

# Informativo comentado: Informativo 1134-STF

Márcio André Lopes Cavalcante

## ÍNDICE

### DIREITO CONSTITUCIONAL

#### COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS

- *É inconstitucional lei estadual que trate sobre corte de energia elétrica ou água por falta de pagamento.*

### DIREITO ELEITORAL

#### PROCESSO ELEITORAL

- *Em processos eleitorais, é ilícita a prova obtida por gravação ambiental clandestina, sem autorização judicial, ainda que produzida por um dos interlocutores, e sem o conhecimento dos demais; será válida se a gravação for em local público, sem controle de acesso.*

### DIREITO AMBIENTAL

#### CONCESSÃO FLORESTAL

- *A concessão florestal não constitui concessão ou alienação de terras públicas; por esse motivo, não se enquadra no art. 49, XVII, da CF, não sendo necessária aprovação do Congresso Nacional.*

#### OUTROS TEMAS

- *Foram suspensos os dispositivos do Decreto 10.935/2022 que permitia a realização de empreendimentos em cavernas, grutas, lapas e abismos e em suas áreas de influência.*

## DIREITO CONSTITUCIONAL

### COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS

**É inconstitucional lei estadual que trate sobre corte de energia elétrica ou água por falta de pagamento**

**É inconstitucional lei estadual que proíbe, sob pena de multa, o corte de energia elétrica e/ou água por falta de pagamento sem que o consumidor seja avisado previamente.**

**Essa lei viola a competência da União para dispor sobre a exploração de serviços e instalações de energia elétrica (art. 21, XII, “b”, da CF/88) e para legislar sobre energia (art. 22, IV), bem como a competência dos municípios para legislar sobre o fornecimento de água, serviço público essencial de interesse local (art. 30, I e V).**

STF. Plenário. ADI 7.576/PB, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgado em 26/04/2024 (Info 1134)

#### **O caso concreto foi o seguinte:**

Na Paraíba, foi editada a Lei estadual nº 9.323/2011, que proibiu o corte de energia elétrica e/ou água por falta de pagamento sem que o consumidor seja avisado previamente:

Art. 1º Fica proibida a suspensão do fornecimento de água e/ou energia elétrica por falta de

pagamento das tarifas respectivas sem a prévia comunicação pela empresa concessionária do serviço ao usuário, obedecendo às condições a seguir:

I - atraso de 60 (sessenta) dias no pagamento de uma fatura, desde que existam duas faturas vencidas;

§ 1º Com a antecedência de 30 (trinta) dias, a empresa prestadora de serviços emitirá comunicado ao consumidor, por carta com aviso de recebimento, abordando a possibilidade de corte no fornecimento de energia elétrica e/ou água.

§ 2º O corte do fornecimento do produto somente acontecerá na presença de um consumidor residente no domicílio.

Art. 2º No caso de suspensão indevida do fornecimento de energia elétrica e/ou água a concessionária prestadora do serviço público de energia elétrica e de fornecimentos de água será multada em, no mínimo 100 (cem) UFIRs - Unidade Fiscal de Referência, ou índice equivalente que venha a substituí-lo, sendo obrigada a executar a religação em, no máximo, 5 (cinco) horas, sem ônus para o consumidor.

I - Caso não atendida fica o Órgão de Defesa do Consumidor, nos termos do Decreto Federal nº 2.181, de 20 de março de 1997, apta a fazer cumprir a legislação reparando os danos.

§ 1º A suspensão do fornecimento será considerada indevida quando a fatura em atraso tiver sido paga até 6 (seis) dias anteriores ao corte da água e/ou energia elétrica.

§ 2º Fica o consumidor prejudicado apto a reivindicar judicialmente a efetiva prevenção e reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos e difusos pelos constrangimentos.

Art. 3º Na hipótese de atraso no pagamento da fatura, sem prejuízo de outros procedimentos previstos na legislação, será cobrada multa de, no máximo, 2% (dois por cento) sobre o valor total da fatura em atraso, e a cobrança não poderá incidir sobre o valor da multa eventualmente aplicada na fatura anterior, ficando expressamente proibida a cobrança de taxa de religação.

Art. 4º Os órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos. Parágrafo único. Ficam as pessoas jurídicas obrigadas a reparar os danos causados em caso de não cumprimento desta lei.

Art. 5º A suspensão, por falta de pagamento, do fornecimento de energia elétrica a consumidor que preste serviço público ou essencial à população e cuja atividade sofra prejuízo será comunicada com antecedência de 15 (quinze) dias ao Poder Público local ou ao Poder Executivo Estadual, que adotará providências sem prejuízo das ações de responsabilização pela falta de pagamento que motivou a medida.

