

**ESTADO DE RONDÔNIA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

Tribunal Pleno / Gabinete Des. Miguel Monico Neto

Processo: 0800922-58.2019.8.22.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (95)

Relator: MIGUEL MONICO NETO

Data distribuição: 03/04/2019 16:10:50

Data julgamento: 20/09/2021

Polo Ativo: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA e outros

Polo Passivo: ESTADO DE RONDÔNIA e outros

**RELATÓRIO**

O Procurador-Geral de Justiça do Estado de Rondônia propôs Ação Direta de Inconstitucionalidade objetivando a declaração de inconstitucionalidade formal e material da Lei Complementar Estadual n. 999, de 15 de outubro de 2018, que extinguiu as seguintes unidades de conservação ecológica:

- *Estação Ecológica Soldado da Borracha*, localizada nos municípios de Porto Velho e Cujubim (criada pelo Decreto n. 22.690, de 20/3/2018);
- *Reserva de Desenvolvimento Sustentável Serra Grande*, localizada no município de Costa Marques (criada pelo Decreto n. 22.687, de 20/3/2018);
- *Reserva de Desenvolvimento Sustentável Limoeiro*, localizada no município de São Francisco do Guaporé (criada pelo Decreto n. 22.686, de 20/3/2018);
- *Área de Proteção Ambiental do Rio Pardo*, localizada no município de Porto Velho (criada pela LC 581/2010 e regulamentada pelo Decreto n. 22.680, de 20/3/2018);
- *Floresta Estadual do Rio Pardo*, localizada no município de Porto Velho (criada pela LC 581/2010 e regulamentada pelo Decreto n. 22.681, de 20/3/2018);
- *Estação Ecológica Umirizal*, localizada no município de Porto Velho (criada pelo Decreto n. 22.682, de 20/3/2018);
- *Reserva de Fauna Pau D´Óleo*, localizada no município de São Francisco do Guaporé (criada pelo Decreto n. 22.683, de 20/3/2018);
- *Parque Estadual Abaitará*, localizada no município de Pimenta Bueno (criada pelo Decreto n. 22.684, de 20/3/2018);
- *Parque Estadual Ilha das Flores*, localizada no município de Alta Floresta D´Oeste (criada pelo Decreto n. 22.688, de 20/3/2018);

- *Reserva de Desenvolvimento Sustentável Rio Machado*, localizada no município de Porto Velho (criada pelo Decreto n. 22.685, de 20/3/2018); e

- *Reserva de Desenvolvimento Sustentável Bom Jardim*, localizada no município de Porto Velho (criada pelo Decreto n. 22.689, de 20/3/2018).

Pesquisa realizada no *site* da Coordenadoria de Unidades de Conservação - CUC, vinculada à Secretaria de Estado do Desenvolvimento Ambiental – SEDAM (*cuc.sedam.ro.gov.br*), demonstra que o órgão possui sob sua responsabilidade institucional a gestão de 40 (quarenta) Unidades de Conservação Estaduais que correspondem, em termos de área, a aproximadamente 18% da área superficial do Estado de Rondônia, não havendo, todavia, qualquer informação de que as 11 (onze) Unidades de Conservação abrangidas pela norma censurada tenham sido implantadas.

Aduz que o Chefe do Executivo Estadual enviou o Projeto de Lei Complementar n. 242/2018 para a ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA para extinção, tão somente, da denominada *Estação Ecológica Soldado da Borracha*, tendo o texto original sido aprovado com emenda legislativa em 25/9/2018, a fim de desafetar, além da inicialmente prevista, outras 10 (dez) Unidades de Conservação, conforme o parágrafo único acrescido ao art. 1º.

Esse acréscimo sofreu veto do Governador do Estado, sob argumento de afronta à medida cautelar concedida pelo Pleno desta Corte nos autos da ADI n. 0800913-33.2018.8.22.0000 (O mérito do processo foi julgado em 7/6/2021 e a liminar foi confirmada), e por considerar que a extinção das áreas acrescidas pela ALE/RO se deu sem a produção de prévio estudo técnico dos riscos decorrentes do fim da proteção ambiental e ausência de consulta pública à população interessada ou atingida.

Revela que a Assembleia Legislativa ignorou os argumentos expostos no veto, derrubando-o, e promulgou a LCE n. 999/2018, acrescido do parágrafo único e seus incisos.

Defende que as áreas afetadas são relevantes para a preservação da biodiversidade amazônica e, por serem espaços especialmente protegidos, qualquer alteração deveria ser precedida de estudo de impacto ambiental visando mitigar os efeitos nocivos ao bioma e à coletividade, sendo imprescindível, ainda, que houvesse amplo debate parlamentar com participação da sociedade civil e dos órgãos e instituições de proteção ao meio ambiente, em observância à finalidade do art. 225 da Constituição Federal e arts. 218 e seguintes da Constituição do Estado de Rondônia, que asseguram o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Afirma que a questão referente a essas Unidades de Conservação é tormentosa e vem causando dificuldades por conta de um embate entre as posições do Executivo e do Legislativo. Informa que a ALE/RO editou 11 (onze) decretos legislativos para sustar os efeitos dos decretos executivos que dispunham sobre a criação de 9(nove) Unidades de Conservação e regulamentação de 2 (duas) Unidades preexistentes, sendo que a constitucionalidade desses decretos legislativos foi questionada nos autos da ADI n. 0800913-33.2018.8.22.0000, na qual foi concedida medida cautelar para suspender a eficácia da Lei Estadual n. 4.228/2017 e dos Decretos ns. 790/2018, 791/2018, 792/2018, 793/2018, 794/2018, 795/2018, 796/2018, 797/2018, 798/2018, 799/2018 e 800/2018, todos editados pela ALE/RO, até o julgamento de mérito da ADI, em tese, restaurando os Decretos ns. 22.680/2018, 22.681/2018, 22.682/2018, 22.683/2018, 22.684/2018, 22.685/2018, 22.686/2018, 22.687/2018, 22.688/2018, 22.689/2018 e 22.690/2018, que haviam criado e regulamentado reservas ambientais.

Pontua que esta Corte, ao deferir a medida cautelar na referida ADI, aferiu a existência de interesses econômicos sobrepujando o direito de todos ao meio ambiente equilibrado, o que entende não ser diferente no caso ora em exame, isso considerando a celeridade ímpar com que se deu a



tramitação do Projeto de Lei Complementar n. 242/2018, que foi emendado no mesmo dia da propositura, sendo aprovado em duas sessões legislativas e encaminhado para sanção do Chefe do Executivo, havendo indicativo de que a extinção das referidas áreas de conservação ocorreu sem o estudo técnico de impacto ambiental, o que evidencia a inconstitucionalidade formal da norma por inobservância do devido processo legislativo.

Suscita, também, a inconstitucionalidade material da lei complementar por violação aos princípios do *interesse público* e da *proteção da confiança*, uma vez que objetivou atender anseios de um grupo determinado de pessoas, frustrando a expectativa de toda a coletividade, do *devido processo legislativo* e da *proibição do retrocesso socioambiental*, por haver desafetação de onze unidades de conservação ambiental sem apontar o benefício social da medida; e, finalmente, do princípio da *precaução*, que visa resguardar o uso responsável do meio ambiente até que se verifique eventuais consequências.

Sustentado na plausibilidade do direito vindicado e no perigo da demora, postulou medida cautelar de suspensão da eficácia da lei complementar impugnada até decisão de mérito.

Ao final, propugna pela procedência da ação para declarar a inconstitucionalidade formal e material da Lei Complementar Estadual n. 999/2018, por inobservância aos arts. 1º, *caput*, 8º, *caput* e inciso I, 158, incisos III e V, 218, 219, 221, inciso IV, 222, 224, 232-C, incisos I e IV, todos da Constituição do Estado de Rondônia, e arts. 37, *caput*, e 225, *caput*, § 1º, incisos I, II, III, VI e VII, e § 4º, da Constituição da República.

Os autos foram instruídos com manifestação do Governador do Estado de Rondônia [ID 5876071], da Assembleia Legislativa [ID 6084068] e do Procurador-Geral do Estado [ID 6288787], todos pela constitucionalidade da norma censurada.

Já o Subprocurador-Geral de Justiça Osvaldo Luiz de Araújo apresentou parecer pela procedência do pedido a fim de se declarar a inconstitucionalidade da LCE n. 999/2018 [ID 6688241].

Posteriormente, instado a manifestar-se sobre a tramitação de outras duas ADIs contra leis que possuem pertinência territorial sobre as áreas de preservação ambiental extintas e/ou alteradas pelas normas impugnadas nesta ação, o Ministério Público informou que a LCE 999/2018, de iniciativa do Executivo, pretendia extinguir apenas a Estação Ecológica Soldado da Borracha, mas a Assembleia Legislativa inseriu na minuta os incisos I a X do parágrafo único acrescido ao artigo 1º, para extinguir outras 10(dez) unidades de conservação, sendo estas as mesmas cujos efeitos de criação haviam sido sustados por meio dos decretos legislativos objeto da ADI 0800913-33.2018.8.22.0000.

Ressalta que a LCE 999/2018 permanece em vigor e que, recentemente, foi aprovada a LCE 1.089/2021 que, ao tempo em que reduziu os limites da Reserva Extrativista Jacy-Paraná e do Parque Estadual de Guajará-Mirim, recriou 5 (cinco) unidades de conservação que haviam sido extintas pela LC n. 999/2018, a saber: Parque Estadual Ilha das Flores, Parque Estadual Abaitará, Reserva de Desenvolvimento Sustentável Bom Jardim, Reserva de Desenvolvimento Sustentável Limoeiro e Reserva de Fauna Pau D'Óleo, sendo que contra a nova desafetação foi proposta a ADI 0804739-62.2021.8.22.0000, em 23/5/2021, destacando que não houve impugnação a respeito das unidades de conservação recriadas.

Informa que as áreas extintas pelos incisos II, VI, VII, VIII e X do art. 1º, parágrafo único, da LCE 999/2018 abaixo indicadas foram "recriadas" pela LCE 1.089/2021 nos arts. 3º a 12:

- Reserva de Desenvolvimento Sustentável Limoeiro (II),
- Reserva de Fauna Pau D'Óleo (VI),
- Parque Estadual Abaitará (VII),
- Parque Estadual Ilha das Flores (VIII) e
- Reserva de Desenvolvimento Sustentável Bom Jardim (X).

E mais, considerando a possibilidade da ocorrência de sobreposição das áreas extintas e recriadas, informa que foram solicitados esclarecimentos à SEDAM e à Procuradoria Ambiental do Estado por meio do Ofício SEI n. 543/2021/GAB-PGJ, de 28/05/2021, e do Ofício SEI n. 568/2021/GAB-PGJ, de 10/06/2021, destas obtendo a informação de que, das 5 (cinco) Unidades de Conservação recriadas pela LCE 1.089/2021, 4 (quatro) foram instituídas novamente nas mesmas áreas onde se situavam antes de serem extintas pela LCE 999/2018, sendo estas o Parque Estadual Ilha das Flores, Parque Estadual Abaitará, Reserva de Desenvolvimento Sustentável Bom Jardim e Reserva de Fauna Pau D'Óleo, contudo, a Reserva de Desenvolvimento Sustentável Limoeiro, originalmente criada pelo Decreto n. 22.686/2018, teve os limites originais alterados, sofrendo redução de aproximadamente 817 hectares (Anexo III da LCE 1.089/2021).

Por derradeiro, ratifica os termos de sua inicial e pugna pelo deferimento da cautelar de suspensão da eficácia da norma impugnada, com posterior julgamento pela procedência do pedido.

Em Plenário, houve pedido da Procuradoria-Geral do Estado para adiamento do julgamento da ação, o que foi indeferido.

É o relatório.

VOTO

JUIZ JORGE LEAL

**1.** Com a mudança introduzida pelo art. 345 do Regimento Interno do Tribunal passou-se a aplicar nas ações diretas de inconstitucionalidade de sua competência a legislação específica aplicável ao Supremo Tribunal Federal e normas constitucionais pertinentes, o que permite, nos casos em que a ação encontra-se devidamente instruída, que haja o julgamento definitivo de mérito, conforme entendimento pacificado pela Suprema Corte: ADI 5.838/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes; ADI 5.344/PI, Rel. Min. Edson Fachin; ADI 5.353/MG, Rel. Min. Alexandre de Moraes; ADI 5.393/RN, Rel. Min. Roberto Barroso; ADI 6.083/RJ, Rel. Min. Rosa Weber; ADI 6.113/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia; ADPF 337/MA, Rel. Min. Marco Aurélio; e ADPF 413/SP, Rel. Min. Dias Toffoli.

No caso, a relevância da questão posta justifica a adoção do rito estabelecido pelo art. 12 da Lei n. 9.868/99, uma vez que não se vê prejuízo à instrução do processo e faculta a conversão do exame da medida cautelar em julgamento de mérito, que trata de matéria eminentemente de direito, tornando conveniente proceder à cognição exauiente e ampla dos temas apresentados.

A pretensão foi formulada com base no art. 88, III, da Constituição Estadual, sendo intentada pelo Procurador-Geral de Justiça do Estado de Rondônia em face de ato normativo estadual.

Assim, presentes os pressupostos de admissibilidade, conheço desta Ação Direta de Inconstitucionalidade e converto o exame da medida cautelar em julgamento de mérito.

**2.** Em síntese, busca o autor a declaração de inconstitucionalidade formal e material da Lei Complementar Estadual n. 999/2018, promulgada pela ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA.

Eis o teor da norma impugnada:

Art. 1º. Fica extinta a Estação Ecológica Soldado da Borracha, localizada nos municípios de Porto Velho e Cujubim, criada pelo Decreto nº 22.690, de 20 de março de 2018.

Parágrafo único. A extinção a que se refere o disposto no caput deste artigo se aplica às seguintes unidades de conservação:

- I – Reserva de Desenvolvimento Sustentável Serra Grande, localizada no município de Costa Marques, criada pelo Decreto nº 22.687, de 20 de março de 2018;
- II – Reserva de Desenvolvimento Sustentável Limoeiro, localizada no município de São Francisco do Guaporé, criada pelo Decreto nº 22.686, de 20 de março de 2018;
- III – Área de Proteção Ambiental do Rio Pardo, localizada no município de Porto Velho, criada pelo Decreto nº 22.680, de 20 de março de 2018;
- IV – Floresta Estadual do Rio Pardo, localizada no município de Porto Velho, criada pelo Decreto nº 22.681, de 20 de março de 2018;
- V – Estação Ecológica Umirizal, localizada no município de Porto Velho, criada pelo Decreto nº 22.682, de 20 de março de 2018;
- VI – Reserva de Fauna Pau D'Óleo, localizada no município de São Francisco do Guaporé, criada pelo Decreto nº 22.683, de 20 de março de 2018;
- VII – Parque Estadual Abaitará, localizada no município de Pimenta Bueno, criada pelo Decreto nº 22.684, de 20 de março de 2018;
- VIII – Parque Estadual Ilha das Flores, localizada no município de Alta Floresta D'Oeste, criada pelo Decreto nº 22.688, de 20 de março de 2018;
- IX – Reserva de Desenvolvimento Sustentável Rio Machado, localizada no município de Porto Velho, criada pelo Decreto nº 22.685, de 20 de março de 2018;
- X – Reserva de Desenvolvimento Sustentável Bom Jardim, localizada no município de Porto Velho, criada pelo Decreto nº 22.685, de 20 de março de 2018.

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

**3.** Conforme relatado, tramitou pelo Pleno Judiciário desta Corte outra Ação Direta de Inconstitucionalidade (Autos n. 0800913-33.2018.8.22.0000) também relacionada às áreas de proteção objeto desta ADI, sendo proposta pelo Governador do Estado de Rondônia, que buscou a declaração de inconstitucionalidade da Lei n. 4.228/2017, estabelecendo que a criação de reserva florestal pelo Poder Executivo do Estado de Rondônia se daria por lei em sentido formal, e dos Decretos Legislativos ns. 790/2018, 791/2018, 792/2018, 793/2018, 794/2018, 795/2018, 797/2018, 798/2018, 800/2018, 796/2018 e 799/2018, os quais sustaram, respectivamente, os efeitos dos Decretos Executivos ns. 22.690/18, 22.682/2018, 22.689/2018, 22.687/2018, 22.686/2018, 22.685/2018, 22.688/2018, 22.684/2018, 22.683/2018, 22.680/2018 e 22.681/2018, estes dispondo, respectivamente, 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).

Tem-se, pois, que as áreas de conservação extintas pela norma impugnada nesta ADI são correlatas às criadas e/ou regulamentadas pelos Decretos Executivos Estaduais que foram sustados pelos Decretos Legislativos objetos da ADI antes reportada, evidenciando que os espaços territoriais abrangidos são objeto de disputa/concorrência regulamentar pelos Poderes Executivo e Legislativo, que atuam com certa recalcitrância, não somente em relação à criação, como também, à extinção destas áreas de conservação ambiental. Há um embate político entre os Poderes, o que tem gerado insegurança jurídica em relação à situação das áreas em estudo.

### **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.

4. Há muito se vem discutindo sobre a necessidade de revisão do modelo de desenvolvimento outrora 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 no ano de 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 crescimento socioeconômico e o uso adequado dos recursos naturais.

5. 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 INTERGERACIONAIS - ESPAÇOS TERRITORIAIS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS (CF, ART. 225, § 1º, III) - ALTERAÇÃO E SUPRESSÃO DO REGIME JURÍDICO A ELAS 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* 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 (inglória), visto que direcionadas a conquistas pessoais ou de grupos econômicos específicos, 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, 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).

Após discorrer sobre a complexidade de se estabelecerem critérios para o desenho de políticas públicas na seara ambiental, prossegue o relator da ADC 42/DF passando pelo prisma econômico:

Não se quer dizer que o desenvolvimento econômico e a preservação do meio ambiente sejam intrinsecamente antagônicos. [...] A conclusão 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. Ou seja, “sustentabilidade não deve ser associada com estabilidade (pouca ou nenhuma mudança) ou com uma condição de equilíbrio entre processos naturais e humanos. (...) A história humana e natural é feita de mudanças e adaptações, não de condições estáticas ou de equilíbrio.” [...]

A preservação dos recursos naturais para as gerações futuras não pode ser um valor absoluto, a 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. A questão, portanto, envolve 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. Uma vez mais, a lição de Revesz e Stavins é pertinente:

“Em tempos recentes, tem havido muito debate entre economistas, bem como entre economistas e quase todo mundo, no que diz respeito ao significado do conceito frequentemente empregado de ‘sustentabilidade’. Ecologistas e muitos outros externos à área econômica passaram a considerar a sustentabilidade como o único e abrangente critério que pode e deve guiar o desenvolvimento mundial. Em contraste, economistas vêm tendendo a definir sustentabilidade simplesmente como distribuição intertemporal, ou seja, equidade intergeracional. Assim, muitos economistas têm considerado a sustentabilidade como não mais que um elemento de um caminho desejável para o desenvolvimento. Uma noção mais ampla de sustentabilidade, com apelo considerável fora de economia, combina dois componentes – eficiência dinâmica e equidade intergeracional. Assim, um caminho sustentável é aquele que ao mesmo tempo é eficiente e não decrescente em utilidade ao longo do tempo.” [...] - grifei

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 examinado isoladamente sem que sejam sopesados os demais bens 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.

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.

Inegável, portanto, que o principal desafio para aplicação de medidas de 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, como à sociedade e à economia.

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

6. 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 não afetem tanto o meio ambiente, mas 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. (In "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)

Nessa mesma linha de raciocínio, Édis Milaré sustenta que:

No Direito do Ambiente, como também na gestão ambiental, a sustentabilidade deve ser abordada sob vários prismas: o econômico, o social, o cultural, o político, o tecnológico, o jurídico e outros. Na realidade, o que se busca, conscientemente ou não, é um novo paradigma ou modelo de sustentabilidade, que supõe estratégias bem diferentes daquelas que têm disso adotadas no processo de desenvolvimento sob a égide de ideologias reinantes desde o início da Revolução Industrial, estratégias estas que são responsáveis pela insustentabilidade do mundo de hoje, tanto no que se refere ao planeta Terra quanto no que interessa à família humana em particular. Em última análise, vivemos e protagonizamos um modelo de desenvolvimento autofágico que, ao devorar os recursos do ecossistema planetário, acaba por devorar-se a si mesmo. (In "Direito do Ambiente", São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009, pp. 72/73).

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 (In. "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 juntos, 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'isepe:



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 Públicas Ambientais", São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2009, em artigo intitulado "Políticas Públicas Ambientais: da definição à 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, 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 tutela ao meio ambiente, uma vez que, sem a coexistência dos três pilares em questão não se pode pensar em desenvolvimento sustentável.

7. No dizer do Professor Juarez Freitas, vícios políticos "são aquelas disfunções que afastam a política da governança conducente, intertemporalmente, ao bem de todos, impedindo a justiça intra e intergeracional". Defende que "são os vícios que impedem a política exercida, de maneira saudável, como exercício de vontade conjunta, em benefício das gerações presentes e futuras". – destaques do original. (In "Sustentabilidade: direito ao futuro", Belo Horizonte: Forum, 2012, pp. 175/176)

No caso da extinção das Unidades de Conservação em destaque nesta ADI, o embate político entre os Poderes mostra-se evidente quando se analisam as justificativas apresentadas pelo Legislativo para a edição dos decretos que, anteriormente à promulgação da LCE 999/2018, sustaram os atos de criação desses espaços (conforme IDs 7283977/7283987, dos autos 0800913-33.2018.8.22.0000), sede em que o Legislativo defendeu ter o Governador do Estado exorbitado em seu Poder Regulamentar, inclusive por descumprir a Lei 4.228/2017, que condicionava a criação de uma reserva florestal à edição de lei pelo Poder Legislativo.

Infere-se, ainda, a inexistência de consenso entre os Chefes do Executivo, uma vez que, após o deferimento da Medida Cautelar na ADI reportada, que foi ajuizada pelo então Governador Confúcio Aires Moura para o fim de suspender a eficácia da Lei Estadual 4.228/2017 e dos Decretos Legislativos 790/2018, 791/2018, 792/2018, 793/2018, 794/2018, 795/2018, 796/2018, 797/2018, 798/2018, 799/2018 e 800/2018, seu sucessor, o Governador Daniel Pereira, encaminhou à ALE/RO o Projeto de Lei Complementar n. 242/2018, com a finalidade de extinguir a Estação Ecológica Soldado da Borracha, sendo esse emendado para incluir na proposta outras dez unidades de conservação.

E, embora vetado o acréscimo pelo Executivo, consta que esse veto foi derrubado pela Casa Legislativa e a LCE 999/2018 foi promulgada na sua integralidade pela ALE/RO, denotando persistir a existência de rivalidade ou interesses opostos entre os dois poderes.

8. 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*.

O acórdão foi assim ementado:

*ACÇÃO 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.

9. Não é desconhecido deste Plenário o conteúdo da divergência que apresentei ao julgado, no qual expressei entendimento pela constitucionalidade das normas nele impugnadas, isso por considerar atendidos os requisitos formais de validade e por entender não violados os princípios constitucionais examinados, em especial o da proibição do retrocesso ambiental, tema que será oportunamente examinado nestes autos, eis que aqui também suscitado.

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, ora impugnada.

