 7º da Lei 9.885/2.000).

Entre as Unidades de Proteção Integral estão os Parques Estaduais (art. 11, §4º) e entre as Unidades de Uso Sustentável estão as Reservas Extrativistas (art. 14, IV).

O artigo 22, § 7º, da Lei 9.885/2.000, estabelece que a desafetação ou redução dos limites de uma unidade de conservação só pode ser feita mediante lei específica.

E aqui chegamos às normas objeto da presente ação, editadas com o intuito de reduzir essas duas unidades de conservação, a Reserva Extrativista Jaci Paraná e o Parque Estadual Guajará-Mirim.

Pois bem. A instituição de tais unidades de conservação se deu visando garantir a manutenção de sua qualidade especial, seus atributos naturais e para proteção das espécies que compõem os respectivos biomas.

Com efeito, a manutenção de espaços especialmente protegidos, decorre do direito fundamental a um meio ambiente devidamente equilibrado, o que pressupõe que certas áreas preservem suas características e biodiversidade ali existente, para que o ecossistema não se altere a ponto de ameaçar a existência humana e das demais espécies vivas, vegetais ou animais.

No caso dos autos, tal como mencionado pelo autor da ação, a norma em apreço promove sensível redução da área das duas unidades, conforme se vê do seguinte trecho da petição inicial (id 12319541 – Pág. 13/14):

a) Reduz a área da Reserva Extrativista Jaci Paraná, localizada



nos Municípios de Porto Velho, Buritis e Nova Mamoré, criada pelo Decreto n. 7.335/1996 e alterada pela Lei n. 692/19961, de 191 mil para 22.487,818 hectares (art. 1º e Anexos I e II);

b) Reduz a área do Parque Estadual de Guajará-Mirim, criado

pelo Decreto nº 4.575/1990 e alterado pelas Leis n. 700/1996 e 1.146/20022, de 216 mil para 166.034,71 hectares (art. 2º e Anexos V a VIII);

c) como forma de compensação, cria os Parques Estaduais Ilha

das Flores (arts. 3º e 4º) e Abaitará (arts. 5º e 6º), as Reservas de Desenvolvimento Sustentável Bom Jardim (arts. 7º e 8º) e Limoeiro (arts. 9º e 10) e a Reserva de Fauna Pau D'Óleo (arts. 11 e 12);

d) estabelece aos proprietários ou possuidores nas áreas desafetadas da Reserva Extrativista Jaci Paraná e do Parque Estadual de Guajará Mirim a regularização ambiental da propriedade ou posse (art. 15).

Conquanto se reconheça que existam atividades desenvolvidas nestas Unidades de Conservação, o que se observa da intenção de tais normas é simplesmente regularizar situações irregulares, decorrentes de invasão e de implementação de atividade agrícola e pecuária não compatíveis com a natureza da proteção que se busca em tais biomas.

A presença humana e suas atividades em unidades de conservação é permitida, porém com caracteres muito específicos, como no caso das populações tradicionais que residem em Reservas Extrativistas – RESEX.

Registre-se a esse respeito, que as Unidades de Conservação, consideradas reservas legais e áreas de preservação permanente existem em razão de preceitos constitucionais já mencionados alhures, como forma de garantir o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, caput, e § 1º, inc. III, CF/88), cabendo ao Poder Público defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Desse modo, buscando atender ao mandamento constitucional, é que fora editada a Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000, a qual regulamentou o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e IV da Constituição Federal e instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, assim conceituando área de conservação extrativista:



Art. 18. A Reserva Extrativista é uma área utilizada por populações extrativistas tradicionais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais 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.

Nesse sentido, tem-se a Lei Estadual n. 1.144/2002, que dispõe:

Art. 16. A Reserva Extrativista Estadual é uma área utilizada por populações extrativistas tradicionais, cuja sustentabilidade baseia-se no extrativismo, na agricultura familiar e na criação de animais domésticos 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.

§ 1º. A Reserva Extrativista é de domínio público, com uso concedido às

populações extrativistas tradicionais em regulamentação específica, sendo que as áreas particulares incluídas nos seus limites devem ser desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei.

§ 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 nível estadual.

Pontua-se, assim, a importância das reservas extrativistas como unidades de conservação, a fim de que se tenha direito a um meio ambiente saudável e equilibrado, como pressuposto da vida.

De fato, para a prática da pecuária na região e mesmo para o plantio de culturas como a soja, está ocorrendo um acelerado processo de degradação ambiental em grande parte do território amazônico, desfigurando as áreas de proteção como estas em apuro, e isso aos olhos das autoridades públicas.



A redução destas áreas não pode ser compensada como se pretende, pois a preservação que se busca não é simplesmente de tamanho da área, mas sim da flora e da fauna ali existentes, ou seja, todo um ecossistema, um complexo vivo que não existirá em outra localidade.

É justamente aquele atributo natural específico, diferenciado e que determinou a criação da unidade de conservação que se protege, não apenas a dimensão territorial, e isso tem que ficar muito bem pontuado, a redução da área, ainda que por lei, não pode afetar esta especificidade, sob pena de incorrer a norma em inconstitucionalidade material.

Com efeito, esta Corte, em recente julgado de relatoria da Juíza Inês Moreira da Costa, já manifestou este entendimento, consoante se vê da ementa que trago à colação:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Direito Ambiental e Constitucional.

Decretos legislativos e lei estadual restritivos e limitadores do dever constitucional do Poder Executivo. Criação de Unidades de Conservação. Normatização pelo Poder Executivo obstada. Inconstitucionalidade reconhecida. 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.

Pretensos interesses econômicos determinados não podem se sobrepor ao direito de todo cidadão, presentes e futuros, a terem um meio ambiente sadio.

A exigência de lei para a alteração de espaços ambientais, prevista no artigo 225, parágrafo 1º, inciso III, da Constituição Federal, visa à manutenção de um determinado nível de proteção ambiental, não podendo essa garantia ser interpretada em detrimento de uma maior proteção

ambiental, dela valendo-se o legislador infraconstitucional para limitar a atuação da administração pública na execução de políticas públicas voltadas à defesa e proteção do meio ambiente.

Procedência do pedido. (ADI 0800913-33.2018.8.22.0000 – Tribunal Pleno Judiciário – data do

juízo: 07.06.2021) Anoto que a manifestação acima se coaduna com entendimento firmado no âmbito do Supremo Tribunal Federal, no sentido de que a redução da unidade de conservação, ainda que por lei específica, não pode implicar retrocesso na proteção ambiental, conforme se infere dos seguintes julgados:



EMENTA Ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 22, caput e §§ 5º e

6º, da Lei nº 9.985/2000. Criação e modificação de unidades de conservação por meio de ato normativo diverso de lei. Ofensa ao art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal. Não ocorrência. Improcedência da ação. 1. A proteção do meio ambiente e a preservação dos biomas é obrigação constitucional comum a todos os entes da Federação (art. 23, VI e VII, CF/88). Para tanto, a Lei Fundamental dota o Poder Público dos meios necessários à consecução de tais fins, incumbindo-o, inclusive, da atribuição de definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, conforme estabelece o art. 225, § 1º, inciso III, da Constituição. 2. Constitucionalidade do art. 22, caput, da Lei nº 9.985/2000. A dicção do texto constitucional não provoca maiores problemas quanto à definição de ato normativo apto à instituição/criação de espaços territorialmente protegidos, dentre os quais se pode destacar as unidades de conservação regulamentadas pela Lei nº 9.985/2000. Tendo a Carta se referido à reserva de legislação somente como requisito de modificação ou supressão de unidade de conservação, abriu margem para que outros atos do Poder Público, além de lei em sentido estrito, pudessem ser utilizados como mecanismos de instituição de espaços ambientais protegidos. Precedentes. 3. A teor do art. 225, § 1º, inciso III, da Constituição Federal, a alteração e a supressão de espaços territoriais especialmente protegidos somente são permitidas por intermédio de lei. A finalidade da Carta Magna, ao fixar a reserva de legalidade, deve ser compreendida dentro do espírito de proteção ao meio ambiente nela insculpido. Somente a partir da teleologia do dispositivo constitucional é que se pode apreender seu conteúdo normativo. Nesse sentido, a exigência de lei faz-se presente quando referida modificação implicar prejudicialidade ou retrocesso ao status de proteção já constituído naquela unidade de conservação, com o fito de coibir a prática de atos restritivos que não tenham a aquiescência do Poder Legislativo. Se, para inovar no campo concreto e efetuar limitação ao direito à propriedade, a Constituição não requisitou do Poder Público a edição de lei, tanto mais não o faria para simples ampliação territorial ou modificação do regime de uso aplicável à unidade de conservação, a fim de conferir a ela superior salvaguarda (de proteção parcial para proteção integral). Por essa razão, não incidem em inconstitucionalidade as hipóteses mencionadas nos §§ 5º e 6º do art. 22 da Lei nº 9.985/2000, as quais dispensam a observância da reserva legal para os casos de alteração das unidades de conservação, seja mediante transformação da unidade de conservação do grupo de Uso Sustentável para o grupo de Proteção Integral, seja mediante a ampliação dos limites territoriais da unidade, desde que sem modificação de seus limites originais, exceto pelo acréscimo proposto. 4. Ação direta julgada improcedente.

(ADI 3646, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em

20/09/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-262 DIVULG 29-11-2019 PUBLIC 02-12-2019) – destacamos.

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA

PROVISÓRIA N. 558/2012. CONVERSÃO NA LEI N. 12.678/2012. INÉPCIA DA INICIAL E PREJÚZO DA AÇÃO QUANTO AOS ARTS. 6º E 11 DA MEDIDA PROVISÓRIA N. 558/2012 E AO ART. 20 DA LEI N. 12.678/2012. POSSIBILIDADE DE EXAME DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS PARA O EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA EXTRAORDINÁRIA NORMATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. AUSÊNCIA DOS PRESSUPOSTOS DE RELEVANCIA E URGÊNCIA. ALTERAÇÃO DA ÁREA DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO POR MEDIDA PROVISÓRIA. IMPOSSIBILIDADE.



CONFIGURADA OFENSA AO PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DE RETROCESSO SOCIOAMBIENTAL. AÇÃO PARCIALMENTE CONHECIDA E, NESSA PARTE, JULGADA PROCEDENTE, SEM PRONÚNCIA DE NULIDADE. 1. Este Supremo Tribunal manifestou-se pela possibilidade e análise dos requisitos constitucionais para a edição de medida provisória após a sua conversão em lei. 2. A jurisprudência deste Supremo Tribunal admite, em caráter excepcional, a declaração de inconstitucionalidade de medida provisória quando se comprove abuso da competência normativa do Chefe do Executivo, pela ausência dos requisitos constitucionais de relevância e urgência. Na espécie, na exposição de motivos da medida provisória não se demonstrou, de forma suficiente, os requisitos constitucionais de urgência do caso. 3. As medidas provisórias não podem veicular norma que altere espaços territoriais especialmente protegidos, sob pena de ofensa ao art. 225, inc. III, da Constituição da República. 4. As alterações promovidas pela Lei n. 12.678/2012 importaram diminuição da proteção dos ecossistemas abrangidos pelas unidades de conservação por ela atingidas, acarretando ofensa ao princípio da proibição de retrocesso socioambiental, pois atingiram o núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado previsto no art. 225 da Constituição da República. 5. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente conhecida e, nessa parte, julgada procedente, sem pronúncia de nulidade.

(ADI 4717, Relator(a): CÂRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em

05/04/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-031 DIVULG 14-02-2019 PUBLIC 15-02-2019) - destacamos

Infere-se que a proteção ambiental foi inserida na Constituição como forma de garantir mecanismos vitais mínimos para as presentes e futuras gerações, sendo um direito de todos e, ao mesmo tempo, uma obrigação também de todos, de certo que a redução de espaços especialmente protegidos não pode implicar em retrocesso a essa proteção, sob pena de infringirmos aspectos relacionados à própria dignidade da pessoa humana.

A respeito da supremacia das normas constitucionais no sistema jurídico de um Estado, volto à lições de Dalmo de Abreu Dallari:

As normas constitucionais, em qualquer sistema regular, são as que têm o máximo de eficácia, não sendo admissível a existência, no mesmo Estado, de normas que com elas concorram em eficácia ou que lhes sejam superiores. Atuando como padrão jurídico fundamental, que se impõe ao Estado, aos governantes e aos governados, as normas constitucionais condicionam todo o sistema jurídico, daí resultando a exigência absoluta de que lhes sejam conformes todos os atos que pretendam produzir efeitos jurídicos dentro do sistema. (in Elementos de Teoria Geral do Estado, Editora Saraiva, 33ª Edição, 2016. p. 202)



Atento a estas digressões e, ao fato de que as normas impugnadas acabam por contrariar os comandos constitucionais de proteção ao meio ambiente, entendo, com a vênia dos entendimentos em contrário, que a presente ação deve ser julgada procedente em sua integralidade pela manifesta inconstitucionalidade material.

Assim, de antemão, consigno meu voto pela procedência do pedido inicial, no sentido de declarar a inconstitucionalidade das normas impugnadas. Mas não é só.

No caso presente, penso que esta Corte deve dar um passo adiante e começar a entender que, se há provas de invasões e uma situação fática a ser combatida nestas unidades de conservação, como de fato há, imperioso que se determine ao Estado a adoção de medidas mais enérgicas tendentes a conferir efetiva proteção das Unidades de Conservação em comento, pois só assim é que se dará prevalência e plena eficácia ao comando constitucional que impõe a todos o dever de defesa e preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da CF/88).

Tais medidas mais ativas são próprias de uma espécie de processo distinto, que a doutrina passou a identificar como processo estrutural, o qual, na definição de Edilson Vitorelli “é um processo coletivo no qual se pretende, pela atuação jurisdicional, a reorganização de uma estrutura burocrática, pública ou privada, que causa, fomenta ou viabiliza a ocorrência de uma violação pelo modo como funciona, originando um litígio estrutural” (VITORELLI, Edilson. “Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças”. Revista de Processo. São Paulo: Thomson Reuters, outubro/2018, vol. 284, p. 333-369).

Quanto às características deste processo estrutural, valho-me da preciosa lição de Freddie Didier Jr., Hermes Zaneti Jr. e Rafael Alexandria de Oliveira, que em artigo recente sobre o tema, foram precisos ao assim pontuarem “O processo estrutural se caracteriza por:

(i) pautar-se na discussão sobre um problema estrutural, um estado de coisas ilícito, um estado de desconformidade, ou qualquer outro nome que se queira utilizar para designar uma situação de desconformidade estruturada;



(ii) buscar uma transição desse estado de desconformidade para um estado ideal de coisas (uma reestruturação, pois), removendo a situação de desconformidade, mediante decisão de implementação escalonada;

(iii) desenvolver-se num procedimento bifásico, que inclua o reconhecimento e a definição do problema estrutural e estabeleça o programa ou projeto de reestruturação que será seguido;

(iv) desenvolver-se num procedimento marcado por sua flexibilidade intrínseca, com a possibilidade de adoção de formas atípicas de intervenção de terceiros e de medidas executivas, de alteração do objeto litigioso, de utilização de mecanismos de cooperação judiciária;

(v) e, pela consensualidade, que abranja inclusive a adaptação do processo (art. 190, CPC).” (in DIDIER, F.; OLIVEIRA, R. A.; e ZANETI, H. “Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro”, Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, nº 75, jan./mar. 2020)

Diante desse cenário, no qual se faz necessária a busca de mecanismos que rompam com a visão tradicional de solução de conflitos, que por vezes se mostram incapazes de dar real efetividade e satisfação das políticas públicas em discussão, é que surgem as decisões estruturantes como uma técnica de decisão a ser utilizada pelo Poder Judiciário.

Trata-se, pois, de mais um mecanismo voltado a conferir efetiva prevalência da norma constitucional sobre o ordenamento jurídico vigente, o qual não se pode deixar ser obliterado por eventuais técnicas legislativas ou executivas que desvirtuem da teleologia almejada pela carta constitucional.

No caso sob exame, salta aos olhos o estado de desconformidade com que o poder público gere a conservação dos espaços de proteção ambiental do Estado, notadamente da Reserva Extrativista Jaci-Paraná e o Parque Estadual Guajará-Mirim, objetos do presente caso, havendo evidências nos autos de absoluta leniência do Poder Público com as reiteradas ocupações destas Unidades de Conservação, ao verdadeiro arripio dos preceitos



constitucionais e infraconstitucionais que impõem o dever de proteção e conservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

O órgão ministerial, em sua peça exordial, ressalta o fato de que em ambas as Unidades de Conservação, há áreas que estão sendo ocupadas em grande parte para o exercício exclusivo da pecuária, com um passivo ambiental de proporções incalculáveis para aquele bioma e, em última instância, a todos das presentes e futuras gerações.

A toda evidência, a presença de grandes pecuaristas no interior das duas áreas de proteção ambiental, reprime as verdadeiras destinatárias daquela área, que são as famílias de extrativistas e pequenos agricultores, as chamadas populações tradicionais que lá vivem há mais de um século com a prática de atividades exploratórias moderadas, em caráter precípua de subsistência.

Aliás, o próprio Governo do Estado de Rondônia, por intermédio da Secretaria do Estado de Desenvolvimento Ambiental – SEDAM, em passado não muito longínquo, constatou a presença de atividades pecuárias incompatíveis com a natureza e finalidade da RESEX Jaci-Paraná, razão pela qual, de forma diametralmente oposta ao que agora pretende a Lei nº Estadual nº 1.089/21, reconheceu a necessidade de intervenção naquela Unidade de Conservação para fazer cessar as atividades pecuárias praticadas naquela área, com o apoio da IDARON, tendo editado a Instrução Normativa GAB/SEDAM nº 01, de 16 de janeiro de 2014, para adoção de providências administrativas visando a retirada do gado do interior da RESEX.

Pela pertinência, transcrevo excerto daquela IN:

“A Secretária de Estado do Desenvolvimento Ambiental do Estado de Rondônia, no uso das atribuições que lhe confere o art. 52, inc. I, do Decreto nº 14.143, de 18 de março de 2009,

[...]

Considerando que a Reserva Extrativista Jaci-Paraná foi criada pelo Decreto Estadual nº 7335, de 17 de janeiro de 1996, alterado pela Lei 692/1996 que reduziu sua área. Entretanto, a finalidade da sua criação era proteger vários seringais, denominados Jaci-Paraná, ocupados há um século, contemplando assim, as comunidades tradicionais. Na ocasião existiam 75 colocações, sendo que 23 estavam ocupadas, cujas atividades estão restritas a extração de borracha, coleta de frutos nativos, com limitação de atividade agrícola, pois a



população que lá existia praticava tais atividades, além da pesca e a caça. Na época, já existia um Plano de Utilização da reserva elaborado em 1997 e era gerida pela Associação dos Seringueiros de Jaci-Paraná;

[...] Considerando que atualmente existem aproximadamente 44.000 cabeças de gado no interior da Unidade, segundo registro da Agência de Defesa Sanitária Agrossilvopastoril do Estado de Rondônia – IDARON, edificações e pistas de pouso clandestinas demonstrando total falta de controle por parte do Estado, fato que tem acarretado prejuízos irreparáveis a integridade e a finalidade da criação da reserva; Considerando que emissão de Guia de Transporte Animal – GTA por parte do IDARON para proprietários de gado que está sendo criado no interior da Resex Jaci-Paraná, fomenta a permanência de invasores no interior da Unidade de Conservação Estadual e gera expectativa de futura regulamentação fundiária por parte do Estado, contrariando os anseios de proteção da própria UC;

Considerando o notório interesse por parte de políticos em manter tal situação para justificar pretensa extinção da reserva ou a redução, seguindo o exemplo da Floresta Nacional Bom Futuro, que teve sua área minimizada para proporcionar a regularização fundiária e ambiental de áreas invadidas irregularmente em meados de 1999 e 2000; e

Considerando a Recomendação Administrativa do Ministério Público do Estado de Rondônia, da 6ª Promotoria de Justiça da Capital – Curadoria do Meio Ambiente, datada de 15 (quinze) de 08 (agosto) de 2013 (dois mil e treze) e, nesta mesma data, enviada à SEDAM por meio do Ofício nº 671/2013-PJMA, que foi ratificada conforme ATA DE REUNIÃO promovida pela mesma Promotoria, Procedimento nº 2012001010007168, datada de 09 (nove) de 12 (dezembro) de 2.013 (dois mil e treze), Resolve:

Art. 1º Adotar providência administrativa, dentre outras tempestivamente cabíveis, em atendimento às considerações expostas, a saber:

a) proceder a notificação dos proprietários do gado existente na Reserva Extrativista – RESEX Jaci-Paraná para que os mesmos realizem a retirada do gado, o qual deverá estar acompanhado da Guia de Transporte Animal – GTA devidamente emitida pela Agência de Defesa Sanitária Agrossilvopastoril do Estado de Rondônia (IDARON), num prazo de 40 (quarenta) dias corridos, iniciando-se a contagem deste prazo a partir do dia 19 (dezenove) de fevereiro (02) de 2.014 (dois mil e catorze); [...]

Art. 3º Esta Instrução Normativa entra em vigor na data de sua publicação.”



Neste diapasão, afigura-se inaceitável que mais recentemente, diante da mesma constatação de invasão e degradação ambiental de forma absolutamente ilícita daquelas Unidades de Conservação, a solução encontrada pelo Poder Público estadual seja a edição da norma ora sob ataque, que invés de promover ou levar adiante medidas de efetiva proteção ambiental, tais como a Instrução Normativa retromencionada, optou por simplesmente promover a redução dos espaços ecologicamente protegidos, e ainda regularizar estes espaços reduzidos em favor dos próprios invasores das Unidades de Conservação, cujos efeitos práticos caracterizam-se como verdadeira premiação aos infratores pela prática de seus ilícitos, às custas do equilíbrio ecológico daquele bioma.

Há, com isso, um problema estrutural evidente, pois as únicas atuações públicas esperadas e cabíveis no caso em comento, seriam a determinação de medidas tendentes à imediata retirada dos invasores das áreas de proteção ambiental e a devida restauração dos danos ambientais provocados durante essa invasão - sendo este o estado ideal de coisas a ser perseguido, à luz das normas constitucionais de proteção e conservação do meio ambiente.

Desse modo, considerando a constatação de graves infrações ambientais no âmbito da Reserva Extrativista Jaci-Paraná e do Parque Estadual Guajará-Mirim, imperioso que, para além da declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos da Lei Estadual nº 1.089/21, seja determinado ao Estado de Rondônia a promoção de ações efetivas para a restauração e conservação daquelas áreas, cujo cumprimento deverá ser exigido pelo Ministério Público, colimando os seguintes objetivos:

I) Promover o necessário para a retirada do gado mantido em local impróprio para a prática da pecuária, com identificação dos respectivos proprietários e em cooperação com o IDARON;

II) A identificação e retirada de invasores que lá estiverem em situação não passível de regularização, com vistas a manter somente a população tradicional;

III) A destruição e remoção de estruturas que sejam incompatíveis e/ou inconvenientes para a boa conservação do bioma, tais como cercas, currais, pista de pousos clandestinas, entre outros, identificando-se os respectivos proprietários; e



IV) A elaboração de planos de recuperação das áreas degradadas, com reflorestamento para recuperação da cobertura vegetal, com diversidade necessária para a restauração e a conservação do equilíbrio ecológico daquele bioma, às expensas dos respectivos invasores identificados;

Em face do exposto, JULGO PROCEDENTE o pedido para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 1º, caput, e seus parágrafos 1º e 2º; 2º, caput, e seus parágrafos 1º e 2º; 15, caput, e seu parágrafo único; 17, caput e seus incisos, e, bem como dos Anexos I, II, V, VI, VII e VIII, todos da Lei complementar estadual n. 1.089/2021. ALÉM DISSO, determino ao Estado de Rondônia a adoção de medidas necessárias para a restauração e conservação da Reserva Extrativista Jaci-Paraná e do Parque Estadual Guajará-Mirim, cabendo ao Ministério Público diligenciar o necessário para exigir o efetivo cumprimento das medidas.

Anoto que as medidas determinadas devem ser cumpridas de imediato pelo Estado de Rondônia, com acompanhamento do Ministério Público do Estado de Rondônia, considerando que eventual recurso contra a presente decisão não possui efeito suspensivo, devendo, ainda, ser enviada cópia do acórdão e dos autos para o Ministério Público para fins de operacionalizar o que for necessário no tocante às mencionadas medidas.

É como voto.



I in Comentário contextual à Constituição, São Paulo: Malheiros, 2006, pg. 835;



2 in obra citada, pgs. 837/838;



3 in “Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática”, disponível em: e-publicacoes.uerj.br (Syn) thesis, v. 5, n. 1, pg. 24;



4 in "Direito Constitucional e Teoria da Constituição", Coimbra: Almedina, 7ª ed., 2003, p. 339-340;



Assinado eletronicamente por: JOSÉ JORGE RIBEIRO DA LUZ - 17/02/2022 10:24:39

<http://pjesg.tjro.jus.br:80/consulta/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=22021710243934900000013887074>

Número do documento: 22021710243934900000013887074

5 in “Princípio da proibição de retrocesso ambiental: Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (org.). O princípio da proibição de retrocesso ambiental”, Brasília: Senado Federal, p. 62



6 in “A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional”, Porto Alegre: Livraria do Advogado, 11ª ed., 2012, p. 407;



7 in "Direito Ambiental Brasileiro". 24.ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p.169-171);



Assinado eletronicamente por: JOSÉ JORGE RIBEIRO DA LUZ - 17/02/2022 10:24:39

<http://pjesg.tjro.jus.br:80/consulta/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=22021710243934900000013887074>

Número do documento: 22021710243934900000013887074

8 In “Direito Ambiental Brasileiro”, 10ª Ed., São Paulo: Malheiros, pg. 55, cit. Nicolas Treich e Gremaq. Université de Toulouse (France) – Vers une théorie économique de las précaution?”;



DECLARAÇÃO DE VOTO

DESEMBARGADOR MIGUEL MONICO NETO

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido cautelar, proposta pelo Procurador-Geral de Justiça, cujo objetivo é declarar a inconstitucionalidade formal e material do art. 1º, *caput*, e §§1º e 2º; art. 2º, *caput*, e §§1º e 2º; art. 15, *caput* e parágrafo único; art. 17, *caput* e seus incisos, e Anexos I, II, V, VI, VII e VIII, todos da Lei Complementar Estadual n. 1.089, de 20 de maio de 2021, que representa, em suma:

1. Redução da área da Reserva Extrativista Jaci-Paraná, localizada nos Municípios de Porto Velho, Buritis e Nova Mamoré, criada pelo Decreto n. 7.335/1996, de 191 mil hectares para 22.487,818 hectares (art. 1º, §1º, Anexos I e II);
2. Redução da área do Parque Estadual de Guajará-Mirim, criado pelo Decreto n. 4.575/1990, de 216 mil hectares para 166.034,71 hectares (art. 2º, §1º, e Anexos V e VIII);
3. Criação dos Parques Estaduais Ilha das Flores (arts. 3º e 4º) e Abaitará (arts. 5º e 6º), as Reservas de Desenvolvimento Sustentável Bom Jardim (arts. 7º e 8º), Limoeiro (arts. 9º e 10) e Reserva de Fauna Pau D'Óleo (arts. 11 e 12), como forma de compensação;
4. Possibilidade de regularização ambiental da propriedade ou posse aos proprietários ou possuidores nas áreas desafetadas da Reserva Extrativista Jaci-Paraná e do parque Estadual de Guajará-Mirim (art. 15).