Art. 6º A concessionária, permissionária, autarquia, empresa pública ou privada, está obrigada à prestação de serviço adequado ao atendimento dos usuários, de acordo com a presente lei, conforme contrato firmado.

Parágrafo único. Não se caracteriza como descontinuidade do serviço a sua interrupção em situação de emergência ou após prévio aviso, quando:

I - por inadimplemento do usuário, considerado o interesse da coletividade; e,

II - por razões de ordem técnica ou de segurança das instalações.

#### **ADI**

O Governador do Estado ajuizou ADI contra essa Lei argumentando que ela seria inconstitucional porque a

competência para legislar sobre concessão e permissão de serviços públicos, inclusive direitos dos usuários, é da União, nos termos do art. 175 e art. 22, XXVII, da Constituição Federal. Portanto, a referida lei estadual usurpou competência da União.

A União já exerceu essa competência, por meio da Lei nº 8.987/95 e da Lei nº 11.445/2007, prevendo a possibilidade de interrupção dos serviços públicos por inadimplemento.

***O STF concordou com esses argumentos? A Lei impugnada é inconstitucional?***

SIM.

***União detém competência para explorar serviços de energia elétrica***

O art. 21, XII, “b”, da Constituição Federal estabelece a competência da União para explorar diretamente ou mediante concessão os serviços e instalações de energia elétrica:

Art. 21. Compete à União:

(...)

XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

(...)

b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos;

A União é titular da prestação do serviço público de energia elétrica. Detém a prerrogativa constitucional de estabelecer o regime e as condições da prestação desse serviço por concessionárias, o qual não pode sofrer ingerência normativa dos demais entes políticos.

***União detém competência para legislar sobre energia elétrica***

Nesse mesmo sentido, é de competência privativa da União a edição de leis sobre energia:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão.

***Estados podem legislar concorrentemente sobre defesa do consumidor***

Os Estados-membros têm competência legislativa concorrente para legislar sobre consumo e responsabilidade por dano ao consumidor, nos termos do art. 24, V e VIII, da CF/88:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

V - produção e consumo;

(...)

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

***Legislação estadual não pode se sobrepor à normatização da União neste ponto***

Entretanto, o dever-poder de proteção aos usuários dos serviços de energia elétrica cabe à União, detentora da competência para a exploração e a normatização desses serviços pelo disposto na alínea “b” do inc. XII do art. 21 e no inc. IV do art. 22 da Constituição.

Eventuais conflitos ou superposições de normas federais e estaduais em matéria de prestação de serviços de energia elétrica prejudicam a segurança jurídica porque interferem no equilíbrio econômico de contratos de concessão e afetam os consumidores, os quais suportam a elevação de custos.

Justamente por isso, o STF tem afirmado que não é possível que o Estado-membro interfira nas relações

jurídico contratuais entre Poder concedente federal e as empresas concessionárias, especificamente no que tange a alterações das condições estipuladas em contrato de concessão de serviços públicos, sob regime federal, mediante edição de leis estaduais. Nesse sentido: STF. Plenário. ADI 5.868, Rel. Min. Carmen Lúcia, DJe 26/3/2021).

***União disciplinou o regime das concessões de energia elétrica***

A União, no exercício de sua competência privativa, editou a Lei nº 9.427/96, por meio da qual instituiu a ANEEL e disciplinou o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica.

Conforme o art. 2º dessa Lei, a ANEEL “tem por finalidade regular e fiscalizar a produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica, em conformidade com as políticas e diretrizes do governo federal”.

***ANEEL disciplinou a suspensão do serviço de energia elétrica por falta de pagamento***

No exercício do poder regulamentar, a ANEEL editou a Resolução Normativa nº 414, de 9.9.2010, alterada pela Resolução Normativa nº 1.000, de 7.12.2021, pela qual se estabelecem as condições gerais de fornecimento de energia elétrica. Os arts. 356 a 359, dessa Resolução tratam sobre a suspensão do fornecimento de energia elétrica de unidade consumidora por inadimplemento, precedida da notificação.

No caso concreto, a Lei estadual nº 9.323/2011 ao proibir o corte de energia elétrica por falta de pagamento sem que o consumidor seja avisado previamente, sob pena de multa, e impondo às empresas concessionárias a obrigação de comunicar com antecedência de quinze dias ao Poder Público local ou ao Poder Executivo estadual a suspensão, por falta de pagamento, do fornecimento de energia elétrica a consumidor que preste serviço público ou essencial à população, invadiu a esfera de competência da União, à qual compete explorar, legislar e regulamentar o serviço de energia elétrica.