Não emerge dúvida, portanto, acerca da validade dos decretos que criaram referidas Unidades, estes emanados do Poder Executivo – Decretos ns. 22.680, 22.681, 22.682, 22.683, 22.684, 22.685, 22.686, 22.687, 22.688, 22.689 e 22.690 –, em relação aos quais foi reconhecido o atendimento da exigência formal de iniciativa, o cumprimento aos requisitos procedimentais de elaboração e ao princípio da reserva legal.

#### **Dos Efeitos Repristinatórios das Leis Anteriormente Sustadas**

10. Como antes aferido, as normas impugnadas na ADI n. 0800913-33.2018.8.22.0000 foram declaradas inconstitucionais, tornando sem efeito os decretos [legislativos] que sustaram as leis de criação das áreas de proteção ambiental abrangidas [Decretos ns. 22.680/2018, 22.681/2018, 22.682/2018, 22.683/2018, 22.684/2018, 22.685/2018, 22.686/2018, 22.687/2018, 22.688/2018, 22.689/2018 e 22.690/2018].

Considerando os efeitos retroativos (*ex tunc*) aplicados, a legislação anteriormente sustada voltou a produzir efeitos, ocorrendo o fenômeno conhecido como efeito repristinatório tácito, visto que decorrente de controle abstrato de constitucionalidade, o que significa dizer, no caso em análise, que os decretos que criaram as áreas de proteção ambiental foram restabelecidos a partir da declaração de inconstitucionalidade das normas revogadoras.

A respeito, sabe-se que a mera cautelar em ação de constitucionalidade, mesmo que ainda não tenha o julgamento de mérito, já faz decorrer o efeito repristinatório, nos termos do art. 11, §2º, da Lei n. 9.868/99: *"A concessão da medida cautelar torna aplicável a legislação anterior acaso existente, salvo expressa manifestação em sentido contrário"*.

Assim, em caso de declaração de invalidade retroativa de lei por meio de ação direta de inconstitucionalidade, mesmo que em sede de cautelar, haverá efeito repristinatório, do qual deriva o restabelecimento da lei anterior, isso considerando que a lei não é revogada, mas declarada inconstitucional, tal qual verificado na espécie versada.

Na verdade, a lei inconstitucional é considerada um ato nulo e, portanto, possui vício de origem insanável. Em sendo o vício reconhecido e declarado desde o surgimento da lei, não se pode admitir que ela tenha revogado uma lei válida.

A propósito, confira-se a decisão Plenária do Supremo Tribunal Federal, Relator Ministro Celso de Mello:

(...) A declaração de inconstitucionalidade "in abstracto", considerado o efeito repristinatório que lhe é inerente (RTJ 120/64 - RTJ 194/504-505 - ADI 2.867/ES, v.g.), importa em restauração das normas estatais revogadas pelo diploma objeto do processo de controle normativo abstrato. É que a lei declarada inconstitucional, por incidir em absoluta desvalia jurídica (RTJ 146/461-462), não pode gerar quaisquer efeitos no plano do direito, nem mesmo o de provocar a própria revogação dos diplomas normativos a ela anteriores. Lei inconstitucional, porque inválida (RTJ 102/671), sequer possui eficácia derogatória. A decisão do Supremo Tribunal Federal que declara, em sede de fiscalização abstrata, a inconstitucionalidade de determinado diploma normativo tem o condão de provocar a repristinação dos atos estatais anteriores que foram revogados pela lei proclamada inconstitucional. (...) (ADI 3.148, julgada em 13/12/2006)

Conclui-se, portanto, face aos efeitos repristinatórios gerados pela inconstitucionalidade declarada nos autos da ADI n. 0800913-33.2018.8.22.0000, que os Decretos Executivos de criação das 9(nove) Unidades de Conservação e regulamentação de outras 2(duas) Unidades preexistentes, foram restabelecidos e, portanto, voltaram a repercutir juridicamente, denotando a possibilidade de se conhecer da presente ADI, na íntegra, para exame dos vícios arguidos em relação à LCE 999/2018, que extinguiu novamente os referidos espaços. Em outras palavras, as 11(onze) Unidades de Conservação envolvidas nesta ADI estavam validamente criadas por atos legislativos próprios vigentes à época em que a Lei Complementar 999/2018 foi promulgada.

#### **Da Ausência de Prejudicialidade Processual Superveniente**

11. Por outro lado, afigura-se inviável aferir eventual prejudicialidade processual superveniente, mesmo parcial, decorrente da recriação de algumas Unidades de Conservação pela edição da recente LCE 1.089/2021.

A despeito da informação trazida pelo autor (IDs 12694809 e 12694849) de que referida norma recriou 5(cinco) Unidades de Conservação extintas pela LCE 999/2018 – Parque Estadual Ilha das Flores, Parque Estadual Abaitará, Reserva de Desenvolvimento Sustentável Bom Jardim, Reserva de Fauna Pau D'Óleo e Reserva de Desenvolvimento Sustentável Limoeiro –, sendo as quatro primeiras nas mesmas áreas onde estavam situadas antes da extinção e a última com alteração nos limites originais, é preciso não descuidar de que a lei impugnada, relativamente a todas as áreas de proteção abrangidas, tenham ou não sido recriadas pela norma posterior [LCE 1.089/2021, objeto da ADI 0804739-62.2021.8.22.0000], repercutiu seus jurídicos efeitos durante o período de vigência no ordenamento.

A propósito, decisão da Excelsa Corte:

No Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n. 394.010/RS, Relator o Ministro Carlos Velloso, reiterou-se a conclusão pela inconstitucionalidade [...] e assentou-se que: "No que toca aos efeitos da decisão, a regra é esta: declarada a inconstitucionalidade de determinada norma, dá-se o restabelecimento da norma anterior que fora

revogada pela norma declarada inconstitucional. É que a norma inconstitucional nasce morta. Assim ocorre, pelo menos no controle difuso. Já no controle concentrado os efeitos da decisão que decreta a inconstitucionalidade podem ser *ex tunc*, *ex nunc* e até pró-futuro" (RE 394.010, Relator o Ministro Carlos Velloso, Segunda Turma, DJ 28.10.2004). - grifei

Na espécie versada, aliás, a norma impugnada continuou repercutindo, uma vez que não foi revogada ou sequer derogada pela lei complementar posterior (Lei 1.089/2021), de forma que se encontra em plena vigência.

### **Da Posterior Recriação de Parte das Áreas Extintas pela LCE 999/2018**

12. Em acréscimo às informações trazidas pelo autor (ID 12694809), necessário consignar que tramitaram na Assembleia Legislativa do Estado dois Projetos de Leis Complementares (104/2021 e 105/2021) contendo alterações à recente LCE n. 1.089/2021, impugnada na ADI 0804739-62.2021.8.22.0000, a qual recriou 5(cinco) Unidades de Conservação que haviam sido extintas pela Lei Complementar n. 999/2018, sendo elas 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.

Referida ADI está sob a relatoria do Desembargador José Jorge Ribeiro da Luz, tendo a ALE-RO votado e aprovado os Projetos de Lei Complementares 104 e 105/2021 e sancionado as Leis Complementares Estaduais ns. 1.094/2021 e 1.095/2021, a saber:

- Lei Complementar n. 1.094, de 30 de julho de 2021 - revoga os artigos 3º e 4º da Lei Complementar n. 1.089, de 20 de maio de 2021, que "Altera os limites da Reserva Extrativista Jacy-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";

- Lei Complementar n. 1.095, de 30 de julho de 2021 - altera o ART. 10 E DÁ NOVA REDAÇÃO AO Anexo III e ao Adendo – Anexo IV da Lei Complementar n. 1.089, de 20 de maio de 2021, que "Altera os limites da Reserva Extrativista Jay-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".

Esse registro evidencia que a questão pertinente à criação e extinção das unidades de conservação abrangidas pela Lei Complementar 999/2018, objeto desta ADI, está longe de ser equacionada, denotando não haver um consenso entre os órgãos do Poder Público sobre a necessidade de manutenção das referidas áreas de proteção, nos limites estabelecidos, ou sua incorporação ao domínio privado.

### **Das Unidades de Conservação**

13. Seguindo nessas premissas iniciais, para melhor compreensão dos temas postos no presente feito traz-se o conceito apresentado por José Afonso da Silva acerca dos *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 "Comentário Contextual à Constituição". 2ª Edição, SP: Malheiros, p. 841)

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". (In obra citada, p. 842).

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).

14. 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).*

15. 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).

16. No caso em exame, tem-se que a LCE 999/2018 dispõe sobre a extinção de 4(quatro) unidades de conservação de proteção integral e 7(sete) unidades de conservação de uso sustentável, a saber:

#### 16.1. UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DE PROTEÇÃO INTEGRAL:

.*Estação Ecológica Soldado da Borracha*, localizada nos municípios de Porto Velho e Cujubim, criada pelo Decreto nº 22.690, de 20 de março de 2018;

.*Estação Ecológica Umirizal*, localizada no município de Porto Velho, criada pelo Decreto nº 22.682, de 20 de março de 2018;

.*Parque Estadual Abaitará*, localizada no município de Pimenta Bueno, criada pelo Decreto nº 22.684, de 20 de março de 2018;

.*Parque Estadual Ilha das Flores*, localizada no município de Alta Floresta D'Oeste, criada pelo Decreto nº 22.688, de 20 de março de 2018;

#### 16.2. UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DE USO SUSTENTÁVEL:

.*Reserva de Desenvolvimento Sustentável Serra Grande*, localizada no município de Costa Marques, criada pelo Decreto nº 22.687, de 20 de março de 2018;

.*Reserva de Desenvolvimento Sustentável Limoeiro*, localizada no município de São Francisco do Guaporé, criada pelo Decreto nº 22.686, de 20 de março de 2018;

.Área de Proteção Ambiental do Rio Pardo, localizada no município de Porto Velho, criada pelo Decreto nº 22.680, de 20 de março de 2018;

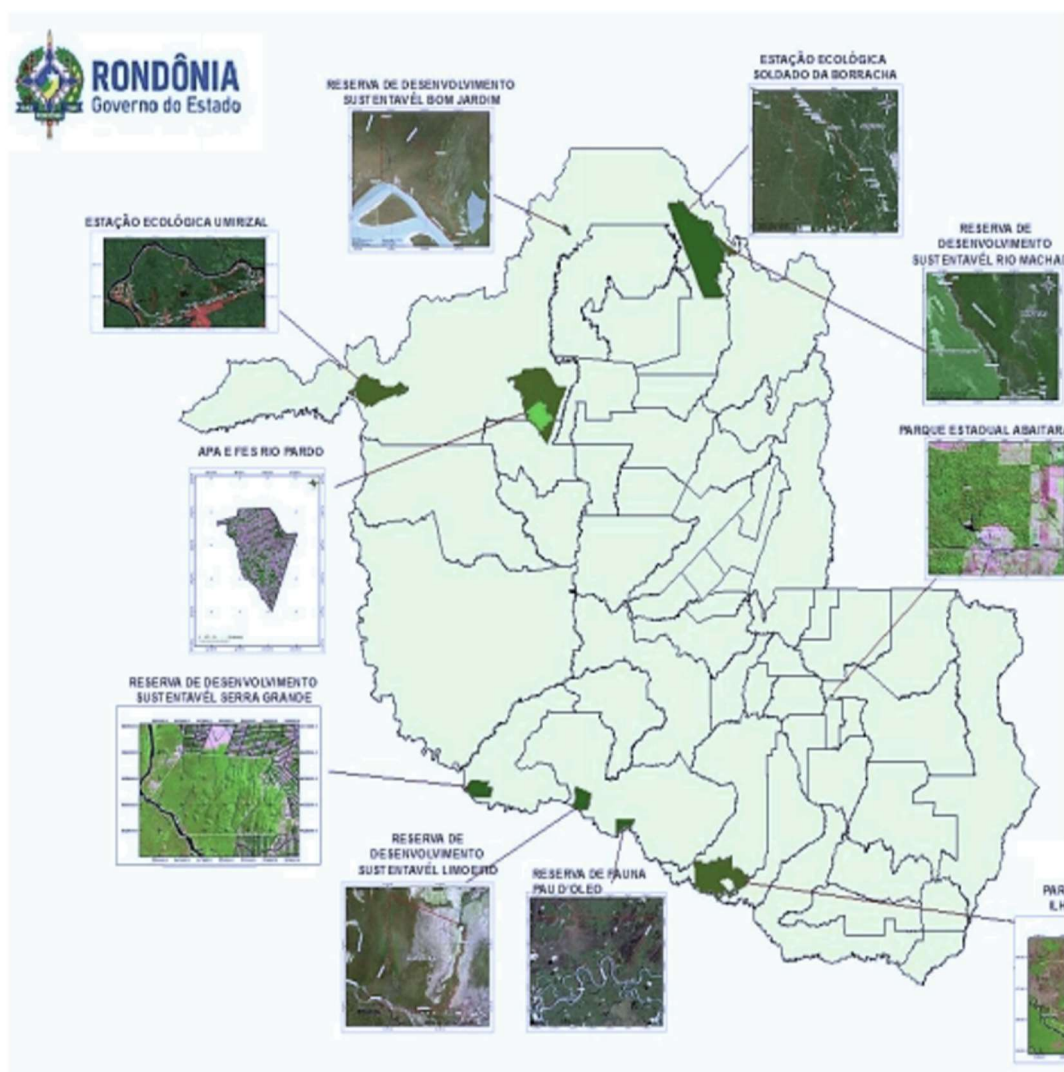
.Floresta Estadual do Rio Pardo, localizada no município de Porto Velho, criada pelo Decreto nº 22.681, de 20 de março de 2018;

.Reserva de Fauna Pau D'Óleo, localizada no município de São Francisco do Guaporé, criada pelo Decreto nº 22.683, de 20 de março de 2018;

.Reserva de Desenvolvimento Sustentável Rio Machado, localizada no município de Porto Velho, criada pelo Decreto nº 22.685, de 20 de março de 2018;

.Reserva de Desenvolvimento Sustentável Bom Jardim, localizada no município de Porto Velho, criada pelo Decreto nº 22.685, de 20 de março de 2018.

17. Para possibilitar a identificação, localização e contexto geográfico de cada unidade de conservação abrangida pela norma impugnada, considerando que os autos não trazem uma imagem que possibilite essa visualização, reproduz-se dos autos da ADI n. 0800913-33.2018.8.22.0000 o mapa contendo a distribuição dessas áreas (ID 3528346 – fl. 4), o que também foi colacionado no acórdão do julgado, conforme ID 12588310:



18. É importante trazer para os autos, também, os dados extraídos do *site* da EMBRAPA (<http://www.embrapa.br/car>), contendo informações relativas à atribuição de terras no Brasil e demais unidades da Federação, registrando que o Estado de Rondônia possui área total de **23.759.054 ha** e contém 116.187 imóveis cadastrados no SICAR (Sistema de Cadastro Ambiental Rural), os quais ocupam **12.785.642 ha**, área que representa 53,8% da superfície do Estado, conforme dados disponibilizados em maio de 2019.

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.

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 (*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](http://embrapa.br/territorial/busca) de publicações - ISSN 0103-7811, 134 - versão on-line). 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

Além desse estudo a Embrapa também divulgou os resultados do mapeamento da dimensão territorial das áreas dedicadas à vegetação nativa no Brasil e em cada Estado da Federação, apresentando, a partir dos dados do Boletim do CAR do Sistema Florestal Brasileiro, até janeiro de 2018, as seguintes conclusões (disponível em “[embrapa.br/car/resultados](http://embrapa.br/car/resultados)”):

[...] o estado possui 126.538 imóveis cadastrados no SICAR (145% do total esperado pelo Censo de 2006) que ocupam uma área de 11.819.798 ha (140% do total esperado pelo Censo de 2006). Esta área representa cerca de 49,64% do estado de Rondônia.

Dentre esses imóveis, foi realizada a análise espacial detalhada dos 106.069 disponíveis no SICAR.

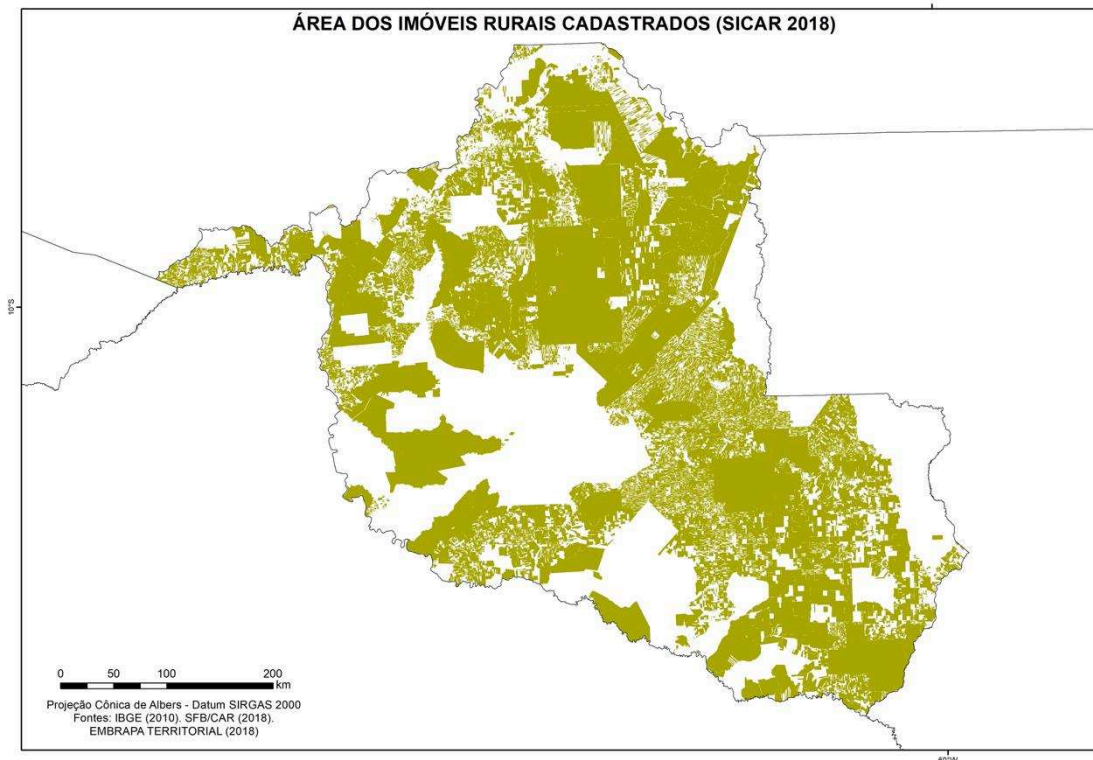
Esses imóveis possuem uma área total dedicada à preservação da vegetação nativa de 6.357.310 ha. Ou seja, **na média, os imóveis rurais de Rondônia destinam 48,58% de sua área para a preservação da vegetação nativa**.

Ou ainda **estas áreas destinadas à preservação da vegetação nativa representam 26,7% da área do Estado**.

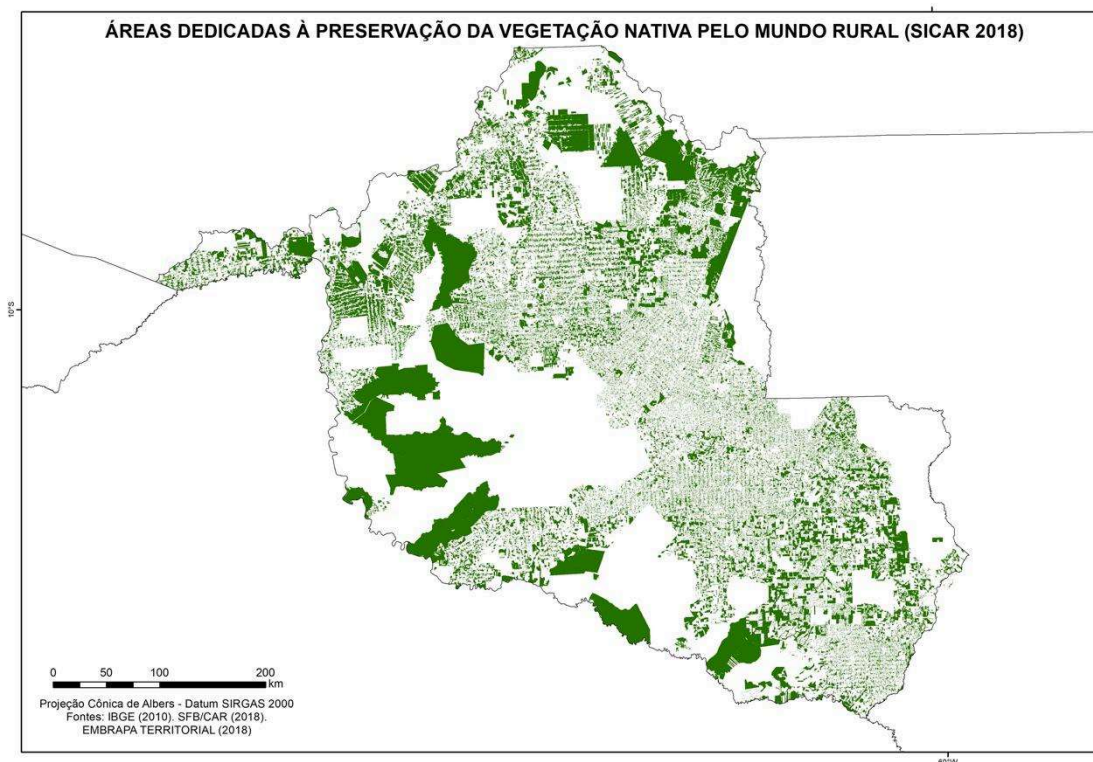
**A título de comparação, as áreas de vegetação protegidas em Unidades de Conservação (sem APA) e Terras Indígenas ocupam 37,31% do Estado (6.357.310 ha de áreas destinadas à preservação da vegetação nos imóveis rurais contra 8.864.187 ha de áreas protegidas em Unidades de Conservação sem APA e Terras Indígenas).** - destaquei

Na sequência, apresentou uma tabela com informações numéricas totalizadas sobre referidas áreas, representadas nas seguintes imagens:





(<https://www.cnpm.embrapa.br/projetos/car/2018/RO01.jpg>)



(<https://www.cnpm.embrapa.br/projetos/car/2018/RO03.jpg>)

Já o Ministério do Meio Ambiente, acerca das Unidades de Conservação existentes no país, mantém o Cadastro Nacional de Unidades de Conservação - CNUC (em "[mma.gov.br/areas-protegidas/cadastr](http://mma.gov.br/areas-protegidas/cadastr)"), disponibilizando um banco de dados oficiais do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, consolidado no Painel Unidades de Conservação, a partir do qual se observa que dentre os grupos de proteção integral e de uso sustentável o percentual da área dedicada à preservação da vegetação nativa dentro dos imóveis rurais no Estado de Rondônia é de 48,6%, ou ainda, estas áreas representam 26,7% da área do Estado, distribuídas na esfera estadual, federal e municipal.

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 extinção das Unidades de Conservação abrangidas pela LCE 999/2018, por si só, não representa desequilíbrio ao meio ambiente.

19. 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 *nostris* 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 obra citada, pp. 837/838).

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 ser extinta, desde que seja feita por lei, exatamente por exigir a conjugação de vontades do Poder Executivo e do Poder Legislativo mediante o 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)

**20.** 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**

**21.** 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 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. (Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática”, disponível em: e-publicacoes.uerj.br (Syn) thesis, v. 5, n. 1, p. 24).

Assim, a conclusão a 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.