O e. relator do caso, Des. José Jorge Ribeiro da Luz, julgou procedente o pedido contido na ADI, para declarar a inconstitucionalidade dos dispositivos em referência.

Em razão da flagrante inconstitucionalidade dos atos normativos impugnados, entendo ser o caso de enaltecer acerca da hipótese de abuso da função institucional legislativa por parte do Governador do Estado de RO e da ALE/RO, o que demanda, inclusive, adoção de medida estruturante, conforme passarei a expor.

Pois bem.

1) SÍNTESE DA TRAMITAÇÃO DO PROCESSO LEGISLATIVO. PARECER TÉCNICO E JURÍDICO CONTRÁRIOS. MANIFESTAÇÕES CONTRADITÓRIAS DO CHEFE DO EXECUTIVO; AUSÊNCIA DE ESTUDOS TÉCNICOS E CONSULTA PÚBLICA PARA REDUÇÃO DAS UCs-OMISSÃO DO DEVER DE PROTEÇÃO E DE



PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO;CHANCELA DA ILEGALIDADE-VITÓRIA DO ATREVIMENTO.

I.a) Projeto de Lei Complementar n. 80/2020.

Conforme se pode extrair do voto do relator, o Governador do Estado enviou o Projeto de Lei Complementar n. 80/2020 para a Assembleia Legislativa, a fim de alterar os limites da Reserva Extrativista Jaci-Paraná e do Parque Estadual de Guajará-Mirim, assim como instituir 06 (seis) unidades de conservação (Parque Estadual Ilha das Flores; Parque Estadual Abaitará; Reserva de Desenvolvimento Sustentável Bom Jardim; Reserva de Desenvolvimento Sustentável Limoeiro; Reserva de Desenvolvimento Sustentável Rio Machado, e; Reserva de Fauna Pau D'Óleo).

Na mensagem à ALE (ID. 12319667), como razões de justificação para a redução da RESEX Jaci-Paraná, embora Sua Excelência afirme que a criação dessa unidade de conservação fora politicamente estratégica na década de 90 como forma de expandir áreas protegidas em todo o território do Estado, anota, todavia, que a área tem sido objeto de inúmeros conflitos fundiários, ocasionados por invasões e ocupações ilegais “ocorridas em razão da dificuldade de o Poder Público implementar Políticas de Proteção Ambiental”.

Também houve o destaque que se estima existirem cerca de 120 mil cabeças de gado no interior da UC, sem qualquer licenciamento ambiental ou autorização para supressão de vegetação nativa, compactando o local e comprometendo significativamente o banco de sementes, o que tornaria improvável a regeneração natural da sua vegetação nativa. Apontou Sua Excelência, ainda, que as ações de comento e controle têm sido insuficientes para impedir o avanço da ocupação e desmatamento ilegais. Com relação ao Parque de Guajará-Mirim, destacou a alteração dos limites.

Na ALE, o projeto foi aprovado, mas sofreu emendas supressivas (ID. 12319714).

Em seguida, o projeto foi encaminhado ao Secretário de Estado do Desenvolvimento Ambiental – SEDAM, a fim de que fosse realizada uma análise e manifestação técnica para subsidiar a sanção ou veto (ID. 12319714 – pág. 9). Seguiu-se, assim, o **Parecer Técnico n. 45/2021/SEDAM-CUC** (ID. 12319715 – pg.154 e segts.), que foicategorico para indicar que as reduções comprometerão substancialmente os atributos naturais que justificaram a criação tanto da Reserva Extrativista Jaci-Paraná, bem como o Parque Estadual de Guajará-Mirim.

Indica, inclusive, que a forma de “**compensação**” proposta (com a criação de outros espaços protegidos), além de ser, em extensão, substancialmente inferior, não assegura, de forma efetiva, o mesmo patamar de proteção ambiental, notadamente pelas peculiaridades da fauna, flora e localização da RESEX e do Parque. Peça vênua para transcrever a fundamentação técnica e conclusão do Parecer da SEDAM:

1. DA DESAFETAÇÃO

Da análise dos autos, extrai-se que a proposição legislativa mencionada pretende:



a) Reduzir a área da Reserva Extrativista Jaci-Paraná de, aproximadamente, 191 mil para 22 mil hectares;

b) Reduzir a área do Parque Estadual de Guajará-Mirim de, aproximadamente, 216 mil para 166 mil hectares;

c) Criar 5 (cinco) unidades de conservação em diversos municípios do Estado, quais sejam: Parque Estadual Ilha das Flores, Parque Estadual Abaitará, Reserva de Desenvolvimento Sustentável Bom Jardim, Reserva de Desenvolvimento Sustentável Limoeiro e a Reserva de Fauna Pau D'Óleo, totalizando uma área de 128 mil hectares.

2. DA AUSÊNCIA DE ESTUDOS TÉCNICOS

No caso, 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, os quais 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). A proposta de desafetação aprovada pela Assembleia Legislativa, porém, não foi objeto de nenhum estudo técnico.

3. DO COMPROMETIMENTO DOS ATRIBUTOS QUE JUSTIFICARAM A CRIAÇÃO DAS UNIDADES DESAFETADAS

Apesar da inexistência de estudos técnicos relativos à desafetação pretendida, 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. 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 justificam a sua proteção e com o disposto no Zoneamento Socioeconômico-Ecológico do Estado.



4. DA COMPENSAÇÃO PROPOSTA

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.

Visto que, as áreas afetadas para compensação não apresentam os atributos únicos – vegetação, fauna, beleza cênica e etc – da Reserva Extrativista Jaci-Paraná e do Parque Estadual de Guajará-Mirim e as referidas áreas são substancialmente inferiores em extensão às desafetadas (ANEXO).

Por fim, não se pode perder de vista que o Parque Estadual de Guajará-Mirim e a reserva Extrativista Jaci-Paraná constituem no Estado de Rondônia uma das regiões ambientais mais relevantes e sensíveis ambientalmente, na medida em que compõem um importante corredor ecológico entre diversas Unidades de Conservação e Terras Indígenas.

5. DA AUSÊNCIA DE CONSULTA PÚBLICA

Por fim, vale mencionar que as diversas emendas legislativas que resultaram no Autógrafo de Lei em análise não foram objeto de consulta pública, circunstância que, no entender desta Coordenadoria de Unidades de Conservação, poderá agravar os diversos conflitos socioambientais atualmente existentes tanto na Reserva Extrativista Jaci-Paraná quando na região do parque Estadual de Guajará-Mirim.

III – CONCLUSÃO:

Por todo o exposto, esta Coordenadoria de Unidades de Conservação opina no sentido de que seja vetada a redução da Reserva Extrativista Jaci-Paraná e do Parque Estadual de Guajará-Mirim. (g.n.)

[...]

ANEXO II



Unidades de Conservação (UC)	Tamanho original da UC	Área da UC a ser desafetada, conforme proposta inicial do Poder Executivo	Área da UC a ser desafetada, conforme proposta aprovada pelo Legislativo	Área Remanescente da UC
	hectares	hectares	hectares	hectares
RESERVA EXTRATIVISTA ESTADUAL JACI-PARANÁ	191.324,31	146.139,4440	168.627,26	22.697,0500
PARQUE ESTADUAL GUAJARÁ-MIRIM	216.567,68	9.419,4104	50.532,97	166.034,7060

ANEXO III

QUADRO GERAL DE ÁREAS (em hectares)		
Total de Áreas em Uc's Desafetadas	Total de Uc's Criadas	Diferença entre o Total de Áreas Destinadas para a Criação de Uc's e o Total de Áreas em Uc's Desafetadas
219.160,2344	120.103,6284	99.056,6060



Em seguida, instada a se manifestar, a própria PGE, através da Procuradoria Ambiental, ao analisar o Autógrafo de Lei Complementar, emitiu o **Parecer n. 35/2021/PGE-PAMB**, que enfatizou que **as áreas desafetadas estão em uma das regiões mais relevantes e sensíveis na ótica ambiental, compondo o único corredor ecológico que interliga diversas Terras Indígenas e Unidades de Conservação federais e estaduais** (ID.12319715–pg.160 spts). Parecer aprovado pelo Procurador-Geral ID.12319678–pg. 13.

No extenso parecer, os Procuradores trouxeram dados técnicos científicos e informações históricas para justificar o veto do art. 1º, caput, e §§1º e 2º; art. 2º, caput, §§1º e 2º; art. 15, caput, e parágrafo único; art. 17, caput, e incisos I e II; e Anexos I, II, V, VI, VII e VIII. Destacaram tópicos como: a) a violação aos princípios da prevenção e da precaução; b) violação à garantia de não comprometimento da integridade dos atributos que justificaram a criação das unidades de conservação desafetadas; c) violação ao princípio da vedação ao retrocesso ambiental; d) violação ao princípio da segurança jurídica, e; e) violação ao dever de consulta livre, prévia e informada.

Além disso, o Parecer destacou que, no ano de 1986, o Estado de Rondônia, com apoio do Banco Mundial, iniciou a elaboração do denominado PLANAFLORO (Plano Agropecuário e Florestal do Estado de Rondônia), a fim de promover políticas de estratégias de conservação ambiental e uso sustentável dos recursos naturais no Estado, sendo aprovado, na execução, crédito externo junto ao Banco Mundial no valor de US\$ 167 milhões (cento e sessenta e sete milhões de dólares), bem como contrapartida da União e Estado de Rondônia, possibilitando investimento no valor de US\$ 228,9 milhões (V. parecer e atos juntados pela PGE - ID. 12319678).

Ressalte-se, que o PLANAFLORO foi concebido na década de 1980 pelos governos Estadual e Federal com o objetivo de reorientar o processo de ocupação das terras do território do Estado e implementar o desenvolvimento sustentável para mitigar as externalidades negativas acarretadas pela forma de ocupação adotada pela estratégia política dos anos 70, que não avaliou melhor a vocação natural do bioma amazônico, tampouco observou conhecimentos técnicos para superar as limitações edafoclimáticas locais e aproveitar racionalmente o uso do solo, e, assim, poder evitar o êxodo rural e desperdícios que já se evidenciavam.

Nessa esteira foi o Parecer da Procuradoria-Geral do Estado. Com efeito, no referido documento restou assentada a conclusão que esclarece a importância da localização das Unidades de Conservação que a nova Lei 1089/2021 e que se encontra em exame nesta ADI houve por desafetar, reduzir e inviabilizar. Ademais, restaram claramente descritas as inúmeras funções ecológicas, e os grandes serviços ambientais que as unidades de conservação prestam para a própria sustentabilidade da agricultura e da pecuária de todo Estado de Rondônia. Enfim, para um desenvolvimento sustentável, tal como preconizado pelas Constituições Federal e Estadual.



Assim, reproduzo o mapa utilizado no Parecer da Procuradoria-Geral do Estado, onde está evidenciada a defesa do Estado, não de um ou outro governo:

Imperioso ressaltar ainda que **os Procuradores do Estado apresentaram mapas comparativos elaborados pela Coordenadoria de Geociência da SEDAM, para indicar que a proposição legislativa inviabilizaria a Reserva Extrativista Jaci-Paraná, ao mesmo tempo em que reduziria drasticamente o Parque Estadual de Guajará-Mirim** (ID. 12319715 – pág. 175).

Anote-se, que tais espaços ambientais protegidos são de importância para o objetivo de garantir a manutenção dos processos ecológicos **nas áreas de conexão entre Unidades de Conservação**, permitindo a dispersão de espécies, a recolonização de áreas degradadas, o fluxo gênico e a viabilidade de populações que demandam mais do que o território de uma unidade de conservação para sobreviver.

Confiram-se os mapas comparativos a seguir, onde estão demonstradas as alterações legislativas estabelecidas nas duas unidades de conservação pela Lei nº 1.089/2021:



Como ainda apontou a PGE em seu Parecer, dentre as inúmeras emendas, a “Assembleia Legislativa acabou por incluir regiões que nem sequer são passíveis de regularização fundiária, **tampouco se encontram ocupadas**, circunstâncias que, além de contrariarem o interesse público, poderão aumentar significativamente o desmatamento no Estado de Rondônia, com inegáveis prejuízos ao meio ambiente e à população em geral”.

Além disso, a Procuradoria-Geral do Estado indicou vários **pontos contrários ao interesse público** e que a lei, caso fosse aprovada, **poderia causar ainda mais conflitos, suprimindo, sem nenhum estudo técnico, direitos já reconhecidos e desfrutados por populações tradicionais, como seringueiros e outros povos (vulneráveis) que ali residem há muitos anos** (ID. 12319678 – a partir da pág. 14 e ID. 12319679).



Registre-se que, após o Parecer da PGE, seguindo a posição do órgão ambiental estadual e o Parecer jurídico da Procuradoria, Sua Excelência, o senhor **Governador** assinou a mensagem n. 122, de 20 de maio de 2021 (assinatura eletrônica **às 16:16 horas**), na qual **informa aos membros da Assembleia Legislativa sobre sua decisão de vetar o Projeto de Lei**, chegando a destacar que se efetivadas, tais alterações caracterizariam **“o maior retrocesso ambiental da história de Rondônia”**.

Não obstante, de forma totalmente esdrúxula e inusitada, pois contrária à sua equipe técnica e ao Parecer da PGE, violando ainda as premissas apontadas em sua própria mensagem inicial de veto, Sua Excelência o senhor Governador, **às 22:08 horas, ou seja, apenas 05 horas e 52 minutos** após ter assinado inicialmente mensagem de veto onde indicara o projeto como **“o maior retrocesso ambiental da história de Rondônia”**, muda sua posição exarada no veto **epromulga a Lei Complementar n. 1.089/2021**, e sanciona o Projeto, inclusive com as emendas supressivas (ID.12319679–pg.3 e segts). Esse foi o trâmite da Lei Estadual nº 1.089/2021.

I.b) Ausência de estudos técnicos e consulta pública para redução das UCs.

Impende reprimir que não foram realizados estudos técnicos e científicos com a dimensão e publicidade necessárias, tampouco debatidas as propostas com a sociedade civil organizada, populações tradicionais, que pudessem ao menos subsidiar, ainda que aparentemente, a necessidade de mudança na legislação para a desafetação das unidades. Nem a suposta “compensação” por outras áreas (diferentes e menores em tamanho e importância) teve o diagnóstico e inventário necessários para sua criação.

Com relação à ausência de estudos técnicos e consulta pública, cumpre destacar que o Brasil é signatário da Convenção da Diversidade Biológica, ratificada pelo Decreto Federal n. 2.519/1998, que estabelece, em seu artigo 14, item 1, alíneas a e b, a avaliação de impacto ambiental sempre que o projeto possa ter sensíveis efeitos negativos na diversidade biológica:

Artigo 14 Avaliação de Impacto e Minimização de Impactos Negativos

1. Cada Parte Contratante, na medida do possível e conforme o caso, deve:

a) Estabelecer procedimentos adequados que exijam a avaliação de impacto ambiental de seus projetos propostos que possam ter sensíveis efeitos negativos na diversidade biológica, a fim de evitar ou minimizar tais efeitos e, conforme o caso, permitir a participação pública nesses procedimentos;

b) Tomar providências adequadas para assegurar que sejam devidamente levadas em conta as consequências ambientais de seus programas e políticas que possam ter sensíveis efeitos negativos na diversidade biológica;

Como cediço, é através do estudo técnico que se demonstra a existência de pertinência ou não das unidades de conservação, assim como as audiências públicas e debates não podem ignorar o respectivo estudo técnico sobre as áreas em análise para, ao revés, adotar opinião subjetiva baseada em interesses escusos de grupos. É certo que a administração não está obrigada a seguir eventual deliberação negativa haurida em audiência pública, porém, a completa ausência de estudos não condiz com a transparência, publicidade, participação social e a legalidade das ações do Poder público.



A inexistência de estudo técnico que permitisse aferir os impactos ambientais negativos da desafetação pretendida afronta gravemente os deveres de preservação e de restauração dos processos ecológicos essenciais, violando os princípios do desenvolvimento sustentável, da prevenção e da precaução, da proibição do retrocesso ambiental, da participação e da informação, deveres impostos ao Poder público no artigo 225, §1º, I, II, III, IV, da Constituição Federal, reproduzidos nos artigos 218 e 219, VI, da Constituição Estadual.

Nessa mesma senda, o art. 5º da Lei n. 9.985/2000 estabelece, dentre as diretrizes do SNUC (Sistema Nacional de Unidades de Conservação), a necessidade de assegurar o envolvimento da sociedade no estabelecimento e na revisão da política nacional de unidades de conservação, bem como a ampla e efetiva participação das populações locais na gestão das unidades de conservação. Vale dizer, oitiva dos seringueiros e povos tradicionais. Confira-se:

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

[...]

II - assegurem os mecanismos e procedimentos necessários ao envolvimento da sociedade no estabelecimento e na revisão da política nacional de unidades de conservação;

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

Há que se registrar, outrossim, que além das alterações da Lei 1.089/2021, questionada nessa ADI, tratar de diminuição de UC que abriga comunidade tradicional, a SEDAM indicou que referidas unidades servem de corredor ecológico que interliga diversas Terras Indígenas, que, de acordo com a Convenção n. 169 da OIT sobre povos indígenas e tribais (consolidada através do Decreto n. 10.088/2019), também necessita ser consultada:

Artigo 4º:

1. Deverão ser adotadas as medidas especiais que sejam necessárias para salvaguardar as pessoas, as instituições, os bens, as culturas e o meio ambiente dos povos interessados.

2. Tais medidas especiais não deverão ser contrárias aos desejos expressos livremente pelos povos interessados.

3. O gozo sem discriminação dos direitos gerais da cidadania não deverá sofrer nenhuma deterioração como consequência dessas medidas especiais. [...]

Artigo 6º 1. Ao aplicar as disposições da presente Convenção, os governos deverão:

a) consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente;



b) estabelecer os meios através dos quais os povos interessados possam participar livremente, pelo menos na mesma medida que outros setores da população e em todos os níveis, na adoção de decisões em instituições efetivas ou organismos administrativos e de outra natureza responsáveis pelas políticas e programas que lhes sejam concernentes;

c) estabelecer os meios para o pleno desenvolvimento das instituições e iniciativas dos povos e, nos casos apropriados, fornecer os recursos necessários para esse fim.

2. As consultas realizadas na aplicação desta Convenção deverão ser efetuadas com boa fé e de maneira apropriada às circunstâncias, com o objetivo de se chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas.

Conforme bem destacado no Parecer Técnico n. 45/2021/SEDAM-CUC - ID. 12319715 – pg. 154, a Lei n. 1.089/20 não foi precedida de estudos técnicos que demonstrassem a pertinência da desafetação que reduziu significativamente as áreas protegidas. Ao revés, as modificações da RESEX e do Parque, em verdade, contrariaram os fundamentos ambientais do parecer, eis que utilizaram da própria inércia do Poder público (ineficiência das ações de comento e controle para impedir o avanço da ocupação e desmatamento ilegais) para fundamentar as reduções. Também foi realizada sem consulta prévia, livre e informada às comunidades, direta ou indiretamente, atingidas.

Não obstante a ALE afirmar que há estudo técnico e consulta pública à população diretamente interessada (ID. 12666420), o que na verdade existe é um parecer (ID. 12666421) que já informa que a RESEX é objeto de conflitos fundiários ocasionados por invasões e ocupações ilegais, pessoas não representativas da população tradicional, que instalaram sub-repticiamente atividades econômicas incompatíveis com seus objetivos, como a extração ilegal de madeira, minérios e a pecuária extensiva para fins de comercialização, estimada em 120 mil cabeças, tudo sem licenciamento ou autorização para supressão de vegetação nativa, ocupações espúrias em áreas de domínio público que inexistiam quando de sua criação pelo Decreto 7.335/96.

O Parecer ainda apontou que as ações de controle executadas pelo Poder público não foram suficientes para impedir o avanço das invasões e do desmatamento ilegal, com uma escalada de violência na região. Com relação ao Parque Estadual Guajará-Mirim, chegou a destacar: [...] a área de 4.906.5825 hectares que fora excluída de seus limites é muito mais relevante para fins de preservação do que área acrescida, seja porque forma um corredor ecológico com outras áreas igualmente protegidas (a exemplo da Terra Indígena Karipunas), seja porque se encontra em um ponto estratégico do ponto de vista da fiscalização ambiental.

O pretenso “estudo técnico” apontado pela ALE como apto a justificar a Lei, ao revés, evidencia que houve gravíssima omissão do Poder público no sentido de cumprir seus deveres de preservar de restaurar processos ecológicos essenciais, a diversidade e a integridade do patrimônio genético; de proteger os espaços territoriais e impedir usos que comprometam a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; exigir estudos para instalação de atividades causadoras de degradação ambiental; controlar a produção e o comércio que comportem risco à qualidade do meio ambiente; e, ainda, proteger a fauna e a flora, vedando práticas que coloquem em risco sua função ecológica ou a extinção de espécies.



Enfim, descumpriu-se o dever de preservação eficaz dos bens ambientais. E, a “solução” foi referendar a ilegalidade e incentivar ocupações ilícitas e espúrias, pois acaso a Lei permaneça, se dará a **típica vitória do atrevimento**, em que verdadeiras organizações criminosas fomentam invasões em áreas institucionais que deveriam ser protegidas, e, após, valem-se de ostentar um disfarçado viés social e econômico. Admitir tais condutas possibilitará que não sejam adotadas políticas no combate ao desmatamento e a população receberia a confirmação de que “o crime compensa”.

Constitui-se um verdadeiro paradoxo, em plena época de emergências climáticas, admitir-se possível a desafetação pura e simples de uma unidade de conservação, quando, até mesmo para a criação de um espaço territorial especialmente protegido se exige do Poder público o preenchimento de vários estudos científicos e requisitos legais (art. 22, §2º, da Lei n. 9.985/00 e art. 5º do Decreto n. 4.340/02).

Se para o Poder público instituir um espaço protegido e assegurar a todos o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, exigem-se estudos científicos, consultas, audiências, participação e informação da população afetada, com muito mais razão, uma vez já criada a unidade, sua modificação ou desafetação, deverá ser precedida de estudos bem mais amplos, pois, pela proibição do retrocesso ambiental, estaria vedada a utilização que comprometesse a integridade dos atributos que justificaram inicialmente sua proteção, visto que há o pressuposto de que as ações do Poder público em um Estado democrático, caminhem sempre progressivamente de forma sustentável.

Todavia, os lacônicos motivos apresentados para a aprovação da Lei, se resumem a referendar a própria omissão do Poder público, que deixou de agir quando deveria ter agido para a assegurar a todos o direito ao meio ambiente equilibrado. A Lei claramente premia grupo de invasores de UCs (eventuais eleitores), com aceno de futura regularização fundiária de áreas institucionais invadidas – espaços especialmente protegidos – tudo para atender interesses não republicanos. Quais critérios utilizados para desafetar áreas institucionais, de domínio público, em favor de invasores?

Em síntese, na contramão da crise climática que vivemos, a Lei privilegia o atendimento de grupos organizados que estão a se valer da própria torpeza, tudo em detrimento da coletividade e em afronta aos **deveres constitucionais do Poder público na preservação e na recuperação do meio ambiente equilibrado** (art. 225, §1º Incisos I, II, III, IV, V e VII), direito humano fundamental das presentes e futuras gerações que, em um Estado democrático de direito deve ser assegurado. Aliás, cláusula pétrea da CF pois relacionado à vida com dignidade e saúde.

II) DA IMPORTÂNCIA DA RESERVA EXTRATIVISTA JACI-PARANÁ E DO PARQUE ESTADUAL DE GUAJARÁ-MIRIM PARA ESTADO DE RONDÔNIA (PLANAFLORO; ZONEAMENTO AMBIENTAL; BIOMA AMAZÔNICO); EMERGÊNCIA CLIMÁTICA.

II.a) Principais Unidades de Conservação do Estado de Rondônia – critérios técnicos e científicos que ensejaram a sua criação.



No Estado de Rondônia, ainda no século passado, verificou-se a necessidade de instituir uma política de desenvolvimento sustentável, considerando toda sua biodiversidade e população, inclusive tradicional, resultando na criação de planos para conservação da biodiversidade, já considerada a economia regional, destacando-se o PLANAFLORO (já ressaltado), que acabou se transformando no primeiro Zoneamento Ecológico Econômico do bioma Amazônico.

O PLANAFLORO teve como instrumento básico de planejamento, o Zoneamento, concebido para disciplinar a ocupação e uso do solo e dos recursos naturais, considerando, dentre outros fatores, a vocação do bioma amazônico e seus ecossistemas, o aproveitamento racional desses recursos, o potencial hídrico etc. Assim, foram demarcadas e delimitadas, não só as áreas especialmente protegidas, Unidades de Conservação, Terras Indígenas, Reservas Extrativistas e de Rendimento Sustentável, mas também as áreas para uso agropastoril, reorientando os mecanismos de incentivos governamentais e os investimentos públicos e privados no Estado.

O PLANAFLORO e o ZEE são frutos não só de críticas científicas, políticas e de pressões da sociedade ao modelo inicial de projeto de ocupação do Estado, mas, sobretudo, pela orientação estabelecida pela Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, Lei 6.938/81, recepcionada posteriormente pela CF/88. Sua concepção primou pela visão de desenvolvimento sustentável, ou seja, um desenvolvimento que contemplasse os aspectos econômicos, sociais e ambientais, em um único projeto.

Nesse contexto, o Estado de Rondônia, então considerado como o 'Portal da Amazônia', teve uma mudança radical na construção de seu desenvolvimento, com a obrigatoriedade de o Poder Público de forma vinculada, seguir a Lei 6.938/81, e ainda, observar, fundamentalmente, seus princípios, notadamente o do desenvolvimento sustentável, para poder acessar os recursos do projeto (PLANAFLORO), em conjunto com a participação da sociedade civil organizada, por meio das ONGs e a presença do Banco Mundial.

Foi nesse contexto que se realizaram estudos dos meios físico, biótico e socioeconômico em todo o Estado, incluindo dados cartográficos e temáticos sobre solos, geologia, geomorfologia, hidrologia, climatologia, índices pluviométricos, fauna, vegetação, uso do solo, aptidão agrícola e infraestrutura econômica e social - socioeconômicas, dentre outras, inseridos em uma base de dados georeferenciados, que ficaram à disposição do Poder público e da sociedade e deveriam ser utilizados para direcionar as políticas públicas e ações relativas à ocupação e ao uso do espaço territorial do Estado (dados públicos encontrados no Atlas Geoambiental do Estado, publicação oficial do Governo).

Nesse ponto, impende reprimir que, de fato, o ZEE - Zoneamento Socioeconômico Ecológico do Estado de Rondônia, foi o primeiro e maior projeto dessa magnitude em toda a região Amazônica e consumiu mais de 10 anos de estudos multidisciplinares com gastos extremamente grandes para sua conclusão e que demandaram e demandam ainda recursos do tesouro do Estado para a fiscalização e sua observância.