***Estado-membro não pode editar lei interferindo no serviço de água porque é de competência dos Municípios***

Compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local e organizar e prestar, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local pelo disposto nos incisos I e V do art. 30 da Constituição.

Ao estabelecer obrigações às concessionárias de fornecimento de água, a lei paraibana interferiu em serviço público de interesse local, de competência dos Municípios, podendo afetar o equilíbrio econômico-financeiro de contratos de que aquelas entidades federadas são concedentes.

A Constituição conferiu competência aos Municípios para legislar sobre assuntos locais (art. 30, I), o que inclui a distribuição de água potável, vedado aos Estados interferirem nas relações contratuais entre os Municípios e as concessionárias de fornecimento de água potável.

***Em suma:***

**É inconstitucional lei estadual que proíbe, sob pena de multa, o corte de energia elétrica e/ou água por falta de pagamento sem que o consumidor seja avisado previamente.**

**Essa lei viola a competência da União para dispor sobre a exploração de serviços e instalações de energia elétrica (art. 21, XII, “b”, da CF/88) e para legislar sobre energia (art. 22, IV), bem como a competência dos municípios para legislar sobre o fornecimento de água, serviço público essencial de interesse local (art. 30, I e V).**

STF. Plenário. ADI 7.576/PB, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgado em 26/04/2024 (Info 1134)

**DIREITO ELEITORAL**

**PROCESSO ELEITORAL**

**Em processos eleitorais, é ilícita a prova obtida por gravação ambiental clandestina, sem autorização judicial, ainda que produzida por um dos interlocutores, e sem o conhecimento dos demais; será válida se a gravação for em local público, sem controle de acesso**

**Importante!!!**

ODS 16

**(i) No processo eleitoral, é ilícita a prova colhida por meio de gravação ambiental clandestina, sem autorização judicial e com violação à privacidade e à intimidade dos interlocutores, ainda que realizada por um dos participantes, sem o conhecimento dos demais.**

**(ii) A exceção à regra da ilicitude da gravação ambiental feita sem o conhecimento de um dos interlocutores e sem autorização judicial ocorre na hipótese de registro de fato ocorrido em local público desprovido de qualquer controle de acesso, pois, nesse caso, não há violação à intimidade ou quebra da expectativa de privacidade.**

STF. Plenário. RE 1.040.515/SE, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 26/04/2024 (Repercussão Geral – Tema 979) (Info 1134).

**Imagine a seguinte situação hipotética:**

João é candidato a Prefeito em uma cidade do interior.

Durante a campanha eleitoral, há rumores de que a equipe de João está oferecendo vantagens financeiras em troca de votos, configurando a prática conhecida como “compra de votos” (captação ilícita de sufrágio).

Paulo, um eleitor local, recebeu de João uma oferta de dinheiro para remover as propagandas do adversário e apoiá-lo na eleição. Paulo gravou grava secretamente a conversa em seu carro, sem que João soubesse.

João venceu a eleição.

Ocorre que o Ministério Público Eleitoral ingressou com ação de impugnação de mandato eletivo contra ele e seu vice apresentando a gravação de Paulo como prova.

A questão chegou até o TSE que considerou ilegal a gravação porque feita sem o consentimento de todos os participantes e sem autorização judicial.

O Ministério Público interpôs recurso extraordinário contra o acórdão do TSE defendendo a licitude da prova. O Parquet argumentou que o STF, há muitos anos, já firmou o entendimento de que é válida a prova obtida por meio de gravação ambiental realizada por um dos interlocutores. Logo, esse mesmo entendimento deveria ser utilizado na seara eleitoral.

**O STF concordou com o Ministério Público? Essa prova é válida no processo eleitoral?**

**NÃO.**

De fato, o STF entende que é válida a gravação ambiental como prova no processo judicial penal, ainda que efetuada por um dos interlocutores sem o conhecimento do outro, desde que não esteja presente causa legal de sigilo. Nesse sentido:

É lícita a prova consistente em gravação ambiental realizada por um dos interlocutores sem conhecimento do outro.

STF. Plenário. RE 583937 QO-RG, Rel. Min. Cezar Peluso, julgado em 19/11/2009 (Repercussão Geral – Tema 237).

O STF construiu essa tese a partir do seguinte raciocínio: se não existe causa legal de sigilo ou qualquer

outro imperativo de reserva para a gravação ambiental, não se verifica a violação de nenhum bem jurídico. Não se pode invocar a cláusula de reserva de jurisdição prevista no art. 5º, XII, da Constituição Federal, a qual se aplica somente às interceptações:

Art. 5º (...)