### **Da Análise do Caso Concreto**

22. Pois bem, partindo das premissas fáticas e jurídicas aqui apresentadas, anoto que o exame do mérito desta ADI, na qual se pretende vê declarada a inconstitucionalidade da LCE 999/2018, ficará restrita aos dois aspectos suscitados pelo autor, restringindo-se o primeiro à parte formal, consistente em vício ao devido processo legislativo, que resultou na aprovação e promulgação com os aditivos parlamentares que resultaram no acréscimo do parágrafo único ao art. 1º do Projeto de Lei n. 242/2018, extinguindo, além da área constante originalmente da proposta, outras dez unidades de conservação, as quais não foram objeto de estudo de impacto ambiental e de consulta pública à população interessada. Já o segundo aspecto diz respeito aos vícios materiais consistentes em violação aos princípios do interesse público, da proteção da confiança, do devido processo legislativo, da proibição do retrocesso ambiental e da precaução.

A Constituição regula o modo como a lei e outros atos normativos, previstos no art. 59, devem ser criados, estabelecendo a competência para produzi-los e os requisitos procedimentais a serem observados.

Assim, 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 as regras e princípios constitucionais inerentes.

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).

Com base nesses conceitos, passa-se ao exame dos temas correlatos.

### **Da Inconstitucionalidade Formal por Vício no Processo Legislativo**

23. Alega o autor que o Projeto de Lei Complementar n. 242/2018 não foi precedido de estudo ambiental adequado aos fins de desafetação das diversas áreas abrangidas, ressaltando que a emenda parlamentar que incluiu o parágrafo único ao artigo 1º, para extinguir outras dez unidades de conservação além da originalmente prevista no Projeto, ocorreu sem que fossem produzidos os relatórios ambientais, violando o disposto no art. 219, VI, da Constituição do Estado de Rondônia, necessário para “definir prioridades e alternativas na execução de projetos que possam causar danos ao meio ambiente” (sic).

24. Registre-se inicialmente que o projeto de lei em questão, de iniciativa do Chefe do Executivo, foi encaminhado à deliberação da ALE-RO no dia 24/9/2018, conforme Mensagem n. 213 (ID 5668968 – pp. 5/7), sendo aprovado com emenda parlamentar, de autoria coletiva, na 46ª Sessão Ordinária de 25/9/2018, e em segunda votação na 50ª Sessão Extraordinária, ocorrida na mesma data, portanto, com dispensa do interstício regimental previsto nos arts. 197 e 199 do Regimento Interno da ALE-RO (IDs 5668982 e 5668983), sendo em seguida encaminhado o Autógrafo da Lei Complementar ao Governador do Estado, tendo este apresentado veto parcial à proposição, no tocante ao texto da Emenda acrescida pela Casa de Leis (ID 5668984).

**25.** De acordo com o veto – Mensagem n. 224, de 15/10/2018 (ID 5668984, pp. 2/6) – ressaltou o Governador do Estado que as unidades de conservação acrescentadas à norma, quando criadas, obedeceram à legislação vigente, destacando que “*os estudos para as devidas criações atenderam ao recomendado pela legislação, deixando nítida a relevância dos ecossistemas a serem preservados em cada Unidade de Conservação, seja de Proteção Integral ou de Uso Sustentável*” (sic).

Prossegue mencionando que a propositura visava extinguir como área de proteção ambiental a Estação Ecológica Soldado da Borracha, localizada nos municípios de Porto Velho e Cujubim, criada pelo Decreto n. 22.690, de 20/3/2018, tendo a emenda acrescentada pela Casa de Leis versado a respeito da extinção de Unidades de Conservações que, quando criadas obedeceram à legislação vigente, no tocante ao trabalho realizado para dar suporte à proposta de criação dentro de cada categoria sugerida.

Além disso, aferiu que a proposição parlamentar colidia com os termos da Medida Cautelar deferida nos autos da ADI n. 0800913-33.2018.8.22.0000, porque extinguiu outras 10 (dez) áreas de proteção ambiental sem que houvesse previamente um estudo sobre os efeitos desse ato no meio ambiente, nem mesmo a demonstração de que havia outras reservas estaduais que possibilitassem a manutenção de um meio ambiente equilibrado.

**26.** Ocorre que na 50ª Sessão Ordinária, realizada no dia 30/10/2018, a ALE-RO rejeitou o Veto Parcial ao Projeto e encaminhou o texto para promulgação do Governador, nos termos do § 5º do art. 42 da Constituição Estadual (ID 5668985). E, esgotado o prazo sem deliberação, foi a LCE 999/2018 promulgada pelo Presidente da ALE-RO, publicada em 5/11/2018 (ID 5668986), evidenciando, a despeito da tramitação célere, que esta se deu segundo os prazos/trâmites regimentais pertinentes, atendidos ainda os termos da legislação incidente na espécie.

Sob esse aspecto, portanto, descabida a alusão ao vício formal por descumprimento ao devido processo legislativo, uma vez que foram cumpridas as regras referentes a proposição (iniciativa, emenda, votação, sanção, veto), promulgação e publicação da lei complementar em questão, assim como as relativas à competência, já que a Constituição Federal, pelo art. 24, VI, atribuiu aos Estados o poder de legislar concorrentemente com a União e Distrito Federal sobre o meio ambiente, tendo a Constituição do Estado, em harmonia com a Carta da República, pelo art. 39, *caput*, conferido a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa e ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa para propor leis ordinárias e complementares, denotando, no caso, tratar-se de normativa adequada para dispor sobre a matéria.

**27.** Do ponto de vista procedimental, descabe falar-se em abuso ao poder de legislar, pois este se caracteriza quando a autoridade, embora competente para praticar o ato, ultrapassa os limites de suas atribuições ou se desvia da finalidade administrativa, o que não ocorreu no caso.

Da mesma forma não prospera a arguição de ocorrência de improbidade legislativa, isso considerando o atendimento ao poder regulamentar de que se reveste a Administração Pública Estadual, que no exercício de sua competência concorrente para legislar sobre o meio ambiente, tem a prerrogativa de editar atos para complementar as leis gerais da União, tal qual verificado na espécie versada, sem contar que a improbidade supõe a prática de ato de administração, o que é distinto da função legislativa. A respeito, decisão do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul:

A improbidade administrativa, escusada a obviedade até porque de sua própria denominação, supõe a prática de ato de administração, seja unilateral, como expressão de vontade da Administração Pública, ato administrativo típico, seja bilateral, v.g. contratos administrativos. Diz-se, com isso, o Poder Legislativo quando elabora leis, o que é de sua peculiar finalidade, não administra. Daí porque a elaboração legislativa não se submete à Lei de Improbidade. E mesmo que identificado abuso do poder político de legislar, o caminho apropriado é a ação direta de inconstitucionalidade. (AC 70042654467, 21ª CCível, Rel. Des. Genaro José Baroni Borges, j. 25/4/2012)

Portanto, também por esse aspecto não vejo afronta ao processo legislativo.

**Da Inconstitucionalidade Formal por Ausência de Estudos Técnicos e Consulta**

**Pública**

**28.** No tocante à realização de prévia consulta pública e estudo de impacto ambiental, é preciso considerar que a Lei Complementar Estadual n. 999/2018 contém duas situações distintas, uma vez que o Projeto de Lei Complementar que a subsidiou tratou apenas da extinção da *Estação Ecológica Soldado da Borracha*, conforme disposto no *caput* do art. 1º, ocorrendo o acréscimo das demais áreas por força de Emenda Parlamentar, conforme o parágrafo único do dispositivo, a exigir que o exame do vício formal suscitado se faça segundo as diferentes situações apresentadas, lembrando que ambas hipóteses, por importarem em extinção das Unidades de Conservação abrangidas, exigem a elaboração de estudo técnico.

A respeito, estabeleceu o art. 22, § 2º, da Lei 9.985/2000 a necessidade de que a criação dos diversos tipos de unidades de conservação seja precedida de “estudos técnicos”, podendo comportar ou não “consulta pública”, já que não é obrigatória para a criação de Estação Ecológica e de Reserva Biológica, conforme parágrafo 4º do dispositivo.

No caso, ainda, embora não se trate de implantação de projeto com potencial risco de degradação ambiental, mas sim, de norma que extingue Unidades de Conservação, infere-se que a esta atendeu ao previsto no art. 22, § 7º da Lei n. 9.985/2000, que estabelece que “a desafetação ou redução dos limites de uma unidade de conservação só pode ser feita mediante lei específica”, exatamente como ocorrido na espécie versada.

Acerca dos espaços territoriais e seus componentes a serem protegidos, conferiu a Constituição Federal ao Poder Público, dentre outras atribuições, a de definir referidas áreas, permitindo que a alteração e supressão dessas áreas protegidas somente ocorram mediante lei (CF, art. 225, § 1º, III), regra esta que foi corroborada pela Lei Ordinária n. 9.985/2000, que no § 7º do art. 22 estabeleceu que a desafetação ou redução dos limites de uma unidade de conservação só pode ser feita mediante lei.

Levando-se em conta o disposto no § 6º do mesmo dispositivo, que dispensa a exigência de lei para ampliar os limites de uma área protegida, é possível concluir que o fato de a extinção ou redução exigirem a edição de lei em sentido formal para serem efetivadas, evidencia que o legislador constituinte procurou recrudescer as regras relativas às alterações que importem diminuição da proteção ambiental. O comum seria que aquilo que se cria por decreto também pudesse ser extinto por decreto. Porém, ao exigir lei em sentido formal, o Constituinte deixou claro que há necessidade da conjugação de vontades dos representantes do povo eleitos para exercer o Poder Legislativo, não sendo suficiente a vontade política do representante do Poder Executivo.

Assim, se a participação comunitária e a confecção de análises técnicas são imprescindíveis para a criação ou ampliação de uma unidade de conservação, maior razão haverá para exigi-las quando se tratar de redução ou desafetação da referida área, isso considerando que o ato altera o regime jurídico desse bem público, que passa a ser dominial - privado -, daí a necessidade de lei formal, precedido de amplo debate parlamentar e participação da sociedade.

**29.** Não desconheço que na Suprema Corte, no julgamento monocrático do Agravo Regimental em Recurso Extraordinário n. 519.778/RN, o 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.

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

**30.** 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.

**31.** 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.

Considerando que a extinção ou a redução de seus limites impactam diretamente a gestão e a revisão das unidades de conservação, pode-se compreender que a participação pública é igualmente necessária para tais fins.

### **Da Situação Específica das Unidades de Conservação Debatidas**

#### **Da Estação Ecológica Soldado da Borracha**

**32.** Em primeiro lugar, deve-se destacar que os atos de criação, implantação e extinção de uma unidade de conservação constituem momentos distintos, denotando que a *Estação Ecológica Soldado da Borracha* foi criada pelo Decreto 22.690, de 20/3/2018, do então Governador do Estado Confúcio Aires Moura, lembrando que sequer chegou a ser implantada ou efetivamente estabelecida.

Já a iniciativa da lei que suprimiu ou extinguiu referida unidade, também do Poder Executivo, foi do então Governador Daniel Pereira, que em 24/9/2018 encaminhou para a ALE/RO o Projeto de Lei Complementar n. 242/2018, sendo aprovado pela ALE/RO em 25/9/2018.

Referida *Estação Ecológica* pertence ao grupo de Unidades de Proteção Integral, sendo que, contrariamente ao sustentado nas informações do atual Governador, Marcos José Rocha dos Santos (ID 6265895), e pelo Procurador-Geral do Estado (ID 6288787), foram cumpridas as exigências do prévio estudo técnico e da consulta à população interessada, embora não obrigatória, conforme demonstrado pelos IDs 5668969 a 5668978.

**33.** Segundo se observa, referido estudo foi realizado pela Coordenadoria de Unidades de Conservação – CUC, da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Ambiental – SEDAM entre os anos de 2016 e 2018, denotando que a lei que instituiu referida área de proteção, em sua etapa de regularização fundiária, baseou-se em “*estudo técnico descritivo, realizado a partir de informações de campo, informações extraídas do zoneamento socioeconômico do Estado e relatos de moradores da região*”, corroborado pelo Parecer n. 62/CUC/SEDAM (ID 5668979/5668981).

Consta às fls. 7/9 do estudo constante do ID 5668969, que este foi realizado especificamente para definir o espaço territorial necessário à criação da *Unidade de Conservação ESEC Soldado da Borracha*, apresentando os critérios pertinentes à localização, dimensão e limites adequados para a unidade.

No referido estudo foi apresentado o diagnóstico para subsidiar a implantação da unidade, conforme disposto na Lei 9.985/2000 e no Decreto n. 4.340, de 22 de agosto de 2002, de regulamentação, cujos arts. 2º a 5º estabelecem que:

Art. 2º O ato de criação de uma unidade de conservação deve indicar:

I - a denominação, a categoria de manejo, os objetivos, os limites, a área da unidade e o órgão responsável por sua administração;

II - a população tradicional beneficiária, no caso das Reservas Extrativistas e das Reservas de Desenvolvimento Sustentável;

III - a população tradicional residente, quando couber, no caso das Florestas Nacionais, Florestas Estaduais ou Florestas Municipais; e

IV - as atividades econômicas, de segurança e de defesa nacional envolvidas.

Art. 3º A denominação de cada unidade de conservação deverá basear-se, preferencialmente, na sua característica natural mais significativa, ou na sua denominação mais antiga, dando-se prioridade, neste último caso, às designações indígenas ancestrais.

Art. 4º Compete ao órgão executor proponente de nova unidade de conservação elaborar os estudos técnicos preliminares e realizar, quando for o caso, a consulta pública e os demais procedimentos administrativos necessários à criação da unidade.

Art. 5º A consulta pública para a criação de unidade de conservação tem a finalidade de subsidiar a definição da localização, da dimensão e dos limites mais adequados para a unidade.

Conquanto seguindo os requisitos previstos nos dispositivos legais citados, a conclusão apresentada pelo estudo foi no sentido de que o Estado não teria recursos financeiros para a implantação da unidade, registrando que não haveria como realizar o pagamento das indenizações aos proprietários dos lotes abrangidos e, com isso, sequer dar início à regularização fundiária da referida área de proteção.

Denota-se que a mesma conclusão foi apresentada pelo Coordenador de Unidades de Conservação, Jorge Lourenço da Silva, no Parecer n. 62/CUC/SEDAM (IDs 5668979/5668981) e documentos a ele anexados, evidenciando que já àquele momento se tinha informações sobre a inviabilidade de implantação da unidade.

**34.** Importante observar, ainda, que os dados técnicos que levaram à indicação da extinção da Unidade foram subsidiados pelo relatório de análise do custo de obtenção de imóveis rurais do INCRA, além de demonstrativos da evolução orçamentária e financeira fornecidos pela Secretaria de Estado de Finanças, dos anos de 2016, 2017 e 2018 (IDs 5668972/5668977), demonstrando que o estudo de impactos levado a efeito na área não se apresenta lacunoso ou precário de informações como afirmado pelo autor, eis que contém elementos suficientes para embasar o Projeto de Lei Complementar que resultou na promulgação da LCE 999/2018, atendendo-se, pois, a esse requisito de validade.

**35.** Extrai-se do estudo que subsidiou a extinção da Unidade Soldado da Borracha, que a área pertence à jurisdição de dois municípios, Porto Velho e Cujubim, mas sua geopolítica é mais próxima do distrito de Calama, situado à margem direita do Rio Madeira, distante cerca de uma hora de barco de Porto Velho.

Revela que a área possui uma grande quantidade de Manejos Florestais, a maioria em pousio, havendo uma abundância notável de essências florestais, apresentando em seu contexto vegetal árvores que não tem o corte permitido (sem diâmetro adequado para o corte, ou essências proibidas de corte ou ainda árvores porta sementes ou em Áreas de Preservação Permanente – APP, evidenciando uma floresta primária robusta e rica (exceto pelas áreas onde vem ocorrendo o corte ilegal de árvores, havendo furto de madeiras cujo corte não está autorizado pelo Manejo Florestal).

Pelos aspectos culturais, destacou o Relatório que a comunidade do distrito extrai madeiras nobres (jatobá, ipê, cambará, itaúba, faveira, santa cruz, garapeira) na região, para utilização em residências, cercas, mobiliários e para fins medicinais, também utilizando o açaí extraído da floresta para subsistência. Além disso, é comum aos moradores do distrito se utilizarem da caça de animais de pequeno porte, como paca, cotia, cateto e algumas espécies de quelônios para subsistência.

Para o levantamento socioeconômico foram realizadas entrevistas com os moradores da área, fazendo uso de um questionário pré-elaborado contendo questões acerca da ocupação da área, seu histórico, necessidades das pessoas, grupo social ali encontrados e entrevistados, destacando que o questionário continha perguntas abertas que ajudaram o mapeamento das condições atuais das pessoas encontradas no local. E, a partir desses dados foi traçado o perfil aproximado dos participantes, considerando o tempo que as pessoas estão na área em estudo, a forma como foram ocupando o espaço territorial, instalando benfeitorias para sua sobrevivência, serviços sociais que dispõem, ou não, e suas perspectivas de vida no presente e futuro. Além da entrevista de cerca de 50 pessoas, foram ainda realizadas visitas técnicas a instituições locais, que puderam ajudar a compreender fatos acontecidos na área nos anos que precederam ao estudo.

Quanto aos aspectos do meio socioeconômico, revela o estudo que “os entrevistados disseram que no mês de outubro (2017) seria criada uma associação de moradores e que haveria uma reunião à parte com a presença de autoridades e políticos, destacando que na região da Linha 29 está surgindo de forma rápida uma “agrovila”, com a presença de uma igreja evangélica, um boteco e algumas casas, havendo no entorno, também, duas unidades de conservação de categoria de uso sustentável, sendo uma FLONA e uma RESEX, existindo “aproximadamente 150 (cento e cinquenta) famílias presentes a norte e a sul da área proposta para a criação da ESEC Soldado da Borracha, contando a partir da primeira ponte do Rio Curica [...] até a margem do Rio Machado, onde se encontra um restaurante flutuante. Alguns moradores informaram que às margens do Rio Preto há cerca de 40(quarenta) famílias”.

Segue revelando que parte das pessoas entrevistadas são oriundas de outros municípios, mas “há diversos moradores herdeiros das terras integrantes da Gleba Jacundá, que foram divididas entre as famílias do Soldado da Borracha (INCRA)”, verificando-se nesses lotes, que possuem cerca de 100 hectares cada, que há áreas produtivas com cultivo de roça e pasto, sendo que nenhum dos entrevistados informou ter feito o CAR (Cadastro Ambiental Rural) de sua propriedade.

O estudo ainda destacou as principais atividades econômicas (4.4.2), os vetores de pressão (4.4.3), a relevância da área para a conservação da biodiversidade (5) e concluiu pela apresentação da proposta de criação dessa unidade de conservação (6), com indicação dos conflitos (6.1) e da importância ecológica para a implantação (6.2), seguindo-se à Justificativa Técnica (7) e à situação fundiária da Estação (8), apresentada a Metodologia de Avaliação (8.1), considerando a terra nua (8.1.1) e os imóveis que possuem Planos de Manejo Florestal implementados (8.1.2), além das considerações e **recomendações (9), sendo estas conclusivas pela inviabilidade de reunir o montante de recursos necessários à regularização fundiária, no tocante aos títulos que existem na área da Estação Ecológica.**

Segundo o item 7 do estudo, referente a justificativa técnica, restou aferido que “a **implantação da Unidade terá como critério inicial o desembaraço da situação fundiária das terras que irão compor a ESEC Soldado da Borracha**”, com destaque à “**situação de indenização das terras tituladas da área**”, registrando que existem “**727 títulos emitidos pelo INCRA**”, todos cadastrados no SIGLO – Sistema de Gerenciamento de Lotes, denotando, na atualidade, tem “**100% de sua área em terras com títulos particulares**” (ID 5668971 – fls. 5/6).

Ainda foi descrito que os recursos necessários para realizar esta etapa de regularização fundiária seriam alocados pela SEDAM, todavia, concluindo não ser possível reunir o montante do custo estimado para as indenizações.

Pela pertinência, transcreve-se o seguinte trecho do estudo de impacto ambiental realizado, na parte que contém a justificativa da ausência de condições financeiras para a implantação desta unidade [ID 5668972 – fls. 3/8]:

[...] a secretaria não possui condições financeiras para a implantação desta unidade. O único motivo que se coloca contra a efetivação da ESEC Soldado da Borracha é o valor financeiro para o pagamento das indenizações e desta forma iniciar a regularização fundiária da Unidade.

Equipe da Coordenadoria de Unidades de Conservação/SEDAM conclui que neste momento a situação financeira desta secretaria e consequentemente do Estado não permite a implantação da Estação Ecológica Soldado da Borracha (criada pelo decreto n. 22.690 de 20/3/2018), posicionando-se pela suspensão do decreto supracitado até que o Estado reúna condições financeiras necessárias para dar continuidade a criação da unidade. Porém, medidas urgentes devem ser adotadas para garantir a manutenção dos ecossistemas relevantes que existem na área indicada pelos estudos prévios de criação da unidade e que estão no relatório da proposta de criação.

Negritei.

Como se observa, no tocante à Estação Ecológica “Soldado da Borracha”, os estudos técnicos bem atenderam às prescrições legais e regulamentares, apresentando o necessário diagnóstico para subsidiar a criação desta Unidade de Conservação, cumprindo a finalidade estabelecida pelo Decreto

n. 4.340, de 22/8/2002, que regulamentou os artigos da Lei n. 9.985/2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da natureza – SNUC, assim como para justificar a desafetação desta Unidade, tendo em vista a inviabilidade financeira para implementação da etapa pertinente às indenizações aos proprietários, isso considerando tratar-se de Unidade de Proteção Integral.

**36.** Ressalte-se, ainda em relação à *Soldado da Borracha*, que durante o processo legislativo também se concretizou o necessário debate parlamentar, conforme revelam as cópias das Atas das 46ª e 50ª Sessões Ordinárias da 4ª Sessão da 9ª Legislatura da ALE-RO (IDs 6083503 e 6083502), isso apesar de o debate passar a incluir as demais unidades acrescentadas pela emenda parlamentar, as quais não foram precedidas do necessário estudo de impacto ambiental. Denota-se da primeira ata reportada, que houve parecer favorável das Comissões pertinentes, emitido pelo Deputado Léo Moraes, à aprovação da Emenda Coletiva, ocorrendo a última após parecer do Deputado Jesuíno Boabaid, pela rejeição ao veto governamental.

**37.** Sobre a extinção, aliás, ao emitir a Mensagem n. 213, de 24/9/2018 (ID 5668968), destacou o então Governador do Estado Daniel Pereira, que o Projeto de Lei Complementar que extingue a Estação Soldado da Borracha decorre do atendimento ao disposto na EC 126/2018 [então vigente, mas declarada inconstitucional quando do julgamento da ADI 0800913-33.2018.8.22.0000], defendendo que a implantação, alteração ou extinção das unidades de conservação e preservação da natureza de que cuidam o inciso II, seriam necessariamente criadas, alteradas ou extintas por lei complementar própria.

Esclareceu, ainda, que após estudos constatou-se que na referida Estação constavam 727 títulos emitidos pelo INCRA, todos cadastrados no Sistema de Gerenciamento de Lotes – SIGLO, sendo a Unidade criada totalmente sobre as terras da Gleba Soldado da Borracha, que possui 100% (cem por cento) de sua área com títulos particulares, havendo dentre as propriedades 379 com Plano de Manejo Florestal Sustentável, seguindo aos já explorados, que estavam em período de pousio, sob responsabilidade de manutenção da Floresta Manejada por parte dos detentores.