Segue-se, destarte, que o ZEE – o Zoneamento Socioeconômico Ecológico do Estado de Rondônia, após os estudos mencionados e longos debates políticos, institucionais, técnicos científicos, com a participação da



sociedade, foi levado ao parlamento estadual e aprovado, materializando-se na Lei Complementar Estadual nº 233/2.000, **tornando-se um instrumento normativo vinculativo da Política Ambiental do Estado**, como previsto na Lei 6.938/81 (art. 9º, inciso II c.c. Decreto Federal nº 4.297/2.002, art.2º).

Acerca disso, cumpre destacar o que dispõe o trabalho elaborado pelo próprio Estado na obra: “As Unidades de Conservação de Rondônia” (Rondônia. SEPLAD/PLANAFLORO/ PNUD. BRA/00/004. 2. ED. P.V., 2002):

“A destruição das Florestas Tropicais, repositório da biodiversidade do nosso planeta, é uma das maiores questões ambientais que confrontam nossa sociedade. O Brasil e seus estados localizados na região amazônica, como detentores da maior extensão remanescente destas florestas, enfrentam o desafio de conciliar seu desenvolvimento social e econômico com a conservação do patrimônio natural que é o sustentáculo da sua própria sobrevivência e guarda as possibilidades de um futuro mais promissor.

Rondônia é um dos Estados mais jovens da federação, e foi colonizado na esteira dos grandes projetos desenvolvimentistas das décadas de 70 e 80. Ao mesmo tempo em que propiciou a ocupação de uma fronteira geográfica e econômica até então relegada a plano secundário, este processo exultou em níveis de desmatamento e destruição ambiental até então nunca vistos no Brasil, e alertou para a necessidade de se adotar uma filosofia de ocupação e destinação econômica da região.

Dentro deste contexto foi criado o Planaflo, Plano Agropecuário e Florestal de Rondônia, que teve como um de seus objetivos a criação e implantação de espaços protegidos sob uso especial, as Unidades de Conservação. Estes territórios, destinados à conservação e uso sustentável dos recursos naturais, são um dos principais instrumentos de conservação da biodiversidade de nosso planeta e de mantermos opções para as gerações futuras.

[...]

O Plano Agropecuário e Florestal de Rondônia – PLANAFLORO, tem como um de seus maiores desafios a implantação de ações que assegurem um desenvolvimento sustentável para o Estado, possibilitando a conservação da rica biodiversidade de Rondônia.



A implantação de Unidades de Conservação (UCs) de Uso Direto e Indireto, assim como as atividades ligadas ao fortalecimento das Terras Indígenas e suas populações, são componentes estratégicos do Planaflo.

Assim, o PLANAFLO, através da Cooperação Técnica do PNUD, da Secretaria de Desenvolvimento Ambiental – SEDAM, do Instituto de Terras de Rondônia – ITERON, e Organizações Não-Governamentais realizou atividades de apoio à regularização fundiária das UCs, buscou o estabelecimento de processos de gestão das Estações Ecológicas, realizou Avaliações Ecológicas Rápidas, elaborou Planos de Desenvolvimento das Reservas Extrativistas, apoiou a implantação do Corredor Ecológico Guaporé-Mamoré, entre outras.

Sobre as Unidades reduzidas drasticamente pelos dispositivos da Lei 1.089/2021, objeto da presente ADI, o trabalho traz importantes informações, que indicam as singularidades na sua biota:





Assinado eletronicamente por: JOSÉ JORGE RIBEIRO DA LUZ - 17/02/2022 10:24:39

<http://pjesg.tjro.jus.br:80/consulta/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=22021710243934900000013887074>

Número do documento: 22021710243934900000013887074

A descrição das Unidades demonstra suas características peculiares para a fauna, flora e populações tradicionais da região, eis que a RESEX Jaci-Paraná, **além de primar pela proteção ao meio ambiente, objetivou preservar a população extrativista ali residente**, composta principalmente por seringueiros regionais cuja cultura de vida resume-se à exploração sustentável dos recursos naturais renováveis existentes na floresta, sobrevivendo basicamente da coleta de borracha, castanha, cipós e pequenas culturas de subsistência.

Já o Parque Estadual de Guajará-Mirim tem por objetivo de manter e preservar a área e sua biodiversidade, uma vez que contém um alto número de espécies que constam na lista brasileira e/ou listas estaduais de espécies ameaçadas de extinção, quase ameaçadas e vulneráveis.

Nota-se que, em cumprimento das ações instituídas no PLANAFLORO, o Estado de Rondônia promoveu a demarcação e implantação de um conjunto de unidades de conservação, dentre as quais a Reserva Extrativista Jaci-Paraná e o Parque Estadual de Guajará-Mirim, tendo o INCRA renunciado ao uso e domínio de suas terras com a finalidade específica de viabilizar a implantação das UC criadas em razão do PLANAFLORO.

Esta Corte já teve a oportunidade de se manifestar sobre a legalidade do Decreto Estadual n. 7.335, de janeiro de 1996, que criou a RESEX, afastando qualquer direito à indenização derivada de ocupação irregular da área pública, cuja ementa peço vênia para transcrever:

TJRO – Apelação. Ação declaratória. Decreto de criação da RESEX Jaci-Paraná. Nulidade. Inexistência. Indenização. Ocupação irregular.

Não há que se falar em nulidade do decreto de criação da reserva extrativista por ter o Estado recebido subvenção econômica do Governo Federal e do Banco Mundial, pois referida vantagem, dentre outras, não desvirtua o objetivo máximo de sua criação, a saber, preservação ambiental. Se as vantagens financeiras advindas para o Estado, decorrentes do Planaflo, foram utilizadas para fins diversos do interesse ambiental, não que ser apuradas as responsabilidades, mas tal ato não conduz à nulidade do decreto de criação da reserva.

Considerando ter o Estado, além do decreto questionado, editado atos normativos posteriores, nos quais regulamentou, definiu limites e ratificou a existência da Resex Jaci-Paraná, inexiste direito à indenizações derivadas da posse, pois evidenciada a ocupação irregular de área pública.

Apelo não provido.



(Apelação 0000022-81.2014.822.0001, Rel. Des. Renato Martins Mimesi, Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia: 2ª Câmara Especial, julgado em 22/05/2019. Diário Oficial em 05/06/2019). g.n.

Portanto, é evidente que as Unidades de Conservação, cuja a norma em referência busca reduzir, tem origem em grandes estudos multidisciplinares e investimentos já considerando a vertente econômica necessária ao desenvolvimento sustentável do Estado de Rondônia. Ademais, não há como negar que a criação de qualquer Unidade representa lúdima expressão do poder/dever estabelecido na Constituição ao Poder Público que as criou, de forma que as desafetações tratadas na Lei em testilha, afrontam totalmente o texto constitucional e Leis Federais que dispõem sobre o tema.

A valer, as desafetações das unidades de conservação, além de não preencherem mínimos requisitos, possuem a finalidade sub-reptícia, dissimulada, de tentar legitimar posses espúrias em posses supostamente legais de alguns grupos, tudo para implantação de projetos agropecuários, desconsiderando a vocação natural do bioma Amazônico, um expediente que têm sido utilizado largamente na região com o beneplácito das autoridades e governantes em detrimento de um bem jurídico que a todos interessa, ou seja, a vida e a saúde em um meio ambiente equilibrado.

De fato, a Lei Complementar Estadual 1.089/2021 faz tábula rasa das Constituições Federal e Estadual, além de obstaculizar a ação do Poder Público no combate ao desmatamento e na exploração ilegal ocorrida em todo Estado. Além disso, afronta Leis Federais e Estaduais, pois não foram preenchidos os requisitos necessários para as desafetações nela constantes e há clara violação que compromete a integridade dos atributos que justificaram suas proteções quando de suas criações, notadamente por conter espécies ameaçadas de extinção, o que afronta a proibição do retrocesso ambiental.

É consabido que, em um ecossistema natural, a *interdependência das matrizes*, onde a vida de todas espécies de fauna e de flora necessitam uma das outras, diante do extermínio de uma espécie, a alteração decorrente, pode comprometer a própria vida em um ambiente ecologicamente equilibrado, direito fundamental e inalienável de todos, e, assim, impede até mesmo a sustentabilidade da produção de alimentos nos empreendimentos agropecuários de outros locais em que foram permitidos o uso do solo para tais atividades, em assonância com o ZEE – zoneamento socioambiental do Estado, Lei Complementar 233/2000.

II.b) Emergência climática

Registre-se que se já era recomendável a criação das unidades de conservação na época em que se deram os atos normativos que as instituiu, muito mais agora, no tempo presente, crescem sua relevância, onde as mudanças climáticas ocupam uma preocupação mundial de todos os governos, inclusive do governo brasileiro, pois os eventos climáticos aumentaram em intensidade e quantidade, afetando a economia, a produção de



alimentos no ambiente rural, a saúde e a vida das pessoas com a escassez de recursos naturais.

Vale lembrar que o Brasil ocupa a sexta posição na emissão de gases efeito estufa no planeta e cerca de mais de 60% das emissões são oriundas da conversão de florestas e de projetos agropecuários notadamente na Amazônia, conforme dados oficiais do Serviço Florestal Brasileiro e do Ministério da Ciência e Tecnologia disponíveis nos sítios eletrônicos [abaixo](https://issuu.com/mctic/docs/quarta_comunicacao_nacional_brasil_unfccc) e [transcritos:](https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/sirene/emissoes/emissoes-de-gee-por-setor-1)

Ainda que se analise o tema por um aspecto estritamente econômico, adotando-se uma ótica utilitarista baseada apenas no “capital”, os ecossistemas e todo o ‘*capital natural*’, considerados como ativos produtivos e compartilhados por toda a sociedade humana, pressupõem, diante da escassez, a necessidade de políticas públicas para aproveitamento racional. Políticas públicas que já se encontram previstas em Leis e que passaram pelo próprio crivo do poder legislativo.

Assim, editorial da revista *Nature* 257, p. 764, já anotava em de 12 /02/2009: “*The economic downturn might be the best time to include ecosystem services in the real economy (...) destroying ecosystem for short-term benefit is like killing the cow for its meat, while one might keep from starving by drinking its milk for years*”. Em tradução livre: “*A crise econômica pode ser o melhor momento para incluir os serviços do ecossistema na economia real (...) destruir o ecossistema na economia real (...) destruir o ecossistema para obter benefícios a curto prazo é como matar a vaca para obter sua carne, enquanto alguém pode evitar morrer de fome bebendo seu leite por anos*”.

Destaco, ainda, trecho da obra *A Vingança de Gaia*, de James Lovelock (2006, tradução Ivo Korytowski, edição digital: 2020. Rio de Janeiro-RJ):

Se deixarmos de concentrar nossas mentes na ameaça real, que é o aquecimento global, poderemos morrer ainda mais cedo, como aconteceu com mais de 30 mil vítimas do calor na Europa no verão de 2003. Precisamos levar a sério a mudança global, e imediatamente, e depois fazer o possível para reduzir as pegadas dos seres humanos sobre a Terra. Nosso objetivo deve ser a cessação do consumo de combustível fóssil o mais rápido possível, e destruições de *habitat* naturais não deveriam mais ocorrer em lugar nenhum. Ao empregar o termo “natural”, não penso apenas nas florestas originais: incluo também os reflorestamentos em antigas terras cultivadas, como aconteceu na Nova Inglaterra e outras partes dos Estados Unidos. Essas florestas recriadas provavelmente desempenham suas funções pró-Gaia tão bem quanto as originais, mas as vastas regiões de monocultura não substituem os ecossistemas naturais. Já estamos cultivando mais solo do que a Terra pode suportar, e se tentarmos cultivar a Terra inteira para alimentar as pessoas, mesmo com agricultura orgânica, seremos como marinheiros que queimam a madeira e cordames



do navio para se manter aquecidos. Os ecossistemas naturais da Terra não existem para serem transformados em terra cultivável, mas para conservar o clima e a química do planeta.

Nessa esteira, os impactos ambientais oriundos da conversão de florestas pela abertura de novas frentes de projetos agropecuários, acaso se concretize a redução/inviabilização das unidades, ameaçam não apenas o meio ambiente como um todo, a segurança hídrica, a segurança do sistema climático, a fertilidade dos solos, o ar atmosférico, a fauna e a flora, a saúde e a vida de presentes e futuras gerações dos seres humanos, mas a própria sustentabilidade da agricultura e pecuária e as exportações de produtos rondonienses e brasileiros, essenciais para a economia.

III) DO HISTÓRICO DE EXPLORAÇÃO ECONÔMICA ILEGAL DA RESEX JACI-PARANÁ E DO PARQUE ESTADUAL DE GUAJARÁ-MIRIM - DISCURSO POLÍTICO INCONSEQUENTE E CRIMINOSO – INVASÕES DE TERRAS PÚBLICAS - DESMONTE PROGRESSIVO DA LEGISLAÇÃO – DESESTRUTURAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO - INEFICIÊNCIA FISCALIZATÓRIA - FORMAÇÃO DE ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS – OMISSÃO DELIBERADA DO PODER PÚBLICO IMPEDIR INVASÕES E RETIRAR INVASORES - DESTRUIÇÃO ACELERADA - HISTÓRICO DO DESMATAMENTO - ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA ENTRE IBAMA E CNJ – NAT IBAMA/CNJ).

III.a) Omissão catastrófica do Poder Público.

É de conhecimento público que, ao longo dos anos, tanto a RESEX Jaci-Paraná quanto o Parque Guajará-Mirim, têm enfrentado muitas adversidades, oriundas de atividades de exploração econômica ilegal realizadas por madeireiros, invasores para criação de gado e especuladores agrários, de forma que, segundo dados do Ministério do Meio Ambiente, são as unidades com ritmo mais acelerado de desmatamento, impulsionado sobretudo pelo discurso inconsequente de políticos criando expectativas a alguns grupos pela expansão desenfreada da pecuária e agricultura.

Como era de se esperar, inúmeras ações foram ajuizadas perante o Judiciário Estadual pelos atores envolvidos nesses conflitos ambientais, eis que, como cediço, os fatores sociais projetam-se no mundo jurídico (e vice-versa), tendo ambas as Câmaras Especiais deste Tribunal, por diversas vezes, reconhecido a ilegalidade das invasões e condenado os invasores ao pagamento de dano moral coletivo. Confira-se ementas que refletem os julgamentos das Câmaras Especiais:

TJRO - 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.



1- Não deve ser conhecido o recurso de apelação interposto fora do prazo legal, ante a ausência de um dos pressupostos de admissibilidade recursal, qual seja, a tempestividade.

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.

5 - Recurso do apelado não conhecido e provido o recurso do Ministério Público e do Estado de Rondônia, em parte.

(APELAÇÃO CÍVEL 7023796-16.2017.822.0001, Rel. Des. Eurico Montenegro, Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia: 1ª Câmara Especial, julgado em 09/11/2020).

TJRO - Apelação cível. Ação civil pública. Dano ambiental. Responsabilidade de recomposição do dano. Natureza *propter rem*. Obrigação de fazer e indenização. Desmatamento e atividade agropecuária em unidade de conservação. Danos morais coletivos. Ocorrência. Quantum indenizatório. Razoabilidade. Recurso da empresa não provido e provido parcialmente o recurso do Ministério Público e do Estado de Rondônia.

Sendo a natureza do dano ambiental *propter rem*, isto é, adere ao título de domínio ou posse, a demonstração de que o dano foi efetivamente praticado pelo réu não será necessário, visto que a posse ou a detenção do bem degradado já impõem a este a sua recuperação.

Comprovado que a coletividade teve uma área de preservação invadida pela empresa apelada, com o objetivo de desmatar e destruir o meio ambiente local para uso diverso do previsto na lei das unidades de conservação, cabe reparação por danos morais coletivos.

O dano moral coletivo ambiental é devido pelo simples fato de o agente ter praticado violação (*damnum in re ipsa*). Precedentes STJ e desta Corte. Baseando-se nas condições do ofensor e do bem jurídico afetado, e levando-se em conta a



reprovação da conduta lesiva, o ressarcimento da lesão ao âmbito moral da coletividade deve ser suficiente para a punição pelo ilícito praticado pelo agente, para dissuadi-lo do cometimento de novos ilícitos e para recompor os prejuízos suportados, merecendo minoração o quantum indenizatório.(APELAÇÃO CÍVEL 7039228-12.2016.8.22.0001, Rel. Juíza Convocada Inês Moreira da Costa, Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia: 2ª Câmara Especial, julgado em 06/04/2021).

Destaca-se, ainda, a Ação Popular n. 0124912-78.2003.8.22.0001, na qual o Estado de Rondônia foi condenado a adotar todas as medidas cabíveis para a retirada de todos aqueles que não se enquadram no conceito de “Produtor Extrativista” e que tenham invadido a Unidade de Conservação denominada Reserva Extrativista Jaci-Paraná (RESEX Jaci-Paraná), sendo a sentença confirmada em sede de reexame necessário:

Meio ambiente. Reserva. Área de preservação permanente. Invasão. Desmatamento. Dano. Autoria duvidosa. Fiscalização.

Provado o dano ambiental decorrente de ato de invasores a praticar desmatamento ilegal em área de preservação permanente, mas remanescendo dúvida acerca da autoria, é razoável impor ao poder público estadual a promoção de implementos à fiscalização ostensiva e eficaz da reserva.

(Reexame Necessário 0124912-78.2003.822.0001, Rel. Des. Eliseu Fernandes, Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia: 1ª Câmara Especial, julgado em 10/03/2011. Publicado no Diário Oficial em 14/03/2011).

Não bastasse, há ainda a Ação Civil Pública n. 2004.41.00.001887-3, com condenação no mesmo sentido proferida pela 5ª Vara Federal da Seção Judiciária do Estado de Rondônia.

Nessa senda, aliás, o PGJ juntou aos autos o ofício n. 2801/2021/SEDAM-DAI e Parecer n. 341/2021/SEDAM-COGEO, nos quais o órgão ambiental esclarecendo que **existem 98 ações judiciais propostas tanto pela PGE quanto pelo MPRO visando a retirada dos invasores da RESEX Jaci-Paraná e uma ação civil em desfavor dos invasores do Parque Estadual de Guajará-Mirim, sendo que o valor dos danos ambientais cuja reparação se busca é de cerca de 230 milhões de reais. Além disso, indica que, só entre janeiro de 2020 a maio de 2021, a SEDAM gastou mais de 2 milhões de reais com ações de fiscalização ambiental nas unidades, que estaria sujeito a aumento em razão da pressão sobre as florestas nativas** (ID. 12416766).

Como já destacado supra, a atuação do Estado deve ser para preservar as Unidades de Conservação, garantindo-se o meio ambiente equilibrado, mormente no caso em que a sua criação provem de estudos multidisciplinares realizados quando do Zoneamento ZEE – produto do PLANAFLORO.



III.b) Evolução da destruição.

Como cediço, na forma da Resolução 433/2021 do CNJ, que instituiu a Política Nacional do Poder Judiciário para o Meio Ambiente, foi celebrado o acordo de cooperação técnica entre o IBAMA e o CNJ, sendo criado o Nat-Ambiental, que possibilita ao magistrado solicitar dados técnicos sobre as Unidades de Conservação, a fim de melhor entender a evolução do quadro e se a área em litígio está ou não no interior ou zona de amortecimento de UC.

Como cediço, o NAT IBAMA/CNJ é uma das ferramentas de enfrentamento jurídico, por meio da assessoria técnica, previstas nas ações do Observatório do Meio Ambiente do Poder Judiciário e reforça a tutela do meio ambiente da Amazônia Legal no âmbito do Sistema de Justiça (<https://www.cnj.jus.br/magistrados-terao-apoio-tecnico-para-qualificar-decisoes-em-questoes-amb>).

Na hipótese da RESEX Jaci-Paraná e do Parque Guajará-Mirim, a própria justificativa do PJ já indica a existência das invasões e desmatamento no local, de forma que a não atuação ou a atuação precária dos órgãos ambientais, propiciou um crescimento substancial na área desmatada, principalmente na RESEX. Os poucos e abnegados servidores da área técnica buscam e fazem o que podem diante do sucateamento da administração, fato público e notório. A própria polícia ambiental conta com reduzido número de policiais para atender o Estado. Registre-se que a despeito da existência de determinação expressa do Tribunal de Contas do Estado no sentido de que seja providenciado urgente concurso público para a Secretaria de Desenvolvimento Ambiental do Estado, sequer iniciou-se o processo seletivo.

De outra banda, o poder legislativo se utiliza do vil expediente de vangloriar-se em propaganda oficial veiculada na TV e outras mídias, paga com recursos públicos, de ter reduzido as áreas protegidas e aumentado as áreas produtivas do Estado, assim induzindo alguns com a promessa de legalização dessas áreas, fomentando novas invasões diariamente, atuando sistematicamente no sentido de produzir leis que diminuem os espaços especialmente protegidos.

Assim o faz de forma concatenada e unânime de seus membros, mesmo a despeito de o sistema protetivo existente em nosso ordenamento jurídico constituir-se em cláusula pétreia (art. 60, §4º, CF). Afronta às Constituições Federal e Estadual, e, mesmo a despeito dos inúmeros julgamentos já realizados pelo Poder Judiciário, que responde com as suas decisões judiciais, permanece nessa senda de tentar legalizar invasões de terras públicas acenando com alterações da legislação.

Conquanto os poucos técnicos ambientais busquem com galhardia o cumprimento de suas funções, preconizando ações voltadas para assegurar a preservação e a restauração dos processos ecológicos essenciais garantindo o equilíbrio, o desenvolvimento



sustentável, baseados em legislações que seguem dados históricos e científicos, o poder legislativo rondoniense segue na contramão, com políticas populistas, sem qualquer estudo científico e contrariando o setor técnico da própria administração.

A demanda por novas fronteiras tornou-se inclusive uma opção política mais cômoda para o Poder público que se omitiu para a questão ambiental, deixando de fiscalizar as áreas protegidas. Essa omissão não foi uma opção de política pública. Ao revés, possui motivações espúrias, de cunho eleitoreiro e contribui com o crescimento das atividades clandestinas e ilegais de invasões de terras públicas, de extração de madeira do interior de unidades de conservação, fator de grande preocupação pois a atual exploração predatória dos recursos naturais de Rondônia e a busca por terras no interior de unidades de conservação e Terras indígenas, é possibilitada pela atuação de uma série de grupos criminosos organizados com atuação interestadual e até internacional.

É evidente que assim agindo, ou seja, fomentando o desmonte da legislação protetiva e acenando equivocadamente com a pretensa legalização de posses no interior de unidades de conservação, o Poder público acaba por contribuir para a formação de verdadeiras organizações criminosas comandadas por inescrupulosos empresários de ocasião que se aliam eventualmente a agentes públicos e passam a arregimentar “soldados” para as invasões.

Seguem loteamentos de áreas e vendas de madeira, terras e outros recursos naturais, com a mobilização de um contingente de pessoas que formam o alicerce concatenado de ações clandestinas de destruição das florestas das unidades de conservação, desvirtuando totalmente suas funções e serviços ecossistêmicos. Acresça-se, outrossim, a sonegação de impostos, a lavagem de capitais, ameaças e a violência no meio rural.

Por fim, tais medidas e ações do Poder público seguem para atender unicamente interesse econômico de grupos, tentando respaldar condutas ilícitas de invasores (alguns “inocentes úteis”) que passam a tentar se valer em suas defesas, de uma suposta teoria de fato consumado (não aplicável em casos de violação de Direito Ambiental - Súmula 613 STJ).

IV) INSTITUIÇÃO DE ESPAÇOS TERRITORIAIS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS – OBRIGAÇÃO CONSTITUCIONAL (FEDERAL E ESTADUAL); ZONEAMENTO AMBIENTAL DE RONDÔNIA (10 ANOS DE ESTUDOS CIENTÍFICOS E CUSTO DE MAIS DE 167 MILHÕES DE DOLARES. INSTRUMENTO VINCULANTE).

IV.a) Obrigação do Poder Público instituir e preservar UCs.

Embora seja noção cediça, sempre é bom lembrar que a CF/88, ao prever que *“todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”*, **impôs ao Poder Público a obrigação de (...)** *“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 justificam a sua proteção”.

Ainda, no mesmo passo, a Convenção sobre Diversidade Biológica (Dec. Legislativo n. 2/1994) em seu artigo 8º, estabelece que os Estados-partes deverão manter um sistema de áreas protegidas ou áreas onde medidas especiais devem ser tomadas para conservar a diversidade biológica. Confira-se o texto do artigo 8º:

Conservação in situ. Cada Parte Contratante deve, na medida do possível e conforme o caso:

a) Estabelecer um sistema de áreas protegidas ou áreas onde medidas especiais precisem ser tomadas para conservar a diversidade biológica;

b) Desenvolver, se necessário, diretrizes para a seleção, estabelecimento e administração de áreas protegidas ou áreas onde medidas especiais precisem ser tomadas para conservar a diversidade biológica;

c) Regulamentar ou administrar recursos biológicos importantes para a conservação da diversidade biológica, dentro ou fora de áreas protegidas, a fim de assegurar sua conservação e utilização sustentável;

d) Promover a proteção de ecossistemas, habitats naturais e manutenção de populações viáveis de espécies em seu meio natural;

e) Promover o desenvolvimento sustentável e ambientalmente sadio em áreas adjacentes às áreas protegidas a fim de reforçar a proteção dessas áreas;

f) Recuperar e restaurar ecossistemas degradados e promover a recuperação de espécies ameaçadas, mediante, entre outros meios, a elaboração e implementação de planos e outras estratégias de gestão;

g) Estabelecer ou manter meios para regulamentar, administrar ou controlar os riscos associados à utilização e liberação de organismos vivos modificados resultantes da biotecnologia que provavelmente provoquem impacto ambiental negativo que possa afetar a conservação e a utilização sustentável da diversidade biológica, levando também em conta os riscos para a saúde humana;

h) Impedir que se introduzam, controlar ou erradicar espécies exóticas que ameacem os ecossistemas, habitats ou espécies;

i) Procurar proporcionar as condições necessárias para compatibilizar as utilizações atuais com a conservação da diversidade biológica e a utilização sustentável de seus componentes;



j) Em conformidade com sua legislação nacional, respeitar, preservar e manter o conhecimento, inovações e práticas das comunidades locais e populações indígenas com estilo de vida tradicionais relevantes à conservação e à utilização sustentável da diversidade biológica e incentivar sua mais ampla aplicação com a aprovação e a participação dos detentores desse conhecimento, inovações e práticas; e encorajar a repartição equitativa dos benefícios oriundos da utilização desse conhecimento, inovações e práticas;

k) Elaborar ou manter em vigor a legislação necessária e/ou outras disposições regulamentares para a proteção de espécies e populações ameaçadas; l) Quando se verifique um sensível efeito negativo à diversidade biológica, em conformidade com o art. 7, regulamentar ou administrar os processos e as categorias de atividades em causa; e m) Cooperar com o aporte de apoio financeiro e de outra natureza para a conservação *in situ* a que se referem as alíneas a a l acima, particularmente aos países em desenvolvimento.

