

**MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
5.077 DISTRITO FEDERAL**

RELATOR : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**
REQTE.(S) : **GOVERNADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA**
INTDO.(A/S) : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE
RONDÔNIA**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**

DECISÃO

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo Governador do Estado de Rondônia em face da Lei Estadual 3.213/2013, com o seguinte teor:

Art. 1º. Fica estabelecido que o processo nº 881.178/1983, devidamente protocolizado pela Companhia de Mineração de Rondônia – CMR, junto ao Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM, cuja área está inserida no remanescente da Área de Proteção Ambiental – APA, criada pelo Decreto nº 5.124, de 06 de junho de 1991, terá prioridade dentro da nova poligonal da APA.

Parágrafo único. A expedição de Licença de Operação para a Companhia de Mineração de Rondônia – CMR deverá observar a apresentação de novo requerimento, dentro da poligonal da nova APA.

Art. 2º. As licenças ambientais, a jusante do início da APA remanescente, determinado pelo vértice entre as coordenadas do P2 – 08°.37'30,00012"/-63°.53'26,00000" e o P3 – 08°.40'11,00010"/63°.53'26,00000" até a divisa com o Estado do Amazonas, serão expedidas prioritariamente para cooperativas.

Art. 3º. Fica terminantemente proibida a expedição de Licença de Operação a pessoas físicas, na área de mineração e garimpagem dentro do Estado de Rondônia, priorizando as cooperativas de garimpeiros estabelecidas na forma legal, conforme disposto no § 3º, artigo 174, da Constituição Federal.

ADI 5077 MC / DF

Art. 4º. Fica estabelecido que os procedimentos e critérios utilizados para licenciamento ambiental, observarão a Política Nacional do Meio Ambiente, tendo por base a Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997, do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, especialmente, devendo ser aplicada as mesmas definições dispostas no artigo 1º, os mesmos prazos de licenças estabelecido no artigo 18, incisos e parágrafos e os mesmos critérios para expedição de licenças disciplinados no artigo 8º da mencionada Resolução.

Parágrafo único. A taxa a ser cobrada, por hectare, para as licenças do setor minerário e garimpeiro, previstas no artigo 8º, incisos e parágrafo, da Resolução nº 237/97 do CONAMA, será no valor de R\$ 1,00 (um) real, por ocasião da expedição da respectiva licença ou renovação.

Art. 5º. Os órgãos ambientais competentes ficam responsáveis pela aplicação das medidas estabelecidas por esta Lei.

Art. 6º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

O Autor sustenta que a referida lei, de iniciativa da Assembleia Legislativa e originalmente vetada pelo Poder Executivo, dispôs sobre a concessão de licença para atividade garimpeira no Estado, teria usurpado a competência da União para legislar sobre jazidas, minas e outros recursos materiais (art. 22, XII, da Constituição Federal), incorrendo em inconstitucionalidade formal. Além disso, aponta a inconstitucionalidade material do art. 3º da lei citada, uma vez que, ao proibir a expedição de licença de operação na área de mineração e garimpagem a pessoas físicas, violaria o art. 174, § 3º, da CF, o qual prioriza o exercício da atividade de garimpo a cooperativas.

Adotou-se o rito do art. 12 da Lei 9.868/1999.

Em suas informações, a Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia defendeu a constitucionalidade da lei estadual, pleiteando a improcedência do pedido.

O Advogado-Geral da União manifestou-se pela procedência parcial do pedido, para seja declarada a inconstitucionalidade dos arts. 1º, 2º, 3º e

ADI 5077 MC / DF

5º da lei censurada. Destaca que, sem embargo da inconstitucionalidade formal dos aludidos artigos, o art. 4º da lei rondoniense regula validamente matéria cuja suplementação é autorizada aos demais entes federados (art. 23, VI, da CF). As taxas a que alude o seu parágrafo único também seriam suscetíveis de normatização pelos Estados, porque possuiriam natureza jurídica de taxa, atendendo ao princípio da legalidade tributária (art. 150, I, da CF).

O Procurador-Geral da República apresentou parecer pela procedência parcial do pedido, defendendo a inconstitucionalidade dos arts. 1º, 2º, 3º, 4º, *caput*, e 5º da lei contestada.

É o relatório.

Em virtude da presença de enorme relevância da questão constitucional e riscos iminentes ao Meio Ambiente, liberei relatório e solicitei pauta para a realização de julgamento definitivo em 1º/2/2018. Ocorre, porém, que, em face ao elevado número de processos submetidos ao Plenário desta SUPREMA CORTE, ainda não houve possibilidade de agendamento, sendo, portanto, necessária a concessão da medida liminar para a suspensão de eficácia da Lei estadual, em face dos dispositivos constitucionais violados.