Denota-se, portanto, relativamente à *Estação Ecológica Soldado da Borracha*, que a LCE 999/2018 foi precedida dos competentes estudos técnicos e consultas populares, tanto para a criação quanto para a extinção.

Tem-se, assim, que todo o procedimento legal e necessário para a extinção da unidade de conservação *Estação Ecológica Soldado da Borracha* foi feito a tempo e modo devidos, conjugando-se as vontades dos representantes do Poder Executivo Estadual e dos representantes do povo, na Assembleia Legislativa do Estado, inexistindo inconstitucionalidade nesse ponto.

#### **Das Demais Unidades de Conservação Extintas pela LCE 999/2018**

**38.** Como antes ressaltado, o Projeto de Lei Complementar n. 242/2018, de autoria do Executivo Estadual, foi iniciado para extinguir apenas a Estação Ecológica Soldado da Borracha, mas, após emenda [coletiva] do Poder Legislativo e veto parcial do Governador, terminou dando ensejo à promulgação da LCE 999/2018 pelo Presidente da ALE-RO, que aplicou a extinção referida no *caput* do artigo 1º do Projeto inaugural a outras 10(dez) unidades de conservação, a teor do parágrafo único acrescido ao dispositivo, *verbis*:

Parágrafo único. A extinção a que se refere o disposto no *caput* deste artigo se aplica às seguintes unidades de conservação:

I – Reserva de Desenvolvimento Sustentável Serra Grande, localizada no município de Costa Marques, criada pelo Decreto nº 22.687, de 20 de março de 2018;

II – Reserva de Desenvolvimento Sustentável Limoeiro, localizada no município de São Francisco do Guaporé, criada pelo Decreto nº 22.686, de 20 de março de 2018;

III – Área de Proteção Ambiental do Rio Pardo, localizada no município de Porto Velho, criada pelo Decreto nº 22.680, de 20 de março de 2018;

IV – Floresta Estadual do Rio Pardo, localizada no município de Porto Velho, criada pelo Decreto nº 22.681, de 20 de março de 2018;

V – Estação Ecológica Umirizal, localizada no município de Porto Velho, criada pelo Decreto nº 22.682, de 20 de março de 2018;

VI – Reserva de Fauna Pau D'Óleo, localizada no município de São Francisco do Guaporé, criada pelo Decreto nº 22.683, de 20 de março de 2018;

VII – Parque Estadual Abaitará, localizada no município de Pimenta Bueno, criada pelo Decreto nº 22.684, de 20 de março de 2018;

VIII – Parque Estadual Ilha das Flores, localizada no município de Alta Floresta D'Oeste, criada pelo Decreto nº 22.688, de 20 de março de 2018;

IX – Reserva de Desenvolvimento Sustentável Rio Machado, localizada no município de Porto Velho, criada pelo Decreto nº 22.685, de 20 de março de 2018;

X – Reserva de Desenvolvimento Sustentável Bom Jardim, localizada no município de Porto Velho, criada pelo Decreto nº 22.685, de 20 de março de 2018.

Diferentemente do verificado em relação à proposta inicial, a extinção das unidades de conservação acrescentadas pelos incisos I à X ao parágrafo único do art. 1º, ocorreu sem a realização de análises socioeconômicas e ambientais, tratando-se de requisito imprescindível para a criação ou modificação de qualquer categoria de Unidade de Conservação, justamente pelo fato de que referidos atos alteram a disciplina legal então vigente e a dinâmica dos locais envolvidos, tanto o aspecto ecossistêmico e ecológico, quanto socioeconômico.

**39.** A exigência ainda se justifica por constituírem os estudos técnicos e a consulta popular importantes instrumentos de apoio a decisões políticas, eis que possuem o escopo de subsidiá-las com a correta identificação, localização e característica natural mais significativa da área, a fundamentar inclusive a denominação da Unidade, sendo determinante para a definição da categoria de manejo a ser proposta e delimitação da área.

**40.** A elaboração de estudos técnicos como condição de validade para a criação e extinção de unidades de conservação tem sido amplamente reconhecida pela jurisprudência, conforme demonstra o precedente:

TRF-1: No processo de criação de unidades de conservação da natureza, à vista do disposto no artigo 22, §§ 2º e 3º, da Lei n. 9.985/2000 e nos artigos 4º e 5º do Decreto 4.340/2001, a consulta pública à população interessada deve ser precedida dos estudos técnicos que comprovem a viabilidade dela (unidade de conservação). 2. Por sua vez, a consulta técnica, além de observar os preceitos legais e regulamentares (Lei 9.985/2000, artigos 5º, III, e 22, §§ 2º e 3º; Decreto 4.340/2002, artigos 4º e 5º), deve ser procedida com obediência ao disposto no Guia de Consultas Públicas para unidades de Conservação, de forma a permitir a mais ampla divulgação, em observância ao princípio democrático. [...] (AG 15900 BA 2006.01.00.015900-0, Relª Desembargadora Federal Maria Isabel Galloti Rodrigues, j. 24/11/2006, Sexta Turma, data de publicação: 29/01/2007, DJ p.53)

TJSC: A teor da Lei 9.985/00 e do Decreto 4.340/02, a criação de uma unidade de conservação pode se dar por simples ato do Poder Público, devendo, todavia, ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública, cujos objetivos são subsidiar a definição da localização, da dimensão e dos limites mais adequados para a unidade. Dita cautela se justifica para evitar que o administrador, dentro da sua vontade pessoal discricionária, muitas vezes equivocada ou mesmo arbitrária, crie áreas de conservação ambiental em localização tecnicamente desaconselhável ou inútil, contrária aos interesses da população que venha por ela a ser afetada". (Apelação Cível em Mandado de Segurança n. 2005.035384-1, DJe 25.05.2006)

Reitere-se que a exigência desses requisitos, pela regra da simetria, também deve ser aplicada em caso de extinção de uma área de proteção.

No caso das Unidades de Conservação acrescentadas pelo parágrafo único do art. 1º da LCE 999/2018, ao contrário do que se verificou em relação ao *caput*, que extinguiu a *Estação Ecológica Soldado da Borracha*, é preciso repisar que não houve estudos socioeconômicos das áreas inseridas nos

incisos I a X, tampouco sendo realizadas audiências públicas para discutir o assunto, não havendo notícia acerca do amplo debate no interior da Assembleia Legislativa, isso considerando que a emenda parlamentar foi apresentada e aprovada na mesma data.

Ainda que a exígua tramitação não tenha importado em vício ao processo legislativo, uma vez que dispensado o interstício previsto nos arts. 197 e 199 do Regimento Interno da ALE-RO, essa circunstância demonstra que não se cumpriu em relação à extinção desses espaços, o critério pertinente à ampla discussão da questão pela Casa Legislativa.

Sem contar que a Lei Complementar 999/2018 foi aprovada a despeito do conteúdo da Mensagem n. 224, de 15/10/2018, pelo então Governador do Estado Daniel Pereira (ID 5668984, fls. 2/6), que informou sobre a decisão desta Corte deferindo o pedido de liminar nos autos da ADI n. 0800913-33.2018.8.22.0000, para suspender 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, editados pela Assembleia Legislativa e que, por seu turno, haviam sustado os efeitos de decretos executivos que dispunham sobre a criação de 9 Unidades de Conservação e regulamentação de outras 2 Unidades preexistentes, tratando-se, portanto, das mesmas áreas de proteção ambiental.

Essa circunstância ainda evidencia que a própria Assembleia Legislativa tem conhecimento e plena consciência desses erros, uma vez que já editou nova Lei Complementar recriando a quase totalidade dessas Unidades de Conservação [LCE 1.089/2021], contra a qual o Ministério Público já propôs nova ação direta de inconstitucionalidade (Autos n. 0804739-62.2021.8.22.0000), em que figura como relator o desembargador José Jorge Ribeiro da Luz.

Sendo assim, considerando que o estudo prévio e a consulta pública à população interessada são exigências da Carta Rondoniense (art. 219, inc.VI), infere-se que a ausência resulta em inconstitucionalidade formal do parágrafo único do art. 1º da LCE 999/2018, por desatendimento a esse requisito de validade da norma.

#### **Da Inconstitucionalidade Material**

Sob o aspecto material, sustenta o autor que a Lei Complementar Estadual 999/2018 padece de inconstitucionalidade por violação a diversos princípios norteadores da proteção ao meio ambiente, em especial o do *interesse coletivo e proteção da confiança*, uma vez que buscou atender aos anseios de um grupo determinado de pessoas em detrimento de toda a coletividade; da *proibição do retrocesso socioambiental* e do *devido processo legislativo*, por haver desafetado 11(onze) unidades de conservação ambiental sem demonstração do benefício social da medida; e o *princípio da precaução*, que objetiva resguardar o uso responsável do meio ambiente até que se verifique eventuais consequências.

#### **Princípio do Interesse Público**

**41.** O fundamento da inconstitucionalidade por violação ao interesse público está em sua supremacia sobre o interesse particular, que é inerente a qualquer sociedade, sendo a própria condição de sua existência.

Para Hely Lopes Meireles a observância desse princípio manifesta-se na “*posição de superioridade do Poder Público nas relações jurídicas mantidas com os particulares, superioridade essa justificada pela prevalência dos interesses coletivos sobre os interesses individuais*”. (In “Direito Administrativo Brasileiro”, São Paulo: Malheiros, 2000, p. 95)

Assim, prevalece o interesse público quando conflitante com o interesse particular, de forma que os direitos individuais devem ceder diante dos interesses difusos da coletividade, salvo quando presentes dois ou mais interesses juridicamente relevantes, como no caso concreto, em que devem ser valorados não apenas a proteção ao meio ambiente equilibrado, como também os direitos sociais e econômicos de inúmeras famílias que ocupam legitimamente as áreas de proteção abrangidas pela norma impugnada, devendo-se recorrer à ponderação desses interesses.

Sustenta o Ministério Público, em sua inicial, que a norma que extinguiu as Unidades de Conservação conferiu primazia ao interesse [particular] de um grupo determinado de pessoas e frustrou a expectativa de toda a coletividade.

No entanto, não há prova dessa alegação, tratando-se de alusão vaga e genérica acerca de eventual favorecimento a um grupo não especificado de pessoas, sem indicação concreta da classe supostamente beneficiada com a extinção das Unidades de Conservação ora em exame.

De considerar-se, ademais, que a norma foi aprovada pela maioria dos Deputados Estaduais que estavam no exercício do seu mandato, lembrando que fazer essas escolhas faz parte do *mumus* público que exercem.

**Ainda sobre a questão, infere-se que o autor não apontou em sua inicial os danos advindos da modificação do regime de ocupação das áreas abrangidas, repisando, especificamente em relação à *Estação Ecológica Soldado da Borracha*, que a Unidade sequer foi implantada, como demonstrado pelo estudo prévio do órgão ambiental, do qual se extrai a importante informação de que existem na referida área mais de 700 (setecentas) famílias, todas com títulos concedidos pelo INCRA e cadastro no SIGLO, evidenciando que há o direito [individual] dessas pessoas a ser preservado, pois, além da cultura de subsistência e atividades agropecuárias desenvolvidas, também existe “uma área de manejo florestal sustentável já explorada e concluída”, conforme revelado pelo estudo técnico (ID 5668970).**

42. É certo que a incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses privados e/ou empresariais, em detrimento de toda a coletividade, todavia, não se têm como aferir a alegada contrariedade da lei ao interesse público, visto que suscitada de forma abstrata, sem apontar a existência do dano possível ou irreversível.

Como decorrência, afigura-se igualmente indevida a argumentação de que a norma impugnada tenha violado a **proteção do princípio da confiança**, também como consequência da alegada frustração da expectativa de toda a coletividade, em razão do atendimento dos anseios de um grupo de pessoas, que, repise-se, não foi sequer indicado ou mencionado nos autos.

A título de compreensão, registre-se que a proteção da confiança ou da boa-fé é deduzida dos princípios da segurança jurídica e do Estado de Direito, tendo a finalidade voltada à obtenção de um estado de coisas que deu ensejo à estabilidade, previsibilidade e calculabilidade dos atos e procedimentos editados pelo Poder Público.

Sob tais perspectivas, o princípio da confiança, que possui estreita ligação com a segurança jurídica, reflete a expectativa que tem o administrado perante a Administração Pública, em relação à continuidade do ato perpetrado, que deve ser estabilizado dada a manutenção das coisas nas quais surgiu.

Embora destacando a origem comum de ambos princípios, Canotilho adverte que: Estes dois princípios – segurança jurídica e proteção da confiança – andam estreitamente associados, a ponto de alguns autores considerarem o princípio da proteção da confiança como um subprincípio ou como uma dimensão específica da segurança jurídica. Em geral, considera-se que a segurança jurídica está conexiada com elementos objetivos da ordem jurídica – garantia de estabilidade jurídica, segurança de orientação e realização do direito – enquanto a proteção da confiança se prende mais com as componentes subjetivas da segurança, designadamente a calculabilidade e previsibilidade dos indivíduos em relação aos efeitos jurídicos dos atos dos poderes públicos. (in **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**, CANOTILHO, José Joaquim Gomes, 7ª ed, 11ª reimpressão. Coimbra: Almedina, 2012, p. 257

No caso, como antes mencionado, a formulação de políticas públicas ambientais envolve a conciliação de interesses coletivos e individuais tutelados pela Constituição, residindo as escolhas dentro da discricionariedade da Administração Pública, não sendo dado ao Judiciário revertê-las, sobretudo porque a defesa do meio ambiente não é o único princípio constitucional incidente sobre a ordem econômica existente.

Assim, a mera alegação de risco potencial de danos ambientais não se sobrepõe aos demais bens e valores a serem sopesados.

Na visão do Ministro Luís Roberto Barroso:

Por relevante que seja, a defesa do meio ambiente e apenas um dos vetores constitucionais, que precisa ser conciliado com muitos outros. Dentre estes outros valores igualmente destacáveis, situa-se o desenvolvimento nacional, elevado a categoria de princípio fundamental da ordem constitucional brasileira (art. 3º, II). Disto resulta que o constituinte admitiu a hipótese de que certas atividades econômicas, ainda quando lesivas ao meio ambiente, deveriam ser exploradas. (in "A proteção do meio ambiente na Constituição brasileira", conforme RE 519778 AgR/RN, p. 10, de 27.2.2014)

Portanto, a aferição pelo Poder Público das políticas públicas que melhor satisfaçam os diferentes valores postos em confronto, pode recair sobre a seara ambiental ou transbordar para setores que primam pela garantia de uma existência digna ou à sadia qualidade de vida, pelo desenvolvimento socioeconômico sustentável, pela redução das desigualdades sociais, pela proteção da propriedade, dentre outros valores igualmente protegidos pela Constituição Federal, os quais não podem ser desprezados.

Com efeito, se há o direito fundamental que envolve o direito de todos a um meio ambiente saudável (art. 225 da CF), também existe um conjunto de outros direitos tão importantes quanto que podem impactá-lo, como o direito à vida (art. 5º da CF), à saúde, segurança alimentar e água potável (art. 6º da CF), à moradia (no sentido de habitat), ao trabalho (art. 7º da CF).

Sobre o tema, cita-se o seguinte trecho da ementa do acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal, na ADC 42/DF, já citada anteriormente, de que foi Relator o Ministro Luiz Fux:

[...] 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. E 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 e ínsita a 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, e 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. [...]



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 esta sujeita ao escrutínio empírico dos Tribunais e pode se basear em especulações racionais não embasadas em provas ou dados empíricos”.  
[...]

18. A capacidade institucional, ausente em um cenário de incerteza, impõe auto-contencao do Judiciário, que não pode substituir as escolhas dos demais órgãos dos Estado por suas próprias escolhas. [...]

Descabido, portanto, falar-se em violação ao princípio do interesse público ou da proteção da confiança.

### **Princípio da Vedação do Retrocesso Socioambiental**

**43.** O autor aponta a contrariedade da LCE n. 999/2018 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. (in “Direito Constitucional e Teoria da Constituição”, Coimbra: Almedina, 7ª ed., 2003, pp. 339-340);

Consoante Antônio 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”. (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)

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, 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).

A fim de estabelecer parâmetros e condições a serem considerados em processos legislativos com objetivo de reduzir ou extinguir unidades de conservação, o Centro de Direitos Humanos e Empresas da Fundação Getúlio Vargas (FGV-CeDHE) realizou estudo em parceria com o World Wild Fund-Brasil (WWF-Brasil) e fixou dentre os critérios de validade da tomada de decisão legislativa, o atendimento ao *princípio do não retrocesso ambiental*, definido como essencial à proteção ambiental na medida em que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental, diretamente ligado à dignidade humana, ao direito à vida e à saúde. (In "www.wwf.org.br/recategorização-redução-e-extinção-de-unidades-de-conservacao, fl. 23).

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 extinção das Unidades de Conservação abrangidas pela LCE 999/2018, 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 não compete ao Judiciário sobrepor-se à função do Legislativo de formular políticas públicas, segundo suas escolhas e poder legiferante que lhe 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 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 (in **“Direito Ambiental Brasileiro”. 24.ed. São Paulo: Malheiros, 2016, pp.169-171**);

Com efeito, 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 extinção das Unidades de Conservação abrangidas pela lei complementar censurada, em especial a *Estação Ecológica Soldado da Borracha*, vai causar desequilíbrio ao meio ambiente.

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](http://cuc.sedam.ro.gov.br)) e da Embrapa ([embrapa.br/car](http://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 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**

**44.** 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 imprevisível, 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 correr 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*:

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, pg. 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”, São Paulo: Malheiros, 10ª Ed., p. 54.)

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

Afigura-se, pois, descabida a suscitada inconstitucionalidade material por violação ao princípio da precaução.

### **Resumo**

**45.** Em relação à *Estação Ecológica Soldado da Borracha*, extinta pelo *caput* do art. 1º da LCE 999/2018, considerando não haver vício no processo legislativo, havendo conjunção de vontades dos representantes dos Poderes Executivo e Legislativo, tendo a norma sido precedida de estudos técnicos e consulta pública e, considerando que a Unidade não foi implantada e não fere os princípios do interesse público, da proteção da confiança, da proibição do retrocesso ambiental e da precaução, verifico não haver inconstitucionalidade formal ou material a ser reconhecida.

Já em relação às demais Unidades de Conservação, acrescidas pelos incisos I a X do parágrafo único do art. 1º da LCE 999/2018, há inconstitucionalidade formal porque não houve prévios estudos técnicos, audiências públicas e consultas aos interessados. E, por não haver prova de que houve desequilíbrio da proteção ambiental, não há inconstitucionalidade material.

### **Conclusão**

**46.** Ante o exposto, julgo **parcialmente procedente** o pedido contido nesta Ação Direta de Inconstitucionalidade para **declarar a inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 1º da LCE n. 999/2018**, por haver vício formal por ausência de prévio estudo de impacto ecológico e consulta pública à população interessada. Em sentido inverso, voto por reconhecer a **constitucionalidade do caput do art. 1º da LCE n. 999/2018**, quanto à extinção da *Estação Ecológica Soldado da Borracha*, uma vez que **atendidos os requisitos formail** (de iniciativa e do devido processo legislativo) e **material**, segundo os preceitos do art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal.

Uma vez solucionada a questão, em sendo vencedora a tese da inconstitucionalidade do parágrafo único do artigo 1º, voto por atribuir efeitos *ex tunc*, com fundamento no art. 27 da Lei n. 9.868/99, para que esse parágrafo único seja reconhecido nulo e de nenhum efeito, repristinando as normas que criaram cada uma das 10 (dez) Unidades de Conservação ali referidas.

É como voto.

DECLARAÇÃO DE VOTO

DESEMBARGADOR MIGUEL MONICO NETO

Senhor Presidente, peço vênia para antecipar o meu voto.

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Procurador-Geral de Justiça, objetivando a declaração de inconstitucionalidade formal e material da Lei Complementar Estadual n. 999, de 15 de outubro de 2018, que extinguiu 11 Unidades de Conservação Ecológica no Estado de Rondônia, quais sejam:

- a) *Estação Ecológica Soldado da Borracha*, localizada nos municípios de Porto Velho e Cujubim (criada pelo Decreto n. 22.690, de 20/3/2018);
- b) *Reserva de Desenvolvimento Sustentável Serra Grande*, localizada no município de Costa Marques (criada pelo Decreto n. 22.687, de 20/3/2018);
- c) *Reserva de Desenvolvimento Sustentável Limoeiro*, localizada no município de São Francisco do Guaporé (criada pelo Decreto n. 22.686, de 20/3/2018);
- d) *Área de Proteção Ambiental do Rio Pardo*, localizada no município de Porto Velho (criada pela LC 581/2010 e regulamentada pelo Decreto n. 22.680, de 20/3/2018);
- e) *Floresta Estadual do Rio Pardo*, localizada no município de Porto Velho (criada pela LC 581/2010 e regulamentada pelo Decreto n. 22.681, de 20/3/2018);
- f) *Estação Ecológica Umirizal*, localizada no município de Porto Velho (criada pelo Decreto n. 22.682, de 20/3/2018);
- g) *Reserva de Fauna Pau D´Óleo*, localizada no município de São Francisco do Guaporé (criada pelo Decreto n. 22.683, de 20/3/2018);
- h) *Parque Estadual Abaitará*, localizada no município de Pimenta Bueno (criada pelo Decreto n. 22.684, de 20/3/2018);
- i) *Parque Estadual Ilha das Flores*, localizada no município de Alta Floresta D´Oeste (criada pelo Decreto n. 22.688, de 20/3/2018);
- j) *Reserva de Desenvolvimento Sustentável Rio Machado*, localizada no município de Porto Velho (criada pelo Decreto n. 22.685, de 20/3/2018); e
- k) *Reserva de Desenvolvimento Sustentável Bom Jardim*, localizada no município de Porto Velho (criada pelo Decreto n. 22.689, de 20/3/2018).

O relator, juiz Jorge Leal, julgou parcialmente procedente o pedido contido na ADI, para declarar a inconstitucionalidade formal do parágrafo único do art. 1º, por reconhecer vício formal em razão da ausência de prévio estudo de impacto ecológico e consulta pública à população interessada. Em seu voto ainda reconheceu a constitucionalidade do art. 1º, *caput*, por entender que a extinção da Estação Ecológica Soldado da Borracha atendeu os requisitos formais (de iniciativa e do devido processo legislativo) e material.

Todavia, peço vênias para divergir parcialmente, por entender que há claro vício de constitucionalidade material na lei, sendo o caso de julgar totalmente procedente o pedido inicial, o que faço pelos fundamentos que passo a expor a seguir.

Pois bem.

Conforme o voto do relator, o então Governador do Estado enviou o Projeto de Lei Complementar n. 242/2018 para a Assembleia Legislativa para extinção tão somente da denominada *Estação Ecológica Soldado da Borracha*, tendo o texto original sido aprovado com emenda legislativa, em que foi acrescido o parágrafo único ao art. 1º, a fim de desafetar, além da inicialmente prevista, outras 10 Unidades de Conservação.

O acréscimo sofreu veto do Chefe do Executivo, ao argumento de afronta à medida cautelar concedida por esta Corte nos autos da ADI n. 0800913-33.2018.8.22.0000 (cujo mérito foi julgado recentemente – 7/6/2021 -, confirmando a liminar), além de considerar que a extinção das áreas

acrescidas pela ALE/RO se deu sem a produção de prévio estudo técnico dos riscos decorrentes do fim da proteção ambiental e ausência de consulta pública à população interessada ou atingida.