Ademais, sobre os espaços territoriais especialmente protegidos, consoante art. 9º, VI, da Lei de PNMA, da previsão constitucional, foi instituído, ainda, o plano infraconstitucional brasileiro o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC (Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000), que tem como objetivos (art. 4º):

I - contribuir para a manutenção da diversidade biológica e dos recursos genéticos no território nacional e nas águas jurisdicionais;

II - proteger as espécies ameaçadas de extinção no âmbito regional e nacional;

III - contribuir para a preservação e a restauração da diversidade de ecossistemas naturais;

IV - promover o desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais;

V - promover a utilização dos princípios e práticas de conservação da natureza no processo de desenvolvimento;

VI - proteger paisagens naturais e pouco alteradas de notável beleza cênica;

VII - proteger as características relevantes de natureza geológica, geomorfológica, espeleológica, arqueológica, paleontológica e cultural;

VIII - proteger e recuperar recursos hídricos e edáficos;

IX - recuperar ou restaurar ecossistemas degradados;



X - proporcionar meios e incentivos para atividades de pesquisa científica, estudos e monitoramento ambiental;

XI - valorizar econômica e socialmente a diversidade biológica;

XII - favorecer condições e promover a educação e interpretação ambiental, a recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico;

XIII - proteger os recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente.

Dito isto, confira-se o texto da Lei Federal 9.985/2000, ao tratar dos Parques Nacionais/Estaduais/Municipais e Reservas Extrativistas:

Art. 8º O grupo das Unidades de Proteção Integral é composto pelas seguintes categorias de unidade de conservação:

[...]

III - Parque Nacional;

[...]

Art. 11. O Parque Nacional tem como objetivo básico a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico.

§ 1º O Parque Nacional é de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei.

§ 2º A visitação pública está sujeita às normas e restrições estabelecidas no Plano de Manejo da unidade, às normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração, e àquelas previstas em regulamento.

§ 3º A pesquisa científica depende de autorização prévia do órgão responsável pela administração da unidade e está sujeita às condições e restrições por este estabelecidas, bem como àquelas previstas em regulamento.

§ 4º As unidades dessa categoria, quando criadas pelo Estado ou Município, serão denominadas, respectivamente, Parque Estadual e Parque Natural Municipal.

[...]



Art. 14. Constituem o Grupo das Unidades de Uso Sustentável as seguintes categorias de unidade de conservação:

[...]

IV - Reserva Extrativista;

[...]

Art. 18. A Reserva Extrativista é uma área utilizada por populações extrativistas tradicionais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais 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.

§ 1º A Reserva Extrativista é de domínio público, com uso concedido às populações extrativistas tradicionais conforme o disposto no art. 23 desta Lei e em regulamentação específica, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei.

§ 2º A Reserva Extrativista será gerida por um Conselho Deliberativo, presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e das populações tradicionais residentes na área, conforme se dispuser em regulamento e no ato de criação da unidade.

§ 3º A visitação pública é permitida, desde que compatível com os interesses locais e de acordo com o disposto no Plano de Manejo da área.

§ 4º A pesquisa científica é permitida e incentivada, sujeitando-se à prévia autorização do órgão responsável pela administração da unidade, às condições e restrições por este estabelecidas e às normas previstas em regulamento.

§ 5º O Plano de Manejo da unidade será aprovado pelo seu Conselho Deliberativo.

§ 6º São proibidas a exploração de recursos minerais e a caça amadorística ou profissional.

§ 7º A exploração comercial de recursos madeireiros só será admitida em bases sustentáveis e em situações especiais e complementares às demais atividades desenvolvidas na Reserva Extrativista, conforme o disposto em regulamento e no Plano de Manejo da unidade.



Acerca das características específicas que diferenciam as Unidades de Proteção Integral das Unidades de Uso Sustentável, a própria Lei dispõe em seu art. 7º:

§ 1º O objetivo básico das Unidades de Proteção Integral é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos nesta Lei.

§ 2º O objetivo básico das Unidades de Uso Sustentável é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais.

Em suma, mais do que um equilíbrio ecológico, destacando a relevância da perpetuação dos sistemas vivos, da estrutura e das funções dos ecossistemas situados nos respectivos espaços, preocupa-se com a subsistência das populações tradicionais das áreas e um exercício sistemático da educação ambiental, de forma a manter um verdadeiro equilíbrio socioambiental.

Aliás, com o advento da Lei Federal 9.985/2000, ratificou-se de forma mais evidente a proteção dos espaços especialmente protegidos, valendo transcrever o artigo de Cristiane Derani, na obra "*Direito Ambiental das áreas protegidas. Regime Jurídico das Unidades de Conservação*", Forense, p.233:

Um importante instrumento para a concretização desta norma-fim inscrita no art. 225 da Constituição Federal ("Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado...") surge com a Lei 9.985, de 18 de julho de 2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. Ao dispor sobre o conteúdo das unidades de conservação e ao criar uma rede diversificada de espaços especialmente protegidos, a lei citada pretende oferecer meios para realização daquele fim último (*Letzibegründung*) - ponto de ancoragem da ação do Poder Público e da coletividade, que é o meio ambiente equilibrado. Sem dúvida, a sistematização da apropriação de espaços, prevendo diferentes modelos destinados a diferentes ambientes e contextos sociais, faz supor que o Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC - seja um competente instrumento de conservação de sistemas ecológicos, bancos genéticos e qualidade ambiental. [...]

O Sistema criado a partir do detalhamento de formas de ocupação do espaço, idealizadas pela razão - as unidades de conservação -, será tomado pelo destinatário



da Lei 9.985/2000, o Poder Público, que trabalhará seus elementos como meios para a obtenção daquele fim último constitucional.

O texto da lei é um instrumento, e cabe àqueles sobre os quais recai o dever jurídico, dar-lhe efetividade. Conforme já afirmei anteriormente, a palavra não possui vida própria, ela é vivificada e vivenciada pelos seus interlocutores. "A norma é um instrumento que pode ser ou não utilizado. O fato de não ser preenchida não a descaracteriza como direito. Por ser um instrumento, seus efeitos só se fazem sentir com o uso, porém o não-uso não pode anular sua essência. (DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental econômico*. São Paulo. Max Limonad, 1997, p. 207. Valho-me de uma metáfora: Da mesma forma que um arado puxado traz maravilhas à terra, o seu descanso nas paredes de um celeiro não anula a sua potencialidade para o desempenho de suas funções. Ainda mais, o plantio feito na ignorância deste instrumento trará possivelmente resultados outros que não se conformariam à expectativa da produção de uma terra arada, provocando uma reação para fomentar o seu uso. Porém, só pode requerer o uso do arado quem sabe de sua existência e quer as consequências trazidas pelo seu uso. Um instrumento atinge sua plenitude quando utilizado eficientemente. E o objetivo atinge sua excelência quando os meios usados forem adequados. A negação do instrumento no não-resultado ou no resultado indesejado, e é confortável constatar a sua existência para remediar o mal feito ou a simples inércia).

O ordenamento jurídico é tido como um sistema normativo - conjunto positivado de ideias de conduta. O Sistema Nacional de Unidades de Conservação desenvolveu-se a partir de um conhecimento social existente. É um *sistema* no sentido de *elaboração racional coordenada*. Toma como base de ordenação um conhecimento predominantemente científico. Constituindo-se a ciência de elaborações racionais a partir das diversas maneiras de se ver o mundo, pode-se afirmar que o SNUC é uma racionalização do espaço a partir de conhecimentos revelados pela ciência. O SNUC é um empreendimento da razão a partir de conhecimentos obtidos da Biologia, Geografia, Antropologia. [...]

Segundo a Constituição Federal, há uma finalidade última da sociedade, no que tange à sua relação com o ambiente que a compõe: manter o ambiente ou construí-lo, para que todos tenham um meio ambiente equilibrado. O Poder Público, nas instâncias executiva, legislativa e judiciária, tem o ônus de tornar este preceito factível.

O preceito do *caput* do art. 225 enuncia uma ética normativa vinculativa, prescrevendo a responsabilidade de um com o seu próximo e com o meio. O ideal de relacionamento social com o meio ambiente confrontado com a realidade impõe a definição de estratégias e ações a serem realizadas em até longo prazo, procurando superar as dificuldades reais existentes na praxis política. O postulado impulsiona a



formação de éticas políticas evidenciadas nas ações que o Poder Público desenvolve para concretizar o ideal do meio ambiente ecologicamente equilibrado distribuído na sociedade. [...]

[...] A partir das diretrizes enunciadas pela Constituição, a Lei 9.985/2000 desenvolve mandamentos orientadores das ações do Poder Público.

A Lei n 9.985/2000 é uma norma geral sobre a qual devem se orientar as normas individualizadas de criação de UCs. De fato, o Direito assume um papel contemporâneo pró-ativo, aquele de programar a ação humana. Este papel é expresso por lei que não se bastam em impor condutas, mas destinam-se a programar modos de ação, obrigando, numa só disposição, o Poder Público e a coletividade. As obrigações criadas por essas leis não são deveres pontuais específicos àqueles que venham a preencher o tipo legal (*Tatbestand*). As leis pró-ativas são normas que definem ônus, aqui compreendido como um conjunto de procedimentos destinados a alcançar um resultado predefinido. Ao definirem ônus, essas normas também atribuem competência, isto é, definem os sujeitos que deverão exercer as atribuições ali determinadas.

A Lei n 9.985/2000 não cria unidades de conservação. Ela estabelece medidas para sua criação. Cria quadros de ação. Assim, por este instituto normativo é imposto o modo de criação, a competência para instituição, assim como o conteúdo de cada unidade instituída. [...]

À Lei n 9.985/2000 devem ser subsumidas as demais disposições do Poder Público para definição de unidades de conservação específicas. Entre a norma criadora de determinada unidade de conservação e a citada lei estabelece-se uma relação de correspondência, onde a norma específica identificadora de um espaço concreto individualizado subsume-se à norma abstrata, que apresenta conceitos gerais.

As normas gerais reguladoras de novas normas específicas, além de iluminar o caminho do legislador infraconstitucional e também do juiz e das atividades públicas, vinculam o legislador ordinário, condicionando negativamente a legislação futura, com a consequência de ser invalidada por inconstitucionalidade qualquer lei que venha a se lhes contrapor.

Como se observa, a definição de espaços naturais protegidos constitui um dos instrumentos da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, Lei n. 6.938/1981. A PNMA rege-se por princípios, dentre os quais, a proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas (art. 1º, IV). E, com a alteração dada pela Lei n. 7.804/1989, introduziu-se,



naquele diploma legal, entre os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal.

No âmbito do Estado de Rondônia, foi promulgada a Lei n. 1.144, de 12 de dezembro de 2002, que dispõe sobre o Sistema Estadual de Unidades de Conservação da Natureza de Rondônia – SEUC/RO, que tem como fundamento a própria Lei Federal 9.985/00 e o art. 219, I, II, III e VII, da Constituição do Estado (art. 1º), estabelecendo não só critérios e normas para criação e implantação, mas também para gestão das UC (art. 29). Além disso, assim como no plano federal, destaca objetivos e diretrizes voltados a proteção, preservação e recuperação (arts. 4º e 5º).

Por outro lado, a regra constitucional do art. 225, §1º, III, não se referiu apenas às unidades de conservação *stricto sensu*. Ao reportar-se a espaços naturais especialmente protegidos, a CF instituiu um gênero, remetendo ao legislador infraconstitucional a tarefa de estabelecer diferentes espécies, consoante as especificidades de cada ecossistema e o grau de proteção necessária. Aliás, o próprio texto Constitucional já faz alusão a determinados espaços territoriais dignos de proteção especial, elencando-os no §4º do art. 225, CF: **a Floresta Amazônica brasileira**, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira.

Considerando-se a expressão “espaços territoriais especialmente protegidos” como **gênero**, podem ser elencadas, destarte, como **espécies**, além dos biomas mencionados no §4º do art. 225, CF, as unidades de conservação típicas, instituídas pela recente Lei n. 9.985/2000, e, ainda, as áreas de preservação permanente, as reservas legais florestais, e, também, de algum modo, embora de natureza jurídica diversa, as terras indígenas (art.231) e os monumentos naturais tombados, sem prejuízo da eventual instituição de outras áreas merecedoras de especial atenção.

Independentemente de classificações, deve-se sublinhar que a concepção de espaços especialmente protegidos atende à necessidade de proteção dos espaços naturais de singular relevância, **atraindo a especial atenção do Poder público como garante qualificado de seus componentes**. Em linhas gerais, sua finalidade precípua é a promoção da biodiversidade e a manutenção de ecossistemas de peculiar significado ambiental, em prol, inclusive, das gerações vindouras.

As unidades de conservação estão definidas no art.2º, I, Lei nº 9.985/00, Lei do Sistema nacional de Unidades de Conservação, regulamentada pelo Decreto 4.340/2002; já as áreas de preservação permanente ou APPs., estão definidas no art. 3º art. 3º, inciso II, da Lei 12.651/12, antigo Art. 1º, §2º, II, Lei nº 4.771/65, com a redação da MP 2166-67 que vigiu pela EC 32/01. E, por fim, as reservas legais no art. 3º, inciso III, da Lei nº 12.651/12, antigo Art. 1º, §2º, III, Lei nº 4.771/65, com a redação da MP 2166-67 que vigiu pela EC 32/01.



Como se verifica, desde 1981, a Lei Federal n. 6.938/81 introduziu a Política Nacional do Meio Ambiente e dispôs como seu objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, reafirmando o meio ambiente como patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido (art.2, I a X).

Segundo a Lei, é também objetivo da PNMA a definição de áreas prioritárias de ação governamental relativa à qualidade e ao equilíbrio ecológico, atendendo aos interesses da União e dos Estados. As diretrizes da Política serão formuladas em normas e planos, destinados a orientar a ação dos Governos da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios no que se relaciona com a preservação da qualidade ambiental e manutenção do equilíbrio ecológico, observados os princípios estabelecidos no art. 2º desta Lei.

No mesmo passo, a Lei 6.938/81 estabeleceu como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, a necessidade de o “Poder Público”, estabelecer espaços territoriais especialmente protegidos, consoante art. 9º, inciso VI e a Constituição Federal reafirmou esse dever, consoante art. 225, §1º, III:

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

II - o zoneamento ambiental; [...]

VI - a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas;

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao poder público:

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.

Ademais, o texto Constitucional prevê que: “§ 5º **São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à**



proteção dos ecossistemas naturais'. Acerca deste parágrafo, cumpre destacar os comentários atribuídos ao Professor José Rubens Morato Leite na obra Comentários à Constituição do Brasil:

“[...] 2. Constituições brasileiras anteriores

Não há registro de norma de conteúdo semelhante na experiência constitucional precedente, que sempre se limitou a prever a atribuição de domínio das terras devolutas aos entes federados, a partir da Constituição, sem nunca ter orientado uma destinação específica vinculada à proteção dos recursos naturais. Neste sentido, a atividade constitucional brasileira representa relevante incremento para estruturação da ação pública na proteção ambiental, restringindo o poder de livre disposição patrimonial que tradicionalmente gravava tais bens e se encontrava atribuído aos entes políticos, para fixar-lhes função instrumental de relevância na consolidação de uma política pública ambiental, ao lado de uma política pública agrícola.

[...]

5. Remissões constitucionais relevantes

Artigo 20, inciso II (bens da União); artigo 26, inciso II (bens dos Estados-membros); artigo 225, § 1º, inciso III (definição de espaços territoriais especialmente protegidos).

[...]

9. Anotações

[...]

Desse modo, a norma do artigo 20, inciso II, parece dirigir-se exclusivamente àqueles bens de domínio da União, compreendendo aqueles espaços naturais que, nos termos de lei federal, foram considerados relevantes para essa finalidade, não operando, portanto, uma espécie de transferência automática ao patrimônio da União dos espaços naturais devolutos que sejam indispensáveis à preservação do meio ambiente, como poderia ser sugerido pelo texto da norma, mas apenas aqueles espaços que nessa condição tenham sido considerados por lei federal.

Aos demais bens, também indispensáveis à proteção do meio ambiente, e especialmente de determinados ecossistemas, aplica-se o regime de titularidade dos Estados-membros, tal qual definido pelo artigo 26, inciso II, do texto constitucional, não sendo possível sua livre disposição pelos Estados, conforme preceitua o § 5º do artigo 225. A regra, no entanto, não parece ser garantia exclusiva que protege apenas as terras devolutas dos Estados que venham cumprir a finalidade pública específica de proteção dos ecossistemas, alcançando também os bens da União que estejam



gravados com essa finalidade pública específica, porque também são, conforme declarado pelo próprio texto constitucional em seu artigo 20, inciso II, indispensáveis para essa finalidade pública específica, qual seja, a de preservação do meio ambiente”.

(Comentários à Constituição do Brasil / J.J. Gomes Canotilho...[et al.] ; outros autores e coordenadores Ingo Wolfgang Sarlet, Lenio Luiz Streck, Gilmar Ferreira Mendes. – 2. ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2018. p. 3886/3888). g.n.

Como o texto Constitucional Estadual (art. 219) reafirmou a defesa ambiental, assim como a obrigação do Estado planejar e implantar unidades de conservação, mantendo-as através dos serviços públicos indispensáveis e suas finalidades, está vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justificam sua proteção, tem-se que a política pública ambiental deve situar-se no epicentro das decisões governamentais nas três esferas de poder do Estado. Vale dizer que qualquer ação governamental, ato, lei, projeto ou outra atividade do Estado, deverá nortear-se pela proteção do meio ambiente que impõe ao Poder Público a criação de unidades de conservação. Assim a lição de Paulo Affonso Leme Machado:

O Estado brasileiro na sua atual configuração como Estado Socioambiental de Direito formatada pela nossa atual Lei Fundamental (1988), tem por missão e dever constitucional atender ao comando normativo emanado do art. 225 da CF/88, considerando, inclusive, o extenso rol exemplificativo de *deveres de proteção ambiental* elencado no seu § 1º, pena de, não o fazendo, tanto sob a ótica da sua ação, quanto da sua omissão, incorrer em práticas inconstitucionais ou antijurídicas autorizadas da sua responsabilização por danos causados a terceiros – além do dano causado ao meio ambiente em si. Nesse contexto, a CF/88 delineou a competência administrativa (art. 23), em sintonia com os deveres de proteção ambiental, de todos os entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) na seara ambiental, de modo que incumbe a todos a tarefa – e responsabilidade solidária – de “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas (inciso VI) e preservar as florestas, a fauna e a flora (inciso VII)”. A partir de tal entendimento, a *não atuação* (quando lhe é imposto juridicamente agir) ou a *atuação insuficiente* (de modo a não proteger o direito fundamental de modo adequado e suficiente), no tocante a medidas legislativas e administrativas voltadas ao combate às causas geradoras da degradação do meio ambiente, pode ensejar, em alguns casos, até mesmo a intervenção e o controle judicial, inclusive no tocante às políticas públicas levadas a cabo pelos entes federativos em matéria socioambiental. Nessa perspectiva, deve-se considerar não apenas um papel determinante do Poder Judiciário, mas também das instituições públicas voltadas à tutela dos direitos



socioambientais e que dispõem de legitimidade para a atuação de medidas extrajudiciais e judiciais – por exemplo, do termo de ajustamento de conduta e da ação civil pública – para resolução de tais conflitos, como é o caso do Ministério Público e da Defensoria Pública, além, é claro, das associações civis de proteção ambiental e do próprio cidadão, este último através do manuseio da ação popular.

Registre-se que o Poder Executivo integra, por sua Secretaria de Meio Ambiente, o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, consoante art. 6º da Lei 6.938/81. Segue-se, nesse contexto, que o Governo tem por obrigação elaborar normas supletivas e complementares às da União para cumprimento de seu dever de proteção do meio ambiente e de preservação das florestas, cujo dever inclui, notadamente, a criação e delimitação de espaços especialmente protegidos.

Sobre o zoneamento ambiental, o Decreto n. 4.297, de 10 de julho de 2002, regulamentou inciso II supra, estabelecendo critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil – ZEE, o qual tem por objetivos e princípios:

Art. 2º. O ZEE, instrumento de organização do território a ser obrigatoriamente seguido na implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas, estabelece medidas e padrões de proteção ambiental destinados a assegurar a qualidade ambiental, dos recursos hídricos e do solo e a conservação da biodiversidade, garantindo o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população.

Art. 3º. O ZEE tem por objetivo geral organizar, de forma vinculada, as decisões dos agentes públicos e privados quanto a planos, programas, projetos e atividades que, direta ou indiretamente, utilizem recursos naturais, assegurando a plena manutenção do capital e dos serviços ambientais dos ecossistemas.

Parágrafo único. O ZEE, na distribuição espacial das atividades econômicas, levará em conta a importância ecológica, as limitações e as fragilidades dos ecossistemas, estabelecendo vedações, restrições e alternativas de exploração do território e determinando, quando for o caso, inclusive a realocação de atividades incompatíveis com suas diretrizes gerais.

Art. 4º. O processo de elaboração e implementação do ZEE:

I - buscará a sustentabilidade ecológica, econômica e social, com vistas a compatibilizar o crescimento econômico e a proteção dos recursos naturais, em favor das presentes e futuras gerações, em decorrência do reconhecimento de valor intrínseco à biodiversidade e a seus componentes;



II - contará com ampla participação democrática, compartilhando suas ações e responsabilidades entre os diferentes níveis da administração pública e da sociedade civil; e

III - valorizará o conhecimento científico multidisciplinar.

Art. 5º. O ZEE orientar-se-á pela Política Nacional do Meio Ambiente, estatuída nos [arts. 21, inciso IX, 170, inciso VI, 186, inciso II](#), e [225 da Constituição](#), na [Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981](#), pelos diplomas legais aplicáveis, e obedecerá aos princípios da função sócio-ambiental da propriedade, da prevenção, da precaução, do poluidor-pagador, do usuário-pagador, da participação informada, do acesso equitativo e da integração.

Observe-se que o nosso sistema jurídico-constitucional não apoia a propriedade que fira os direitos dos outros cidadãos, eis que o direito de propriedade assegurado pela CF/88 estabelece uma relação da propriedade com a sociedade (Art. 5º, XXIII, e art. 170, III e VI). **Trata-se da função socioambiental da propriedade** (Lei. 8.629/93, art. 9º).

Seguindo essa mesma perspectiva, o zoneamento ambiental (Instituto previsto na Lei da PNMA desde 1981 como instrumento do poder de polícia administrativa e recepcionado pela Constituição Federal do Estado brasileiro – art. 9º, II, da Lei n. 6.938/81), atua com a finalidade de garantir a salubridade, a tranquilidade, a paz, a saúde e o bem-estar do povo.

Assim, ao discriminar usos, representa uma limitação do direito dos cidadãos e a propriedade não poderá ser utilizada de forma indiscriminada. Aliás, a própria Constituição não esperou o legislador ordinário e previu o preenchimento da função social da propriedade (art. 182, §2º, e art. 186, ambos da CF/88 e art. 9º da Lei 8.629/93 e art. 1228, §1º, do Código Civil). Assim, a conservação da cobertura vegetal, sobretudo a florestal no bioma Amazônico, não diz respeito somente à vontade do proprietário.

Nesse sentido, é a lição de Paulo Alffonso Leme Machado, ao tratar zoneamento ambiental e direito de propriedade em sua obra, *Direito Ambiental Brasileiro*, no qual traz, ainda, hipótese na qual a legislação infraconstitucional impõe restrições, como é o caso da Lei n. 6.225/75, que dispõe sobre a discriminação, pelo Ministério da Agricultura, de regiões para a execução obrigatória de planos de proteção do solo e de combate à erosão, bem como hipótese em que o Poder Público, fundamentado no interesse da saúde ambiental,



atinja a propriedade, seja para negar a possibilidade de sua utilização, seja para modificar constantemente as condições de sua utilização, de forma a tornar inviável a atividade econômica desenvolvida.

O doutrinador conclui que a limitação do uso da propriedade é um direito conferido ao Poder Público em prol do interesse público e cita exemplos: obrigar a conservar árvores num determinado trecho da propriedade, determinar o plantio dessa ou daquela essência florestal, de impedir determinados cultivos.

IV.b) Zoneamento Estadual – Estudos científicos e investimentos já pensados para um desenvolvimento socioeconômico sustentável.

É fundamental reprimir-se que Rondônia foi o primeiro Estado brasileiro a regulamentar a ocupação do seu espaço territorial, por meio do Zoneamento Sócio-Econômico-Ecológico – ZEE e do Planaflo (Plano Agropecuário Florestal), visando corrigir as distorções de sua ocupação acelerada durante o fluxo migratório que teve início em 1970 e viabilizar um futuro de desenvolvimento sustentável.

A Lei Complementar Estadual n. 233/00 - Lei do Zoneamento Estadual, que se constitui como o principal instrumento de planejamento da ocupação e controle de utilização dos recursos naturais e define as limitações de uso da propriedade em todo território estadual, dividindo-o em zonas, já estipulava as áreas de uso agropecuário, agroflorestal e floresta (Zona 1 - superior a 50% da área total do Estado – art. 7º), as áreas de uso especial, passível de uso sob manejo sustentável (Zona 2 - art. 8º) e as áreas protegidas de uso restrito e controlado (Zona 3 – art. 9º).

Da simples leitura do zoneamento ambiental verifica-se que foi pensado para um desenvolvimento socioeconômico sustentável, que já dispunha que aquelas mesmas áreas em que se constitui a Reserva Extrativista Jaci-Paraná e do Parque Estadual de Guajará-Mirim compõem a Zona 3, destinada à conservação dos recursos naturais, cujas restrições de uso estão claramente definidas na referida norma, da qual destaco alguns dispositivos esclarecedores, assim como mapa (https://sapl.al.ro.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2000/366/366_texto_integral.pdf):

Art. 2º - O Zoneamento Socioeconômico-Ecológico de Rondônia, doravante denominado ZSEE, constitui-se no principal instrumento de planejamento da ocupação e controle de utilização dos recursos naturais do Estado.

Art. 3º - O ZSEE tem por objetivo orientar a implementação de medidas e elevação do padrão socioeconômico das populações, por meio de ações que levem



em conta as potencialidades, as restrições de uso e a proteção dos recursos naturais, permitindo que se realize o pleno desenvolvimento das funções sociais e do bem-estar de todos, de forma sustentável.

Art. 4º - A implementação do ZSEE será realizada com base em Zonas e Subzonas definidas para efeito de planejamento das ações a serem desenvolvidas pelos setores público e privado do Estado.

Art. 5º - As Zonas são definidas pelo grau de ocupação, vulnerabilidade ambiental e aptidão de uso, bem como pelas Unidades de Conservação.

Art. 6º - Para implementação do ZSEE, ficam estabelecidas 03 (três) zonas de ordenamento territorial e direcionamento de políticas públicas do Estado.

Art. 7º - A Zona 1, composta de áreas de uso agropecuário, agroflorestal e florestal, abrange 120.310,48 km², equivalentes a 50,45% da área total do Estado.

[...]

Art. 8º - A Zona 2 é composta de áreas de uso especial, abrangendo 34.834,42 km², equivalentes a 14,60 % da área total do Estado, destinada à conservação dos recursos naturais, passíveis de uso sob manejo sustentável.

Art. 9º - A Zona 3 é 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.

[...]



Mais uma vez, ressalte-se que o zoneamento do Estado de Rondônia é resultado de estudos científicos que demoraram 10 anos e com custo de mais de 167 milhões de dólares aos cofres públicos do Estado brasileiro. O empréstimo autorizado pelo Senado Federal, em setembro de 1992, foi assinado entre o Governo Federal, Governo Estadual e Banco Mundial, financiador do projeto, tendo a União como mutuário e o Ministério do Planejamento e a Secretaria de Planejamento de Rondônia os executores.