A concessão de medida cautelar nas ações de jurisdição constitucional concentrada necessita de comprovação de perigo de lesão irreparável (IVES GANDRA MARTINS, Repertório IOB de jurisprudência, n 8/95, p. 150/154, abr. 1995), uma vez tratar-se de exceção ao princípio segundo o qual os atos normativos são presumidamente constitucionais (ADI 1.155, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, DJ de 18/5/2001), conforme ensinamento de PAULO BROSSARD, *“segundo axioma incontroverso, a lei se presume constitucional. A lei se presume constitucional, porque elaborada pelo Poder Legislativo e sancionada pelo Poder Executivo, isto é, por dois dos três poderes, situados no mesmo plano que o Judiciário”* (A constituição e as leis a ela anteriores. Arquivo Ministério Justiça. Brasília, 45 (180), jul./dez. 1992. p. 139).

A análise dos requisitos do *fumus boni iuris* e *periculum in mora* para a concessão de medida liminar em sede de controle abstrato de

ADI 5077 MC / DF

constitucionalidade admite maior discricionariedade por parte do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, com a realização de verdadeiro juízo de conveniência política da suspensão da eficácia (ADI 3401 MC, Rel. Min. GILMAR MENDES, Pleno, decisão: 3/2/2005), pelo qual deverá ser analisada a “conveniência da suspensão cautelar da lei impugnada” (ADI 425 MC, Rel. Min. PAULO BROSSARD, Tribunal Pleno, decisão: 4/4/1991; ADI 467 MC, Rel. Min. OCTÁVIO GALLOTTI, Tribunal Pleno, decisão: 3/4/1991), permitindo, dessa forma, uma maior subjetividade na análise da “relevância do tema, bem assim em juízo de conveniência, ditado pela gravidade que envolve a discussão” (ADI 490 MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno, decisão: 6/12/1990; ADI 508 MC, Rel. Min. OCTÁVIO GALLOTTI, Pleno, decisão: 16/4/1991), bem como da “plausibilidade inequívoca” e dos evidentes “riscos sociais ou individuais, de várias ordens, que a execução provisória da lei questionada gera imediatamente” (ADI 474 MC, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, decisão: 4/4/1991), ou, ainda, das “prováveis repercussões” pela manutenção da eficácia do ato impugnado (ADI 718 MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, decisão: 3/8/1992), da “relevância da questão constitucional” (ADI 804 MC, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, decisão: 27/11/1992) e da “relevância da fundamentação da arguição de inconstitucionalidade, além da ocorrência de *periculum in mora*, tais os entraves à atividade econômica” (ADI 173 MC, Rel. Min. MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, decisão: 9/3/1990) ou social.

Na presente hipótese, estão presentes os requisitos necessários para a concessão da medida liminar.

Quanto ao *fumus boni juris*, de início, parece-me, em juízo cautelar, que a lei estadual atacada usurpou competência da União para legislar sobre jazidas, minas e outros recursos minerais, em contrariedade com o art. 22, XII, da CF, além de desbordar da legislação editada pela União sobre licenciamento ambiental (art. 24, VI, VII e VIII, § 1º, c/c art. 225, § 1º, IV, da CF) e interferir indevidamente em matéria reservada à Administração Pública estadual.

ADI 5077 MC / DF

A Lei impugnada trata da Área de Proteção Permanente, APA, criada pelo Decreto 5.124/1991, estabelecendo que a Companhia de Mineração de Rondônia, CMR, terá prioridade na obtenção de licença ambiental para a exploração de atividade minerária dentro de certos limites territoriais contidos na referida APA. Além disso, a norma impugnada também estabelece prioridade para expedição de licenças ambientais em favor de cooperativas garimpeiras (art. 2º), também condicionada a certos limites geográficos que especifica.

O art. 3º, por sua vez, estabelece prioridade na expedição de licenças ambientais, em todo o território do Estado de Rondônia (não limitada à área da APA referida no *caput* do art. 1º), em prol de cooperativas de mineração e garimpagem, e proíbe a expedição de licenças em favor de pessoas físicas. O art. 4º remete os licenciamentos em questão à observância do regramento da Política Nacional do Meio Ambiente, Lei Federal 6.938/1981, e da Resolução 237/1997 do Conselho Nacional do Meio Ambiente, CONAMA, especialmente no tocante a definições, critérios e prazos (art. 4º, *caput*). Esse mesmo dispositivo, em seu parágrafo único, dispõe sobre a taxa a ser cobrada pela atividade de licenciamento, fixando-a no valor de R\$ 1,00 (um real) por hectare.