Não obstante, a Assembleia Legislativa ignorou os argumentos e derrubou o veto, de forma que a LCE n. 999/2018, prevê o seguinte:

“Art. 1º. Fica extinta a Estação Ecológica Soldado da Borracha, localizada nos municípios de Porto Velho e Cujubim, criada pelo Decreto nº 22.690, de 20 de março de 2018.

Parágrafo único. A extinção a que se refere o disposto no caput deste artigo se aplica às seguintes unidades de conservação:

I – Reserva de Desenvolvimento Sustentável Serra Grande, localizada no município de Costa Marques, criada pelo Decreto nº 22.687, de 20 de março de 2018;

II – Reserva de Desenvolvimento Sustentável Limoeiro, localizada no município de São Francisco do Guaporé, criada pelo Decreto nº 22.686, de 20 de março de 2018;

III – Área de Proteção Ambiental do Rio Pardo, localizada no município de Porto Velho, criada pelo Decreto nº 22.680, de 20 de março de 2018;

IV – Floresta Estadual do Rio Pardo, localizada no município de Porto Velho, criada pelo Decreto nº 22.681, de 20 de março de 2018;

V – Estação Ecológica Umirizal, localizada no município de Porto Velho, criada pelo Decreto nº 22.682, de 20 de março de 2018;

VI – Reserva de Fauna Pau D’Óleo, localizada no município de São Francisco do Guaporé, criada pelo Decreto nº 22.683, de 20 de março de 2018;

VII – Parque Estadual Abaitará, localizada no município de Pimenta Bueno, criada pelo Decreto nº 22.684, de 20 de março de 2018;

VIII – Parque Estadual Ilha das Flores, localizada no município de Alta Floresta D’Oeste, criada pelo Decreto nº 22.688, de 20 de março de 2018;

IX – Reserva de Desenvolvimento Sustentável Rio Machado, localizada no município de Porto Velho, criada pelo Decreto nº 22.685, de 20 de março de 2018;

X – Reserva de Desenvolvimento Sustentável Bom Jardim, localizada no município de Porto Velho, criada pelo Decreto nº 22.685, de 20 de março de 2018.

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

O voto do relator, ao julgar parcialmente procedente a ADI, resumiu a deliberação nos seguintes termos:

Em relação à Estação Ecológica Soldado da Borracha, extinta pelo caput do art. 1º da LCE 999/2018, considerando não haver vício no processo legislativo, havendo conjunção de vontades dos representantes dos Poderes Executivo e Legislativo, tendo a norma sido precedida de estudos técnicos e consulta pública e, considerando que a Unidade não foi implantada e não fere os princípios do interesse público, da proteção da confiança, da proibição do retrocesso ambiental e da precaução, verifico não haver inconstitucionalidade formal ou material a ser reconhecida.

Já em relação às demais Unidades de Conservação, acrescentadas pelos incisos I à X, do parágrafo único, do art. 1º da LCE 999/2018, há inconstitucionalidade formal porque não houve prévios estudos técnicos, audiências públicas e consultas aos interessados. E, por não haver prova de que houve desequilíbrio da proteção ambiental, não há inconstitucionalidade material.



Anoto que não há reparo à conclusão do relator quanto à declaração da inconstitucionalidade formal em relação ao parágrafo único do art. 1º, que foi acrescido por emenda da Assembleia Legislativa. De fato, está evidente a inconstitucionalidade do dispositivo da Lei estadual em exame.

Como bem observado, não há estudo prévio de mesma dimensão, além de consulta pública à população interessada, exigências do art. 219 da Constituição Estadual, norma constitucional de reprodução obrigatória, alinhado ao dispositivo da Carta Magna que impõe o dever de proteção e preservação ao meio ambiente equilibrado (art. 225), direito humano fundamental das presentes e futuras gerações.

Por outro lado, o relator defende, em suma, que não há violação material da norma constitucional, já que não houve diminuição da proteção dos ecossistemas abrangidos pela norma e que basta observância do procedimento legal necessário para a extinção de Unidade de Conservação, fundamentos que o levou a reconhecer a constitucionalidade da norma que extinguiu a *Estação Ecológica Soldado da Borracha* (art. 1º, *caput*, da LCE n. 999/2018).

Sem embargo do respeito que se tributa a quem possa entender de forma diversa, a meu juízo a ADI deve ser julgada inteiramente procedente, pois também está clara a inconstitucionalidade material, inclusive do *caput* do art. 1º, pois notório que a Estação Ecológica Soldado da Borracha, Unidade de Conservação de Proteção Integral, predominantemente constituída por floresta ombrófila, é essencial ao bioma amazônico, patrimônio nacional de acordo com o art. 225, §4º, da CF, sobretudo em tempos de emergência climática.

Segue-se que sua desafetação - mesmo que ainda não tenha sido efetivamente implantada - 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 - onde encontra-se 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).

Na hipótese dos autos, não obstante o relator destacar que a Lei que extingue a Estação Ecológica Soldado da Borracha foi precedida de competentes estudos técnicos (*caput* do art. 1º da LC n. 999), o único motivo apontado no Parecer da Coordenadoria de Unidades de Conservação da SEDAM – Secretaria de Desenvolvimento Ambiental de Rondônia para não implantar a UC foi o financeiro, a despeito de terem sido exaltados para sua manutenção inúmeros motivos técnico-científicos em prol da biodiversidade.

Confira-se o Parecer n. 62/CUC/SEDAM, realizado para verificar a viabilidade da implantação da Estação Ecológica “Soldado da Borracha” e utilizado para justificar o projeto de lei que ensejou na lei em referência (ID. 5668979 – a partir da pág. 4), o qual apresenta a seguinte análise técnica:

“A unidade é justificada pela crescente pressão que esta área vem sofrendo, principalmente por madeireiros ilegais em busca das árvores de corte proibido que permaneceram após a exploração dos manejos florestais, algumas inclusive

ameaçadas de extinção. Aparentemente, as árvores permitidas para corte já foram retiradas, restando apenas as “portas sementes” e corte futuro, essências ameaçadas, como a castanheira e a seringueira, dentre outras.

A área encontra-se na Sub-zona 2.1 do ZSEE do Estado, onde as atividades de conversão das terras florestais são pouco expressivas. O capital natural, sobretudo o florestal, se apresenta ainda em condições satisfatórias de exploração, madeireira e não madeireira. Tem por diretriz priorizar o aproveitamento dos recursos naturais, evitando a conversão da cobertura vegetal natural.

A criação desta unidade ligaria as unidades de conservação FLONA do Jacundá com RESEX Rio Ouro Preto, além de incorporar outras grandes áreas florestadas, como a Fazenda Manoa e a ESEC do Samuel, criando um bloco florestal com mais de 600 mil hectares, protegendo a flora e a fauna local.

Ressalta-se ainda os desafios que o Estado de Rondônia tem para questões como a restauração de ecossistemas, especialmente no que concerne ao Programa de Regularização Ambiental (PRA), implantação da Política Estadual de Governança Climática e Serviços Ambientais (PGCSA), em fase de discussão no estado, o controle do desmatamento e a contenção de invasões à Unidades de Conservação que se alastram por todo o Estado.

Tanto o PRA quanto a PGCSA são ferramentas estratégicas, visando a recuperação e valorização ambiental. O somatório de áreas protegidas no estado é extremamente relevante para manutenção das atividades econômicas rondonienses e bem-estar da população, uma vez que fornecem serviços ecossistêmicos para tal.

[...]

O único motivo que se coloca contra a efetivação da ESEC Soldado da Borracha é o valor financeiro para o pagamento das indenizações e desta forma iniciar a regularização fundiária da Unidade.

[...]

Porém, medidas urgentes devem ser adotadas para garantir a manutenção dos ecossistemas relevantes que existem na área indicada pelos estudos prévios de criação da unidade e que estão no relatório da proposta de criação.

Nesse ponto, imperioso reproduzir o mapa constante no ID. 5668979, o qual é esclarecedor para indicar a relevância da localização da ESEC Soldados da Borracha, que ligaria as unidades de conservação FLONA Jacundá com RESEX Rio Ouro Preto, além de incorporar outras grandes áreas florestadas, como a Fazenda Manoa e a Estação Ecológica Samuel, criando um bloco florestal com mais de 600 mil hectares, protegendo a flora e a fauna local:



Consta, ainda, da leitura do relatório instruído com o Projeto de Lei (ID. 5668969), grande relação de espécies da flora e da fauna encontradas no local (ID. 5668970) e apontamento sobre a existência de especulação e pressão no sentido de converter florestas para uso agropecuário (ID. 5668971).

Além disso, no relatório da Secretaria ambiental, o órgão ambiental, ao revés de indicar a desafetação da unidade, destacou, em verdade, a sua importância e a necessidade de medidas urgentes a serem adotadas, para assegurar os ecossistemas relevantes ainda existentes, propondo apenas uma suspensão na implantação. Porém, o senhor Governador aproveitou para buscar a extinção total da Estação Ecológica Soldado da Borracha. E, mais grave, a Assembleia Legislativa, lamentavelmente, aproveitou para inserir outras dez UCs sem qualquer estudo técnico.

Com efeito, não foram feitos estudos e investigações científicas suficientes, de mesma profundidade e envergadura, em relação aos que permitiram o alicerce de conhecimento científico que justificaram as antecedentes concepções de todas as unidades de conservação extintas, nem mesmo a Estação Ecológica Soldado da Borracha, que fora proposta pelo próprio poder Executivo. Da mesma forma, não houve consulta à população sobre a extinção das unidades de conservação.

Ainda que se admita possível nestes tempos de emergências climáticas, a desafetação pura e simples de uma unidade de conservação, deve-se ponderar que, se para o Poder Público, no cumprimento de seu poder/dever, imposto pela CF, de assegurar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado há a exigência de requisitos para a criação e implantação de uma unidade, sobretudo com a finalidade de subsidiar sua localização, dimensão e limites (art.5º Decreto 4.340/02), com muito mais razão, uma vez criada a unidade, a sua desafetação deve ser precedida de estudos mais amplos.

Ademais, imperioso registrar que ainda assim estaria vedada, de qualquer forma, a utilização que viesse comprometer a integridade dos atributos que justificaram sua proteção. 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 tem 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 999/2018 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. Ademais, afronta inúmeras 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.

É consabido, que em um ecossistema natural, a *interdependência das matrizes*, onde a vida de todas as 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 saudável, 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 segundo o ZEE – Zoneamento Socioambiental do Estado, Lei Complementar 233/2000.

Registre-se que se era recomendável a criação da unidade de conservação na época em que se deu o ato normativo de sua criação, muito mais agora, no presente, 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% é oriunda da conversão de florestas e de projetos agropecuários notadamente na Amazônia, segundo 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](https://issuu.com/mctic/docs/quarta_comunicacao_nacional_brasil_unfccc)  
([https://issuu.com/mctic/docs/quarta\\_comunicacao\\_nacional\\_brasil\\_unfccc](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 a ótica do “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 que passaram pelo próprio crivo do poder legislativo.

Assim, editorial da Revista *Nature* 257, de 12 /02/2009, p. 764, em que já anotava: “*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*”.

Nessa esteira, os impactos ambientais oriundos da conversão de florestas pela abertura de novas frentes de projetos agropecuários, acaso se concretize a desafetação das unidades, ameaçam não só o meio ambiente como um todo, a segurança hídrica, a segurança climática, 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 brasileiros, essenciais para a economia.

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. 999/2018 pretende imponderadamente extinguir.

De fato, as unidades de conservação constituem-se espaços especialmente protegidos que devem ser 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 ecossistemas, sobretudo da vegetação desses espaços, por serem revestidos predominantemente por florestas, e, 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) quanto 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 foi o primeiro ente federativo do Estado brasileiro a elaborar o seu zoneamento socioeconômico-ecológico ZEE, que se tornou a Lei Complementar 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 pela PNMA, arts. 21, inciso

IX; 170, VI, 186, II, e 225 da CF; na Lei n. 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.

E, para a consecução desse zoneamento, que se constituiu no produto final do projeto PLANAFLORO, foram feitos estudos científicos que demoraram 10 anos, onde foram gastos em torno de US\$ 167,000,000.00 (cento e sessenta e sete milhões de dólares), financiados pelo BIRD. Todavia, com a extinção das unidades de conservação da lei em testilha, o Poder Público ignorou a própria orientação técnica e científica de seu órgão ambiental, fez tábula rasa das obrigações que lhe são impostas pela CF (art. 225, §1º, III) e pela CE (art. 219, II e III), e desconsiderou o investimento pago ao ZEE – instrumento vinculante, além dos recursos gastos nas fiscalizações ao longo de 20 anos.

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-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, alinhada 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).

Aliás, 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 economia 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).

Nessa mesma perspectiva, cabe ressaltar que 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 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 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).

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 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, 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, I, da CF/88).

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.

Logo, a desafetação das unidades de conservação na forma realizada, onde além de inexistirem estudos técnicos 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.

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.

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 têm referendado a aplicação do princípio da vedação do retrocesso em matéria socioambiental, assim como os princípios da prevenção e da precaução. 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.

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, Orsi 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., pp. 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).

Vale reprimir mais uma vez 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, 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.

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 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 quaisquer 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, 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, 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.

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 se situar 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 autorizadoras 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 o 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 (\h), 170, inciso VI

([http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm#art170v](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm#art170v)  
inciso II

([http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm#art186ii](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm#art186ii)  
e 225 da Constituição

([http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm#art225](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm#art225))

na Lei n ([http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/LEIS/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/LEIS/L6938.htm))<sup>9</sup>

([http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/LEIS/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/LEIS/L6938.htm))-6.938, de 31 de agosto de 1981

([http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/LEIS/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/LEIS/L6938.htm)), 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 Alfonso 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.

Reprise-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.

O zoneamento do Estado de Rondônia custou 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.

Dito isto, 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>).

Todavia, enquanto os tribunais superiores e órgãos técnicos ambientais buscam uma preservação que garanta o equilíbrio (baseados em dados históricos e científicos), a Lei Complementar Estadual n. 999/2018 segue na contramão de direção, privilegiando políticas populistas que, sem qualquer estudo científico e contrariando o setor técnico da própria administração, seguem atendendo unicamente interesses econômicos e de grupos, desconsiderando, inclusive decisões do próprio TCE que realçaram a necessidade de proteção com o meio ambiente e as unidades de conservação.

De fato, 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. Desse modo, 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 extinção 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 (V. parecer 62 CUC/SEDAM, p.4).

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. E 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-porto-velho-se-torna-o-4-maior-do-brasil.ghtml>) (<https://g1.globo.com/ro/rondonia/rondonia-rural/noticia/2020/10/15/com-11-milhao-de-cabecas-rebanho-bovino-de-porto-velho-se-torna-o-4-maior-do-brasil.ghtml>)). 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, na qual 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.

Quanto ao Princípio do Desenvolvimento Sustentável, destaca-se trecho da obra Curso de Direito Ambiental, de Sarlet e Fensterseifer, pp. 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** ‘desconhecera 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’.

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 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 ARBITRIO 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., pp. 350/359).

De fato, o meio ambiente equilibrado como um fim estatal implica a existência de deveres jurídicos ao Estado, por todos os 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 de 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).

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. [...]”

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. Entretanto, apesar do e. Relator trazer aos autos informações relativas à atribuição de terras no Brasil, e que, somadas as Unidades de Conservação e Terras Indígenas, o Estado de Rondônia, ocupam grande área, tal argumento claramente não se coaduna com a primazia do direito fundamental do meio ambiente equilibrado, pois como demonstrado, tanto a ordem econômica, como o direito de propriedade, assim como a política do meio ambiente, devem atender à proteção do meio ambiente. 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.

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 juizes 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.

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, ressalto 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.

Neste ponto, 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 torná-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 qualificar-se 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, 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, 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 a plenitude do desenvolvimento de todos seus cidadãos.

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 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 contudente 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, pp. 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.

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 este Tribunal. Ressalto, ainda, a já citada ADI n. 0800913-33.2018.822.0000, recentemente julgada nesta Corte, na qual foi declarada a inconstitucionalidade de diversos decretos legislativos e lei estadual que buscavam atender interesses inteiramente econômicos.

Por outro lado, há um déficit de proteção ambiental, que pode ser melhorado com a implantação da *Estação Ecológica Soldado da Borracha*, notadamente considerando que a criação proveio de estudos técnicos científicos, sendo apontado pela equipe técnica da SEDAM a crescente pressão, principalmente por madeireiros ilegais em busca de árvores de corte proibido, inclusive algumas ameaçadas de extinção, bem como a localização privilegiada da UC, que criaria junto com outras UC bloco de proteção da flora e fauna naturais (vide Parecer n. 62/CUC/SEDAM - ID. 5668979 – a partir da pág. 4).

Consta, ainda, a relação de espécies encontradas no local e aponta a existência de especulação e pressão no sentido de converter florestas para uso agropecuário (ID. 5668971). Com relação às demais Unidades de Conservação extintas (parágrafo único do art. 1º), sequer juntou-se justificativa, tendo o legislativo aproveitado a manifestação do Governador para tentar extinguir outras dez UC.

Nessa perspectiva, mesmo que a Estação Ecológica ainda não tenha sido implantada, o atual quadro mostra que não há comprazimento de o Legislativo criar novas Unidades de Conservação no Estado de Rondônia. Ao revés, há vontade de extingui-las. As Unidades extintas 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.

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 as ilegalidades ocorridas nas UCs: Processo n. 3625/2018-TCE-RO; Processo n. 3624/2018-TCE-RO; Processo n. 01835/2019-TCE-RO. Ademais, merece destaque este último, no qual, recentemente, se verificou 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.

O descumprimento dessas determinações indica a falta de compromisso do legislador com política pública de gestão socioambiental, que tem como objetivo concretizar direitos e interesses ao meio ambiente equilibrado das presentes e futuras gerações, o que legitima o Poder Judiciário, no exercício da função contramajoritária, a impedir a desafetação ou extinção de Unidades de Conservação tão essenciais ao bioma amazônico.

Com esses fundamentos, inexorável a conclusão pela inconstitucionalidade não só da extinção das unidades de conservação acrescidas pelo Legislativo na proposta inicial de lei pelo Executivo, como também da *Estação Ecológica Soldado da Borracha*, visto que violam um direito fundamental, difuso e imprescritível (art. 225 da CF/88 e art. 219, I a V, da CE), impondo-se, destarte, o reconhecimento da inconstitucionalidade integral da Lei Complementar que se examina, devendo, ainda ser observado pelo Poder Público as determinações do Tribunal de Contas deste Estado no acórdão APL-TC 00083/20.

**Isso posto**, com todas as vênias, dirirjo do voto proferido pelo relator, para o fim de julgar totalmente procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade, devendo, por consequência, afastar os efeitos do art. 1º, *caput*, e parágrafo único, ambos da Lei Complementar Estadual n. 999/2018, com efeito *ex tunc*.

É como o voto.

#### **DECLARAÇÃO DE VOTO DESEMBARGADOR MARCOS ALAOR DINIZ GRANGEIA**

Senhor Presidente, todas as palestras muito proveitosas, mas, a meu vê resume-se em uma única condição, para criar a Reserva Soldado da Borracha foi necessário um estudo profundo de reflexos ambientais, para extingui-la também.

O estudo promovido pela SEDAM sequer fala em extinção e sequer poderia recomendar suspensão.

O fato de existir pessoas na área não impede a criação, só impõe ao poder público o dever de indenização, caso elas existam e ocorram. O que se coloca, e, ao meu modo de vê, é uma visão mercadologia e ideológica por parte do Governo e da ALE que agem com desfaçatez, mas, que fique claro, é um crime de lesão à humanidade.

Do ponto de vista da livre iniciativa, este País pode duplicar, até mesmo triplicar a sua produção de alimento sem derrubar nenhuma árvore, o que se tem é uma visão patrimonialista de apossamento da terra, questões administrativas de que não foram implantadas e que existem pessoas na área, desse modo, não devem ser obstáculos para a implantação, só caracterizam a mora do serviço público na implantação da reserva, tratando com descaso aquilo que deveria ser prioridade.

Senhor Presidente, peço vênia ao relator e a quem possa pensar diferente, voto com a divergência.

#### DECLARAÇÃO DE VOTO

JUÍZA INES MOREIRA DA COSTA

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade interposta pelo Procurador-Geral de Justiça do Estado de Rondônia, objetivando a declaração de inconstitucionalidade formal e material da Lei Complementar Estadual n. 999, de 15 de outubro de 2018, que extinguiu a Estação Ecológica Soldado da Borracha e mais dez unidades de conservação.

O douto relator julgou parcialmente procedente o pedido para **declarar a inconstitucionalidade do parágrafo único, do art. 1º da LCE n. 999/2018**, por haver vício formal por ausência de prévio estudo de impacto ecológico e consulta pública à população interessada, com efeitos *ex tunc* e, reconheceu, em contrapartida, a constitucionalidade do caput do art. 1º da LCE n. 999/2018, quanto à extinção da *Estação Ecológica Soldado da Borracha*, uma vez que **atendidos os requisitos formal** (de iniciativa e do devido processo legislativo) e **material**, segundo os preceitos do art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal.

O voto encontra-se bem fundamentado, com extensas pesquisas doutrinárias e jurisprudenciais.

No entanto, peço todas as vênia ao ilustre relator, para divergir de alguns aspectos do voto apresentado.

Nas premissas teóricas trazidas no voto, foi bem destacado o conceito de sustentabilidade, originário do relatório intitulado “Nosso Futuro Comum”, publicado em 1987, que ficou mais conhecido como **Relatório Brundtland** (em homenagem à Primeira-Ministra da Noruega Gro Harlem Brundtland, que foi nomeada pela Assembleia Geral da ONU, em 1983, para presidir a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente), documento no qual se afirma que é sustentável o desenvolvimento tal que permita satisfazer nossas necessidades atuais sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazer as suas, e propôs limitar o crescimento populacional, garantir a alimentação em longo prazo, preservar a biodiversidade e os ecossistemas, diminuir o consumo de energia e incentivar o desenvolvimento de tecnologias que admitissem o uso de fontes energéticas renováveis, entre outras sugestões.

Na Conferência Mundial de 1992, no Rio de Janeiro, a ECO 92 ou Rio 92, ou também chamada Cúpula da Terra, foi introduzido o conceito de Desenvolvimento sustentável no âmbito do direito internacional. Foi essa mesma Conferência que referendou o direito à informação e participação pública, o Princípio da Prevenção e da precaução, bem como o do poluidor-pagador e o da responsabilidade de reparação do dano ambiental.

No entanto, é preciso levar em conta a realidade social, econômica, jurídica e ambiental. Surge, assim, em 1997, a ideia do *triple bottom line*, defendida por Elkington<sup>1</sup> (ELKINGTON, John. Sustentabilidade, canibais com garfo e faca. São Paulo: M. Books do Brasil Editora Ltda., 2012, p. 25.), afirmando que a Sustentabilidade se desenvolve sob três pilares: o ambiental, o social e o econômico. Ele usa a imagem de um garfo para representar os três pilares: seus dentes são “prosperidade econômica, qualidade ambiental e justiça social”.