Como assentado, cabe ao Poder público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida e nossa CF ainda impôs ao Poder Público, como forma de assegurar a efetividade desse direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o dever de projetar, criar e implantar espaços especialmente protegidos tais como as unidades que a Lei Comp. Est. 1.089/2021, pretende imponderadamente inviabilizar/reduzir.

De fato, as unidades de conservação constituem-se espaços especialmente protegidos que foram criados por imposição constitucional pelo Poder público, devido às suas características relevantes ambientais, cujo objetivo precípua se constitui na conservação dos seus recursos naturais e da diversidade biológica de ecossistemas para manutenção dos serviços ambientais a eles associados, inclusive valores sociais.

Por conseguinte, não se pode olvidar da importância desses serviços ecossistêmicos, sobretudo da vegetação desses espaços, por serem revestidos predominantemente por florestas, e, assim também abrigarem exuberante fauna típica amazônica. Mais ainda, em especial, na hipótese, por se encontrarem em pleno bioma



Amazônico, patrimônio nacional, onde a utilização só é permitida, excepcionalmente, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive em relação ao uso dos recursos naturais.

Assim, tanto a CF (art. 225), como a CE (art. 219 e 221, III) dispõem que para assegurar esse direito de todos, impõe-se ao Poder Público (todos os poderes que são próprios do Estado) o dever de criar espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos. Acresça-se, outrossim, que Rondônia, como primeiro ente federativo do Estado brasileiro a elaborar o seu zoneamento socioeconômico-ecológico ZEE, definiu a Lei Comp. Estadual 233/2000, de obrigação vinculante (Dec. 4.297/2002, art. 3º e art.5º).

O Decreto 4.297/2002 dispõe que o ZEE tem por objetivo geral organizar, de forma vinculada, as decisões dos agentes públicos e privados quanto a planos, programas, projetos e atividades que, direta ou indiretamente, utilizem recursos naturais, assegurando a plena manutenção do capital e dos serviços ambientais dos ecossistemas, assim como deverá orientar-se-á pela PNMA, arts. 21, inciso IX; 170, VI, 186 II, e 225 da CF; na Lei nº 6.938/81, pelos diplomas legais aplicáveis, e obedecerá aos princípios da função socioambiental da propriedade, da prevenção, da precaução, do poluidor-pagador, do usuário-pagador, da participação informada, do acesso equitativo e da integração.

Todavia, com a inviabilização/redução das unidades de conservação da Lei em testilha, o Poder Público, ignorou a própria orientação técnica e científica de seus órgãos ambiental e jurídico, fez tábula rasa das obrigações que lhe são impostas pela CF (art. 225 §1º, III) e pela CE (art. 219), e desconsiderou o investimento pago ao ZEE – instrumento vinculante, além dos recursos gastos nas fiscalizações ao longo de 20 anos.

V) DIREITO HUMANO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO – DAS PRESENTES E FUTURAS GERAÇÕES. DIGNIDADE DA PESSOAL HUMANA EM SUA DIMENSÃO ECOLÓGICA. VINCULAÇÃO DOS PODERES PÚBLICOS (ESTADO-LEGISLADOR, ESTADO-ADMINISTRADOR E ESTADO-JUIZ) À PROTEÇÃO ECOLÓGICA. PACTO FEDERATIVO ECOLÓGICO. ESTADO SOCIOAMBIENTAL. DEVER BIFRONTE. CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. VEDAÇÃO DO RETROCESSO AMBIENTAL OU ECOLÓGICO E DEVER DE PROGRESSIVIDADE

V.a) Hermenêutica constitucional-ambiental

Aproteção do meio ambiente está diretamente ligada à vida e à saúde de todos e, por conseguinte, à dignidade humana na sua dimensão ecológica, pois é no meio ambiente onde se nasce, vive e se desenvolve a vida humana em toda sua plenitude, e, igualmente, as demais formas de vida. Trata-se de direito fundamental de terceira geração (STF ADI 3540-MC e STF ADI 1856).



Aliás, direito que integra a *dignidade humana*, matriz axiológica de todo o Estado brasileiro, de onde emergem princípios e valores máximos que devem nortear o poder público em todas as suas esferas. A doutrina traz o ambiente ecologicamente equilibrado como direito/dever fundamental da pessoa humana, e, portanto, como direito fundamental, insuscetível de ser diminuído a patamares inferiores por representar uma cláusula pétrea. Enfatiza-se, destarte, a importância do meio ambiente ecologicamente equilibrado para a dignidade humana, garantindo-se, outrossim, um mínimo existencial ecológico, onde aquém desse patamar, ainda que haja vida, não haverá dignidade.

Nesse mesmo compasso, a lição do renomado professor Édis Milaré:

“O meio ambiente, por conta mesmo do progressivo quadro de degradação a que se assiste em todo o mundo, ascendeu ao posto de valor supremo das sociedades contemporâneas, passando a compor o quadro de direitos fundamentais ditos de terceira geração incorporados nos textos constitucionais dos Estados Democráticos de Direito.

Trata-se, realmente, de valor que, como os da pessoa humana e da democracia, se universalizou como expressão da própria experiência social e com tamanha força que já atua como se fosse inato, estável e definitivo, não sujeito à erosão do tempo.

O reconhecimento do direito a um meio ambiente sadio configura-se, na verdade, como extensão do direito à vida, quer sob o enfoque da própria existência física e saúde dos seres humanos, quer quanto ao aspecto da dignidade dessa existência – a qualidade de vida -, que faz com que valha a pena viver.” (g.n.)

(MILARÉ, Edis. Direito do Ambiente. 11ª ed. ver., atual. e ampl. - São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018, p. 261).

Dito isto, o Direito Ambiental organiza-se como um complexo de princípios e normas coercitivas reguladoras das atividades humanas que, direta ou indiretamente, possam afetar a sanidade do ambiente em sua dimensão global, visando à sua sustentabilidade para as presentes e futuras gerações.

Embora eminentemente multidisciplinar, trata-se de ramo novo e autônomo do direito por ter princípios e normas próprios. Relaciona-se com os vários ramos do direito e também com outras ciências, tais como a biologia, a química, a física, a zoologia, a sociologia, a economia etc. Sua concepção atual ganhou fôlego e destaque internacional após a primeira conferência da ONU para o meio ambiente realizada em Estocolmo em 1972.

No Brasil, pode-se dizer que o Direito Ambiental passa por 3 fases distintas, porém não estanques:

a) Fase de ausência de proteção (1.500 a 1.930). No descobrimento do Brasil, nenhuma proteção existia. Navios carregados de plantas e de animais saíam dos portos brasileiros. Os recursos naturais eram tão abundantes que não se via necessidade alguma de proteção.

b) Fase de proteção fragmentária (1.930 a 1.981) - Coincide com a revolução da década de 30 e o governo de Getúlio Vargas. Surgiram leis de proteção à fauna, o Código de Águas, o Código Florestal de 1934, etc.



c) Fase holística (a partir de 1.981) - Surge com o advento da Lei nº 6.938/81 e pode-se dizer que dá início ao Direito Ambiental Brasileiro propriamente dito. É a fase da proteção integral ou global reverberada pela tendência europeia e norte-americana que se iniciou na década de 70, mais propriamente com a primeira Conferência da ONU sobre meio ambiente realizada em 1972 em Estocolmo.

Pois bem, com a fase holística tem-se início a chamada fase da proteção integral, cujo o marco inicial desta fase se verifica com o advento da Lei nº 6.938/81, que dispõe sobre a PNMA. Seguindo-se, surge a Constituição Federal de 1988 que a recepcionou e destinou capítulo especial sobre o meio ambiente (art. 225 da CF/88), ampliando seu conceito e dando-lhe *status* constitucional. Um passo enorme para o arcabouço jurídico do chamado "Estado Constitucional Ecológico" com uma "Democracia Sustentada".

Ainda nesse ponto, imperioso ressaltar que o Estado brasileiro é consignatário de todos os documentos transnacionais de proteção ambiental, destacando-se os mais significativos: o documento da ONU lavrado em Estocolmo em 1972; o do Rio de Janeiro em 1992, que erigiu o meio ambiente como direito fundamental e o do Rio + 20 que estabeleceu uma sociedade mais globalizada com o meio ambiente, solidária voltada à defesa ambiental, não se podendo olvidar, outrossim, que referidos documentos e seus princípios integram o nosso ordenamento jurídico por força do art. 5, § 2º, da CF/88.

Ao ratificar sua adesão aos documentos da primeira Conferência da ONU em Estocolmo, firmar a Declaração do Rio, durante a Conferência das Nações Unidas (RIO 92) e a Carta da Terra, no "Fórum Rio+5"; 'nosso Estado anuiu à cláusula de que os povos devem estabelecer mecanismos preventivos de combate às ações que ameaçam a utilização sustentável dos ecossistemas, biodiversidade e florestas. Como cediço, tais documentos integram nosso ordenamento jurídico (art. 5º, §§ 2º e 3º). E, os princípios contidos em tais documentos, produzidos após negociações multilaterais, pressupõem o cumprimento pelos Estados signatários, na forma do velho brocardo *Pacta sunt servanda* (STF, RE 835.558).

Ainda existem outros acordos internacionais em que nosso país é signatário, tais como a Convenção para a Proteção da Flora, da Fauna e das Belezas Cênicas Naturais dos Países da América (ratificada pelo Decreto Legislativo nº 3, de 1948, em vigor desde 26/11/1965, promulgado pelo Decreto nº 58.054, de 23/03/1966); a Convenção de Washington sobre o Comércio Internacional das Espécies da Flora e da Fauna Selvagens em Perigo de Extinção (CITES ratificada pelo Decreto-Lei nº 54/75 e promulgado pelo Decreto nº 76.623, de novembro de 1975) e a Convenção sobre Diversidade Biológica CDB (ratificada pelo Decreto Legislativo nº 2, de 8/02/1994). O Estado brasileiro, ao firmar todos esses acordos e outros que se seguiram, assumiu, dentre vários compromissos, o de tomar as medidas necessárias para a superintendência do meio ambiente, em todas vertentes, para preservar e restaurar o patrimônio ambiental do país, sua diversidade e seus ecossistemas.

Vale dizer, devem ser observados não só os princípios ambientais contidos de forma explícita na Carta Magna, mas também os internalizados pelos tratados internacionais que integram nossa ordem jurídica normativa por força do art. 5º, §§ 2º e 3º, CF. Assim, o Poder Público, por todos seus Poderes e esferas, deve observar os princípios, com o que, não só o poder Legislativo, na elaboração das leis brasileiras, mas também o



poder Executivo, ao implementar suas políticas, e o Judiciário, ao julgar conflitos ambientais, sejam eles de natureza privada ou pública, deverão seguir essa mesma orientação principiológica e os objetivos do Estado frente à defesa do meio ambiente.

Ademais, a doutrina, ao dispor acerca da vinculação dos poderes públicos (Estado-Legislator, Estado-Administrador/Executivo e Estado-Juiz) à proteção ecológica e à função de 'guardião' do direito fundamental ao meio ambiente conferido ao Estado de Direito contemporâneo, dispõe:

“A razão suprema de ser do Estado reside justamente no respeito, proteção e promoção da dignidade e dos direitos fundamentais dos seus cidadãos, individual e coletivamente considerados, devendo, portanto, tal objetivo ser continuamente promovido e concretizado pelo Poder Público. Os deveres de proteção do Estado contemporâneo estão alicerçados no compromisso constitucional assumido pelo ente estatal, por meio do **pacto constitucional**, no sentido de tutelar e garantir nada menos do que uma vida digna aos seus cidadãos, o que passa pela tarefa de promover a realização dos direitos fundamentais, retirando possíveis óbices colocados à sua efetivação. De acordo com tal premissa, a implantação das liberdades e garantias fundamentais (direito à vida, livre desenvolvimento da personalidade etc.) pressupõe uma ação positiva (e não apenas negativa) dos poderes públicos, no sentido de **remover os 'obstáculos'** de ordem econômica, social e cultural que impeçam o pleno desenvolvimento da pessoa humana. Nesse sentido, uma vez que a proteção do ambiente é alçada ao *status* constitucional de direito fundamental (além de tarefa e dever do Estado e da sociedade) e o desfrute da qualidade ambiental passa a ser identificado como elemento indispensável ao pleno desenvolvimento da pessoa, qualquer 'óbice' que interfira na concretização do direito em questão deve ser afastado pelo Estado (Legislador, Administrador e Judicial), venha tal conduta (ou omissão) de particularidades, seja ela oriunda do próprio Poder Público.

A existência de um 'dever geral de efetivação' dos direitos fundamentais atribuídos ao Estado está conectada à *perspectiva objetiva* de tais direitos, o qual tomaria a forma por meio dos deveres de proteção do Estado, em vista de que a este último 'incumbe zelar', inclusive preventivamente, pela proteção dos direitos fundamentais dos indivíduos não somente contra os poderes públicos, mas também contra agressões de particulares e até mesmo de outros Estados. [...]

O atual perfil constitucional do Estado de Direito brasileiro, delineado pela Lei Fundamental de 1988, dá forma a um **Estado 'guardião e amigo'** tando, portanto, todos os poderes e órgãos estatais vinculados à concretização dos direitos fundamentais, especialmente no que guardam uma direta relação com a dignidade da pessoa humana. Tal perspectiva coloca para o Estado brasileiro, além da proibição de interferir no âmbito de proteção de determinado direito fundamental a ponto de violá-lo, a missão constitucional de promover e garantir, inclusive no âmbito prestacional, o desfrute do direito, quando tal se fizer necessário. Assim, em maior ou menor medida, todos os poderes estatais, representados pelo **Executivo**, pelo **Legislativo** e pelo **Judiciário**, estão constitucionalmente obrigados, na forma de **deveres de proteção e promoção ambiental**, a atuar, no âmbito da sua esfera constitucional de competências, sempre no sentido de obter a maior eficácia e efetividade possível dos direitos e **deveres fundamentais ecológicos**. Quando se volta a atenção para a degradação ambiental em geral – e, inclusive, de novos problemas ecológicos, como é o caso do aquecimento global –, tendo em vista os riscos sociais e ambientais a ela correlatos e já em curso, submerge uma série de deveres estatais a serem adotados no sentido de



enfrentamento das suas causas. A não adoção de tais medidas protetivas – legislativas e executivas – por parte do Estado, no sentido de assegurar a eficácia e a efetividade do direito fundamental em questão, resulta em prática inconstitucional, passível de **controle judicial, tanto sob a via abstrata quanto difusa**.

O legislador, por força dos deveres de proteção que lhes impões a norma constitucional, passa a atuar como **guardião e promotor dos direitos fundamentais**. [...]

Ainda nesse contexto há que reconhecer a pertinência da lição de Canotilho, ao ressaltar a dupla dimensão da vinculação do legislador aos direitos fundamentais. Assim, num sentido negativo (ou proibitivo), já se referiu a proibição da edição de atos legislativos contrários às normas de direitos fundamentais, que sob esse ângulo atuam como normas de competência negativa. Na sua acepção positiva, a vinculação do legislador implica um dever de conformação de acordo com os parâmetros fornecidos pelas normas de direitos fundamentais e, nesse sentido, também um dever de realização destes, salientando-se, ademais, que, no âmbito da sua **faceta jurídico-objetiva**, os direitos fundamentais assumem a função de princípios e valores informadores de toda a ordem jurídica. É justamente com base na perspectiva objetiva dos direitos fundamentais que a doutrina alemã entendeu que o legislador possui **deveres ativos de proteção**, que englobam um **dever de aperfeiçoamento ou melhoria (*Nachbesserungspflichten*) da legislação existente**, no sentido de conformá-la às exigências dos normas de direitos fundamentais.

(SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Curso de Direito Ambiental – 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 305/306 e 311/312).

Tratando-se, portanto, de hipótese de legislação que dispõe sobre regras ambientais, a interpretação a ser observada é a de se assegurar a conformação de Estado Socioambiental dada pela CF, com comprometimento de todos, resolvendo-se os conflitos com prevalência da norma que melhor defenda o direito fundamental tutelado (Princípio da Máxima Efetividade da Constituição). Assim decidiu o STF:

STF - RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. TEMA 999. CONSTITUCIONAL. DANO AMBIENTAL. REPARAÇÃO. IMPRESCRITIBILIDADE.

1. Debate-se nestes autos se deve prevalecer o princípio da segurança jurídica, que beneficia o autor do dano ambiental diante da inércia do Poder Público; ou se devem prevalecer os princípios constitucionais de proteção, preservação e reparação do meio ambiente, que beneficiam toda a coletividade.

2. Em nosso ordenamento jurídico, a regra é a prescrição da pretensão reparatória. A imprescritibilidade, por sua vez, é exceção. Depende, portanto, de fatores externos, que o ordenamento jurídico reputa inderrogáveis pelo tempo.

3. Embora a Constituição e as leis ordinárias não disponham acerca do prazo prescricional para a reparação de danos civis ambientais, sendo regra a estipulação de prazo para pretensão ressarcitória, a tutela constitucional a determinados valores impõe o reconhecimento de pretensões imprescritíveis.



4. O meio ambiente deve ser considerado patrimônio comum de toda humanidade, para a garantia de sua integral proteção, especialmente em relação às gerações futuras. Todas as condutas do Poder Público estatal devem ser direcionadas no sentido de integral proteção legislativa interna e de adesão aos pactos e tratados internacionais protetivos desse direito humano fundamental de 3ª geração, para evitar prejuízo da coletividade em face de uma afetação de certo bem (recurso natural) a uma finalidade individual. 5. A reparação do dano ao meio ambiente é direito fundamental indisponível, sendo imperativo o reconhecimento da imprescritibilidade no que toca à recomposição dos danos ambientais. 6. Extinção do processo, com julgamento de mérito, em relação ao Espólio de Orleir Messias Cameli e a Marmud Cameli Ltda, com base no art. 487, III, b do Código de Processo Civil de 2015, ficando prejudicado o Recurso Extraordinário. Afirmação de tese segundo a qual é imprescritível a pretensão de reparação civil de dano ambiental. (RE 654833, Rel. ALEXANDRE DE MORAES, J. em 20/04/2020, REPERCUSSÃO GERAL).

É a reafirmação, pela Suprema Corte, dos *princípios da ubiquidade, da equidade geracional, do desenvolvimento sustentável, do poluidor pagador*, dentre outros. Reafirmou-se, em sede de repercussão geral, que o meio ambiente sadio deve estar no epicentro das ações e decisões do Poder Público em seus três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário.

Assim, há um dever bifronte imposto ao Poder Público de preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais, ou seja, um olhar para o passado no sentido de recuperar o que foi destruído, assim como, um olhar para o futuro de preservar o que ainda existe de salubridade ambiental (art. 225, §1º, I, CF/88).

Esse dispositivo constitucional é, sem qualquer dúvida, um elemento normativo biocêntrico ou ecocêntrico que caracteriza a proteção ambiental de forma autônoma, *i.e.*, independentemente de qualquer benefício que possa trazer para o ser humano (art. 3º Lei 6.938/81), com o que deve ser a orientação para a avaliação da presente hipótese.

Logo, a desafetação das unidades de conservação na forma realizada, onde além de inexistirem estudos técnico-científicos, há claro comprometimento dos atributos que justificaram sua criação, se constitui em uma afronta ao direito de todos ao meio ambiente equilibrado, direito fundamental, e, portanto, cláusula pétrea, que não pode ser alterada, pois inexoravelmente protegido pela Constituição e Leis infraconstitucionais.

Apesar de representar norma constitucional de reprodução obrigatória, imperioso é reprimir que no Estado de Rondônia a norma constitucional também tutela o meio ambiente de forma a garantir essa interpretação socioambiental própria do direito humano fundamental envolvido, inclusive impondo ao Poder público, entre outros, o dever de planejar e implantar UC, preservar a natureza, restaurando áreas biologicamente desequilibradas, combatendo processos de desmatamento e, ainda, disciplinar os recursos ambientais em benefício de todos, observando os princípios aplicáveis à temática. Confira-se:

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



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

Art. 219 - É dever do Poder Público, através de organismos próprios e colaboração da comunidade:

I - assegurar, em âmbito estadual, as diversidades das espécies e dos ecossistemas, de modo a preservar o patrimônio genético do Estado;

II - planejar e implantar unidades de conservação e preservação da natureza, de âmbito estadual e municipal, mantendo-as através dos serviços públicos indispensáveis e suas finalidades;

III - ordenar o espaço territorial de forma a conservar ou restaurar áreas biologicamente desequilibradas;

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;

V - disciplinar, com base em princípios ecológicos, o aproveitamento dos recursos naturais em benefício de todos;

VI - exigir a elaboração de estudos de impacto que permitam definir prioridades e alternativas na execução de projetos que possam causar danos ao meio ambiente;

VII - proteger os monumentos naturais, os sítios paleontológicos e arqueológicos, os monumentos e sítios históricos e seus elementos;

VIII - promover a educação ambiental com implantação em toda a rede estadual, a começar pela pré-escola e ensino fundamental, alcançando todos os níveis, de forma interdisciplinar, e proporcionar à comunidade a informação das questões ambientais orientadas por um atendimento cultural lógico das relações entre a natureza e a sociedade;

IX - controlar a produção, comercialização, emprego de técnicas e métodos e utilização de substâncias que afetem a saúde pública e o meio ambiente.

Parágrafo único - À polícia florestal, subordinada à Polícia Militar do Estado, incumbir-se-ão as ações de planejamento, direção e execução do policiamento florestal.

Não se pode olvidar que com a CF/88, surge um pacto federativo ecológico e uma limitação à discricionariedade do Estado (Legislador, Administrador e Juiz). Assim, a lição de Paulo Affonso, Sarlet e Fensterseifer:

Pacto federativo ecológico e limitação à discricionariedade dos entes públicos: insere-se também nesse cenário a discussão a respeito da limitação da discricionariedade do Estado (Legislador, Administrador e Juiz), tanto pelo prisma do exercício de competência legislativa quanto da competência executiva em matéria ambiental, tendo em vista o comando normativo que se extrai do regime jurídico do *direito-dever fundamental ao ambiente* consagrado na CF/88 (art. 225 e art. 5º, §



2º) que caracteriza os *deveres de proteção ambiental* atribuídos ao Estado. A partir de tal premissa, o exercício das competências constitucionais em matéria ambiental, seja por parte do Estado-Legislador, seja em relação ao Estado-Administrador, deve dar-se com estrita observância ao marco constitucional-ambiental estabelecido pela Lei Fundamental de 1988. Evidencia-se, de tal sorte, um *pacto federativo ecológico* com nítido propósito de, para além da consagração normativa de direitos e deveres ecológicos, conferir-lhes a necessária efetividade, o que está subjacente e deve ser sempre perseguida no exercício levado a efeito pelos entes federativos das competências (legislativa e executiva) em matéria ambiental. A Política Nacional do Meio Ambiente instaurada por meio da Lei nº 6.938/81 tem expressão nacional e, por esse prisma, fornece as bases normativas, alinhadas sobretudo ao marco constitucional de 1988, para a consolidação de um pacto federativo ecológico. (Constituição e Legislação Ambiental Comentadas).

Na mesma esteira, nossa Carta sacramentou a proteção ambiental, pois a ordem econômica e social passou a ter que observar necessariamente a defesa do meio ambiente como princípio, considerando que desenvolvimento sustentável significa crescimento econômico com garantia paralela e superiormente respeitada da saúde da população, cujos direitos devem ser observados em face das necessidades atuais e daquelas previsíveis e a serem prevenidas para garantia e respeito às gerações futuras -princípios da equidade geracional e ubiqüidade - meio ambiente saudável é dignidade humana(STF ADPF 101).

V.b) Princípio da vedação do retrocesso ambiental ou ecológico. Dever de progressividade em matéria de Direitos Ambientais.

Nessa perspectiva, ao Estado-Legislador impõe-se deveres gerais de proteção ambiental do Estado, consistente em elaborar a legislação ambiental tendo como premissa o regime constitucional e infraconstitucional de tutela ecológica, com dever de progressividade, proibição de retrocesso e vedação de proteção insuficiente na regulação normativa em matéria ambiental.

Como mencionado, não se pode retroagir de forma a mitigar o direito ao meio ambiente equilibrado, extinguindo-se os serviços ambientais de unidades de conservação, com base em supostos fundamentos estritamente econômicos. A valer, como está relacionado diretamente à vida humana em toda plenitude, ou seja, com a vida, saúde e dignidade de todos, eventual desafetação necessitaria de estudos muito mais amplos do que os que justificaram a própria criação das unidades cujas funções, dizem respeito não só à proteção dos ecossistemas, mas da própria atividade econômica. De fato, como direito fundamental da pessoa humana – presentes e futuras gerações – não pode ser diminuído por interesses estritamente econômicos e de apenas alguns grupos sociais em detrimento de toda população e do planeta.

Em assonância, os Tribunais Superiores do Estado brasileiro têm referendado a aplicação do princípio da vedação do retrocesso em matéria socioambiental, assim como os princípios da prevenção e da precaução, dentre outros não menos importantes para se assegurar o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Acerca disso, destaco as seguintes ementas:

STF - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO AMBIENTAL E CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO. REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS. RESOLUÇÃO DO CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE DO CEARÁ COEMA/CE Nº 02, DE 11 DE ABRIL DE 2019. DISPOSIÇÕES SOBRE OS PROCEDIMENTOS,



CRITÉRIOS E PARÂMETROS APLICADOS AOS PROCESSOS DE LICENCIAMENTO E AUTORIZAÇÃO AMBIENTAL NO ÂMBITO DA SUPERINTENDÊNCIA ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE – SEMACE. CABIMENTO. ATO NORMATIVO ESTADUAL COM NATUREZA PRIMÁRIA, AUTÔNOMA, GERAL, ABSTRATA E TÉCNICA. PRINCÍPIO DA PREDOMINÂNCIA DO INTERESSE PARA NORMATIZAR PROCEDIMENTOS ESPECÍFICOS E SIMPLIFICADOS. JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA. PRECEDENTES. CRIAÇÃO DE HIPÓTESES DE DISPENSA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE ATIVIDADES E EMPREENDIMENTOS POTENCIALMENTE POLUIDORES. FLEXIBILIZAÇÃO INDEVIDA. VIOLAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO (ART. 225 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA), DO PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DO RETROCESSO AMBIENTAL E DOS PRINCÍPIOS DA PREVENÇÃO E DA PRECAUÇÃO. RESOLUÇÃO SOBRE LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO TERRITÓRIO DO CEARÁ. INTERPRETAÇÃO CONFORME PARA RESGUARDAR A COMPETÊNCIA DOS MUNICÍPIOS PARA O LICENCIAMENTO DE ATIVIDADES E EMPREENDIMENTOS DE IMPACTO LOCAL. PROCEDÊNCIA PARCIAL DO PEDIDO.

[...]

3. O art. 8º da Resolução COEMA 02/2019 criou hipóteses de dispensa de licenciamento ambiental para a realização de atividades impactantes e degradadoras do meio ambiente. O afastamento do licenciamento de atividades potencialmente poluidoras afronta o art. 225 da Constituição da República. Empreendimentos e atividades econômicas apenas serão considerados lícitos e constitucionais quando subordinados à regra de proteção ambiental. A atuação normativa estadual flexibilizadora caracteriza violação do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e afronta a obrigatoriedade da intervenção do Poder Público em matéria ambiental. Inobservância do princípio da proibição de retrocesso em matéria socioambiental e dos princípios da prevenção e da precaução. Inconstitucionalidade material do artigo 8º da Resolução do COEMA/CE nº 02/2019.