Por fim, o art. 5º da Lei Estadual 3.213/2013 atribui aos órgãos ambientais estaduais a responsabilidade pela aplicação das normas disciplinadas nos dispositivos anteriores.

Observo que a atividade de mineração e garimpo, tema de competência material (art. 21, XXV, da CF) e legislativa da União (art. 22, XII, e art. 176, *caput* e § 1º, da CF) é regida pelo Código de Mineração (DL 227/1967) e pelo Estatuto do Garimpeiro (Lei Federal 11.685/2008). Sem embargo da competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para “*registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios*” (art. 23, XI, da CF), é da União a competência para legislar sobre mineração e garimpagem.

Embora a norma atacada não trate diretamente de concessão e exploração de direitos minerários, mas do licenciamento ambiental a

ADI 5077 MC / DF

encargo de órgão ambientais competentes, há indisfarçada interferência sobre atividades passíveis de regulamentação pela União. Sob o pretexto de atribuir preferência na obtenção de licenciamento ambiental, o que já seria questionável, chega-se a virtualmente proibir o exercício de atividade garimpeira por pessoa física, impossibilitando a expedição de licenciamento ambiental nessa hipótese.

Cabe destacar que, em tema de proteção ambiental, a Constituição estabeleceu competência legislativa concorrente entre União, Estado e Municípios, de onde se extrai: (a) a possibilidade de mais de um ente federativo dispor sobre a mesma matéria; e (b) a primazia da União para fixar normas gerais (art. 24, VI, VII e VIII, § 1º, c/c art. 225, § 1º, IV, da CF).

O *caput* do art. 4º da lei impugnada observa a referida primazia da competência legislativa da União na matéria, ao preconizar a estrita observância das definições, critérios e prazos estipulados na legislação federal. Por outro lado, as cominações contidas nos arts. 1º, 2º e 3º se afastam desse regramento ao estabelecer preferência para expedição de licenciamento em prol de categoria de agentes econômicos não contemplados com tal prerrogativa pelas normas federais que tratam do licenciamento ambiental. Nesse sentido: ADI 2396, Rel. Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, DJ de 1/8/2003; ADI 1086, Rel. Min. ILMAR GALVÃO, Tribunal Pleno, DJ de 16/9/1994.

Além disso, o tratamento da matéria em sede legislativa viola o princípio da separação orgânica dos Poderes (art. 2º, da CF), uma vez que o exercício do poder de polícia ambiental é atividade administrativa de competência do Poder Executivo e, portanto, submetida a reserva de administração (art. 61, § 1º, II, “e”, c/c art. 84, II e VI, “a”, da CF, aplicável aos Estados Membros em decorrência do princípio da simetria). Nesse sentido, o precedente firmado pelo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL no julgamento da ADI 1505, Rel. Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, DJ de 24/11/2004, assim ementado:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 187 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. RELATÓRIO DE IMPACTO AMBIENTAL. APROVAÇÃO

ADI 5077 MC / DF

PELA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. VÍCIO MATERIAL. AFRONTA AOS ARTIGOS 58, § 2º, E 225, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL.

1. É inconstitucional preceito da Constituição do Estado do Espírito Santo que submete o Relatório de Impacto Ambiental - RIMA - ao crivo de comissão permanente e específica da Assembleia Legislativa.

2. A concessão de autorização para desenvolvimento de atividade potencialmente danosa ao meio ambiente consubstancia ato do Poder de Polícia --- ato da Administração Pública --- entenda-se ato do Poder Executivo.

3. Ação julgada procedente para declarar inconstitucional o trecho final do artigo § 3º do artigo 187 da Constituição do Estado do Espírito Santo.

Nesse mesmo sentido, mencione-se a ADI 3252, Rel. Min GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, DJe de 23/10/2008, julgado assim ementado:

EMENTA: Medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade.

2. Lei nº 1.315/2004, do Estado de Rondônia, que exige autorização prévia da Assembléia Legislativa para o licenciamento de atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetivas e potencialmente poluidoras, bem como capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental.

3. Condicionar a aprovação de licenciamento ambiental à prévia autorização da Assembléia Legislativa implica indevida interferência do Poder Legislativo na atuação do Poder Executivo, não autorizada pelo art. 2º da Constituição. Precedente: ADI nº 1.505.