Esse é o tripé clássico da sustentabilidade, que é defendido até hoje, ainda que existam inúmeros outros autores a sustentar o acréscimo de outras dimensões. É o caso, por exemplo, de Juarez Freitas<sup>2</sup> (FREITAS, Juarez. Sustentabilidade: direito ao futuro, 2ª edição. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 63 e 67), autor citado pelo Relator em seu voto, que inclui as dimensões ética e jurídico-política. A ética ambiental deve reconhecer, como primeiro aspecto, a ligação de todos os seres, bem como “o impacto retroalimentador das ações e das omissões, a exigência de universalização concreta do bem-estar e o engajamento numa causa que envolva a dignidade dos seres vivos em geral, não



exclusivamente humana". Já a dimensão jurídico-política determina, independentemente de regulamentação, a tutela jurídica do direito ao futuro, assegurando os direitos e deveres fundamentais das gerações presentes e futuras.

E quando se analisa ações como essa, ora em julgamento, fica evidente que ainda estamos bem longe de alcançarmos o tripé básico da sustentabilidade, quiçá o da dimensão ética e jurídico-política.

O dissenso entre Executivo e Legislativo é evidente, o que acaba repercutindo na esfera judicial, com ajuizamento de várias ações, importando mencionar as três ADIs sobre o tema:

Em 20 de março de 2018, o Poder Executivo Estadual criou, mediante decreto, 09 (nove) unidades de conservação, bem como regulamentou 02 (duas) unidades preexistentes, de modo a proteger uma área equivalente a aproximadamente 600 mil hectares de vegetação nativa, distribuídas por diversos municípios do Estado. Uma semana depois, a Assembleia Legislativa revogou os decretos do Poder Executivo, sob argumento de ter exorbitado o poder regulamentar que lhe foi conferido pela Constituição do Estado de Rondônia. Contra essa revogação do Legislativo, o Executivo interpôs uma ADIn (sob o número **0800913-33.2018.8.22.0000**). Ante a expectativa de que essa ADIn reconhecesse que o Legislativo não poderia promover a revogação dos decretos do Executivo (o que acabou se confirmando no julgamento realizado em 2021, processo do qual fui relatora), a Assembleia editou uma nova Lei, em outubro de 2018, novamente extinguindo as unidades de conservação, sendo que a proposta do Executivo era para extinguir apenas a Estação Ecológica Soldado da Borracha. Nova ADIN foi proposta, desta vez pelo Ministério Público (ADIn 0800922-58.2019.8.22.0000, ora em julgamento).

Em maio de 2021, o Poder Executivo desafetou uma extensa área de uma unidade de conservação e criou cinco novas unidades de conservação para compensar essa desafetação (cinco unidades dentre as onze que foram criadas em 2018). Como resultado, foi proposta outra ADIn questionando a redução de parte da área das unidades de conservação (**ADI 0804739-62.2021.8.22.0000**).

Aqui percebe-se claramente as consequências de uma falta de governança estratégica em matéria ambiental: o Poder Executivo não consegue implementar, sem resistência do Legislativo, a proteção ambiental que seria realizada pela criação de unidades de conservação. O Legislativo, por sua vez, entende que boa parte da área que seria destinada a essas unidades, poderia servir para a agropecuária. A população atingida acaba na incerteza jurídica de poder ou não ocupar determinado imóvel e sofrendo os efeitos de queimadas/degradação ambiental. E o Judiciário fica com a responsabilidade de resolver toda essa demanda, que se torna mais complexa a cada dia, por conta de novas ocupações/invasões, sem falar no questionamento de estar invadindo esfera de outros poderes do Estado. Isso acontece em vários outros aspectos da proteção ambiental (a exemplo de área de compensação em reserva legal e de inundação de áreas para instalação de empreendimentos hidroelétricos, que possuem várias demandas ajuizadas perante o Poder Judiciário do Estado de Rondônia).

Portanto, o ideal seria que tivéssemos uma **governança estratégica ambiental**.

Governança, palavra que se tornou praticamente onipresente a partir da década de 1980 na administração pública mundial (a começar pelo Reino Unido e Austrália), quando ocorreu uma mudança na organização pública, e novas teorias e práticas voltaram o olhar para a arte de governar, tendo em vista que os governos passaram a depender cada vez mais de atores do setor privado para a prestação de serviços. Como esclarece Bresser Pereira, nesse novo modelo, a eficiência do Estado deriva de uma estrutura particular de divisão do trabalho entre a própria organização do Estado, a organização pública não-estatal, a organização corporativa e as organizações privadas. Esse aspecto gerencial foi particularmente importante no Brasil a partir da Emenda Constitucional n. 19/1998, que incluiu o princípio da eficiência no rol do art. 37 da Constituição Federal, e foi resultado de um processo de mudança paradigmática no modelo de administração do Estado brasileiro.

Na origem etimológica, governar vem de “gubernare” (BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. “O modelo estrutural de gerência pública” in Revista de Administração Pública, 42 (2), mar./abr. 2008, pp. 391-410), do latim, que significa “conduzir, direcionar, reger”, que, por sua vez, deriva do grego “kubernan” (é identificado com navegação e timoneiro). Acrescentando o sufixo “ance”, transforma-se o verbo no substantivo “governança” (HUGHES, Owen. “Does Governance Exist?” in OSBORNE, Stephen P (ed.). The New Public Governance? Emerging perspectives in the theory and practice of public governance. London: Routledge, 2010, pp. 87-104).

E essa governança deve envolver, necessariamente, planejamento estratégico. O ato de planejar envolve um processo de reflexão, de escolha de ações para a tomada de decisões. É, portanto, um processo em que se estabelecem as necessidades e racionalizam-se os meios e recursos disponíveis, seguindo prazos, estabelecendo metas de cumprimento para, ao final, atingir os objetivos propostos.

Portanto, a ideia de governança estratégica ambiental, trazida de forma bem resumida aqui, revela a importância dos diversos atores envolvidos na definição das políticas ambientais, sociais e econômicas (aqui incluído os poderes Executivo, Legislativo e demais interessados direta ou indiretamente), discutirem os caminhos que pretendam dar ao desenvolvimento sustentável ou sustentabilidade no Estado de Rondônia. O que não dá, máxima vênia, é essa indefinição do que seja meio ambiente ecologicamente equilibrado e sua compatibilidade com o desenvolvimento econômico e social, jogando para o Poder Judiciário toda essa responsabilidade que não é sua, mas, ante as constantes afrontas a direitos fundamentais mínimos, se vê obrigado a dar uma resposta.

Nesse aspecto, o relator teceu considerações sobre a judicialização das políticas públicas, aduzindo que em homenagem ao princípio da separação de poderes, não cabe ao Poder Judiciário aferir a legalidade de uma lei a partir do mérito da formulação e, em relação ao caso concreto, não pode o Judiciário estabelecer as políticas públicas de proteção ao meio ambiente.

Realmente, não compete ao Judiciário estabelecer as políticas públicas de proteção ao meio ambiente, exatamente porque já existem diversas normas, sejam em nível constitucional ou infraconstitucional que asseguram o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. O papel do Judiciário, com esse arcabouço legislativo abundante, é dar-lhe a interpretação que for mais adequada a cada caso julgado.

Em todo caso, é importante lembrar que o conceito de mérito do ato administrativo passa por evolução. A antiga dicotomia entre ato vinculado e discricionário, para conferir a esse último um espaço livre de escolha, já não mais se sustenta. Conforme esclarece Gustavo Binbenojm, a discricionariedade se convola em um “resíduo de legitimidade, a ser preenchido por procedimentos técnicos e jurídicos prescritos pela Constituição Federal e pela lei com vistas à otimização do grau de legitimidade da decisão administrativa”. E acrescenta:

“Com o incremento da incidência direta dos princípios constitucionais sobre a atividade administrativa e a entrada no Brasil da teoria dos conceitos jurídicos indeterminados, abandona-se a tradicional dicotomia entre ato vinculado e ato discricionário, passando-se a um sistema de graus de vinculação à juridicidade.

[...]

Portanto, ao invés de uma predefinição estática a respeito da controlabilidade judicial dos atos administrativos (como em categorias binárias, do tipo ato vinculado versus ato discricionário) impõe-se o estabelecimento de critérios de uma dinâmica distributiva “funcionalmente adequada” de tarefas e responsabilidades entre Administração e Judiciário, que leve em conta não apenas a programação normativa do ato a ser praticado (estrutura dos enunciados normativos constitucionais, legais ou regulamentares incidentes ao caso) como também a “específica idoneidade (de cada um dos Poderes) em virtude da sua estrutura orgânica, legitimação democrática, meios e procedimentos de atuação, preparação técnica etc., para decidir sobre a propriedade e a intensidade da revisão jurisdicional de decisões administrativas, sobretudo das mais complexas e técnicas.”. (BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo: Direitos Fundamentais, Democracia e Constitucionalização**, 3ª edição. Rio de Janeiro: Renovar, 2014, p. 25 e 40)

Assim, ao mesmo tempo em que não se pretende uma atuação jurisdicional ilimitada, também deve-se buscar o equilíbrio institucional, de sorte que a intervenção do Poder Judiciário deve ocorrer somente quando houver arbitrariedade, ou falta de razoabilidade ou proporcionalidade, além, é claro, da infringência à legalidade em sentido estrito, ou da **juridicidade**, conceito que também abrange os princípios constitucionais.

A intensidade do controle judicial será menor nas áreas em que, por sua alta complexidade técnica e dinâmica específica, falecem parâmetros objetivos para uma atuação segura do Poder Judiciário, e maior quando o grau de restrição imposto pela atuação administrativa discricionária sobre os direitos fundamentais for elevado.

No caso em exame, onde se debate extinção de unidades de conservação que, em tese, podem provocar sérios danos ambientais, não há como negar que o Judiciário pode, sim, interpretar a legislação para dizer se o ato praticado atende ou não aos ditames constitucionais/legais.

Voltando à análise do caso concreto, o douto Relator fez um levantamento do percentual de área de proteção ambiental no Estado de Rondônia, afirmando que pelo menos **65% de suas terras são dedicadas a áreas de proteção**, “denotando que a extinção das Unidades de Conservação abrangidas pela LCE 999/2018, por si só, não representa desequilíbrio ao meio ambiente”.

Importante observar que esse percentual foi obtido a partir dos imóveis cadastrados no SICAR (Sistema de Cadastro Ambiental Rural), que possui apenas 53% dos imóveis. Ou seja, quase a metade da área total do Estado ainda não está cadastrada no SICAR, de modo que o percentual de 65% de área sob proteção pode não espelhar a realidade de todo o Estado de Rondônia.

Outro aspecto trazido no voto é sobre a **necessidade de estudo técnico para a extinção de uma unidade de conservação**.

O art. 22, §§ 2º e 4º, da Lei 9.985/2000 estabelece 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, dispensando-se essa consulta quando se tratar de estação ecológica ou reserva biológica.

A Procuradoria-Geral do Estado assevera que tal dispositivo não exige a obrigatoriedade de um estudo de impacto ambiental, mas apenas estudo técnico que permita identificar localização, dimensão e limites.

No entanto, essa questão foi muito bem enfrentada pelo douto relator, que consignou:

[...] se a participação comunitária e a confecção de análises técnicas são imprescindíveis para a criação ou ampliação de uma unidade de conservação, maior razão haverá para exigí-las quando se tratar de redução ou desafetação da referida área, isso considerando que o ato altera o regime jurídico desse bem público, que passa a ser dominial - privado -, daí a necessidade de lei formal, precedido de amplo debate parlamentar e participação da sociedade.

E ao se manifestar sobre o Recurso Extraordinário n. 519.778/RN, de relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, acolheu o princípio da simetria ou do paralelismo das formas:

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.

Além do princípio do paralelismo das formas, pode-se considerar que a obrigatoriedade de estudos técnicos em extinção de unidades de conservação tem também fundamento nos princípios da precaução, da prevenção e do não retrocesso ambiental.

O princípio da prevenção deve ser a regra de ouro para o meio ambiente, porque, em algumas situações, é impossível corrigir o dano ambiental, sendo válido aqui o brocardo “é melhor prevenir do que remediar”. A ideia da prevenção está diretamente ligada à preservação ambiental e, nesse contexto, as unidades de conservação constituem-se em importantes instrumentos para o cumprimento desse objetivo. Já o princípio da precaução aconselha um posicionamento - ação ou omissão - quando haja sinais de risco significativo para as pessoas, animais e vegetais, mesmo que esses sinais não estejam perfeitamente demonstrados.

A doutrina costuma diferenciar os dois princípios levando em conta a previsibilidade/imprevisibilidade do dano:

O princípio da prevenção transporta a ideia de um conhecimento completo sobre os efeitos de determinada técnica e, em razão do potencial lesivo já diagnosticado, o comando normativo toma o rumo de evitar a ocorrência de tais danos já conhecidos.

O princípio da precaução, por sua vez, tem um horizonte mais abrangente, pois objetiva regular o uso de técnicas sob as quais não há um domínio seguro dos seus efeitos, como se sustenta, por exemplo, no tocante aos organismos geneticamente modificados, a determinadas substâncias químicas e às radiações eletromagnéticas no uso de telefones celulares. Aproveitando a lição de Leme Machado, “em caso de certeza do dano ambiental, este deve ser prevenido, como preconiza o princípio da prevenção. Em caso de dúvida ou de incerteza, também se deve agir prevenindo. Essa é a grande inovação do princípio da precaução. A dúvida científica, expressa com argumentos razoáveis, não dispensa a prevenção (...). Aplica-se o princípio da precaução ainda quando existe a incerteza, não se aguardando que esta se torne certeza” (Curso de Direito Ambiental / Ingo Wolfgang Sarlet, Tiago Fensterseifer. – 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 618 – e-book Ambos os princípios já vêm sendo aplicados pelos Tribunais Superiores:

Ementa: Direito ambiental. Ação direta de inconstitucionalidade. Suspensão do período de defeso da pesca por ato do Executivo. Violação ao princípio da precaução. Ameaça à fauna brasileira, à segurança alimentar e à pesca artesanal. 1. Ação que tem por objeto a (in)constitucionalidade do Decreto Legislativo nº 293/2015, que sustou os efeitos da Portaria Interministerial nº 192/2015, a qual, por sua vez, suspendeu períodos de defeso da pesca de algumas espécies por 120 dias, prorrogáveis por igual prazo. O Decreto Legislativo restabeleceu os períodos originais de defeso, ao argumento de que o Executivo, ao editá-la, teria exorbitado de seu poder regulamentar. 2. **Ausência de estudos técnicos que comprovem a desnecessidade do defeso nas hipóteses em que foi suspenso pela Portaria.** Não apresentação de indícios mínimos da alegada ocorrência de fraude, em proporção que justifique a interrupção do pagamento de seguro-defeso. 3. **Inobservância do princípio ambiental da precaução. Risco ao meio ambiente equilibrado, à fauna brasileira, à segurança alimentar da população e à preservação de grupos vulneráveis, que se dedicam à pesca artesanal.** Nesse sentido: ADPF 101, Rel. Min. Cármen Lúcia; RE 835.559, Rel. Min. Luiz Fux; RE 627.189, Rel. Min. Dias Toffoli; AI 781.547, Rel. Min. Luiz Fux. 4. Modulação de efeitos da decisão para preservar os atos praticados entre 7/1/2016 e 11/3/2016, período em que o defeso esteve suspenso com respaldo em cautelar deferida pelo Supremo Tribunal Federal e posteriormente revogada (art. 27 da Lei 9.868/1999). 5. Ação julgada improcedente. (STF, ADI 5447, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 22/05/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-197 DIVULG 06-08-2020 PUBLIC 07-08-2020)

PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL. RECURSO ESPECIAL. QUEIMA DA PALHA DE CANA-DE-AÇÚCAR. PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO. DANO AMBIENTAL. AUTORIZAÇÃO PELO ÓRGÃO COMPETENTE. ÔNUS DA PROVA DE AUTORIZAÇÃO OU LICENÇA AMBIENTAL. SÚMULA 7/STJ.

1. Trata-se de Ação Civil Pública que, na origem, tomou por base reclamações de residentes do pequeno Município de Maruim, Sergipe, com aproximadamente 16.000 habitantes.
2. Sabe-se que a queima da palha da cana-de-açúcar está sujeita ao regime do art. 27 do Código Florestal, razão pela qual este procedimento - extremamente danoso ao meio ambiente - é admitido somente mediante prévia autorização dos órgãos ambientais competentes, nos termos do parágrafo único do mesmo artigo e do disposto no Decreto 2.661/1998. Para o STJ, "a palha da cana-de-açúcar está sujeita ao regime do art. 27 e

seu parágrafo do Código Florestal, razão pela qual sua queimada somente é admitida mediante prévia autorização dos órgãos ambientais competentes, nos termos do parágrafo único do mesmo artigo e do disposto no Decreto 2.661/98, sem prejuízo de outras exigências constitucionais e legais inerentes à tutela ambiental, bem como da responsabilidade civil por eventuais danos de qualquer natureza causados ao meio ambiente e a terceiros." (REsp 418.565/SP, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, Primeira Seção, DJe 13/10/2010).

**3. O princípio da precaução incide sobre todos os domínios do Direito Ambiental, aí incluídos empreendimentos e atividades urbanos e rurais, industriais, agrosilvopastoris e de serviços.** Não configura exceção, pois, a queima da palha da cana, consoante precedente do STJ, específico no tema: "O princípio da precaução, consagrado formalmente pela Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento - Rio 92 (ratificada pelo Brasil), a ausência de certezas científicas não pode ser argumento utilizado para postergar a adoção de medidas eficazes para a proteção ambiental. Na dúvida, prevalece a defesa do meio ambiente." (REsp 1285463/SP, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe 6/03/2012).

4. Quem alega atuar com base em autorização ou licença ambiental tem o dever de apresentá-la em procedimento administrativo ou judicial em que se conteste o comportamento degradador. Não se trata de inversão do ônus da prova, mas de incumbência própria a cargo do investigado ou réu.

5. Na hipótese dos autos, contudo, à margem da afirmação do recorrente de que é duvidosa a existência de autorização do IBAMA, rever o entendimento da Corte estadual seria possível somente por meio do reexame do acervo fático-probatório existente nos autos, o que não se permite em Recurso Especial, ante o óbice da Súmula 7/STJ.

6. Recurso Especial parcialmente conhecido e, nessa parte, não provido. (REsp 1630961/SE, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 07/12/2017, DJe 16/09/2020)

Por sua vez, o princípio de vedação do retrocesso ambiental estabelece que nenhuma alteração na legislação ambiental pode ocorrer se houver algum prejuízo à proteção já existente.

Assumindo como correta a tese de que a proibição de retrocesso não pode impedir qualquer tipo de restrição a direitos socioambientais, parte-se aqui da mesma diretriz que, há muito, tem sido adotada no plano da doutrina especializada, notadamente a noção de que sobre qualquer medida que venha a provocar alguma diminuição nos níveis de proteção (efetividade) dos direitos fundamentais recai a suspeição de sua ilegitimidade jurídica, portanto, na gramática do Estado Constitucional, de sua inconstitucionalidade, acionando assim um dever no sentido de submeter tais medidas a um rigoroso controle de constitucionalidade, em que assumem importância os critérios da proporcionalidade (na sua dupla dimensão anteriormente referida), da razoabilidade e do núcleo essencial (com destaque para o conteúdo "existencial") dos direitos socioambientais, sem prejuízo de outros critérios, como é o da segurança jurídica e dos seus respectivos desdobramentos.

[...]

Por fim, cabe invocar a valiosa 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, 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). (Curso de Direito Ambiental / Ingo Wolfgang Sarlet, Tiago Fensterseifer. – 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 758-759 – e-book)

Ainda, acrescento a esses fundamentos, que o Brasil é signatário da Convenção da Diversidade Biológica, ratificada pelo Decreto Federal n. 2.519 de 16 de março de 1998. Referida Convenção 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;

E por que o caso em exame exige que se fale em diversidade biológica?

Porque conforme do Parecer n. 62/CUC/SEDAM, realizado para verificar a viabilidade da implantação da Estação Ecológica “Soldado da Borracha”, e utilizado para justificar o Projeto de lei que ensejou na Lei em referência (ID. 5668969), referida unidade de conservação possui grande quantidade de espécies da fauna e da flora, algumas, inclusive, ameaçadas de extinção (há espécie, inclusive, que consta da lista vermelha dos animais ameaçados de extinção). Transcrevo aqui parte do relatório, em aspectos que pontuo importantes para o julgamento desta causa, com destaques em negrito:

A área possui uma grande quantidade de Manejos florestais (onde sua maioria encontra-se em pousio), há uma abundância notável de essências florestais. Árvores que não tem o corte permitido (sem diâmetro adequado para o corte, ou essências proibidas de corte ou ainda **árvores porta sementes** ou em Áreas de Preservação Permanente -APP) fazem parte do contexto vegetal local evidenciando uma **floresta primária robusta e rica**. Exceções são as áreas onde vem ocorrendo o corte ilegal de árvores (furto de madeiras cujo corte não está autorizado pelo Manejo Florestal) – p. 8.

A região denominada “Gleba Soldados da Borracha” possui grande quantidade de árvores de diversas espécies, que possuem ricos frutos e/ou sementes que servem de alimento para vários animais. Dentre essas árvores pode-se citar: Baginha, Matá-Matá, Tucumã, Babaçu, Castanheira, Pajurá, Uxi, Piquiá, Abiu, Pama, Jambo Goiaba, Copaíba, Sôva, Najá, Caramuru e Jatobá – p. 9

As imagens evidenciam a **exuberância faunística** encontrada na região, sendo que muitas outras espécies não foram observadas direta ou indiretamente durante os trabalhos de levantamento de fauna, o que não significa que não estejam presentes, mas que estudos posteriores deverão ser realizados para coleta de maiores informações – p. 14

O entorno é caracterizado pela presença de duas unidades de conservação de categoria de Uso sustentável, uma FLONA e uma RESEX – p. 15

Há aproximadamente 150 famílias presentes a norte e a sul da área proposta para a criação da ESEC Soldado da Borracha ... Quanto à chegada dessas pessoas à área, segundo informações levantadas, **há uma organização que se apossa das terras, desmata até 100 ha por lote e promove a venda desses lotes**. Os nomes dos vendedores não foram revelados pelos moradores – p. 15

Em várias ocasiões foi relatada a presença de funcionários do INCRA distribuindo terras no local. De acordo com informações levantadas, são lotes “titulados” e, portanto, pode estar havendo um “conflito de ações” com o Programa Terra Legal. Não foi possível verificar se há uma pretensão de distribuição de terras pelo órgão – p. 16

Cerca de **90% dos entrevistados afirmaram que hoje não possuem produção, mas que investirão no plantio de pastos para criação de gado**, e que implantarão roças com mandioca, milho e alguns frutos, banana, abacaxi. Inclusive, na ocasião das entrevistas, a equipe avistou um caminhão fazendo entrega de sementes de capim em frente aos lotes. O manejo florestal madeireiro (legal) é uma forte atividade econômica desenvolvida na área, talvez a mais expressiva na economia local – p. 16.

Na região central da área em estudo, onde estão localizados projetos de manejo florestal, **há um intenso fluxo nos carregadores no horário compreendido entre as 17 horas até 08 horas**, ou seja, do anoitecer ao amanhecer. Foram avistados inúmeros “caminhões toreiros” e demais maquinários carregando madeiras como cedro, faveira, **itaúba, estando esta última presente na lista de espécies ameaçadas da flora brasileira**. A maioria dos caminhões não continha identificação quanto à cadeia de custódia dessa matéria prima. É notável a **presença de espécies com algum grau de ameaça à extinção** como a onça pintada, a anta e pequenos gatos do mato do gênero *Leopardus*. Outro registro relevante é o de **macaco aranha**, por ser um primata de grande porte, dispersor de sementes e aparecer como **em perigo de extinção pela lista vermelha da IUCN**. São animais que carecem de grandes áreas para a sobrevivência de populações viáveis. Os estudos em campo também registraram a presença de espécies cinegéticas, como o mutum, espécies estas com baixa taxa reprodutiva e consequentemente com baixa densidade ou não ocorrência em áreas com pressão de caça. p. 16-17.