[...]

(ADI 6288, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 23/11/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-285 DIVULG 02-12-2020 PUBLIC 03-12-2020). g.n.

STJ - PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC/1973. INEXISTENTE. AÇÃO CIVIL PÚBLICA FOI PROPOSTA EM MOMENTO ANTERIOR À VIGÊNCIA DO NOVO CÓDIGO FLORESTAL. TEMPUS REGIT ACTUM. A APLICABILIDADE DA LEI NO TEMPO. DISSONÂNCIA COM O ENTENDIMENTO DESTA CORTE.

[...]

VI - No que tange aos artigos tidos por violados, o recorrente se volta contra a parte do decisum que assim deliberou (fls. 502-503):" Por fim, cumpre aqui destacar que proferida a r.sentença no âmbito da vigência da Lei n. 4.771/65 e revogada, posteriormente, pela lei nº 12.651/12, novo Código Florestal, é forçoso reconhecer, conforme reiterado entendimento desta C. 1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente, a adequação da condenação aos termos da nova lei ambiental." VII - Ressalta-se que, na hipótese dos autos, a ação civil pública foi proposta em momento anterior à vigência do Novo Código Florestal, envolvendo fatos igualmente anteriores a esta vigência.



Assim inviável a aplicação da nova disciplina legal, em razão do princípio de proibição do retrocesso na preservação ambiental, uma vez que a norma mais moderna estabelece um padrão de proteção ambiental inferior ao existente anteriormente.

VIII - O princípio do tempus regit actum orienta a aplicabilidade da lei no tempo, considerando que o regime jurídico incidente sobre determinada situação deve ser aquele em vigor no momento da materialização do fato. No caso em tela, portanto, deve prevalecer os termos da legislação vigente ao tempo da infração ambiental.

IX - Ao aplicar o Novo Código Florestal à presente demanda, o julgado se encontra em desconformidade com a jurisprudência do STJ, conforme se depreende da leitura dos seguintes precedentes: AgInt no REsp n. 1.719.552/SP, Rel. Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 12/2/2019, DJe 15/2/2019; EDcl no AgInt no REsp n. 1.597.589/SP, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 19/6/2018, DJe 27/6/2018; REsp n. 1.680.699/SP, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 28/11/2017, DJe 19/12/2017.

X - Agravo interno improvido.

(AgInt no REsp 1726737/SP, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, julgado em 05/12/2019, DJe 11/12/2019). g.n.

Ainda na mesma toada, o julgamento da medida cautelar na ADPF n. 747/DF, referendando a decisão da Ministra Rosa Weber, no qual a Corte Suprema aplicou o princípio da proibição de retrocesso ecológico em tema de extrema importância atinente ao *status* normativo (mais protetivo) das resoluções do CONAMA.

Na mesma perspectiva, o STF na ADI n. 5.016, destaca o **dever de progressividade em matéria de Direitos Ambientais**: *"[...] Assim, a lei atacada resultou em afronta ao princípio da vedação do retrocesso, que impossibilita qualquer supressão ou limitação de direitos fundamentais já adquiridos. Tal garantia se coaduna com os princípios da dignidade da pessoa humana e da segurança jurídica, estabelecendo um dever de progressividade em matérias sociais, econômicas, culturais e ambientais"*.

Em acréscimo, vale destacar a Teoria dos Direitos Fundamentais e o Direito Internacional dos Direitos humanos, notadamente quando o protocolo de San Salvador adiciona à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (DESCA) em que "os Estados-Partes promoverão a proteção e melhoramento do meio ambiente" (11.2), resta clara a **cláusula de progressividade dentro do princípio da proibição de retrocesso ambiental ou ecológico**. Assim, a doutrina de Ingo Sarlet e Tiago Fensterseifer:

“A **cláusula de progressividade** atribuída aos direitos sociais, consagrada tanto no art. 2º, §1º, do PIDESC quanto no art. 1º do Protocolo de San Salvador, deve abarcar, necessariamente, também as medidas fáticas e normativas voltadas à tutela ecológica, de modo a instituir uma **progressiva melhoria da qualidade ambiental** e, conseqüentemente, da **qualidade de vida em geral**. A proibição de retrocesso em matéria de proteção e promoção dos DESCAs guarda relação com a previsão expressa de um *dever de progressiva realização* contido em cláusulas vinculativas de direito internacional, poder-se-á



afirmar que pelo menos tanto quanto proteger o pouco que há em matéria de direitos sociais e ecológicos efetivos, há que priorizar o dever de progressiva implantação de tais direitos. O progresso (no âmbito fático e normativo), compreendido na perspectiva de um **dever estatal de desenvolvimento sustentável**, deve necessariamente conciliar os **eixos econômico, social e ambiental**.

O regime jurídico ecológico – tanto sob a perspectiva constitucional quanto infraconstitucional – deve operar de modo progressivo, a fim de ampliar a qualidade de vida existente hoje e atender a padrões cada vez mais rigorosos de tutela da dignidade da pessoa humana, não admitindo o retrocesso, em termos fáticos e normativos, a um nível de proteção inferior àquele verificado hoje. De acordo com Canotilho, 'a liberdade de conformação política do legislador no âmbito das políticas ambientais tem menos folga no que respeita à reversibilidade político-jurídica da proteção ambiental, sendo-lhe vedado adoptar novas políticas que traduzam em **retrocesso retroactivo de posições jurídico-ambientais fortemente enraizadas na cultura dos povos e na consciência jurídica geral**'. [...]

Até por uma questão de justiça entre gerações humanas, a geração presente teria a responsabilidade de deixar como legado às gerações futuras **condições ambientais idênticas ou melhores** do que aquelas recebidas das gerações passadas, estando a geração vivente, portanto, vedada a alterar negativamente as condições ecológicas, até por força do princípio da **proibição de retrocesso ambiental** e do **dever (do Estado e dos particulares) de melhoria progressiva da qualidade ambiental**. [...]

A doutrina, sensível à questão e, sobretudo, à atual tendência de 'flexibilização' da legislação ambiental, o que se vê de modo preocupante no caso brasileiro, tem caminhado no sentido de consagrar a vertente ecológica do princípio da proibição de retrocesso, inclusive a ponto de reconhecê-lo como um **novo princípio geral do Direito Ambiental**. Nesse sentido, Antonio H. Benjamin assinala que a proibição de retrocesso 'transformou-se em *princípio geral do Direito Ambiental*, a ser invocado na avaliação da legitimidade de iniciativas legislativas destinadas a reduzir o patamar de tutela geral do meio ambiente, mormente naquilo que afete em particular: a) processos ecológicos essenciais, b) ecossistemas frágeis ou à beira de colapso e) espécies ameaçadas de extinção'.

Canotilho, da mesma forma, destaca que a consagração constitucional do ambiente como tarefa ou fim do Estado determina a proibição de retrocesso ecológico, ao assinalar que 'a água, os solos, a fauna, a flora não podem ver aumentado o 'grau de esgotamento', surgindo os 'limites do esgotamento' como limite jurídico-constitucional da liberdade de conformação dos poderes públicos. De modo complementar, Orci B. Teixeira assinala que o princípio da proibição de retrocesso ecológico encontra assento constitucional e visa inviabilizar toda e qualquer medida regressiva em desfavor do ambiente, impondo limites à atuação dos poderes públicos, bem como autorizando a intervenção do Poder Público para impedir o retrocesso, quer por medidas de polícia administrativa, quer por meio de decisões judiciais. Nesse contexto, conclui que o direito fundamental ao ambiente '**só é modificável in melius e não in pejus**, uma vez que é expressão da sadia qualidade de vida e da dignidade da pessoa humana'.

Ao analisar a proibição de retrocesso ambiental (ou *princípio da não regressão*, como prefere), Michel Prieur assinala que 'a regressão não deve, jamais, ignorar a preocupação de tornar cada vez mais efetivos os direitos protegidos. Enfim, o recuo de um direito não pode ir aquém de certo nível, sem que esse direito seja desnaturado. Isso diz respeito tanto



aos direitos substanciais quanto aos direitos procedimentais. Deve-se, assim, considerar que, na seara ambiental, existe um nível de obrigações jurídicas fundamentais de proteção, abaixo do qual toda medida nova deveria ser vista como violando o direito ao ambiente. Em outras palavras, não se deixa de admitir uma margem de **discricionariedade do legislador** em matéria ambiental, mas, como bem colocado por Prieur, existem fortes limites à adoção de medidas restritivas no tocante aos direitos ecológicos, tanto pelo prisma material quanto processual (ou procedimental).

(Sarlet e Fensterseifer, op. cit., p. 379/382).

Por conseguinte, em assonância com a doutrina e jurisprudência, a garantia constitucional da proibição de retrocesso ambiental ou ecológico tem sido destaque no cenário jurídico brasileiro. De fato, a garantia (e princípio) constitucional em análise assume importância ímpar na edificação do Estado de Direito contemporâneo, pois opera como instrumento jurídico apto a assegurar, em conjugação com outros elementos, níveis normativos mínimos no tocante à proteção jurídica do ambiente, bem como, numa perspectiva mais ampla, de tutela da dignidade da pessoa humana e do direito a uma existência digna, sem deixar de lado a responsabilidade pelas gerações humanas vindouras.

Valendo-se ainda de Sarlet e Fensterseifer, o dever estatal de ampliação progressiva das áreas ambientais especialmente protegidas:

“Em 2019, foi divulgado o sumário do ‘Relatório de Avaliação Global sobre Biodiversidade e Serviços Ecossistêmicos’ (*Global Assessment Report on Biodiversity and Ecosystem Services*), produzido e aprovado na sua 7ª sessão plenária, realizada em Paris, pela Plataforma Intergovernamental Científico-Política sobre Biodiversidade e Serviços Ecossistêmicos (IPBES) da ONU, instituição com papel equivalente ao desempenhado na área das mudanças climáticas pelo Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) da ONU. Segundo o documento, constatou-se a **‘aceleração’ das taxas de extinção de espécies**, a tal ponto em que ‘1.000.000 (um milhão) de espécies encontram-se hoje ameaçadas de extinção no Planeta’. [...]

Nesse contexto, o conteúdo dos princípios da proibição do retrocesso e da progressividade assume a forma normativa de deveres ou obrigações estatais vinculantes para todos os poderes republicanos (Legislativo, Executivo e Judiciário), notadamente no sentido de ampliação das áreas ambientais especialmente protegidas, no sentido de frear o desmatamento, a degradação ecológica e a extinção massiva de espécies. O tema em questão é particularmente relevante pela ótica da vedação da extinção ou redução de áreas ambientais especialmente protegidas (**unidades de conservação, área de preservação permanente, reserva legal e territórios indígenas**). Da mesma forma, como estabelecido pela Convenção-Quadro sobre Diversidade Biológica (1992), na condição de tratado internacional ratificado pelo Brasil – inclusive com **status supralegal**, conforme tendência jurisprudencial já referida do STF -, a CF/1988 reconhece expressamente que **incumbe ao Estado** (ou seja, por meio de **deveres estatais de proteção**), definir, em todas as unidades da Federação, **espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos** com o propósito de efetivar o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, tal como consagrado no *caput* e §1º, III, do art. 225.



O dever constitucional atribuído ao Estado no sentido de **criar áreas ambientais especialmente protegidas de forma progressiva** está diretamente relacionada a outros objetivos ou deveres estatais também previstos no §1º do art. 225, tal como referido anteriormente e no sentido de avançar na direção apontada pela ciência como medida necessária para conter a extinção massiva da biodiversidade em pleno curso na atualidade. As áreas ambientais especialmente protegidas são um mecanismo essencial para assegurar, por exemplo, a proteção da **biodiversidade** e do **regime climático**, ou seja, dois dos temas centrais e mais preocupantes da crise ecológica sem precedentes que vivenciamos hoje e que decorre direta e exclusivamente da magnitude da intervenção do ser humano na Natureza, notadamente em razão da destruição da cobertura florestal (e consequente liberação de gases do efeito estufa) e alteração dos *habitats* naturais das espécies da fauna e da flora em todos os cantos do Planeta. No caso do Poder Judiciário, tanto o **princípio da proibição do retrocesso** quanto o **princípio da progressividade** (e o dever estatal vinculante aos mesmos) configuram-se como um importante **parâmetro hermenêutico**, capaz de guiar nossos Juízes e Tribunais na resolução de conflitos na seara ecológica, notadamente quando diante de um cenário de redução do patamar normativo ou administrativo já consolidado em matéria ambiental, tanto em sede de controle difuso quanto em sede de controle concentrado de constitucionalidade de medidas legislativas e administrativas.

(SARLET e FENSTERSEIFER, op. cit., p. 752/753).

Na mesma esteira a lição de Peter Häberle, ao afirmar que, à luz de uma dogmática constitucional comprometida com a dignidade e os direitos fundamentais, na planificação dos modelos de Estado de Direito, existe uma “garantia cultural do *status quo*”, que aponta para determinados conteúdos irrenunciáveis para o Estado Constitucional, ou seja, conquistas levadas a cabo ao longo da caminhada histórica da humanidade e consolidadas no seu patrimônio jurídico-político fundamental não podem ser submetidas a um retrocesso, de modo a fragilizar a tutela da dignidade da pessoa humana e dos direitos fundamentais, mas, pelo contrário, objetivam a continuidade do projeto da modernidade no sentido de elevar cada vez mais o espírito humano.

Tal formulação, como é fácil perceber, corolário do princípio da equidade geracional, ajusta-se como uma luva à ideia que subjaz ao princípio de proibição de retrocesso ambiental ou ecológico, tendo em vista sempre a busca de uma salvaguarda cada vez mais ampla e qualificada da dignidade da pessoa humana e dos correlatos direitos fundamentais, com destaque para a nova conformação constitucional dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais (DESCA).

VI) DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO X CRESCIMENTO ECONÔMICO): SISTEMA CLIMÁTICO; MÍNIMO EXISTENCIAL ECOLÓGICO; INTERESSES ECONÔMICOS DE UMA MAIORIA OCASIONAL (AUSÊNCIA DE EFICIÊNCIA)

VI.a) Desenvolvimento econômico – harmonia com proteção ao meio ambiente

Quanto ao Princípio do Desenvolvimento Sustentável, inicialmente destaca-se trecho da obra Curso de Direito Ambiental, de Sarlet e Fensterseifer, p. 227/228:

“Tanto as ideologias liberais quanto as socialistas, como bem acentuam José Rubens Morato Leite e Patryck de Araújo Ayala, não souberam lidar com a crise ambiental tampouco inseriram a agenda ambiental no elenco das prioridades dos seus respectivos projetos político-econômicos, especialmente se se considerar que ambas – o **capitalismo industrial** e o



coletivismo industrial – promoveram um **modelo de produção extremamente agressivo ao meio ambiente**. O quadro contemporâneo de degradação e crise ambiental é fruto, portanto, dos modelos econômicos experimentados no passado e dos equívocos que seguem sendo cometidos, não tendo sido, além disso, cumprida a promessa de bem-estar para todos como decorrência da revolução industrial, mas, sim, instalado um contexto de devastação ambiental planetária e indiscriminada.

No mesmo sentido, Vasco Pereira da Silva destaca que o **Estado Social** 'desconheceu em absoluto' a problemática ambiental, por estar imbuído de uma 'ideologia otimista' do crescimento econômico, como 'milagre' criador do progresso e de qualidade de vida. Somente com a crise do modelo de Estado Social ou de Providência, surgida no final dos anos 1960 e cujos sintomas mais agudos só foram sentidos nos anos de 1970, com a denominada 'crise do petróleo', que se obrigou a uma tomada generalizada de consciência acerca dos limites do crescimento econômico e da esgotabilidade dos recursos naturais. Também data do início da década de 1970 o Relatório do Clube de Roma sobre os limites do crescimento econômico, revelando diversos problemas sociais e econômicos relacionados à crescente poluição ambiental e ao esgotamento dos recursos naturais.

Foi precisamente nesse contexto que o conceito de desenvolvimento sustentável foi cunhado no âmbito da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento da ONU, designadamente por meio do Relatório Nosso Futuro Comum (1987), veiculando a noção de que o desenvolvimento sustentável seria '(...) aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades'.

Incorporando o conceito adotado pela Comissão Brundtland, a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, no seu Princípio 4, veio a consignar que '(...) a fim de alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção do meio ambiente deverá constituir-se como parte integrante do processo de desenvolvimento e não poderá ser considerada de forma isolada'.

A ideia de sustentabilidade encontra-se, portanto, vinculada à proteção ecológica, já que manter (e, em alguns casos, recuperar) o equilíbrio ambiental implica o **uso racional e harmônico** dos recursos naturais, de modo a, por meio de sua degradação, também não os levar ao seu esgotamento. O conceito de desenvolvimento econômico transcende, substancialmente, a ideia limitada de crescimento econômico. Nesse sentido, a Declaração sobre Direito ao Desenvolvimento (1986), da qual o Brasil é signatário, dispõe (art. 1º, §1º) que: 'O direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável, em virtude do qual toda pessoa e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, a ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados'.

Segue-se que a desafetação pretendida pela Lei n. 1.089/21 representa irreversível retrocesso ambiental e social, pois além de aviltar o dever imposto ao Poder Público de planejar, criar e implantar espaços especialmente protegidos e apequenar o próprio parecer do órgão ambiental estadual, perfaz grave violação ao desenvolvimento sustentável ao privilegiar suposto grupo social em detrimento de um direito humano fundamental de todos, presentes e futuras gerações.

Ademais, projeta o crescimento econômico, não o desenvolvimento econômico – em que se encontra insita a proteção ao meio ambiente, a um patamar de importância maior, bem acima do direito ao meio



ambiente equilibrado, o que não condiz com a orientação da Constituição, pois a atividade econômica não pode ser exercida em desarmonia com os princípios destinados a tornar efetiva a proteção do meio ambiente (STF ADI 3540).

V.b) Sistema climático – consequência global

Dito isso, oportuno mencionar, outrossim, o acordo de Paris, no qual o Brasil assumiu uma meta ainda maior de redução de suas emissões provenientes no setor florestal e de mudanças no uso da terra, bem como o compromisso de atingir o desmatamento ilegal zero até 2030 e de promover o manejo florestal sustentável, criando planos de prevenção e controle do desmatamento em âmbito Federal (<http://combateadesmatamento.mma.gov.br>).

De fato, é evidente que a atividade agropecuária traz benefícios ao Estado, tanto que produtores e órgãos públicos têm priorizado cuidados com rebanhos e atividades agrícolas para atender padrões internacionais, porém em detrimento dos impactos ambientais. Mesmo que se opte por uma visão estritamente econômica, há claras externalidades negativas desses empreendimentos em áreas onde deveriam ser unidades de conservação, daí que o próprio crescimento econômico estaria inviabilizado.

As evidentes externalidades negativas dos empreendimentos agropecuários nas áreas mencionadas pela Lei afrontam o desenvolvimento sustentável que, por seu turno, não significa apenas o incremento da economia regional. Vale dizer, o interesse público não pode ceder como forma de priorizar grupos em desconsideração a toda coletividade. Além de violar as Constituições e a Lei da PNMA, a redução/inviabilização das unidades de conservação desconsidera as externalidades negativas advindas da implantação de projetos agropecuários em áreas tidas como fundamentais à proteção de ecossistemas necessários para a própria sustentabilidade da economia do Estado (Vide parecer n. 45/2021/SEDAM-CUC).

Com efeito, mesmo projetos que estejam legais, em áreas permitidas pelo zoneamento, restariam ameaçados diante da insegurança hídrica, ameaça de novas limitações edafoclimáticas, e de novos tipos de intempéries, conforme ainda projeções de relatórios oficiais que podem ser obtidos no sítio <https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/sirene/publicacoes>, do Ministério da Ciência Tecnologia e Informações.

Nesse ponto, não se pode olvidar o trágico momento que vive a humanidade em relação à emergência climática. O Estado brasileiro não deixou de ser atingido com a seca que comprometeu a produção energética no Sudeste pela diminuição da capacidade dos reservatórios. Situação que compromete sobremaneira a produção industrial e o comércio da região mais rica do Brasil. Logo, mesmo por princípio de solidariedade, deve vigorar o aspecto ambiental com reflexos em todo planeta e no próprio país

É clara a evolução de Rondônia no eixo econômico (<https://g1.globo.com/ro/rondonia/rondonia-rural/noticia/2020/10/15/com-11-milhao-de-cabecas-rebanho-bovino-de-port> Notícias assim são comuns. Porém, o Poder Público não pode deixar de observar os esforços para a manutenção da sustentabilidade tampouco depreciar o interesse público das presentes e futuras gerações, colocando em risco o mínimo existencial.



As próprias diretrizes da Política Agrícola Nacional, instituída pela Lei 8.171/90, onde está incluída a atividade pecuária, contem em seus objetivos e instrumentos, a proteção do meio ambiente, conservação e recuperação dos recursos naturais (arts 3º, IV; 4º, IV), tudo em prol da sustentabilidade (desenvolvimento econômico com garantia paralela e superiormente respeitada da saúde da população - ADPF 101).

Na mesma esteira, é objetivo da Lei da Política Agrícola Nacional promover ações no sentido de disciplinar e fiscalizar o uso racional do solo e da água, da fauna e da flora e realizar zoneamentos agroecológicos que permitam estabelecer critérios para o disciplinamento e o ordenamento da ocupação espacial pelas diversas atividades produtivas conforme dispõe o artigo 19, incisos I, II e III. Tudo visando um desenvolvimento sustentável onde a economia está subordinada ao meio ambiente equilibrado.

VI.c) Mínimo existencial ecológico

Ainda quanto ao tema, oportuno ressaltar que, ao se declarar a inconstitucionalidade integral da presente Lei, não significa interferência indevida do Poder Judiciário na esfera de outros poderes, uma vez que a própria Lei Fundamental assim dispõe. Assim, sempre que for comprometido o núcleo básico da CF, que qualifica o “mínimo existencial”, há um dever de agir do Poder Público, uma vez que aquém desse patamar, não há dignidade humana ainda que haja vida. O Judiciário, uma vez provocado, tem o dever de apontar a senda correta para que sejam corrigidos os equívocos, sobretudo quando a política pública está delineada em Lei que passou pelo crivo do Legislativo. Sobre esse tema, o STF, na ADPF n. 45 MC/DF decidiu:

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. A QUESTÃO DA LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DO CONTROLE E DA INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO EM TEMA DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, QUANDO CONFIGURADA HIPÓTESE DE ABUSIVIDADE GOVERNAMENTAL. DIMENSÃO POLÍTICA DA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL ATRIBUÍDA AO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. INOPONIBILIDADE DO ARBÍTRIO ESTATAL À EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS, ECONÔMICOS E CULTURAIS. CARÁTER RELATIVO DA LIBERDADE DE CONFORMAÇÃO DO LEGISLADOR. CONSIDERAÇÕES EM TORNO DA CLÁUSULA DA ‘RESERVA DO POSSÍVEL’. NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO, EM FAVOR DOS INDIVÍDUOS, DA INTEGRIDADE E DA INTANGIBILIDADE DO NÚCLEO CONSUBSTANCIADOR DO ‘MÍNIMO EXISTENCIAL’. VIABILIDADE INSTRUMENTAL DA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO NO PROCESSO DE CONCRETIZAÇÃO DAS LIBERDADES POSITIVAS (DIREITOS CONSTITUCIONAIS DE SEGUNDA GERAÇÃO). (STF, ADPF 45-MC/DF. Rel. Min. Celso de Mello, j. 05.05.2004).

Quanto ao mínimo existencial ecológico, destaca-se a doutrina:

“O reconhecimento do status de direito fundamental atribuído ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado opera no sentido de renovar o conteúdo do **mínimo existencial social**, abrindo caminho para a compreensão do direito-garantia fundamental ao **mínimo existencial ecológico** no cenário jurídico-político do **Estado Ecológico de Direito**. A



preocupação doutrinária de conceituar e definir um padrão mínimo em matéria ambiental para a concretização da dignidade humana justifica-se na importância essencial que a qualidade ambiental tem para o desenvolvimento da vida humana em toda a sua potencialidade. [...] Da mesma forma como ocorre com o conteúdo da dignidade humana, que não se reduz ao direito à vida em sentido estrito, o conceito de mínimo existencial não pode ser limitado ao direito à mera sobrevivência na sua dimensão estritamente natural ou biológica, mas deve ser concebido de forma ampla, já que objetiva justamente a realização da vida em níveis compatíveis com a dignidade humana, considerando, nesse aspecto, a incorporação da qualidade ambiental como novo conteúdo do seu núcleo protetivo. [...] Assim como tem sustentado parte da doutrina a impossibilidade de imposição da reserva do possível como óbice intransponível para admitir prestações sociais integrantes do mínimo existencial, também, no âmbito do **mínimo existencial ecológico**, a **previsão orçamentária** não deve servir de barreira a impedir prestações (ou mesmo medidas de natureza defensiva) de natureza ambiental quando incluídas no conteúdo da garantia constitucional em questão, possibilitando, dessa forma, a sua **justiciabilidade (direta e imediata) em face do Poder Judiciário**.

(Sarlet e Fensterseifer, op. cit., p. 350/359).

De fato, o meio ambiente equilibrado como um fim estatal implica a existência de deveres jurídicos ao Estado, por todos seus Poderes e demais entes públicos, pelo que não cabe ao Poder Público decidir se o meio ambiente deve ou não ser protegido, porquanto sua proteção decorre de imposição constitucional, inclusive ensejando a impetração de mandado de injunção ambiental, caso o Poder Público se abstenha do dever de emanar normas indispensáveis à proteção do bem constitucional (ambiente).

A valer, como já decidiu o Supremo Tribunal Federal em sede repercussão geral no RE 835.558: 'as violações ambientais mais graves recentemente testemunhadas no plano internacional e no Brasil, repercutem de modo devastador na esfera dos direitos humanos e fundamentais de comunidades inteiras' (STF RE 835.558). Aquém do mínimo existencial, ainda quando haja sobrevivência, não há dignidade.

Em assonância, colhe-se trecho da decisão convocatória pelo STF de audiência pública na ADPF 708/DF, de 28.06.2020: "*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*" (STF, ADPF 708/DF).

VI.d) Interesses econômicos de uma maioria ocasional. Uso não eficiente do solo

Ademais, o STF decidiu expressamente que a incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais, tampouco ficar dependente de motivações de índole meramente econômica, uma vez que a atividade econômica, considerada a disciplina constitucional que a rege, está subordinada, entre outros princípios gerais, àquele que privilegia a "defesa do meio ambiente" (CF, art. 170, VI), que traduz conceito amplo que abrange todos seus aspectos - natural, artificial, cultural e do trabalho (STF ADI 3540 MC).