XII - é inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último de comunicações telefônicas, hipótese diversa da gravação ambiental.

Todavia, o entendimento acima não pode ser aplicado para a seara eleitoral, que possui peculiaridades.

A prova produzida a partir de gravação ambiental deve ser apreciada com cautela, principalmente em face de uma realidade de disputa eleitoral, até porque, ainda que eventualmente não ilícitas tais medidas entre candidatos ou eleitores, delas pode resultar possível deturpação da lisura da campanha ou injusta manipulação contra participantes da competição eleitoral.

As gravações ambientais realizadas com propósito eleitoral por um dos interlocutores não se equiparam àquela situação em que a gravação é realizada para garantir elemento de defesa.

No âmbito das lides eleitorais, a real motivação para a captação de imagens e sons está diretamente relacionada com a produção de prova acusatória utilizada em processos que visam à cassação de registros ou diplomas, emprestando-se à conduta penal um caráter meramente coadjuvante.

Disto resulta que a garantia constitucional à privacidade não pode ser afastada sem que haja necessária e prévia decisão judicial que autorize a invasão da intimidade das pessoas gravadas.

As divergências políticas se acentuam durante o período eleitoral, e a disputa pelo voto pode conduzir à criação de armadilhas e subterfúgios entre concorrentes aptos a desqualificá-los durante a corrida eleitoral. Diante dessa realidade, a gravação ambiental deve ser analisada com ressalvas, pois, ainda que realizada por um dos interlocutores, poderia ocultar uma situação de flagrância preparada ou de ardil com vista a prejudicar o concorrente.

Desse modo, a gravação ambiental em espaço privado, considerado o acirrado ambiente das disputas político-eleitorais, reveste-se de intenções espúrias e deriva de um arranjo prévio para a indução ou a instigação de um flagrante preparado, o que enseja a imprestabilidade desse meio de prova no âmbito do processo eleitoral, pois, para além do induzimento ao ilícito por parte de um dos interlocutores, há a violação da intimidade e da privacidade.

Por outro lado, a gravação ambiental de segurança, normalmente utilizada de forma ostensiva em ambientes públicos como bancos, centros e lojas comerciais ou mesmo nas ruas, constitui prova válida no processo eleitoral, pois, dessa perspectiva, em razão da perda do caráter de clandestinidade, não há como se cogitar violação da intimidade em local aberto ao público. Nesses casos, a própria natureza do local retira a expectativa de privacidade, sobretudo porque o eventual autor da prática delituosa ou vedada tem plena consciência de que ali pode ser facilmente descoberto, seja por prova testemunhal, seja por gravação ambiental.

**(i) No processo eleitoral, é ilícita a prova colhida por meio de gravação ambiental clandestina, sem autorização judicial e com violação à privacidade e à intimidade dos interlocutores, ainda que realizada por um dos participantes, sem o conhecimento dos demais.**

**(ii) A exceção à regra da ilicitude da gravação ambiental feita sem o conhecimento de um dos interlocutores e sem autorização judicial ocorre na hipótese de registro de fato ocorrido em local público desprovido de qualquer controle de acesso, pois, nesse caso, não há violação à intimidade ou quebra da expectativa de privacidade.**

STF. Plenário. RE 1.040.515/SE, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 26/04/2024 (Repercussão Geral – Tema 979) (Info 1134).



## **DIREITO AMBIENTAL**

### **CONCESSÃO FLORESTAL**

**A concessão florestal não constitui concessão ou alienação de terras públicas; por esse motivo, não se enquadra no art. 49, XVII, da CF, não sendo necessária aprovação do Congresso Nacional**

ODS 16

**A concessão florestal não constitui propriamente uma concessão ou alienação de terras públicas, razão pela qual não necessita da autorização prévia do Congresso Nacional (art. 49, XVII, da CF/88), isto é, do controle político sobre os atos do Poder Executivo.**

**Na concessão florestal não existe transferência do domínio de terras públicas. A sua finalidade é outorgar a um particular, a título oneroso e mediante licitação, o direito de praticar o manejo florestal sustentável em determinada parcela de uma floresta pública, por meio da exploração de produtos e serviços para fins de obtenção de benefícios econômicos, sociais e ambientais.**

**Uma das etapas do procedimento legal que antecede a possível concessão é a sua inclusão no Plano Plurianual de Outorga Florestal (PPAOF). Contudo, ela não obriga o Poder Público a efetivar a outorga à iniciativa privada, pois, além de diversos outros procedimentos administrativos prévios previstos na Lei nº 11.284/2006, o poder concedente possui discricionariedade para decidir, sob os critérios de conveniência e oportunidade.**

**Assim, a implementação de uma concessão florestal configura proteção adicional às florestas públicas, em face do reforço da presença e da atuação estatais nessas áreas para fiscalizar e acompanhar os contratos firmados com o propósito de sustentabilidade ambiental. Essa medida resulta na diminuição dos conflitos relacionados ao uso e à ocupação dessas terras e no controle do desmatamento, da grilagem de terras, da mineração ilegal e de outras atividades prejudiciais ao meio ambiente.**

STF. Plenário. ADI 3.989/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 26/04/2024 (Info 1134).