Alguns **estudos em áreas próximas**, como a ESEC de Samuel, Fazenda Manoa e Resex Rio Preto Jacundá **ampliam esta lista de espécies ameaçadas**, tanto de mamíferos, quanto de aves, répteis e anfíbios – p. 17. **A área proposta conectaria grandes blocos florestais**, o que facilitaria o deslocamento destas espécies, promovendo a imigração/emigração de indivíduos entre bandos, proporcionando o fluxo gênico, ampliando a diversidade genética destas populações – p. 17.

Portanto, da leitura desse relatório, há de se concluir que tanto do ponto de vista da flora, quanto da fauna, a unidade é um importante espaço de preservação da biodiversidade. E levando-se em consideração que a extinção dessa unidade poderá ocasionar a irreversibilidade de danos ambientais, como a extinção de espécies da fauna e da flora, reforça a relevância de se adotarem medidas preventivas.

Além disso, há de se considerar que esse estudo teve como objetivo analisar a viabilidade da implantação da unidade de conservação, **não podendo ser entendido como um estudo técnico que sirva para a extinção do mesmo espaço**.

Referido estudo apenas ressaltou que não haveria como realizar o pagamento das indenizações aos proprietários dos lotes abrangidos e, com isso, sequer dar início à regularização fundiária da referida área de proteção. No entanto, ao final, o pedido foi para que houvesse a **SUSPENSÃO** do decreto até que o Estado reunisse condições financeiras para a implantação da unidade de conservação. E ainda sugeriu a adoção de medidas urgentes para garantir a proteção dos ecossistemas.

No entanto, em total dissonância com esse relatório, o que foi proposto não foi a suspensão, e sim a **EXTINÇÃO** da unidade de conservação.

E, finalmente, quanto ao argumento de que não há prova de que a extinção das unidades de conservação tenha favorecido a um grupo não especificado de pessoas e que, portanto, não restou configurado a ofensa ao princípio do interesse público, entendo que a simples ausência de qualificação dos possíveis beneficiados não constitui óbice ao reconhecimento de que a coletividade é a maior prejudicada com a extinção dos referidos espaços de proteção.

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado constitui-se em um direito difuso, conforme já sedimentado na doutrina e jurisprudência pátrias.

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NA TUTELA PROVISÓRIA. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. CONSTITUCIONAL. AMBIENTAL. PROCESSUAL CIVIL. CONTRACAUTELA. TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA. ART. 300 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. REQUISITOS. PRESENÇA. DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO. FUMUS BONI JURIS. INTERESSE DIFUSO. PRINCÍPIOS DA PREVENÇÃO E PRECAUÇÃO. INVERSÃO DO ÔNUS PROBATÓRIO. SÚMULA N. 618/STJ. MEDIDA LIMINAR CONCEDIDA NA ORIGEM. REVISÃO. SÚMULA N. 7/STJ. PERICULUM IN MORA EM FAVOR DA PROTEÇÃO AMBIENTAL. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO ATACADA. APLICAÇÃO DE MULTA. ART. 1.021, § 4º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. DESCABIMENTO.

I - Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. In casu, aplica-se o Código de Processo Civil de 2015.

II - A concessão de tutela provisória de urgência é cabível no âmbito deste Tribunal Superior para atribuir efeito suspensivo ou antecipar a tutela em recursos ou ações originárias de sua competência, devendo haver a satisfação simultânea dos requisitos da verossimilhança das alegações e do perigo de lesão grave e de difícil reparação ao direito da parte, bem como para concessão de efeito suspensivo a recurso especial interposto.

**III - O direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, insculpido no caput do art. 225 da Constituição da República, é interesse difuso, de titularidade transindividual, emergindo, nesse cenário, os princípios da precaução e da prevenção, os quais impõem a priorização de medidas que previnam danos à vulnerável biota planetária, bem como a garantia contra perigos latentes, ainda não identificados pela ciência.**

IV - Consoante o teor da Súmula n. 618/STJ, em homenagem ao princípio da precaução, impõe-se a inversão do ônus da prova nas ações civis ambientais, de modo a atribuir ao empreendedor a prova de que o meio ambiente permanece hígido, mesmo com o desenvolvimento de sua atividade. Na espécie, não se extrai dos autos nenhuma comprovação, pelo Agravante, de que sua atividade não causaria a degradação apontada na ação civil pública, constatando-se, na verdade, a iminente ameaça de severos danos ambientais, bem como à saúde pública de um sem-número de pessoas, mormente pelo risco concreto de contaminação do rio Paraíba do Sul.

V - Rever o entendimento da Corte de origem, pela concessão de medida liminar pleiteada pelo Parquet, demandaria necessário revolvimento de matéria fática, inviável em sede de recurso especial, à luz do óbice contido na Súmula n. 07 desta Corte, circunstância que revela a presença do fumus boni iuris necessário ao deferimento da tutela de urgência ora pleiteada.

VII - Ainda à luz dos princípios da precaução e da prevenção, é forçoso concluir que, no bojo do exame de medidas de urgência em matéria ambiental, o periculum in mora milita em favor da proteção do meio ambiente, não sendo possível a adoção de outra solução, senão o imediato resguardo da pessoa humana e do meio ambiente, mormente em quadros fáticos críticos como o presente.

VIII - Não apresentação de argumentos suficientes para desconstituir a decisão recorrida.

IX - Em regra, descabe a imposição da multa, prevista no art. 1.021, § 4º, do Código de Processo Civil de 2015, em razão do mero improvimento do Agravo Interno em votação unânime, sendo necessária a configuração da manifesta inadmissibilidade ou improcedência do recurso a autorizar sua aplicação, o que não ocorreu no caso.

V - Agravo Interno improvido. (AgInt no TP 2.476/RJ, Rel. Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 01/09/2020, DJe 02/10/2020)

Assim, está mais que evidente a frustração a um direito fundamental de toda a coletividade. Muitos estão se beneficiando com a extração de madeiras (algumas até ilegais), considerando que o Município de Cujubim, conforme constante do relatório da SEDAM, possui na atividade madeireira uma das principais fontes de renda. Por outro lado, o aumento de área de pastagem para criação de gado, conforme intenção de moradores indicadas no referido relatório, também é um indicativo de que pode haver aumento do desmatamento e na degradação ambiental.

Assim, é a coletividade que sofre os efeitos deletérios das queimadas, especialmente nos meses de julho e agosto (época do estio amazônico), tal como vivenciados este ano. Dados do INPE revelam que somente em agosto foram registrados mais de 4 mil focos de queimadas, a maioria deles na região de Porto Velho, Candeias do Jamari e Cujubim, duas das regiões onde estão algumas das unidades de conservação ora discutidas (fonte: <https://g1.globo.com/ro/rondonia/noticia/2021/09/01/rondonia-encerra-agosto-entre-os-quatro-estados-com-mais-focos-de-queimadas-em-todo-o-pais.ghtml>).



A isso se denomina **externalidades ambientais negativas**: quando terceiros sofrem os efeitos da exploração indevida causada por outrem, ficando apenas com os prejuízos, enquanto outros auferem lucros com essa atividade. As interações (especialmente de crianças, idosos e pessoas com problemas respiratórios) decorrentes dessas externalidades não é levada em conta, o que só comprova que precisamos fazer uma análise jurídica mais reforçada para a proteção ambiental.

Isso não significa, no entanto, que não possa haver o desenvolvimento nessas regiões, mas que esse desenvolvimento precisa ser planejado estrategicamente, com a devida governança, ouvindo-se todos os interessados e fazendo-se os estudos técnicos indispensáveis para avaliar quais as melhores alternativas para o Estado de Rondônia.

Em face do exposto, voto pelo reconhecimento da inconstitucionalidade tanto formal quanto material da Lei Complementar Estadual n. 999, acolhendo integralmente a procedência do pedido formulado nesta Ação Direta de Inconstitucionalidade, com efeitos *ex tunc*.

JUIZ JORGE LUIZ DE MOURA GURGEL DO AMARAL

Peço vista dos autos.

JUIZ JOSÉ GONÇALVES DA SILVA FILHO

Aguardo.

DESEMBARGADOR ROOSEVELT QUEIROZ COSTA

Aguardo.

DESEMBARGADOR SANSÃO SALDANHA

Aguardo.

DESEMBARGADOR RADUAN MIGUEL FILHO

Aguardo.

DESEMBARGADOR GILBERTO BARBOSA

Aguardo.

DESEMBARGADOR ISAIAS FONSECA MORAES

Aguardo.

DESEMBARGADOR VALDECI CASTELLAR CITON

Aguardo.

DESEMBARGADOR HIRAM SOUZA MARQUES

Aguardo.

DESEMBARGADOR JOSÉ JORGE RIBEIRO DA LUZ

Aguardo.

DESEMBARGADOR JOSÉ ANTONIO ROBLES

Aguardo.

DESEMBARGADOR OSNY CLARO DE OLIVEIRA

Aguardo.

DESEMBARGADOR KIYOCHI MORI

Aguardo.

CONTINUAÇÃO DO JULGAMENTO: 20/9/2021

VOTO-VISTA

JUIZ JORGE LUIZ DE MOURA GURGEL DO AMARAL

Inicialmente, registro minhas homenagens aos magistrados que me antecederam em proferir seus votos sobre a presente ação direta de inconstitucionalidade, pois, além de julgadores de destacada competência em seu mister, transitam pela academia com desenvoltura, produzindo pesquisa de relevância em prol do aperfeiçoamento da atividade jurisdicional.

Quanto à matéria em análise, o nobre relator entendeu pela inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 1º da LCE n. 999/2018, por haver vício formal por ausência de prévio estudo de impacto ecológico e consulta pública à população interessada, e pela constitucionalidade do *caput* do art. 1º da LCE n. 999/2018, quanto à extinção da Estação Ecológica Soldado da Borracha, uma vez que atendidos os requisitos formais (de iniciativa e do devido processo legislativo) e material, segundo os preceitos do art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal.

Seguiram-se os votos parcialmente divergentes da juíza convocada Inês Moreira da Costa reconhecendo a inconstitucionalidade tanto formal quanto material da Lei Complementar Estadual n. 999/2018, com efeitos *ex tunc*, e do desembargador Miguel Monico, o qual julgou totalmente procedente a ação, afastando os efeitos do art. 1º, *caput*, e parágrafo único, ambos da Lei Complementar Estadual n. 999/2018, com efeito *ex tunc*.

O desembargador Marcos Alaor Diniz Granjeira, acompanhou os votos parcialmente divergentes para declarar a inconstitucionalidade de toda a lei.

Na sequência o sr. juiz relator se manifestou em plenário sobre as seguintes situações de fato:

1. Foram concedidos 727 títulos pelo INCRA
2. A Reserva Ecológica Soldado da Borracha foi criada sob área integralmente titulada
3. A área protegida no Estado de Rondônia abrange efetivamente 65,6% do seu

território, pois devem ser somadas nesse cálculo as áreas de reserva legal de todos os imóveis particulares, as unidades de conservação e as terras indígenas

A Assembleia Legislativa de Rondônia compareceu aos autos em 17 de setembro requerendo em caráter de urgência a juntada de documentos indispensáveis à análise da constitucionalidade do ato impugnado, porquanto se trata de comprovante de propriedade rural anterior à criação da Estação Ecológica Soldado da Borracha. Com isso, pretende comprovar que as terras desta região não foram objeto de invasão ou turbação, já que são áreas privadas demarcadas pelo INCRA ainda no início da década de 1980, local que abriga, atualmente, centenas de famílias, com residência fixa e manutenção de atividades econômicas agrícola e pecuária. Juntou os respectivos documentos comprobatórios.

Pois bem. Tratando-se de jurisdição constitucional, vale lembrar as palavras do professor David Beatty, em seu livro *A Essência do Estado de Direito* :

[...] Espera-se que os juízes deem respostas aos dilemas morais e políticos mais polêmicos e controversos e digam ao povo quem está certo e o que se pode e não se pode fazer. [...]

[...] Fazer os políticos justificar seu comportamento perante os tribunais proporcionou um meio de refrear os excessos e abusos dos modelos de democracia majoritária, em que o legislativo é absoluto [...]

[...] O problema é que as exortações constitucionais que proclamam a inviolabilidade da vida, a liberdade e a igualdade, as quais são as peças nodais de que quase todas as declarações de direito, na realidade dizem muito pouco aos juízes acerca de como solucionar as intrincadas disputas da vida real que eles são chamados a decidir. [...]

[...] Se os juízes são livres para definir palavras como "vida", "liberdade" e "igualdade" como bem lhe apraz, a sua supervisão dos poderes eleitos do governo não faz o menor sentido. Se a tarefa do juiz é delimitar as fronteiras da elaboração legítima das leis com base naquilo que ele próprio considera justo e certo, não pode haver nenhuma razão pela qual uma decisão judicial deva "suplantar" o juízo das pessoas e de seus representantes eleitos. [...]

[...] Para conciliar a prática do controle judicial da constitucionalidade com a soberania do povo para governar a si mesmo, é preciso demonstrar que não é com base em suas opiniões pessoais sobre o certo e o errado que os juízes resolvem conflitos e julgam o modo que os governantes exercem os poderes do Estado.[...]

Da observância da integridade do direito resulta a resposta constitucionalmente adequada ao caso concreto em análise, e desta a segurança jurídica indispensável para o aperfeiçoamento da vida em sociedade. Não se julga “conforme a própria consciência,” mas segundo o direito posto, o conjunto das normas constitucionais e legais vigentes.

Nesta perspectiva, do estudo das questões de fato e de direito suscitados, apresento as razões do meu convencimento vinculado.

Diante das regras constitucionais da proteção ao meio ambiente questionadas como violadas pelo Ministério Público (arts. 1º, *caput*, 8º, *caput* e inciso I; 158, incisos III e V; 218, 219, 221, inciso IV; 222, 224, 232-C, incisos I e IV, todos da Constituição do Estado de Rondônia, e arts. 37, *caput*, e 225, *caput*, § 1º, incisos I, II, III, VI e VII e § 4º da Constituição da República), afigura-se indispensável se debruçar sobre o regramento das unidades de conservação ambiental como mecanismo de conciliação da preservação ambiental com o desenvolvimento sustentável.

Este regramento foi introduzido pela Lei n. 9.985/2000, a qual regulamenta o art. 255, § 1º, incisos I, II e VII, da Constituição Federal, instituindo o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza.

Ao regulamentar as disposições programáticas da Constituição, a Lei 9.985/2000 já forneceu as balizas e critérios para que as unidades de conservação cumpram com seus objetivos.

Nos termos do art. 7º da lei, as unidades de conservação integrantes do SNUC são categorizadas em Unidades de Proteção Integral, com o objetivo de preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com ressalvas previstas em lei, e unidades de uso sustentável com o objetivo de compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela de seus recursos naturais.

Portanto, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação já foi legalmente concebido distinguindo as diferentes situações de fato em que tais áreas de terras devem merecer a proteção integral ou podem admitir o uso sustentável, observadas as características específicas da cada categoria. Temos assim:

Categorias de Unidades de Conservação do SNUC		
Grupo	Categorias	Objetivo Básico
Unidades de Proteção Integral	Parque Nacional Estação Ecológica Reserva Biológica Monumento Natural Refúgio de Vida Silvestre	Preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos em lei
Unidades de Uso Sustentável	Área de Proteção Ambiental Área de Relevante Interesse Ecológico Floresta Nacional Reserva Extrativista Reserva de Fauna Reserva de Desenvolvimento Sustentável Reserva Particular do Patrimônio Natural	Compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais

Fonte: Lei Federal nº 9.985/2000.

O debate sobre uso sustentável, o qual permite uso de parcela dos recursos naturais, somente faz sentido nas categorias de unidade de conservação compatível com tal situação de fato, mas não nas unidades de proteção integral, como são as Estações Ecológicas, os Parques e Reservas Biológicas, que pelas características e peculiaridades não comportam tal compatibilização.

A Lei Complementar Estadual n. 999/2018 extinguiu a Estação Ecológica Soldado da Borracha e outras dez (10) unidades de conservação, sendo quatro reservas de desenvolvimento sustentável; dois parques estaduais; uma área de proteção ambiental; uma floresta estadual; uma reserva de fauna; uma estação ecológica. Isso significa dizer que das onze unidades de conservação em questão apenas **quatro** são de proteção integral, enquanto **sete** são de uso sustentável. Prevalecem, portanto, as áreas onde é possível a exploração econômica parcial.

Note-se que a Estação Ecológica Soldado da Borracha, com proteção integral, encontra-se entre uma Floresta Nacional (do Jacundá) e uma Reserva Extrativista (Rio Ouro Preto), ambas de uso sustentável ( ID 5668979).

O estudo técnico previsto no art. 22, § 2º, da Lei n. 9.985/2000, como condição para criação de uma unidade de conservação, foi entendido pelo senhor relator, como indispensável também para a extinção destas mesmas unidades ante o princípio da simetria, e nisso não há nenhuma divergência.

Entretanto, tal requisito não se revela mera exigência para conferir validade à legislação que trate da existência das unidades de conservação, mas representa elemento de legitimação sobre o conteúdo da norma. É o estudo técnico que demonstra a existência de causa, de pertinência ou não das unidades de conservação. Audiências públicas e debates legislativos sobre projetos de lei não podem simplesmente ignorar o respectivo estudo técnico sobre as áreas em análise para adotar opinião subjetiva baseada em interesses diversos.

A ausência de estudo técnico, o qual sob a ótica ambiental recomende a extinção de unidades de conservação, além de evidentemente caracterizar a inconstitucionalidade formal, aponta, de forma irrefutável, para o desatendimento da compatibilidade também do conteúdo da norma constitucional. É o estudo técnico no local a ser afetado que transforma o mundo do “dever ser” (a norma) no mundo do “ser” (o mundo físico em que vivemos).

Quero dizer que o direito fundamental à manutenção do meio ambiente equilibrado, por meio da criação ou extinção das unidades de conservação só adquire concretude prática quando embasado em estudo técnico. É isto que permite identificar o interesse público quanto às unidades de conservação.

E, em relação a nenhuma das unidades houve estudo técnico demonstrando a pertinência da extinção. Na verdade a simples extinção das unidades criadas contraria os fundamentos ambientais do estudo técnico (Parecer n. 62/CUC/SEDAM), o qual utiliza escassez financeira orçamentária para fundamentar a sugestão de suspensão da implementação das unidades, mas adverte para a necessidade de que :

“medidas urgentes devem ser adotadas para garantir a manutenção dos ecossistemas relevantes que existem na área indicada pelos estudos prévios de criação da unidade e que estão no relatório da proposta de criação”

A extinção de todas as unidades de conservação afronta as responsabilidades e deveres do Poder Público previstos nos artigos 218 e 219, incs. I, II, III, IV, V e, especialmente, o inciso VI da Constituição do Estado de Rondônia. O juízo discricionário exercido pelo Legislativo não guarda relação com o estudo técnico relativo à Estação Ecológica Soldado da Borracha, desobedecendo requisito formal e ao mesmo tempo indicando desprezo pelos demais princípios constitucionais referidos. O juízo de valor não tem qualquer fundamento ambiental visando a compatibilizar a possibilidade de desenvolvimento sustentável, com vistas ao desenvolvimento econômico, simplesmente ignora a relevância da preservação ambiental e as **“prioridades e alternativas na execução de projetos que possam causar danos ao meio ambiente”** (art. 219, VI, da CE ).

Não se ignora a importância da questão econômica, condicionante da escassez dos recursos, diante das inúmeras necessidades a serem atendidas pelo poder público, mas esse fundamento, incluindo os cálculos de vultosas indenizações, não é matéria a ser enfrentada por técnicos ambientais, e, sim, pelas áreas de planejamento e financeira do Estado. Ademais, a dificuldade seria unicamente em prosseguir com a fase de implementação, como sugerido no parecer, e a extinção perpetrada demonstra clara vontade política de natureza subjetiva, divorciada evidentemente do interesse coletivo da sociedade como um todo.

Embora o fenômeno da judicialização seja uma circunstância não desejável para o desenvolvimento da nação e bem-estar do seu povo, é um efeito do estágio de maturidade democrática em que o país se encontra, o que aliado às disposições constitucionais sobre direitos e garantias fundamentais, que não podem ser modificadas mesmo pela vontade da maioria do legislativo, torna inafastável o exercício da jurisdição constitucional.

A respeito do julgamento pelo plenário do STF da Ação Direta de Constitucionalidade n. 42/DF, em conjunto com as Ações Diretas de Inconstitucionalidade 4.901/DF; 4.902/DF; 4.903/DF; e 4.937/DF, ocorrido em 14/9/2017, e que tinham como objeto o Código Florestal aprovado em 2012, o Ministro Celso de Melo entendeu que:

[...] A Constituição da República, ao dispor sobre a proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, por ela própria reconhecido como “bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida” (CF, art. 225, “caput”), instituiu, entre nós, verdadeiro “Estado de Direito Ambiental”, em que o princípio que veda a proteção insuficiente, de um lado, e os postulados da prevenção e da precaução, de outro, que com ele se interconexionam, desempenham papel de fundamental importância, consoante assinalam eminentes doutrinadores [...]

[...] Atento à circunstância de que existe um permanente estado de tensão entre o imperativo de desenvolvimento nacional (CF, art. 3º, II), de um lado, e a necessidade de preservação da integridade do meio ambiente (CF, art. 225), de outro, torna-se essencial reconhecer que a superação desse antagonismo, que opõe valores constitucionais relevantes, dependerá da ponderação concreta, em cada caso ocorrente, dos interesses e direitos postos em situação de conflito, em ordem a harmonizá-los e a impedir que se aniquilem reciprocamente, tendo-se como vetor interpretativo, para efeito da obtenção de um mais justo e perfeito equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia, o princípio do desenvolvimento sustentável, tal como formulado em conferências internacionais (a “Declaração do Rio de Janeiro sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992”, “p. ex.”) e reconhecido em valiosos estudos doutrinários que lhe destacam o caráter eminentemente constitucional [...]

Veja-se da necessidade de impedir a aniquilação recíproca de valores da economia e ecologia por meio do princípio do desenvolvimento sustentável, e isso acontece nos casos das Unidades de Conservação com essa característica, de possibilidade de exploração sustentável, mas com relação às unidades de proteção integral, como a Estação Ecológica Soldado da Borracha, pela biodiversidade existente, isto não se revela possível nos termos da Lei n. 9.985/2000, que regulamenta a própria Constituição Federal (art. 255, § 1º, incisos I, II e VII).

Portanto, tal interpretação não resulta de ponderação subjetiva de princípios constitucionais pelo julgador, mas de critérios legais preestabelecidos.

Não há ponto de equilíbrio possível entre proteção ao meio ambiente e desenvolvimento socioeconômico quando a situação de fato com a qual se depara é da necessidade da criação de unidade de conservação de proteção integral, a qual não admite qualquer exploração econômica direta. Nesta perspectiva, o desenvolvimento sustentável e responsável somente seria constitucionalmente viável em áreas de terras que não possuam tão elevado interesse de preservação ambiental da fauna e da flora, enquanto que o direito ao trabalho, a fim de proporcionar a indispensável dignidade humana, pode ser exercido em inúmeros outros locais, mediante práticas e técnicas compatíveis com um desenvolvimento efetivamente sustentável, resguardada a justa indenização àquelas pessoas que efetivamente fazem jus.