Como se observa, ao revés do simples crescimento econômico, não há dicotomia no *desenvolvimento sustentável*, que carrega subjacente a proteção ambiental, ligada, por seu turno, diretamente à qualidade da vida humana, *i.e.*, à proteção da vida com saúde e dignidade. O desenvolvimento sustentável



preconizado pela lei não é uma simples forma de permitir a conciliação entre as exigências da economia com as da ecologia - que não se pode sustentar indefinidamente em um planeta com dimensões finitas, mas o mandamento de que a proteção do meio ambiente deve estar no epicentro dos direitos humanos, corolário do *princípio da ubiquidade*, assim, conceituado:

Este princípio, fundamentado no art. 1º, *caput*, bem como no art.1º, III, de nossa Carta Magna, vem evidenciar que o objeto de proteção do meio ambiente, localizado no epicentro dos direitos humanos, deve ser levado em consideração toda vez que uma política, atuação, legislação, sobre qualquer tema, atividade, obra etc. tiver que ser criada e desenvolvida. Isso porque, na medida em que possui como ponto cardeal de tutela constitucional a vida e a qualidade de vida da pessoa humana, tudo que se pretende fazer, criar ou desenvolver deve antes passar por uma consulta ambiental, enfim, para saber se há ou não a possibilidade de que o meio ambiente seja degradado. (FIORILLO, Celso Antonio, *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*, 17ª ed., Saraiva, p.96).

Também Nelson Nery, Constituição Fed. Comentada, RT, 2ª ed., p. 689:

“O crescimento econômico, significando apenas aumento quantitativo, não pode sustentar-se indefinidamente num planeta de dimensões finitas. O desenvolvimento econômico, a seu turno, configura melhora da qualidade de vida sem causar necessariamente aumento na quantidade dos recursos consumidos, razão pela qual pode ser sustentável, devendo ser o objetivo primordial da política a longo prazo. Já o crescimento econômico é insustentável (Robert Costanza, La economía ecológica de la sustentabilidad. Investir en capital natural (Dooland-Serafy-Droste. Medio ambiente, p108.) Essa distinção é importante porque, na medida em que a CF 225 consagrou o ambiente como um bem constitucional e também como direito fundamental, ele passa a adquirir caráter finalístico. Assim, qualquer disposição legislativa, bem como a atuação administrativa e judicial, que impliquem em aproveitamento de bens econômicos ou de recursos naturais, que der preferência ao aspecto quantitativo em detrimento do qualitativo, será inconstitucional. Essa vinculação ambiental não atinge apenas os três poderes do Estado, mas também alcança os particulares (Drittwirkung der Grundrechte) (Pérez Luño, Der. Humanos, p.459).

Aliás, em recente julgamento realizado por este Tribunal na ADI n. 0800913-33.2018.822.0000, de relatoria da e. Juíza convocada Inês Moreira da Costa, julgado em 07/06/2021 foi declarada a inconstitucionalidade de diversos decretos legislativos e de lei estadual que atendiam interesses econômicos determinados, cuja ementa consta:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Direito Ambiental e Constitucional. Decretos legislativos e lei estadual restritivos e limitadores do dever constitucional do Poder Executivo. Criação de Unidades de Conservação. Normatização pelo Poder Executivo obstada. Inconstitucionalidade reconhecida.

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.

Pretensos interesses econômicos determinados não podem se sobrepor ao direito de todo cidadão, presentes e futuros, a terem um meio ambiente sadio.

A exigência de lei para a alteração de espaços ambientais, prevista no artigo 225, parágrafo 1º, inciso III, da Constituição Federal, visa à manutenção de um determinado nível de proteção ambiental, não podendo essa garantia ser interpretada em detrimento de uma maior proteção ambiental, dela valendo-se o legislador infraconstitucional para limitar a atuação da administração pública na execução de políticas públicas voltadas à defesa e proteção do meio ambiente.

Procedência do pedido.

Em tempo, peço vênha para transcrever trecho do magnífico voto da e. Relatora, o qual fez pertinente análise acerca da intenção que restou distorcida do legislador:

“[...]”

Ocorre que a intenção do legislador constituinte não pode ser distorcida a fim de que sejam afrouxadas as regras que buscam a proteção do meio ambiente. Ao contrário, é certo que o Poder Judiciário está vinculado normativamente pelos deveres de proteção estabelecidos expressa ou implicitamente na Constituição, notadamente no que concerne à proteção ambiental, devendo aplicar sempre a norma que for mais benéfica ao meio ambiente.

É importante destacar que desde a CF/88 foi sacramentada a proteção ambiental, pois a ordem econômica e social passou a ter que observar necessariamente a defesa do meio ambiente como princípio, considerando que desenvolvimento sustentável significa crescimento econômico com garantia paralela da saúde da população, cujos direitos devem ser observados em face das necessidades atuais e, também, da devida prevenção para garantia das necessidades das futuras gerações, observando-se os princípios da equidade intergeracional e da ubiquidade, além do princípio da proibição de retrocesso ambiental.

Consoante o primeiro princípio referenciado, o uso dos recursos naturais disponíveis para a satisfação de uma determinada geração não pode comprometer a satisfação das necessidades das futuras gerações. Tal princípio está intrinsecamente ligado ao uso sustentável e equilibrado das riquezas ambientais. [...]”.

No mesmo sentido, foi o julgamento da ADI n. 0800922-58.2019.8.22.0000, ocorrido em 20/09/2021, no qual fui o relator para o acórdão, ocasião na qual esta Corte referendou o entendimento no sentido de que o desenvolvimento deve acontecer, mas precisa existir uma governança estratégia ambiental, ouvindo-se todos os interessados e fazendo-se os estudos técnicos indispensáveis para avaliar quais as melhores alternativas para a proteção ecológica e climática.



Acresça-se que o Decreto n. 6.527/2008 estabeleceu o Fundo Amazônia, que busca fomentar ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento e de promoção da conservação e do uso sustentável da Amazônia Legal.

Acerca dos interesses de uma maioria ocasional, destaco trecho da decisão do STF na ADI 6363 MC-ED, que aponta a importância de conferir a máxima efetividade às normas constitucionais, sob pena de graves e, não raro, irrecuperáveis retrocessos:

*“[...] Ora, a experiência tem demonstrado que justamente nos momentos de adversidade é que se deve conferir a máxima efetividade às normas constitucionais, sob pena de graves e, não raro, irrecuperáveis retrocessos. De forma tristemente recorrente, a história da humanidade tem revelado que, precisamente nessas ocasiões, surge a tentação de suprimir – antes mesmo de quaisquer outras providências – direitos arduamente conquistados ao longo de lutas multisseculares. Primeiro, direitos coletivos, depois sociais e, por fim, individuais. Na sequência, mergulha-se no caos! A Constituição – é claro – não foi pensada para vigorar apenas em momentos de bonança. Ao contrário, o seu fiel cumprimento se faz ainda mais necessário em situações de crise, nas quais, na feliz metáfora de Jon Elster, ela serve como o mastro a que se prendeu Ulisses para que não se perdesse em meio ao canto das sereias, pois representa a **derradeira barreira de proteção dos valores básicos da sociedade contra paixões ou interesses de uma maioria ocasional** (Ulisses liberto: estudos sobre racionalidade, pré-compromisso e restrições. São Paulo: UNESP, 2009). [...]” g.n.*

Lamentavelmente, é sabido que madeireiros, criadores de gado e especuladores agrários se utilizam de subterfúgios para se apossar de terras públicas visando sua exploração, muitas vezes se utilizando de terceiros para invadir e conseguir a regularização, para, após, fazer avançar o agronegócio, acabando com a biodiversidade para criar latifúndios de monocultura.

Na hipótese, conforme já destacado supra, as UCs que se pretende reduzir/inviabilizar fazem parte de um zoneamento que já dispôs mais de 50% da área do Estado para uso agropecuário (Zona 1 - Art. 7º da Lei Complementar Estadual n. 233/00) e, em vez de buscar utilizar as áreas com eficiência, duplicando ou triplicando a produção de alimento sem derrubar nenhuma árvore (com tecnologia de melhor aproveitamento do solo), buscam crescer suas áreas em extensão, com uma visão patrimonialista, em nítido descaso ao meio ambiente.

VII) ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL ECOLÓGICO (E CLIMÁTICO) E DECISÕES ESTRUTURANTES: EFICÁCIA CONTRAMAJORITÁRIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS: INVESTIDAS LEGISLATIVAS CONTRA UCs DO ESTADO DE RONDÔNIA X DETERMINAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS – FORÇA VINCULANTE

VII.a) Necessidade de política pública de gestão socioambiental



Em tempo, destaca-se outrossim, a doutrina que trata do **Estado de coisas inconstitucional ecológico (e climático)**, apontando a possibilidade de identificar situações de profunda e sistemática incapacidade institucional do Estado – em especial, do Poder Executivo Federal – de gerenciar as políticas públicas ambientais de modo minimamente eficiente e suficiente (em face do princípio da proibição de proteção insuficiente ou deficiente).

“À luz de alguns exemplos, podemos identificar situações que ilustram a profunda e sistemática incapacidade institucional do Estado – em especial, do Poder Executivo – de gerenciar as **políticas públicas ambientais** de modo minimamente eficiente e suficiente (em face do princípio da proibição de proteção insuficiente ou deficiente), como ilustram de forma categórica o aumento galopante do desmatamento na Amazônia e no Pantanal Mato-grossense, os desastres de Mariana (2015) e Brumadinho (2019), bem como, por último, o derramamento de óleo no litoral Nordeste (2019).

Tais situações, dadas a sua **magnitude e violação massiva de direitos fundamentais** que provocam e provocaram, demandam uma atuação do Poder Judiciário no sentido de dar **respostas de âmbito estrutural**, ou seja, medidas corretivas de grande amplitude nas políticas públicas levadas a efeito pelo Poder Executivo. É aí que surge a discussão acerca do “**estado de coisas inconstitucional ambiental ou ecológico**”, recordando-se que o STF já se serviu de tal instituto jurídico – utilizado de forma pioneira pela Corte Constitucional colombiana – no julgamento da ADPF 347/DF, ao tratar, entre outros aspectos, da superlotação e violação massiva de direitos fundamentais verificada no âmbito do sistema carcerário brasileiro.

[...]

Tomando por base os fatores e situações descritas pela Corte Constitucional colombiana, é perfeitamente possível o enquadramento de **violações massivas a direitos ecológicos** na configuração do instituto do estado de coisas inconstitucional, como verificado nos exemplos citados no início deste tópico, ressaltando-se a persistente omissão do Estado em dar respostas efetivas e satisfatórias. A título de exemplo, a redução contundente da estrutura administrativa de proteção ecológica reforça o movimento refratário e omissivo do Estado – notadamente do Poder Executivo – de assegurar o cumprimento da norma constitucional consagrada no art. 225 da CF/1988.

A discussão em torno de um suposto “estado de coisas inconstitucional em matéria ambiental” tomou assento recentemente no **STF na ADPF 708/DF (Caso Fundo Clima)**. O argumento foi suscitado na inicial e endossado na decisão do Ministro-Relator Luís Roberto Barroso que convocou audiência pública (realizada nos dias 21 e 22.09.2020) para ouvir autoridades, especialistas e entidades da sociedade civil, a fim de estabelecer um **relato oficial** sobre as políticas públicas ambientais e a situação verificada especialmente em relação ao desmatamento na região amazônica, de modo a apurar a caracterização ou não de um “estado de coisas inconstitucional em matéria ambiental”. Como fundamentos lançados na inicial pelos autores da ação para a sua configuração, destacam-se: **ações e omissões persistentes**, comprometedoras da tutela do meio ambiente e da operação do Fundo Clima, imputáveis a **autoridades diversas** e ensejadoras de **violações massivas a direitos fundamentais**, tudo a sugerir a existência de um estado de coisas inconstitucional em matéria ambiental.

A decisão judicial a ser tomada diante da caracterização de um estado de coisas inconstitucional envolve a adoção das denominadas **medidas estruturais ou estruturantes**, ingressando o Poder Judiciário no âmbito do controle das políticas públicas, dada a **excepcionalidade e a gravidade da situação**, caracterizada, na sua essência, pelas **ações e omissões sistemáticas e reiteradas do Estado** (por diversos órgãos da estrutura estatal) e violação massiva de direitos fundamentais.



No caso da ADPF 708/DF, as ações e omissões reiteradas e sistemáticas são atribuídas, por exemplo, a órgãos como o **Ministério do Meio Ambiente**, o **IBAMA**, o **ICMBio**, a **FUNAI**, entre outros, resultando, em última instância, num cenário administrativo de políticas públicas em total desacordo com os deveres constitucionais de proteção ecológica impostos pelo art. 225 da CF/1988.

[...]

O Poder Judiciário, diante de tal cenário institucional omissivo e violador de direitos fundamentais em escala massiva, deve assumir o **papel de guardião da Constituição e dos direitos fundamentais** – entre eles o direito fundamental a viver em um meio ambiente íntegro, de qualidade e seguro –, exercendo a **coordenação das políticas públicas** necessárias à correção de tal cenário violador de direitos, por meio, inclusive, do que se poderia denominar de uma **governança judicial ecológica**.

(Curso de Direito Ambiental. Sarlet e Ferstenseifer, p. 390/393).

Nessa senda, a partir da proposição de critérios materiais da tutela jurisdicional de direitos prestacionais (inseridas na sistemática pós-positivista), como é o caso do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, admite-se a adoção de **decisões estruturantes** pela jurisdição constitucional brasileira, eis que estas buscam a reestruturação de determinada organização social ou política pública, com o objetivo de concretizar direitos ou interesses socialmente relevantes. Acresça-se a existência de determinações já impostas pelo Tribunal de Contas do Estado.

Portanto, verificado que o ato administrativo representa retrocesso ambiental, permite-se a implementação de políticas públicas que importem em assegurar direitos fundamentais, afrontam, em síntese, a própria dignidade humana, matriz axiológica da nossa Constituição Federal, fundamento da nossa República como Estado democrático de direito.

VII.b) Eficácia contramajoritária dos direitos fundamentais – ativismo legal

Segue-se, destarte, que é inerente ao regime constitucional dos direitos fundamentais a **eficácia contramajoritária**, notadamente na hipótese em que tais direitos são titularizados pelas presentes e futuras gerações, como é o caso do meio ambiente equilibrado, elevando, dessa forma, o seu *status* jurídico em termos de proteção e blindagem normativa contra retrocessos.

Importante consignar que o magistrado, em tema ambiental, não é um ativista, pois o ativismo é da própria lei e do texto constitucional. Acórdão do STJ, realça o importante tema, desmistificando a falsa ideia de ativismo:

PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL. NATUREZA JURÍDICA DOS MANGUEZAIS E MARISMAS. TERRENOS DE MARINHA. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. ATERRO ILEGAL DE LIXO. DANO AMBIENTAL. RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA. OBRIGAÇÃO PROPTER REM. NEXO DE CAUSALIDADE. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. PAPEL DO JUIZ NA IMPLEMENTAÇÃO DA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL. ATIVISMO JUDICIAL. MUDANÇAS CLIMÁTICAS. DESAFETAÇÃO OU DESCLASSIFICAÇÃO JURÍDICA TÁCITA. SÚMULA 282/STF. VIOLAÇÃO



DO ART. 397 DO CPC NÃO CONFIGURADA. ART. 14, § 1º, DA LEI 6.938/1981.[...] 7. No Brasil, ao contrário de outros países, o juiz não cria obrigações de proteção do meio ambiente. Elas jorram da lei, após terem passado pelo crivo do Poder Legislativo. Daí não precisarmos de juízes ativistas, pois o ativismo é da lei e do texto constitucional. Felizmente nosso Judiciário não é assombrado por um oceano de lacunas ou um festival de meias-palavras legislativas. Se lacuna existe, não é por falta de lei, nem mesmo por defeito na lei; é por ausência ou deficiência de implementação administrativa e judicial dos inequívocos deveres ambientais estabelecidos pelo legislador. [...] (STJ - REsp 650.728/SC, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN). g.n.

Nesse mesmo passo, oportuno destacar, ainda, trecho do voto do Ministro Carlos Ayres Britto no julgamento da ADI n. 4277/DF e ADPF 132/RJ:

“(...) nos casos em que se trata de direitos de minorias é que incumbe à Corte Constitucional operar como instância contramajoritária, na guarda dos direitos fundamentais plasmados na Carta Magna em face da ação da maioria ou, como no caso em testilha, para impor a ação do Poder Público na promoção desses direitos”.[...] No mais, resalto o caráter tipicamente contramajoritário dos direitos fundamentais. De nada serviria a positivação de direitos na Constituição, se eles fossem lidos em conformidade com a opinião pública dominante.

Em assonância, Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer, ao tratar sobre tutela processual, deveres de proteção ecológica do Estado-Juiz e governança judicial ecológica (e climática), lecionam:

O modelo de um **Estado (Democrático, Social e) Ecológico de Direito**, tal como edificado pela Lei Fundamental brasileira de 1988, aponta de forma vinculante e dirigente para um Estado “guardião” dos direitos fundamentais, não somente das gerações humanas presentes, como também das futuras gerações, conforme consignado expressamente no *caput* do art. 225. Todos os poderes e órgãos estatais, na linha do que já tratamos anteriormente, encontram-se vinculados, sob a forma de **deveres estatais de proteção ecológica**, à concretização do direito fundamental a viver em um ambiente sadio, seguro e equilibrado, sem prejuízo da responsabilidade dos particulares, inclusive mediante a imposição também de **deveres fundamentais ecológicos** (desenvolvidos no Capítulo 4). Tal tarefa constitucional coloca para o Estado brasileiro, além da proibição de interferir no âmbito de proteção do direito fundamental a ponto de violá-lo, a missão constitucional de promover e garantir, inclusive em âmbito prestacional, o desfrute do direito ao meio ambiente, quando tal se fizer necessário.

Em maior ou menor medida, todos os Poderes Estatais (Executivo, Legislativo e Judiciário) estão constitucionalmente obrigados a atuar, no âmbito da sua esfera constitucional de competências, sempre no sentido de obter a maior eficácia e efetividade possível dos direitos e deveres fundamentais ecológicos. O Poder Judiciário, muito embora o **caráter subsidiário** da sua atuação em comparação com os demais poderes, também exerce um papel extremamente importante na consecução do objetivo estatal de tutela ecológica, notadamente como instância revisora das ações e omissões dos Poderes Legislativo e Executivo. Há conteúdos protegidos pela ordem constitucional que não estão na esfera de discricionariedade dos poderes e entes estatais, incidindo sobre eles, o que se poderia designar como uma **eficácia protetiva de natureza até mesmo “contramajoritária”**. Portanto, não cabe, sobretudo ao Estado-Legislador (constitucional e



infraconstitucional), dispor sobre o regime de proteção de tais bens jurídicos e direitos fundamentais a ponto de torna-lo vulnerável, sob pena de violar o **núcleo normativo mínimo protetivo da vida e da dignidade da pessoa humana** estabelecido na ordem constitucional da CF/1988 pelo poder constituinte originário. (Curso de Direito Ambiental. Op. cit., p. 655).

Em suma, algumas cláusulas da nossa Constituição são contramajoritárias, isto é, a própria Constituição impede com que o legislador, mesmo pela maioria, as modifique, como é o caso das cláusulas pétreas ou direitos fundamentais (de concepção pós-positivista). Ou seja, não podem ser alteradas por impulsos revisionistas do legislador. Assim, tanto quando o tema se qualificar como alterações de supressão ou de diminuição, pelo legislativo, de cláusulas pétreas ou de direitos fundamentais de todos, não se expõem a avaliações meramente discricionárias da administração, e, o poder judiciário, quando instado, age no seu estrito dever de reafirmar o texto constitucional.

Destaca-se, não há interferência indevida do judiciário, mas, ao revés, trata-se da segurança de que o Poder Público assegure a natural evolução humana sempre para melhor e aponte o caminho que foi estabelecido pelo próprio legislador constituinte. A valorização do próprio poder legislativo constituinte.

Nessa linha, conforme destacado, impede-se retrocessos sociais, ambientais, econômicos e institucionais, observando-se o processo evolutivo da humanidade, de acordo com geração de direitos. Além disso, também não há que se falar em traslado ideológico em tais decisões quando o Poder Judiciário aponta o caminho a ser seguido pelos demais poderes do Estado brasileiro para assegurar o bem-estar e plenitude do desenvolvimento de todos seus cidadãos.

VII.c) Legislação que descumpra gestão política ambiental - Déficit de proteção ambiental – recursos naturais finitos

É cediço que atualmente nosso Estado de Rondônia vem sendo surpreendido com diversas investidas legislativas contra Unidades de Conservação, que buscam reduzir ou extinguir Unidades de Conservação, objetos de inúmeras Ações Diretas de Inconstitucionalidades que permeiam o este Tribunal.

Ressalto, ainda, as já citadas **ADI n. 0800913-33.2018.822.0000 e 0800922-58.2019.8.22.0000**, recentemente julgadas nesta Corte, a primeira declarou a inconstitucionalidade de diversos decretos legislativos e lei estadual que buscavam atender interesses inteiramente econômicos, a segunda declarou a inconstitucionalidade da Lei n. 999/2018, que extinguiu 11 Unidades de Conservação Ecológica no Estado de Rondônia, também sem estudos técnicos e para atender interesses econômicos.

Além disso, é sabido que poucos dias após a entrada em vigor da Lei Complementar n. 1.089, de 20 de maio de 2021, a Assembleia Legislativa apresentou, por iniciativa de Deputado Estadual, o Projeto de Lei Complementar (PLC) n. 104, de 25 de maio de 2021, para revogar os arts. 3º e 4º da Lei Complementar n. 1.089/2021 e, assim, mais uma vez extinguir o Parque Estadual Ilha das Flores, localizado no município de Alta Floresta D'Oeste.



Da mesma forma, a Lei Complementar n. 1.095/2021 modifica a Lei Complementar n. 1.089/2021 para reduzir a área da Reserva de Desenvolvimento Sustentável Limoeiro, no Município de São Francisco do Guaporé, decorre de Projeto apresentado pela Casa de Leis em 25 de maio de 2021, poucos dias após a entrada em vigor da lei alterada.

Note-se que há um déficit de proteção ambiental, que pode ser melhorado caso sejam implantadas ações efetivas para coibir as invasões na RESEX Jaci-Paraná e no Parque de Guajará-Mirim, notadamente considerando que a criação proveio de estudos técnico-científicos, sendo apontado pela equipe técnica da SEDAM a crescente pressão sobre as florestas nativas, bem como que outras áreas não asseguram, de forma efetiva, o mesmo patamar de proteção ambiental, notadamente pelas peculiaridades da fauna, flora e localização da RESEX e Parque, que constituem no Estado de Rondônia uma das regiões ambientais mais relevantes e sensíveis ambientalmente, na medida em que compõem um importante corredor ecológico entre diversas Unidades de Conservação e Terras Indígenas (ID. 12416766; ID. 12319715 – a partir da Pág. 154; ID. 12319715 – a partir da pg. 160).

Registre-se que o Tribunal de Contas do Estado, órgão auxiliar do Poder Legislativo (art. 48 da Constituição Estadual), no Processo n. 03099/2013-TCE-RO, realizou auditoria e inspeção em Unidades de Conservação do Bioma Amazônia (a parte de acordo de Cooperação Técnica celebrado com o TCU), e proferiu a decisão n. 235/2013 – PLENO, na qual, além de expedir recomendações (não vinculantes), impôs DETERMINAÇÕES, a fim de que o gestor, em suma, elabore plano de ação e adote políticas de valorização das UCs, objetivando a conservação e preservação de seu patrimônio natural, bem como estructure órgão de fiscalização e acompanhamento, inclusive com a contratação de servidores para atender às necessidades das Unidades de Conservação. A decisão foi confirmada pelo Acórdão APL-TC 00505/17, para garantir a gestão da política ambiental das Unidades de Conservação do Estado:

EMENTA: AUDITORIA E INSPEÇÃO. AUDITORIA COORDENADA EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DO BIOMA AMAZÔNIA. SECRETARIA DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO AMBIENTAL. DECISÃO N. 235/2013-PLENO. DETERMINAÇÕES.

1. Monitoramento da Auditoria Operacional Coordenada, cumprimento do acordo de Cooperação Técnica que entre si celebraram o Tribunal de Contas da União e o Tribunal de Contas do Estado de Rondônia com a finalidade de avaliar a gestão da política ambiental das áreas protegidas na Amazônia.
2. Cumprimento parcial das determinações e recomendações, proferidas por meio da Decisão n. 235/2013-Pleno, por parte da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Ambiental.
3. Apresentação de proposta de Resolução visando instituir Certificado de Qualidade em Gestão em Unidades de Conservação Ambiental aos Jurisdicionados e servidores públicos, como reconhecimento e estímulo de boas práticas de gestão.
4. Arquivamento dos autos em razão de que as ações visando reduzir danos às Unidades de Conservação (UCs), no Estado de Rondônia constituirão objeto de análise e acompanhamento em processo de monitoramento.



Ademais, há outras decisões da Corte de Contas impondo determinações acerca da execução de ações de fiscalização e combate a ilegalidades ocorridas nas UCs: Processo n. 3625/2018-TCE-RO; Processo n. 3624/2018-TCE-RO; Processo n. 01835/2019-TCE-RO. Merece destaque este último, no qual, recentemente, verificou-se a necessidade de avaliação e monitoramento da gestão da política ambiental nas áreas protegidas na Amazônia permitindo a elaboração de diagnóstico sistêmico (acórdão APL-TC 00083/20).

É sabido que as determinações das Cortes de Contas são marcadas por força coercitiva, que retira do agente destinatário qualquer juízo de conveniência ou oportunidade, obrigando-o ao pronto cumprimento do comando, sob pena de responsabilização. É o que ocorre quando incidem sobre o suporte fático as normas contidas nos artigos 49 da Constituição Estadual e 42 da Lei Complementar n. 154/1996 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia), cujos regramentos pautaram as determinações da Corte de Contas. Neste sentido, é o entendimento já pacificado do STJ:

STJ - ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ART. 6º, § 3º, DA LEI Nº 12.016/09. EXEGESE. AGENTE PÚBLICO QUE ATUA APENAS COMO EXECUTOR MATERIAL DE DECISÃO IMPOSITIVA DE TRIBUNAL DE CONTAS. ILEGITIMIDADE PARA FIGURAR COMO AUTORIDADE COATORA EM MANDADO DE SEGURANÇA. [...]

2. Diversas, porém, são as determinações dos Tribunais de Contas, porquanto marcadas por força coercitiva tal que retira do agente destinatário qualquer juízo de conveniência ou oportunidade, obrigando-o ao pronto cumprimento do comando, sob pena de responsabilização. Nessa hipótese, o ato administrativo assim produzido resultará do chamado poder vinculado e a impetração deverá voltar-se não contra o mero agente executor, mas contra aquele "do qual emane a ordem para a sua prática". [...] (RMS 37.657/PE, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 01/10/2015, DJe 09/10/2015).

Como se observa, a declaração de inconstitucionalidade da Lei em testilha não significa, em absoluto, qualquer ingerência indevida do Poder Judiciário em política pública, pois o próprio órgão auxiliar do Poder Legislativo impõe a necessidade de observância de uma política socioambiental, com uma gestão voltada para fomentar a política ambiental das áreas protegidas na Amazônia, de forma que não há como considerar constitucional a Lei, que representa a redução dessa proteção.

Ademais, o descumprimento dessas determinações indica a falta de compromisso do legislador com política pública de gestão socioambiental.