#### ***O caso concreto foi o seguinte:***

A Lei nº 11.284/2006 dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável.

Em 2007, o então Partido Popular Socialista (PPS) ajuizou ADI pedindo a declaração de inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do art. 10 da Lei nº 11.284/2006.

Confira qual era a redação do art. 10 na época em que a ADI foi proposta:

Art. 10. O Plano Anual de Outorga Florestal - PAOF, proposto pelo órgão gestor e definido pelo poder concedente, conterá a descrição de todas as florestas públicas a serem submetidas a processos de concessão no ano em que vigorar.

§ 1º O Paof será submetido pelo órgão gestor à manifestação do órgão consultivo da respectiva esfera de governo.

§ 2º A inclusão de áreas de florestas públicas sob o domínio da União no Paof requer manifestação prévia da Secretaria de Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

§ 3º O Paof deverá ser previamente apreciado pelo Conselho de Defesa Nacional quando estiverem incluídas áreas situadas na faixa de fronteira definida no § 2º do art. 20 da Constituição Federal.

§ 4º (VETADO)

Veja a atual redação do art. 10:

Art. 10. O PPAOF, proposto pelo órgão gestor e definido pelo poder concedente, conterá o

conjunto de florestas públicas a serem submetidas a processos de concessão no período em que vigorar. (Redação dada pela Lei nº 14.590, de 2023)

§ 1º O PPAOF será submetido pelo órgão gestor à manifestação do órgão consultivo da respectiva esfera de governo. (Redação dada pela Lei nº 14.590, de 2023)

§ 2º A inclusão de novas áreas de florestas públicas sob o domínio da União no PPAOF requer manifestação prévia do órgão ou entidade do Poder Executivo federal competente pela administração do patrimônio imobiliário da União. (Redação dada pela Lei nº 14.590, de 2023)

§ 3º O PPAOF deverá ser previamente apreciado pelo Conselho de Defesa Nacional quando estiverem incluídas áreas situadas na faixa de fronteira definida no § 2º do art. 20 da Constituição Federal. (Redação dada pela Lei nº 14.590, de 2023)

§ 4º (VETADO)

§ 5º O prazo de vigência do PPAOF será de 4 (quatro) anos, com prazos compatíveis com o Plano Plurianual (PPA). (Incluído pela Lei nº 14.590, de 2023)

§ 6º O PPAOF poderá ser alterado ao longo do seu prazo de vigência, respeitados os mesmos procedimentos necessários para sua elaboração e aprovação. (Incluído pela Lei nº 14.590, de 2023)

#### ***O que o Partido alegou na ADI?***

O art. 10 impugnado define que o Plano Anual de Outorga Florestal (PAOF), preparado pelo órgão gestor e validado pelo poder concedente, deve incluir a descrição de todas as florestas públicas submetidas a processos de concessão no ano de vigência do plano.

O art. 10 também estipula que:

- o PAOF deve ser submetido à manifestação do órgão consultivo respectivo;
- a inclusão de áreas sob domínio da União requer manifestação prévia da Secretaria de Patrimônio da União do Ministério do Planejamento;
- o Conselho de Defesa Nacional deve apreciar previamente o PAOF caso inclua áreas situadas na faixa de fronteira.

O autor argumentou que o dispositivo, por autorizar a concessão de florestas sem limite de área, seria inconstitucional.

Segundo o autor, para a concessão de florestas com área superior a 2.500 hectares (ha), seria imprescindível a aprovação do Congresso Nacional, conforme estabelece o art. 49, XVII, da CF/88:

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:  
(...)

XVII - aprovar, previamente, a alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares.

O § 4º do artigo, que fazia exigia aprovação pelo Congresso Nacional para concessões de terras públicas com área superior a 2.500 hectares foi vetado. Ele dizia o seguinte:

Art. 10 (...)

§ 4º O Paof deverá ser submetido a prévia aprovação pelo Congresso Nacional quando incluir a concessão de florestas públicas com área superior a 2.500ha (dois mil e quinhentos hectares), nos termos do inciso XVII do art. 49 da Constituição Federal. (VETADO)

Assim, o partido sustentou que esse art. 10 tornou-se inconstitucional em virtude do veto do presidente da República ao § 4º do art. 10.