Sobre a exploração econômica sustentável da Amazônia, vale registrar publicação da revista Valor Econômico sobre o estudo denominado “Oportunidades para Exportação de Produtos Compatíveis com a Floresta na Amazônia Brasileira,” o qual procura entender quais atividades podem dar impulso à economia da região sem destruir. Segundo o estudo já existe capacidade instalada para vender produtos compatíveis com a floresta (cerca de 64 produtos) mas a Amazônia legal, que representa 30%

das florestas tropicais do mundo, participa com apenas 0,17% do mercado mundial. (<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2021/04/07/amazonia-produz-so-02-para-mercado-de-us-200-bi.ghtml>)

Como bem asseverou o Des. Marcos Alaor em seu voto é possível multiplicar a “produção de alimentos no país sem derrubar uma árvore”. Segundo o projeto de pesquisa “Amazônia 2030”, do Instituto do Homem e do Meio Ambiente - IMAZON, mesmo a pecuária pode ser desenvolvida na Amazônia sem novos desmatamentos, a partir de políticas públicas como induzir o uso mais produtivo das terras, desestimular a expansão de fronteiras agrícolas especulativas e ineficientes e prover os serviços e a infraestrutura que facilitam os investimentos nas áreas já desmatadas. Estimular uma pecuária mais sustentável na Amazônia passa pelo combate ao desmatamento e à especulação fundiária (<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2021/04/07/amazonia-produz-so-02-para-mercado-de-us-200-bi.ghtml>) .

Não se sustenta o alegado interesse público na exploração econômica direta em área reconhecida como de proteção integral.

Com efeito, a matéria de fato se resolve com a leitura do Parecer n. 62/CUC/SEDAM, que corresponde ao estudo técnico sobre impacto ambiental, já referido, do qual destaco o item 4.4.1 Aspectos do Meio Socioeconômico ( ID 5668970 – pp. 6/8 e pp. 14/16 PDF):

[...] 4.4.1 Comunidades

Os entrevistados disseram que no mês de outubro de 2017 seria criada uma associação de moradores e que haveria uma reunião à parte com a presença de autoridades e políticos. Na região da Linha 29 está surgindo de forma rápida uma “agrovila”, com a presença de uma igreja evangélica, um boteco e algumas casas.

4.4.1.1 Entorno

O entorno é caracterizado pela presença de duas unidades de conservação de categoria de Uso Sustentável, uma FLONA e uma RESEX. A sede municipal mais próxima é a do município de Cujubim. Já para o município de Porto Velho, o núcleo urbano mais próximo da área proposta é o Distrito de Calama, às margens do rio Madeira.

Há aproximadamente 150 (cento e cinquenta) famílias presentes a norte e a sul da área proposta para criação da ESEC Soldado da Borracha, contando a partir da primeira ponte do Rio Curica (W 8° 54' 48,2" e S 062° 35' 0,2") até a margem do Rio Machado, onde se encontra um restaurante flutuante. Alguns moradores informaram que às margens do Rio Preto há cerca de 40 (quarenta) famílias.

As pessoas entrevistadas são em sua maioria oriundas de outros municípios, de onde vieram há menos de 3 anos. Entretanto, há diversos moradores herdeiros das terras integrantes da Gleba Jacundá, que foram divididas entre as famílias do Soldado da Borracha (INCRA). Nestes lotes, que possuem cerca de 100 hectares (cada), foram observadas áreas produtivas com cultivo de roça e pasto. Nenhum dos entrevistados informou ter feito o CAR (Cadastro Ambiental Rural) de sua propriedade.

De maneira geral, as residências são bastante precárias, construída com material improvisado, lona, madeira extraída nas proximidades com um ou dois cômodos, em sua maioria. Algumas sequer possuem banheiros. A comunidade carece de infraestrutura, faltam instalações de saneamento básico, saúde pública, transporte e educação. As áreas consideradas de maior precariedade foram as em que crianças em idade escolar não estão frequentando a escola há pelo menos um ano e meio.

Quando a chegada dessas pessoas à área, segundo informações levantadas, há uma organização que se apossa das terras, desmata até 100 ha por lote e promove a venda desses lotes. Os nomes dos vendedores não foram revelados pelos moradores.

Em várias ocasiões foi relatada a presença de funcionários do INCRA distribuindo terras no local. De acordo com informações levantadas, são lotes “titulados”; e, portanto, pode estar havendo um “conflito de ações”; com o Programa Terra Legal. Não foi possível verificar se há uma pretensão de distribuição de terras pelo Órgão.

4.4.2. Principais atividades econômicas

Cerca de 90% dos entrevistados afirmaram que hoje não possuem produção, mas que investirão no plantio de pastos para criação de gado, e que implantarão roças com mandioca, milho e alguns frutos, banana, abacaxi. Inclusive, na ocasião das entrevistas, a equipe avistou um caminhão fazendo entrega de sementes de capim em frente aos lotes. O manejo florestal madeireiro (legal) é uma forte atividade econômica desenvolvida na área, talvez a mais expressiva na economia local.

#### 4.4.3. Principais vetores de Pressão

Na região central da área em estudo, onde estão localizados projetos de manejo florestal, **há um intenso fluxo nos carreadores no horário compreendido entre as 17 horas até 08 horas**, ou seja, do anoitecer ao amanhecer. Foram avistados inúmeros “caminhões toreiros” e demais maquinários carregando madeiras como cedro, faveira, **itaúba, estando esta última presente na lista de espécies ameaçadas da flora brasileira**. A maioria dos caminhões não continha identificação quanto à cadeia de custódia dessa matéria prima.

“Após refazer o percurso dos carreadores a equipe acredita se tratar de projetos fantasiosos, no quais a madeira transportada é advinda da garimpagem de porta sementes e árvores de corte futuro. Esta área possui pouco moradores, talvez por isso seja alvo de ação ilegais. Foram observadas dessubadas significativas neste local” (Relato de pessoas da região) . [...]

Analisando por completo o relatório sobre a situação sócio econômica **constatou-se a presença de 150 famílias e relatado a presença de 40 outras famílias às margens do Rio Preto**. Em nenhum momento há referência da presença das 727 famílias que receberam os títulos na década de oitenta. **90 % dos entrevistados não possuem produção, pretendendo investir em pasto para gado e roça**. A maioria oriunda de outros municípios **vieram há menos de três anos antes do levantamento** e adquiriram as terras de uma “empresa” a qual **“se apossa das terras, desmata até 100 ha por lote e promove a venda desses lotes ”**.

Além da expressiva maioria de ocupantes nessa situação, o relatório também identificou outros *“moradores herdeiros das terras integrantes da Gleba Jacundá, que foram divididas entre as famílias do Soldado da Borracha (INCRA)*. *Nestes lotes, que possuem cerca de 100 hectares (cada), foram observados áreas produtivas com cultivo de roça e pasto”* e que parecem corresponder aos documentos de propriedade registrados apresentados pela Assembleia Legislativa.

A conclusão a que se chega é **da presença minoritária de moradores que herdaram os títulos de propriedade emitido pelo INCRA, com a posse fundada em justo título e de boa-fé e que convivem com empreendimento em franco desenvolvimento de apossamento ilegal, venda e exploração predatória que já se identificava em 2018**.

Infelizmente não é a circunstância de exercício legal da posse por alguns (fundada em justo título) que pode afastar a pertinência e necessidade de manutenção da criação e futura implementação da Estação Ecológica Soldado da Borracha, ante os fundamentos constitucionais já referidos em todos os judiciosos votos que me antecederam, inclusive do senhor juiz relator. Isso porque, diante da prevalência do interesse público ambiental resta tão somente aos proprietários e possuidores de boa-fé o direito à compensação financeira através de justa indenização.

Neste sentido:

PROCESSUAL CIVIL. AMBIENTAL. RECURSO ESPECIAL. OMISSÃO. PREQUESTIONAMENTO FICTO. OCORRÊNCIA. APLICAÇÃO DO DISPOSTO NO ART. 1.025 DO CPC DE 2015. POSICIONAMENTO DA SEGUNDA TURMA EM TORNO DA CONSOLIDAÇÃO DAS NOVAS TÉCNICAS PROCESSUAIS. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. ZONA URBANA. APLICAÇÃO DA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL. PREJUÍZO AO MEIO AMBIENTE. DIREITO ADQUIRIDO. TEORIA DO FATO CONSUMADO. CONSOLIDAÇÃO DA ÁREA URBANA. INAPLICABILIDADE. 1. Buscando a consolidação das técnicas processuais estabelecidas pelo Código de Processo Civil de 2015, voltadas, essencialmente, à celeridade, à economia e à efetividade processuais, e revendo a abrangência da orientação fixada pelo enunciado n. 211 da Súmula do Superior Tribunal de Justiça, a Segunda Turma passa a admitir o prequestionamento ficto, uma vez observadas as condições que emergem do disposto no art. 1.025 do referido diploma legal, sobretudo em relação à natureza da matéria e à competência desta Corte Superior. 2. Na espécie, o recorrente questionou

elementos jurídicos relevantes (e-STJ, fls. 762-788), que não foram apreciados de forma explicitamente fundamentada pela instância ordinária. Incluem-se no aresto os elementos tidos como omissos. Incidência do art. 1.025 do CPC/2015. 3. A proteção ao meio ambiente não difere área urbana de rural, porquanto ambas merecem a atenção em favor da garantia da qualidade de vida proporcionada pelo texto constitucional, pelo Código Florestal e pelas demais normas legais sobre o tema. 4. Não há falar em direito adquirido à manutenção de situação que gere prejuízo ao meio ambiente. 5. Inaplicabilidade da teoria do fato consumado aos casos em que se alega a consolidação da área urbana. 6. Recurso especial provido, determinando-se a demolição da construção.

(STJ - RECURSO ESPECIAL Nº 1.667.087 - RS (2017/0085271-2) RELATOR : MINISTRO OG FERNANDES)  
[...]

8. Em relação à possibilidade de controle judicial de políticas públicas, o STJ tem decidido que "a discricionariedade cede às opções antecipadas pelo legislador, que vinculam o executor e autorizam a apreciação judicial de sua implementação" (REsp 1.733.412/SP, Rel. Min. Og Fernandes, Segunda Turma, DJe 20.9.2019; cf., na mesma linha, RO 213/DF, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 12.12.2019; REsp 1.586.142/SP, Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 18.4.2016; AgInt no REsp 1.373.051/SC, Rel. Min. Gurgel de Faria, Primeira Turma, DJe 19.12.2018; AREsp 1.069.543/SP, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 2.8.2017. [...]

(STJ - AgInt no AREsp 1656657/MG, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 12/04/2021, DJe 03/08/2021)

A Súmula 613 da Primeira Seção do STJ estabelece que " Não se admite a aplicação da teoria do fato consumado em tema de Direito Ambiental ( julgado em 09/05/2018, DJe 14/05/2018)

Também o TJRO vem se debruçando sobre esse tema:

Apelação. Ação demolitória. Edificação irregular. Área de preservação permanente. Coisa julgada. Obra licenciada pelo Poder

Público. Indenização de benfeitorias. Peculiaridade do caso concreto. Sucumbência.

1. impõe-se a demolição de edificação em área de preservação permanente sem observância do regramento legal.

2. A autorização para construção pelo poder público evidencia boa fé, portanto, para que ocorra a demolição que ultrapassa limites legais, imperioso que sejam indenizadas benfeitorias. 3. Sendo cada litigante vencido e vencedor, impõe-se divisão proporcional dos honorários advocatícios. 4. Apelo parcialmente provido. TJRO - APELAÇÃO CÍVEL, Processo nº 7048075- 66.2017.822.0001, Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, 1ª Câmara Especial, Relator(a) do Acórdão: Des. Gilberto Barbosa, Data de julgamento: 15/05/2020.

Por tudo isso, em que pese a Estação Ecológica ter sido criada em área integralmente titulada, destes 727 títulos expedidos na década de oitenta, poucos remanescentes foram encontrados no local produzindo, convivendo assim com uma maioria de vizinhos com posses resultantes de apossamento ilegal e que não produzem.

Independentemente do número de propriedades tituladas e não abandonadas desde 1982, isto não afasta a constitucionalidade da criação da Estação Ecológica Soldado da Borracha, que não pode ser extinta se permanecem as circunstâncias objetivas de sua implementação.

A consideração de percentual de terras do Estado efetivamente protegidas por força de lei não empresta legitimidade à discricionariedade legislativa em extinguir unidades de conservação com fundamento exclusivamente econômico e não ambiental.

Acrescentando como razão de decidir os votos parcialmente divergentes dos eminentes desembargadores Miguel Monico, Marcos Alaor Diniz Grangeia e da juíza convocada Inês Moreira da Costa, JULGO PROCEDENTE a pretensão inicial e DECLARO a inconstitucionalidade formal e



material da Lei Estadual n. 999/2018, por violação aos artigos 218 e 219, incs. I, II, III, IV, V e VI, da Constituição Estadual, atribuindo-lhe efeitos retroativos.

É como voto.

JUIZ JOSÉ GONÇALVES DA SILVA FILHO

Com o relator.

DESEMBARGADOR ROOSEVELT QUEIROZ COSTA

Acompanho o o relator.

DESEMBARGADOR ROWILSON TEIXEIRA

Voto com o relator, pedindo vênias à divergência.

DESEMBARGADOR SANSÃO SALDANHA

Senhor Presidente, egrégia corte, senhor relator. O voto dos desembargadores Miguel Monico, Marcos Alaor e da doutora Inês Moreira mostrou que realmente a lei não se ajusta ao interesse social, a razão social de se preservar ou não, ou extinguir e deixar à vontade a exploração comum desses ambientes mencionados. Por isso, a mim parece que o acerto está realmente com a divergência, com toda a vênias ao relator, que também é favorável a reconhecer que a lei não é muito apropriada.

Com isto, acompanho a divergência, fazendo minhas, com a devida permissão, todas as palavras proferidas a respeito dessa lei.

DESEMBARGADOR RADUAN MIGUEL FILHO

Acompanho o voto da divergência com a vênias do relator, registrando o brilhante voto do relator, mas os argumentos da divergência me convenceram.

DESEMBARGADOR DANIEL RIBEIRO LAGOS

Abstenho-me de votar.

DESEMBARGADOR GILBERTO BARBOSA

Acompanho o voto divergente.

DESEMBARGADOR ISAIAS FONSECA MORAES

Com a vênias do relator, acompanho a divergência, Senhor Presidente.

DESEMBARGADOR VALDECI CASTELLAR CITON

Também Presidente, pedindo vênias ao relator, acompanho a divergência inaugurada pelo desembargador Miguel Monico.

DESEMBARGADOR HIRAM SOUZA MARQUES

Também acompanho a divergência, com todas as vênias ao eminente relator.

DESEMBARGADOR JOSÉ JORGE RIBEIRO DA LUZ

Senhor Presidente, com as vênias devidas a todos que divergiram, acompanho o douto relator. Por entender pela inconstitucionalidade tão somente parcial da lei, mantendo-se a constitucionalidade do *caput* do artigo 1º da lei, mantendo-se portanto a Estação Ecológica do Soldado da Borracha. É assim que entendo, Senhor Presidente.

DESEMBARGADOR JOSÉ ANTONIO ROBLES

Presidente, pedindo todas as vênias a quem entende de forma diferente, vislumbro a questão de ausência de estudo prévio muito bem exposta pelo eminente relator, então acompanho integralmente o eminente relator.

DESEMBARGADOR OSNY CLARO DE OLIVEIRA JUNIOR

Senhor Presidente, com as devidas vênias, acompanho a divergência inaugurada pelo desembargador Miguel Monico.

DESEMBARGADOR KIYOCHI MORI

Peço vênias aos eminentes desembargadores que divergiram, para acompanhar o relator.

## EMENTA

*Ação Direta de Inconstitucionalidade. Direito Constitucional e Ambiental. Desafetação de Unidades de Conservação no Bioma Amazônico. Lei Complementar Estadual que dispõe sobre a extinção de 11 Unidades de Conservação Ambiental (LC n. 999/2018). Direito ao Meio Ambiente ecologicamente equilibrado. Direito fundamental de terceira geração (ou de novíssima dimensão). Dignidade da pessoa humana em sua dimensão ecológica. Princípio da ubiquidade. Dever bifronte do Poder Público e da coletividade – proteger e recuperar o meio ambiente. 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. Pacto Federativo Ecológico. Estado Socioambiental. Princípio da máxima efetividade. Grave afronta aos princípios da prevenção e precaução. Exigência de estudos técnicos e consulta livre, prévia e informada das populações tradicionais direta e indiretamente afetadas. Ausência. Valor das indenizações de supostas posses e propriedades. Único motivo para não implantação da Estação Ecológica Soldado da Borracha. Existência de especulação e pressão no sentido de converter florestas para uso agropecuário. Local com espécies ameaçadas de extinção e necessidade de ações para combate de exploração ilegal. Garantia de não comprometer a integridade dos atributos que justificaram a criação das unidades. Unidades essenciais ao patrimônio nacional que se constitui o bioma amazônico. Princípio da vedação do retrocesso ambiental. Zoneamento ambiental. Direito à propriedade que não é absoluto. Determinações do Tribunal de Contas. Órgão auxiliar do Poder Legislativo. Força vinculante. Inconstitucionalidade formal e material. Ação julgada procedente.*

1. A Constituição Federal 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 (art. 225 da CF/88). Trata-se de um direito fundamental de todos, imprescritível e inalienável.

2. Nossa Carta estabeleceu a conformação de um modelo de Estado Socioambiental de direito, superando os modelos de Estado Liberal e de Estado Social, e, assim, consagrou, dentre outros, o princípio da ubiquidade, onde o meio ambiente sadio deve estar no epicentro das ações e decisões do Poder Público em seus três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário.

3. Houve a consagração formal constitucional desse direito fundamental, subjetivo e objetivo ao meio ambiente equilibrado, que produz vários efeitos específicos que devem ser observados pelo Poder Público, pela coletividade e por cada cidadão, usufrutuário e cuidador, para assegurar o mínimo existencial ecológico que está ligado umbilicalmente à dimensão ecológica da dignidade humana, matriz axiológica da Constituição Federal.

4. 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 e preservar o que ainda existe de salubridade ambiental (art. 225, §1º, I, da CF/88).

5. 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.

6. No cenário jurídico-político do Estado Ecológico de Direito, deve-se observar, ainda, o mínimo existencial ecológico. Ademais, o STF já consignou que: *“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).

7. Há um dever constitucional atribuído ao Estado no sentido de criar áreas ambientais especialmente protegidas de forma progressiva (§ 1º do art. 225 da CF/88), o que se impõe como medida necessária para conter a extinção massiva da biodiversidade em pleno curso na atualidade. As áreas ambientais especialmente protegidas identificam-se como 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 conseqüente liberação de gases do efeito estufa) e alteração dos habitats naturais das espécies da fauna e da flora em todos os cantos do Planeta.

8. A Unidade de Conservação representa expressão legítima e legal dos poderes que foram conferidos constitucionalmente ao legislador que as criou, de forma que a extinção causaria inegável prejuízos ao meio ambiente, notadamente por conter espécies ameaçadas de extinção e por ter a criação da UC representado lícito exercício do poder/dever de combate ao desmatamento pelo Poder Público.

9. O zoneamento ambiental (Instituto previsto na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente 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, de forma que, ao discriminar usos, o zoneamento representa uma limitação do direito dos cidadãos e a propriedade não poderá ser utilizada de forma indiscriminada pelo proprietário. Assim, a conservação da cobertura vegetal, sobretudo a florestal no bioma Amazônico, não diz respeito somente à vontade do proprietário.

10. A ideia de sustentabilidade encontra-se 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.

11. A lei em referência não traz desenvolvimento sustentável, mas prevalência de interesses econômicos de uma maioria ocasional, que causa desequilíbrio ao meio ambiente e prejuízo à coletividade beneficiada com um direito fundamental das presentes e futuras gerações.

12. Na forma do entendimento já referendado por esta Corte, pretensos interesses econômicos determinados não podem se sobrepor ao direito de todo cidadão, presentes e futuros, a terem um meio ambiente sadio (ADI 0800913-33.2018.822.0000).

3. 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. 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 torná-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.

14. 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, sobretudo quando afirmadas pelo próprio órgão auxiliar do Poder Legislativo (TCE) e pelo órgão técnico científico do Poder Executivo (SEDAM).

15. As determinações dos Tribunais de Contas, órgão auxiliar do Poder Legislativo, são 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 (STJ, RMS 37.657/PE).

16. A ausência de estudo técnico que permita aferir os impactos ambientais negativos da desafetação pretendida provoca grave afronta aos deveres de prevenção e precaução, emanados do artigo 225, §1º, IV, da Constituição Federal, reproduzido nos artigos 218 e 219, VI, da Constituição Estadual.

17. Após a criação de uma Unidade de Conservação, fica vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justificaram sua proteção, sob pena de afronta ao artigo 225, §1º, III, da Constituição Federal e dos artigos 218 e 219, I e VII, da Constituição Estadual.

18. 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 (STF, ADI 6288).

19. Apesar das diversas investidas legislativas contra Unidades de Conservação no Estado de Rondônia, há um déficit de proteção ambiental, que pode ser melhorado com a implantação da Estação Ecológica Soldado da Borracha, notadamente considerando que a criação proveio de estudos, sendo apontado pela equipe técnica da SEDAM a crescente pressão, principalmente por madeireiros ilegais em busca de árvores de corte proibido, inclusive algumas ameaçadas de extinção, bem como a localização privilegiada da UC, que criaria, junto com outras UC, bloco de proteção da flora e fauna naturais. O único motivo apontado pela Coordenadoria de Unidades de Conservação de Rondônia para não efetivar a UC foi o financeiro.

20. Existe vício formal e material na Lei Complementar Estadual n. 999/2018, pois não foi precedida do regular estudo técnico e consulta pública, viola o sistema constitucional que impõe dever de proteção progressiva, já que desconsidera as peculiaridades do bioma e referenda interesses econômicos e ilegalidades, além de descumprir determinações da Corte de Contas. Logo, torna-se imperioso impor política pública de gestão socioambiental, com o objetivo de concretizar direitos e interesses ao meio ambiente equilibrado das presentes e futuras gerações, impedindo-se a extinção de unidades de conservação.

21. Ação julgada integralmente procedente.

## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Magistrados do **Tribunal Pleno** do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, em, **AÇÃO JULGADA PROCEDENTE NOS TERMOS DO VOTO DO DESEMBARGADOR MIGUEL MONICO NETO, POR MAIORIA, VENCIDOS PARCIALMENTE OS DESEMBARGADORES ROOSEVELT QUEIROZ COSTA, JOSÉ JORGE RIBEIRO DA LUZ, JOSÉ ANTONIO ROBLES, KIYOCHI MORI E O RELATOR.**

Porto Velho, 20 de Setembro de 2021

Desembargador MIGUEL MONICO NETO

RELATOR PARA O ACÓRDÃO

Assinado eletronicamente por: **MIGUEL MONICO NETO**

**01/10/2021 23:37:34**

<https://pjesg.tjro.jus.br:443/consulta/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam>

ID do documento: **13422881**



2110012337344910000001335

IMPRIMIR

GERAR PDF