Nessa perspectiva, o atual quadro mostra que não há comprovação de o legislativo criar novas Unidades de Conservação no Estado de Rondônia. Ao revés, há vontade de extingui-las. As Unidades reduzida/inviabilizada contam com biodiversidade importantíssima para manter um mínimo existencial ecológico, de



forma que, ao se permitir a extinção de uma unidade em bioma tão importante como a Amazônia, há um inegável retrocesso ambiental.

Da mesma forma, não há atendimento ao princípio do desenvolvimento sustentável, mas, ao revés, a simples prevalência de interesses econômicos de uma minoria que está a impedir o Poder Público de exercer seu dever imposto pela Constituição e pelas leis, de criar e implantar Unidades de Conservação, e, assim, obstaculizar o direito fundamental, indisponível e imprescritível de todos – presentes e futuras gerações – de usufruir de um meio ambiente equilibrado.

Em suma, há uma clara intenção de atender interesses políticos, de uma maioria ocasional, em detrimento do direito fundamental envolvido (meio ambiente equilibrado), desconsiderando o tamanho potencial hídrico, florístico e fauna das Unidades, além das famílias de seringueiros que tradicionalmente ocupam o local (RESEX), bem como os interesses dos indígenas, tipicamente nômades, utilizando-se da área da UC para busca de alimentos para si ou para seus animais.

VIII) CONCLUSÃO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. NECESSIDADE DE GOVERNANÇA ESTRATÉGICA AMBIENTAL.

Com esses fundamentos, os apontados dispositivos da Lei em exame tratam da redução incrivelmente substancial e inviabilização das áreas de duas das principais Unidades de Conservação do Estado de Rondônia, a Reserva Extrativista Jaci-Paraná e do Parque Estadual de Guajará-Mirim, possibilitando, ainda, a regularização ambiental àqueles que tenham invadido as áreas das respectivas UC, o que afronta o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, cujo o texto constitucional impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações, direito fundamental, difuso e imprescritível (art. 225, CF/88 e arts. 218, 219, I a V, e 221, III, todos da CE).

Caracteriza-se a inconstitucionalidade formal pois:

1. NÃO foram realizados estudos técnicos e científicos com a dimensão e publicidade necessárias, comprometendo os critérios técnicos, científicos, socioeconômicos e investimentos multimilionários que justificaram a criação das UCs, além de trazer uma "pseudo compensação", em extensão e valor ambiental substancialmente inferior, que não assegura, de forma efetiva, o mesmo patamar de proteção ambiental do bioma amazônico envolvido e em momento de emergência climática, tudo para justificar omissão do dever de proteção do próprio Poder Público (Vide parecer ID. 12319715 – pg.154 e segts);



2. NÃO foi realizada consulta prévia, livre e informada às comunidades, direta ou indiretamente, atingidas, de forma que não foi assegurado o debate com a sociedade civil organizada e populações tradicionais, que pudessem ao menos subsidiar, ainda que aparentemente, a necessidade de mudança na legislação para a desafetação das unidades.

Em relação à inconstitucionalidade material, por sua vez, verifica-se sua caracterização pelo seguinte:

1. violação ao princípio da vedação ao retrocesso ambiental ou ecológico e vedação de proteção insuficiente, eis que as áreas desafetadas estão em uma das regiões mais relevantes e sensíveis do bioma amazônico, que faz parte de um zoneamento já pensado para um desenvolvimento socioeconômico sustentável, de forma que a desafetação chancela ilegalidades causadas pela omissão/ineficiência do dever de proteção e de preservação do meio ambiente equilibrado, atendendo interesses individuais e políticos em detrimento das presentes e futuras gerações, que sofrem com um sistema climático à beira do colapso, deixando de fornecer o mínimo existencial ecológico.
2. da mesma forma, violação aos princípios da prevenção e da precaução, já que a atuação normativa estadual flexibilizadora causa dano ao meio ambiente equilibrado e não prioriza a obrigação de preservar suas UCs, permitindo uma utilização que compromete a integridade dos atributos que justificaram as áreas protegidas e prejudica a subsistência das populações tradicionais das áreas e preservação da floresta amazônica brasileira, atingindo patrimônio do Estado indispensável à proteção do meio ambiente e especialmente de determinados ecossistemas, em inobservância de uma política pública de gestão socioambiental;

Dessa forma, inexorável a conclusão pela inconstitucionalidade dos dispositivos em exame, além de impor-se ao Poder Público a necessidade de elaborar plano de ação e adotar políticas de valorização das UCs, estruturando órgãos de fiscalização e acompanhamento que possam impedir invasões e dar cumprimento eficaz às determinações de desocupação que tramitam há mais de uma década, tudo com o objetivo de preservar seu patrimônio natural, tão essencial ao bioma amazônico.

Posto isso, **com as vênias indispensáveis, apresento voto para JULGAR TOTALMENTE PROCEDENTE a Ação Direta de Inconstitucionalidade, devendo, por consequência, afastar os efeitos do art. 1º, caput, e §§1º e 2º, art. 2º, caput, e §§1º e 2º, art. 15, caput e parágrafo único, art. 17, caput e seus incisos, e Anexos I, II, V, VII e VIII, todos da Lei Complementar Estadual n. 1.089, de 20 de maio de 2021, com efeito *extunc*.**

Em tempo: necessário ao poder público (em todas as esferas) a adoção de medidas estruturantes, a fim serem implementadas as ações elencadas nas decisões proferidas pelo TCE (Item VII.c supra), elaborando-se plano de ação na forma da Constituição Federal e Constituição Estadual, bem como Lei Federal n. 9.985/00 e Lei Estadual n. 1.144/02, com a efetiva valorização das UCs, objetivando a conservação e preservação de patrimônio natural, além de estruturar órgão(s) de fiscalização e acompanhamento, tudo para viabilizar a execução de ações de fiscalização e combate a ilegalidades ocorridas nas Ucs.



É como o voto.

DESEMBARGADOR RADUAN MIGUEL FILHO

Senhor Presidente, primeiro quero parabenizar o Des. José Jorge pelo brilhantismo com que conduziu uma matéria tão importante como essa colocada em votação.

Eu percebo que só da fala dos demais colegas, percebe-se que o desembargador José Jorge com bastante maestria soube explorar todo o assunto, e que isso somente enriquece a jurisprudência do nosso tribunal, e por isso eu acompanho ele integralmente.

DESEMBARGADOR DANIEL RIBEIRO LAGOS

Peço paciência dos eminentes pares para cumprimentar o eminente relator pelo voto exemplar que ele prolatou e dizer que os dois fundamentos, que a jurisprudência dessa corte tem se firmado, uma é desestimular a tal da teoria do fato consumado. Agrade-se a norma, agrade-se a proteção, para depois em nome do politicamente conveniente, regularizar reduzindo a proteção que o meio ambiente necessita.

E o segundo ponto que eu queria destacar é com relação à justificção econômica, na prática se tem verificado essas ocupações clandestinas, essas ocupações à margem da lei, ela não são eficientes, não traz consigo o investimento tecnológico de apoio técnico, de eficiência, de eficácia, e nós temos batido sucessivos recordes de produção tanto agrícola quanto a pecuária, não graças a ação ilícita, mas graças a evolução das técnicas de plantio e de pastoreio no nosso estado, e isso pode ser feito de forma a não violar garantias nem normas.

Portanto, com esses fundamentos, peço vênha para acompanhar integralmente o eminente relator.



DESEMBARGADOR GILBERTO BARBOSA

Senhor presidente, eminentes pares, recebi como de costume os votos com antecedência, em que pese alentados, analisei a cada um deles com a preocupação e o cuidado que se fazia necessário.

E com segurança, sinto-me tranquilo para acompanhar, com as vênias dos que pensam o contrário, o voto proferido pelo eminente relator no que diz respeito ao reconhecimento da inconstitucionalidade formal e material.

Esses sem maiores locupletações, até porque pelos que me antecederam com muita exuberância, já ficou delineado a mais não poder a inconstitucionalidade como sugerida nos termos da inicial.

DESEMBARGADOR VALDECI CASTELLAR CITON

Presidente, eu também acompanho o relator.

DESEMBARGADOR HIRAM SOUZA MARQUES

Também acompanho o eminente relator.

DESEMBARGADOR OSNY CLARO DE OLIVEIRA JUNIOR

Acompanho o relator.



PROPOSTA DA APLICAÇÃO DE MEDIDAS DE EFETIVA PROTEÇÃO
AMBIENTAL APRESENTADA PELO DESEMBARGADOR MARCOS ALAOR DINIZ
GRANGEIA

DESEMBARGADOR JOSÉ JORGE RIBEIRO DA LUZ

Muito bem senhor Presidente, primeiro eu quero pedir desculpa a todos os desembargadores por somente ter disponibilizado na sexta-feira esse voto, é que até na sexta-feira de manhã eu estava a decidir pedidos feitos, quer pelas partes, quer pela Assembleia, quer pelos pretensos *amicus*, pretensas partes que pretendiam entrar com um processo com *amicus curi*, e eu ainda em razão dessas decisões ainda não se podia ter certeza que seria julgado nesta sessão, por isso motivo que somente disponibilizei e conclui na sexta-feira pela manhã.

Penso que por primeiro essas medidas não foram objetos da pretensão do autor, do ministério público, e portanto, não faziam parte do contraditório.

Segundo, acolhendo-se essas medidas está se ia julgando ultrapetita, o que não é possível neste momento, e por terceiro, são medidas propostas pelo desembargador Marcos Alaor, a toda evidência muito inteligentes, como isso acontece em todas as manifestações dele, mas que já são, a meu ver e com a devida vênia, atividades do ministério público, podendo e devendo inclusive tomar todas essas medidas independentemente de determinação num voto do poder judiciário.

É assim que penso senhor presidente.

DESEMBARGADOR JOSÉ ANTÔNIO ROBLES

De acordo com o relator.



DESEMBARGADOR OSNY CLARO DE OLIVEIRA JUNIOR

Peço vênia ao Des. Marcos, mas obtendo a informação de que primeiro não consta do pedido expresso feito na inicial, eu me vejo forçado, embora reconhecendo a relevância, até porque tive uma experiência quase parecida com essa na 3ª vara cível, eu concedi uma liminar a 20 anos atrás para a desocupação de uma área chacareira, hoje área chacareira em porto velho, nunca consegui cumprir, não por inércia minha, mas o poder público não ofereceu auxílio, eu cheguei a enviar ofício ao Governador, vários governadores e nenhum se propôs em ajudar em nada para cumprir a medida judicial.

Então sou muito sensível a essa medida do Des. Marcos, mas na hipótese dos autos, peço vênia a ele para ficar com o relator na exata medida que ele decidiu.

DECLARAÇÃO DE VOTO

DESEMBARGADOR TORRES FERREIRA

Trata-se de Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pelo Procurador-Geral de Justiça em face dos arts. 1º, caput, e seus parágrafos 1º e 2º; 2º, caput, e seus parágrafos 1º e 2º; 15, caput, e seu parágrafo único; 17, caput e seus incisos, bem como dos Anexos I, II, V, VI, VII e VIII, todos da Lei Complementar Estadual n. 1.089, de 20 de maio de 2021 (DIOF Edição Suplementar n. 104.2, de 20 de maio de 2021).

Em sede de declaração de voto, os Desembargadores Marcos Alaor Diniz Grangeia e Miguel Monico Neto propuseram a adoção de medidas estruturantes para



determinar que o Estado de Rondônia promova medidas enérgicas tendentes a conferir a efetiva proteção das Unidades de Conservação em comento, pois só assim se dará prevalência e plena eficácia ao comando constitucional que impõe a todos o dever de defesa e preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da CF/88), tendo em vista a prova de que referidas áreas encontram-se invadidas.

Analisando a situação com o cuidado que a matéria exige, peço vênia ao relator e aos que o acompanharam para votar no sentido de encampar as proposições feitas nas duas declarações de voto, na sua integralidade, pois entendo que estas fazem parte da atuação do Poder Judiciário, não para criar ativismos, mas para preservar direitos elevadíssimos e indisponíveis.

A esse respeito, peço licença para transcrever trecho da obra Processo Ambiental: Características da Tutela Específica e Temas Essenciais, Coleção Direito e Justiça Social, volume 9, Carlos Alberto Lunelli e Jeferson Dytz Marin, págs. 117-119, Editora de Furg, 2019, que traz importantes e pertinentes ponderações justamente sobre a efetividade das decisões envolvendo o meio ambiente:

Enquanto a consciência ambiental não completar o seu desenvolvimento e se disseminar no pensamento da população, enquanto o Estado de Direito Ambiental não se tornar uma realidade mundial – visto que se vive em uma era onde o Estado passou a ser o guardião do lucro e da competitividade e as autoridades públicas em geral transformaram-se nos sacerdotes da ordem estabelecida - cumprirá ao Poder Judiciário, desenvolver postura ativa dentro da moldura constitucional em que estiver inserto, o que quer dizer que os magistrados devem se libertar do princípio da inércia da jurisdição e galopar em busca do mais puro ativismo judicial, sempre com o desejo de preservar e/ou recuperar o meio ambiente.

A função do juiz para alcançar a proteção real ao meio ambiente é, de acordo com Plauto Faraco de Azevedo (1998, p. 291), a de não admitir que os princípios constitucionais se tornem parte de um discurso retórico-ornamental. Deve buscar efetivá-los, tornandoos “law in action”, tendo em vista que o interesse que a norma protege é a própria vida. Não deve perturbá-lo a circunstância de que frequentemente ver-se-á face a situações em que existe verdadeiro conflito de interesses públicos, caso em que deverá avaliar os interesses em questão, optando pelo que melhor atenda os interesses da coletividade. Para bem decidir, carecerá não só de conhecimentos atualizados de cunho dogmáticos, visualizados em perspectiva crítica, como daqueles provenientes de outros ramos do conhecimento, pertinentes ao caso.



Ou seja, com o crescimento em progressão geométrica dos casos em matéria ambiental que chegam à apreciação do Poder Judiciário, o “bom juiz” será aquele que melhor aplicar os conhecimentos da ciência jurídica ao caso concreto, mas sempre buscando a aplicação conjunta com matérias interdisciplinares correlatas, sob pena de decidir com a visão eminentemente biológica do meio ambiente, sem se preocupar com o anseio máximo descrito na Constituição Federal de 1988.

Ademais, a atividade do Poder Judiciário não se exaure na simples e comum subsunção da lei aos fatos, o que pode levar aos excessos e surpresas da lógica formal aplicada ao direito. O processo hermenêutico sofre decisiva influência da ideia prévia que o intérprete tenha do direito, da vida e dos interesses em questão. Há que ter o juiz em conta a atuação das ideologias, visto que, conforme Ruy Rosado de Aguiar Júnior (1989, p. 18), ao julgar, o juiz sofre como qualquer pessoa a atuação de fatores múltiplos, de ordem emocional, psíquica, circunstancial, como também sente o efeito de suas convicções ideológicas, justamente por isso precisa ter lucidez suficiente que lhe permita identificar, analisar e criticar as circunstâncias que o acometem, inclusive para se policiar, pois do contrário seria um ingênuo, influenciado por fatores que ele mesmo desconhece, mas que certamente existem e são eficazes.

A situação atual impõe o surgimento do juiz ideologicamente comprometido com a salvaguarda da Natureza. Ideologia em função da qual se preserva, entre outras coisas, a possibilidade de existência das gerações futuras. Esse comprometimento ideológico funda-se na assimilação do valor “meio ambiente” como invariável para o futuro, mas ameaçado em sua dimensão física pelo presente. Neste ponto, as concepções axiológica e normativa coincidem, como se pode ver pelo artigo 225, da Constituição Federal (SILVA, 2002, p. 62-63). “A Constituição jurídica está condicionada pela realidade histórica. Ela não pode ser separada da realidade concreta de seu tempo (HESSE< 1991, p. 24)”.

O ato judicial, principalmente em matéria ambiental, insurgirá com uma judicosa hermenêutica constitucional, onde sejam ponderados valores constitucionais, ponderação que, em elevado número de situações, pode ocorrer entre o direito à propriedade privada e o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Todavia, como ensina Luis Roberto Barroso (2011, p. 43-44), essa ponderação não se deve desenvolver a partir do pressuposto da neutralidade e seu complemento, a



imparcialidade, pois esses pressupostos desafiam a realidade e não se aplicam, de jeito nenhum, em matéria ambiental, onde a proteção do meio ambiente se sobrepõe a quaisquer outros interesses, principalmente se forem privados. Aludido autor (BARROSO, 2011, p. 47), em lúcida observação, assim vaticina:

A neutralidade, entendida como um distanciamento absoluto da questão a ser apreciada, pressupõe um operador jurídico isento não somente das complexidades da subjetividade pessoal, mas também das influências sociais. Isto é: sem história, sem memória, sem desejos. Uma ficção.

Em conclusão acerca da interpretação da norma ambiental, Plauto Faraco de Azevedo (1998, p. 295), diz que ela tem que pautar pela hermenêutica material, capaz de evidenciar e acomodar os interesses em questão, desfazendo o jogo ideológico, de modo a prevalecer, em última instância, o direito fundamental da pessoa humana ao ambiente ecologicamente equilibrado, condição de sua vida histórico-cultural e de sua mesma sobrevivência.

Dessa forma, embora este julgador não seja contra o desenvolvimento sustentável, é certo que o meio ambiente não pode ser vilipendiado pelo homem, esgotando-se os recursos naturais colocados à sua disposição. Ao contrário, deve ser preservado com todas as forças, a bem das gerações futuras.

Para tanto, dada a relevância da questão, deve o julgador, notadamente os que integram a Amazônia Legal, voltar seus esforços à construção e efetiva realização de mecanismos capazes de gerar a efetividade a respeito do que foi decidido, buscando-se a indispensável proteção do meio ambiente.

Em face do exposto, acompanho, neste ponto, a divergência inaugurada pelo eminente Des. Marcos Alaor.

É como voto.



DESEMBARGADOR MARCOS ALAOR DINIZ GRANGEIA

Presidente, apenas para esclarecimento e para dizer que estou maltratando o direito.

Medida estruturante não depende de contraditório, nunca dependeu e não vai depender.

Nunca dependeu de requerimento do autor, nunca dependeu e não vai depender, medidas estruturantes são medidas que o judiciário toma para fazer cumprir a sua determinação, nós sabemos todos que este processo irá ao supremo tribunal Federal, ao STJ, e até que isso seja analisado lá, mas anos se passarão sem que nada há que se faça, é só isso presidente.

DESEMBARGADOR ÁLVARO KALIX FERRO

Senhor Presidente, eminentes pares, li atentamente o voto do Des. Marcos Alaor e vejo que não tem compatibilidade com o resultado da ação em que se está declarando a inconstitucionalidade de uma própria lei, dos dispositivos de uma lei e outra por arraste, promoção de medidas, tanto pelo poder executivo como pelo ministério público.

Então acompanho a divergência proposta pelo Des. Marcos Alaor.

DESEMBARGADOR MIGUEL MONICO NETO



Presidente, me permita fazer uma ponderação aqui, é que nós já temos decisão deste tribunal, de 2019, determinando que inexistem indenizações derivadas da posse nesse caso e que não foram cumpridas, por isso estou me referindo.

Nos temos decisão em ação civil pública também determinando e não foram cumpridas.

Nos temos ações das câmaras especiais e não foram cumpridas, então é esse ponto que quero deixar claro.

JUIZ JORGE LUIZ DOS SANTOS LEAL

Acompanho o relator.

JUIZ JORGE LUIZ DE MOURA GURGEL DO AMARAL

Li com antecedência os votos e as propostas das declarações de voto tanto do Des. Marcos quanto do Des. Miguel Monico e também acompanho integralmente a proposta das medidas estruturantes.

DESEMBARGADOR ROOSEVELT QUEIROZ COSTA

Presidente, o eminente relator bem justificou uma certa incompatibilidade, primeiro que não faz parte do pedido, nos ofenderíamos aí o princípio da proibição da não surpresa, veja bem, isso não fez parte do contraditório, logo ofende aí o princípio do devido processo legal, um princípio maior e que abarca tantos outros princípios.



Ademais a proposta do Des. Marcos Alaor é que diz que se cumpra imediatamente, as coisas no poder publico não deve acontecer de inopino assim não, realmente nos precisamos ter cautela com determinadas ordens judiciais, sabemos das dificuldades e alvo como já foi citado ai ser possível, isso no âmbito administrativo, ministério público junto com o executivo tomar alguma providência, uma medida mais, fazer parte de uma decisão judicial imperativa, que não faz parte do pedido, realmente acho um tanto grave.

Enfim, peço vênua, mas fico com o voto do relator.

DESEMBARGADOR SANSÃO SALDANHA

Senhor presidente e desembargador Marcos Alaor.

O que eu vejo aqui é uma situação extraordinária, nós temos as três funções que elas são bem definidas, ou seja, cabe ao poder executivo aplicar a lei voluntariamente, o legislativo executar a Lei, e o poder judiciário resolver os conflitos que surgem na aplicação da Lei.

Então cabe ao judiciário a interpretação da lei quando vierem lhe perguntar como que se deve aplicar essa norma. É bem verdade que essas funções que são as básicas no seu entorno tem se evoluído bastante, então nós vivemos numa quadra em que o poder executivo, legislativo e judiciário atuam no sentido de bem conduzir a sociedade.

O meio ambiente hoje faz parte de um fator relevante para a sociedade, está se vendo que um dos poderes não está, pelo que se pode desenhar, andando conforme determinam os limites da constituição que é preservar esses lugares, esse meio ambiente, a fim de que se tenha uma vida melhor, uma vida mais agradável, uma sobrevivência mais apropriada.



Mas determinar que o executivo pratique algumas ações, tome algumas atitudes, sem ouvi-lo antes, me parece que estaríamos sendo extraordinários demais, estaríamos saindo do extraordinário demais.

Caberia a um órgão que está conosco aqui presente, que é o Ministério Público tomar essa iniciativa, nós poderíamos por se tratar de poder, pressentindo essa situação de descumprimento da ordem judicial oficiar ao ministério público a fim de que adote as providências apropriadas a fim de que sigam esse caminho ou cumpra essas determinações anteriores, mas a partir do Poder Judiciário essa determinação, nós ficaríamos presos a uma situação que depois nos não teremos como superá-las.

Se o estado resolver não cumprir, nós não temos instrumento algum para forçá-lo, e não cabe ao poder judiciário decidir algo que não seja cumprido.

Então, nós temos que solicitar para o órgão que pode iniciar uma ação contra os gestores públicos, contra os agentes públicos, a fim de cumprir essas determinações que farão bem, um bem enorme para a sociedade.

De forma que eu acho que o momento para se tomar essa providência poderia ficar limitado apenas a oficiar ao ministério público a fim de que promova um procedimento, uma ação, no sentido de obrigar o agente público apropriado cumprir essas determinações que são relevantes, isso não podemos negar, são relevantíssimas essas necessidades e precisam que sejam cumpridas a fim de que se mantenha um equilíbrio dentro da sociedade e atinja-se aquilo que nós nos destinamos, que é administrar o interesse público para o bem estar de todos, seja ele social, seja ele individual.

De forma que acompanho o relator, não incluindo essa determinação ao estado de Rondônia, por esses motivos, pedindo vênha ao desembargador Marcos Alaor, que se presente que a ideia é importante, é inovadora e bem verdade, mas acompanho o voto do relator.

DESEMBARGADOR RADUAN MIGUEL FILHO



Senhor presidente, da mesma forma que o desembargador Sansão, eu prefiro a simplicidade das determinações e o rito da ação civil pública proposta pelo desembargador-relator, embora que demonstre até uma linha progressista mas eu penso que aquelas determinações não se coadunam tão bem com o rito empreendido nesse tipo de ação, por isso acompanho o relator.

DESEMBARGADOR MIGUEL MONICO NETO

Presidente eu só queria anotar mais uma coisa, desde 1985 a lei de ação civil pública propõe que independentemente de requerimento do autor, o juiz poderá determinar que se cumpra as suas decisões judiciais, ainda que não tenha transitado em julgado artigo 11.

DESEMBARGADOR DANIEL RIBEIRO LAGOS

Senhor presidente, eminentes pares, dada a complexidade de uma ordem dessa natureza e da estrutura que demanda, acredito ser prudente que, se dependente do trânsito em julgado, o Ministério Público comunique e propõe a medida de uma forma mais clara, mais efetiva, na dimensão que a situação reclama.

Então com esses argumentos e fundamentos, eu acompanho o eminente relator.

DESEMBARGADOR GILBERTO BARBOSA

Senhor presidente, eminentes pares, desde a leitura do judicioso voto feito pelo desembargador Alaor que estou aqui a refletir, pensar sobre a proposta por ele feita.



Em que pese a densidade do voto por ele ofertado, e as ponderações, fortes ponderações feitas pelo menos desembargador Miguel, quer me parecer, quer me parecer não, é realidade, que estamos aqui em sítio de ação de inconstitucionalidade e cabe-nos por hora manifestação sobre a adequação do regramento posto para análise aos contornos da constituição da República.

Em que pese, com as vênias dos que pensam ao contrário, notadamente desembargador Alaor a gravidade da afronta posta ao meio ambiente, é aqui neste sítio não é o foro adequado para que se determine a grave providência sugerida ou proposta pelo eminente desembargador Alaor.

Por essas razões, apenas e tão somente por essas razões, é que peço vênias para acompanhar o pensamento do eminente relator, em que pese, repiso, a gravidade que se coloca da ofensa ao meio ambiente, e com as vênias necessárias ao eminente desembargador Miguel, não se aplica aqui, nem por analogia, os citados dispositivos da ação civil pública.

DESEMBARGADOR VALDECI CASTELLAR CITON

Presidente, eu já tinha me manifestado, estou acompanhando o relator com os acréscimos trazidos tanto pelo desembargador Marcos quanto pelo desembargador Miguel Monico, a decisão simplesmente colocada pelo relator, é quase que inócua. Acompanho a proposta do Des. Marcos e Miguel também.

DESEMBARGADOR HIRAM SOUZA MARQUES

Eu também anuo a encampação das medidas estruturantes.



EMENTA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 1.089/2021. ALTERA OS LIMITES DA RESERVA EXTRATIVISTA DE JACI-PARANÁ E DO PARQUE ESTADUAL DE GUAJARÁ-MIRIM. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO AO RETOCESSO AMBIENTAL, PRECAUÇÃO, PREVENÇÃO, PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA (CONSULTA PRÉVIA, LIVRE E INFORMADA), NATUREZA PÚBLICA DA PROTEÇÃO AMBIENTAL, UBIQUIDADE E SOLIDARIEDADE INTERGERACIONAL. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL.

1. É inconstitucional lei estadual que sem prévios estudos técnicos, desafeta significativa área de unidade de conservação, por violação aos princípios da precaução, prevenção e vedação ao retrocesso ambiental.
2. Pelo princípio da natureza pública (ou obrigatoriedade) da proteção do meio ambiente, que encontra fundamento no art. 225 da Constituição Federal, é dever irrenunciável do Poder Público promover a proteção ao meio ambiente, por ser bem difuso, indispensável à vida humana sadia, não se justificando a desafetação de unidade de conservação sob a justificativa da antropização e degradação.
3. A atuação política ou legislativa que visa interesses patrimoniais individuais ou categorizados em detrimento da proteção do meio ambiente, vulnerando este direito difuso, viola os princípios da ubiquidade e solidariedade intergeracional.
4. Declarada a inconstitucionalidade da lei com efeitos ex tunc.