4. Compete à União legislar sobre normas gerais em matéria de licenciamento ambiental (art. 24, VI, da Constituição).

5. Medida cautelar deferida.

A Jurisprudência da CORTE censura legislações editadas com o propósito de delimitar o exercício de atribuições legais e constitucionais a

ADI 5077 MC / DF

encargo de órgãos administrativos, especialmente em relação ao trâmite de processos administrativos. Cite-se, nesse sentido, o julgamento da ADI 776, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, DJ de 15/12/2006, no qual invalidada lei que vedara a fixação, pela Administração, de requisitos de idade para provimento de cargos públicos. Transcrevo o seguinte trecho do voto do eminente Ministro Relator:

Ainda que o legislador **disponha** do poder de conformação da atividade administrativa, **permitindo-se-lhe**, nessa condição, **estipular** cláusulas gerais e **fixar** normas impessoais destinadas a reger e a condicionar o próprio comportamento da Administração Pública, **não pode**, o Parlamento, em agindo "*ultra vires*", exorbitar dos limites **que definem** o exercício de sua prerrogativa institucional.

Isso significa, portanto, **que refoge**, ao domínio normativo da lei em sentido formal, **veicular deliberações parlamentares** que visem a desconstituir, "*in concreto*", procedimentos administrativos **regularmente** instaurados por órgãos do Poder Executivo, como resulta claro da norma legal ora referida.

Nessa mesma linha: ADI 3075, Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, DJ de 4/11/2014; ADI 3343, Rel. Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, DJe de 2111/2011; e ADI 3169, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, redator para acórdão Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, DJe de 18/2/2015.

Também vislumbro, ainda em sede cautelar, a plausibilidade da tese de inconstitucionalidade material do art. 3º da Lei Estadual 3.213/2013, por violação ao art. 174, § 3º, da CF. A diretriz fixada pelo constituinte no sentido do favorecimento da organização da atividade garimpeira em cooperativas não permite que se alcance o extremo de limitar a prática de garimpagem apenas àqueles que se encontrem associados a essas entidades, sob pena de violação à garantia constitucional da liberdade de iniciativa e de livre associação (art. 1º, IV, art. 5º, XX, e art. 170, parágrafo único, da CF).

ADI 5077 MC / DF

Por outro lado, a previsão constante do art. 4º, parágrafo único, da Lei Estadual 3.213/2013, não me parece incorrer em qualquer inconstitucionalidade formal ou material. A definição do importe devido a título de cobrança de taxa pelo exercício de poder de polícia (art. 145, II, da CF), como é a hipótese, pode ser validamente estabelecida em sede legislativa, por iniciativa concorrente dos Poderes Executivo e Legislativo. Sobre a inexistência de iniciativa reservada em matéria tributária, cite-se o precedente firmado em sede de repercussão geral no ARE 743480, Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno (julgamento virtual), DJe de 19/11/2013, onde afirmado que *“inexiste, no atual texto constitucional, previsão de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo em matéria tributária”*.

O art. 4º, *caput*, embora também trate de matéria reservada à competência legislativa da União, apenas explicita a necessária observância das regras gerais sobre licenciamento ambiental contidas na normatização federal, pelo que não incorre em inconstitucionalidade.

Por fim, o art. 5º, ao atribuir aos órgãos ambientais a responsabilidade pela aplicação do conteúdo legislado nos dispositivos anteriores, incide, por arrastamento, nas mesmas inconstitucionalidades formais acima apontadas.

O perigo da demora consiste no fato de que, enquanto não suspensa a eficácia da lei atacada, a atividade dos órgãos ambientais do Estado de Rondônia estará restringida por critérios que desrespeitam a legislação federal sobre o assunto e que implicam interferência indevida do Poder Legislativo sobre o exercício do poder de polícia ambiental pela Administração Pública.

Diante de todo o exposto, com fundamento no art. 10, § 3º, da Lei 9.868/1999 e no art. 21, V, do RISTF, CONCEDO PARCIALMENTE A MEDIDA CAUTELAR pleiteada, *ad referendum* do Plenário desta Suprema Corte, para suspender a eficácia dos arts. 1º, 2º, 3º e 5º da Lei 3.213/2013 do Estado de Rondônia.

Comunique-se o Governador do Estado de Rondônia e a Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia para ciência e cumprimento desta decisão.

ADI 5077 MC / DF

Destaco que o processo, submetido ao rito previsto no art. 12 da Lei 9.868/1999 já se encontra em condições de ser apresentado ao Colegiado, razão pela qual já foi pedida, em 1º/2/2018, data para julgamento de mérito, nos termos do inciso X do artigo 21 do RISTF.

Publique-se.

Brasília, 27 de março de 2018.

Ministro ALEXANDRE DE MORAES

Relator

Documento assinado digitalmente