Para o autor, esse § 4º vetado constituía uma garantia mínima de proteção à soberania nacional, em particular na floresta amazônica, e de respeito ao estado de Direito, ao reportar-se a dispositivo



constitucional que fixa a competência exclusiva do Congresso Nacional para aprovar previamente a concessão de terras públicas com área superior a 2.500 ha.

***Antes de adentrar no mérito, convém indagar: com as alterações legislativas promovidas pela Lei nº 14.590/2023 no art. 10 da Lei nº 11.284/2006 houve perda do objeto da presente ação?***

NÃO.

Se uma lei foi impugnada por ADI e, depois do ajuizamento, houve a alteração dessa norma, isso gera a perda do objeto da ADI se a alteração no conteúdo da norma impugnada foi substancial.

Situação distinta ocorre, porém, quando, mesmo com a modificação, a norma que havia sido impugnada é repetida e, portanto, continua havendo a controvérsia constitucional que foi suscitada pelo requerente, ou seja, continua existindo a alegação incompatibilidade com o texto constitucional.

No caso concreto, as alterações feitas pela Lei nº 14.590/2023 na Lei nº 11.284/2006 não tiveram o condão de prejudicar a ADI, visto que seu conteúdo normativo permaneceu inalterado.

Em outras palavras, mesmo após a alteração, o art. 10 da Lei nº 11.284/2006 continua a prever que “o Plano Plurianual de Outorga Florestal conterá o conjunto de florestas públicas a serem submetidas a processos de concessão no período em que vigorar”.

Portanto, as alterações legislativas supervenientes não modificaram de forma substancial a norma objeto da ADI, não impedindo, assim, a análise do art. 10 da Lei nº 11.284/2006, com as alterações da Lei nº 14.590/2023, em face do parâmetro constitucional invocado.

Vale ressaltar que, se não houve mudança substancial, não é necessário nem mesmo a emenda da petição inicial para incluir as modificações trazidas pela nova Lei. Nesse sentido:

O julgamento da impugnação a dispositivos cuja alteração legislativa não ocasionou mudança substancial em controle concentrado é possível, independentemente de emenda à petição inicial.

STF. Plenário. ADI 4.787, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 14/10/2022.

Dessa forma, o STF reconheceu que não houve prejudicialidade que obstasse o conhecimento da ação.

***E quanto ao mérito, o que decidiu o STF? O pedido formulado na ADI foi julgado procedente?***

NÃO. Vamos entender com calma.

### ***Concessões florestais***

A Lei nº 11.284/06 disciplina a gestão das florestas públicas para a produção sustentável, prevendo três modelos possíveis de gestão, quais sejam:

- i) a gestão direta pela Administração Pública;
- ii) a destinação das florestas públicas às comunidades locais e, por fim,
- iii) a concessão florestal (art. 4º).

A concessão florestal é a modalidade mais detalhada na lei, estando definida no art. 3º, inciso VII, da Lei nº 11.284/2006:

Art. 3º Para os fins do disposto nesta Lei, consideram-se:

(...)

VII - concessão florestal: delegação onerosa, feita pelo poder concedente, do direito de praticar atividades de manejo florestal sustentável, de restauração florestal e de exploração de produtos e serviços em unidade de manejo, conforme especificado no objeto do contrato de concessão, mediante licitação, à pessoa jurídica, em consórcio ou não, que atenda às exigências do respectivo edital de licitação e demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado; (Redação dada pela Lei nº 14.590, de 2023)

O manejo florestal sustentável é definido pelo art. 3º, inciso VI, como:

Art. 3º Para os fins do disposto nesta Lei, consideram-se:

(...)

VI - manejo florestal sustentável: administração da floresta para a obtenção de benefícios econômicos, sociais e ambientais, respeitando-se os mecanismos de sustentação do ecossistema objeto do manejo e considerando-se, cumulativa ou alternativamente, a utilização de múltiplas espécies madeireiras, de múltiplos produtos e subprodutos não madeireiros, bem como a utilização de outros bens e serviços de natureza florestal;

Portanto, conforme se depreende da lei, a concessão florestal tem a finalidade de outorgar a um particular, a título oneroso e mediante licitação, o direito de praticar o manejo florestal sustentável em determinada parcela de uma floresta pública, para a obtenção de benefícios econômicos, sociais e ambientais. Em troca, o particular arca com contraprestações financeiras, além dos deveres contratuais fixados.

### ***Plano Plurianual de Outorga Florestal***

O art. 10 da Lei prevê que o PPAOF conterà o conjunto de florestas públicas a serem submetidas a processos de concessão.

Vale ressaltar que, ao contrário do que sustentou o autor, o PPAOF não tem o condão de, efetivamente, outorgar área florestal ao particular.

A função principal do PPAOF é a identificação das florestas públicas que podem ser submetidas ao processo de concessão florestal.

Portanto, o PPAOF é apenas o ponto de partida para que uma floresta pública possa ser concedida à iniciativa privada, o que dependerá, ainda, do juízo de conveniência e oportunidade por parte do poder concedente, além de uma série de outros procedimentos administrativos prévios previstos na Lei nº 11.284/2006.

Para que a concessão florestal ocorra, a floresta pública em questão deve estar arrolada no Plano Plurianual de Outorga Florestal (PPAOF); porém, sua inclusão no aludido plano não obriga o Poder Público a efetivar a outorga.

Publicado o PPAOF, a Lei nº 11.284/2006 prevê uma série de outros atos necessários a serem praticados antes que haja a efetiva outorga da concessão florestal a um particular. Pode-se citar, como exemplos, a necessária realização de audiência pública (art. 8º) e a publicação de ato justificando a conveniência da concessão florestal (art. 12), ambos a serem praticados em momento superveniente ao PPAOF e antes do edital de licitação da concessão florestal.

Além desses atos, as áreas incluídas no PPAOF devem ser submetidas a estudos técnicos, a fim de se mapearem as condições ambientais, econômicas e sociais das florestas públicas de interesse para a concessão florestal. Deve-se elaborar também um plano de manejo, com o conjunto de ações necessárias para a exploração sustentável dos recursos naturais de cada área a ser concedida.

Ademais, uma vez que a concessão florestal é feita mediante licitação, todo o iter procedimental prévio à efetiva concorrência (§ 1º do art. 13) também é condição a ser observada antes de ultimada a outorga de área para particular.

Assim, a controvérsia sobre a necessidade de manifestação do Congresso Nacional para a inclusão de florestas públicas com áreas superiores a 2.500 hectares no PPAOF não tem utilidade, na medida em que a mera elaboração desse documento de planejamento inicial não obriga ou estabelece regras para a efetiva delegação onerosa de uma unidade de manejo a um particular.

### ***Da autorização prévia do Congresso Nacional para alienações e concessões de terras públicas***

A Constituição Federal, ao estabelecer a competência exclusiva do Congresso Nacional para autorizar a concessão de terras públicas com área superior a 2.500 hectares, estipulou um controle político sobre os

atos do Poder Executivo em relação à outorga do patrimônio imobiliário do Estado Brasileiro a particulares, o que pode ter importantes implicações na defesa da soberania nacional e na proteção do território e das riquezas do país.

Cuida-se, assim, de uma manifestação do sistema de freios e contrapesos, de forma a se garantir que a destinação das terras pertencentes ao Poder Público e, em última instância, à coletividade, atenda ao interesse coletivo e seja permeada por valores democráticos e republicanos, conferindo-se a ela, pois, legitimidade.

Reconhecida a relevância desse controle político sobre a alienação e a concessão de terras públicas, é de se notar que a ideia de fiscalização de um poder sobre outro deve ser desenvolvida em consonância com o princípio da separação entre os poderes, os quais devem manter-se reciprocamente harmônicos e independentes, já que a cada um deles foi designada, pelo ordenamento constitucional, uma atribuição precípua a ser desempenhada sem que haja interferências indevidas.

Por importar em potencial interferência do Poder Legislativo sobre atos do Poder Executivo, a necessidade de autorização do Congresso Nacional para a concessão de terras públicas não pode tomar conotação demasiadamente ampliada, de forma que qualquer instituto assemelhado receba tratamento análogo, sob pena de se inviabilizar a realização de atos típicos de gestão, cuja análise de conveniência e oportunidade compete ao administrador investido na função executiva.

Na norma constitucional paradigma, o constituinte originário prevê que a alienação ou a concessão de terras públicas de área superior a 2.500 (dois mil e quinhentos) hectares devem ser precedidas de prévia aprovação do Congresso Nacional.

O intuito do constituinte originário quando editou esse art. 49, XVII, da Constituição foi o de proteger as terras públicas nos casos de transferência dominial.

O inciso XVII do art. 49 da Constituição exige autorização do Congresso Nacional quando houver transferência de terras em grande extensão, seja mediante alienação ou mediante concessão de terras.

A concessão florestal não consubstancia instrumento de transferência de domínio, razão pela qual não está abrangido pelo art. 49, XVII, da CF/88. A concessão florestal não pode ser interpretada de forma a recair na hipótese excepcional do art. 49, inciso XVII, da Constituição.

Enquanto instituto voltado à gestão pelo Poder Público de florestas públicas para a produção sustentável, a concessão florestal é um mecanismo que proporciona maior presença do Estado Brasileiro nesse domínio, e não mera disponibilidade da floresta para uso particular. Cuida-se, inclusive, de medida voltada ao controle do desmatamento, da grilagem de terras, da mineração ilegal e de outras atividades lesivas ao meio ambiente e que são de difícil controle por parte das autoridades competentes, considerando a vastidão das florestas que existem sobre o território brasileiro.

#### ***Em suma:***

**A concessão florestal não constitui propriamente uma concessão ou alienação de terras públicas, razão pela qual não necessita da autorização prévia do Congresso Nacional (art. 49, XVII, da CF/88), isto é, do controle político sobre os atos do Poder Executivo.**

**Na concessão florestal não existe transferência do domínio de terras públicas. A sua finalidade é outorgar a um particular, a título oneroso e mediante licitação, o direito de praticar o manejo florestal sustentável em determinada parcela de uma floresta pública, por meio da exploração de produtos e serviços para fins de obtenção de benefícios econômicos, sociais e ambientais.**

**Uma das etapas do procedimento legal que antecede a possível concessão é a sua inclusão no Plano Plurianual de Outorga Florestal (PPAOF). Contudo, ela não obriga o Poder Público a efetivar a outorga à iniciativa privada, pois, além de diversos outros procedimentos administrativos prévios previstos na Lei nº 11.284/2006, o poder concedente possui discricionariedade para decidir, sob os critérios de conveniência e oportunidade.**

**Assim, a implementação de uma concessão florestal configura proteção adicional às florestas públicas, em face do reforço da presença e da atuação estatais nessas áreas para fiscalizar e acompanhar os**

contratos firmados com o propósito de sustentabilidade ambiental. Essa medida resulta na diminuição dos conflitos relacionados ao uso e à ocupação dessas terras e no controle do desmatamento, da grilagem de terras, da mineração ilegal e de outras atividades prejudiciais ao meio ambiente.

STF. Plenário. ADI 3.989/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 26/04/2024 (Info 1134).

## OUTROS TEMAS

**Foram suspensos os dispositivos do Decreto 10.935/2022 que permitia a realização de empreendimentos em cavernas, grutas, lapas e abismos e em suas áreas de influência**

ODS 16

O Decreto nº 99.556/1990 previa normas de proteção das cavidades naturais subterrâneas existentes no território nacional (cavernas, grutas, lapas, abismos etc.).

Em 2022, foi editado o Decreto nº 10.935/2022, que trouxe um novo regramento para a proteção das cavidades naturais subterrâneas. O Decreto nº 10.935/2022 revogou expressamente o Decreto nº 99.556/1990.

O art. 4º do Decreto nº 10.935/2022 permitiu que cavernas classificadas como de máxima relevância sofram impactos irreversíveis, desde que cumpridas algumas condições que são incompatíveis com a necessidade de proteção do patrimônio natural.

O art. 6º do Decreto nº 10.935/2022, por sua vez, afirma que, área de influência de cavidade natural subterrânea, independentemente do seu grau de relevância, poderão existir empreendimentos e atividades.

O STF entendeu que esses dispositivos representam um retrocesso na legislação ambiental, pois a norma anterior vedava expressamente a possibilidade de práticas de natureza predatória nesse importante patrimônio ambiental. Ademais, a exploração das cavidades naturais subterrâneas, além de ameaçar espécies em extinção, possibilita a destruição de sua biodiversidade, o desaparecimento de sítios arqueológicos e aumento do risco à saúde humana, com o potencial surgimento de novas epidemias ou pandemias.

Diante disso, o STF decidiu suspender, até julgamento final, a eficácia do art. 4º, I, II, III e IV, e do art. 6º, do Decreto nº 10.935/2022. Como consequência, o STF determinou a imediata retomada dos efeitos do então revogado art. 3º do Decreto nº 99.556/1990.

STF. Plenário. ADPF 935 MC-Ref/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, redatora do acórdão Ministra Cármen Lúcia, julgado em 26/04/2024 (Info 1134).

### ***O caso concreto foi o seguinte:***

O Decreto nº 99.556/1990 previa normas de proteção das cavidades naturais subterrâneas existentes no território nacional (cavernas, grutas, lapas, abismos etc.). Veja o que dizia o art. 1º:

Art. 1º As cavidades naturais subterrâneas existentes no território nacional deverão ser protegidas, de modo a permitir estudos e pesquisas de ordem técnico-científica, bem como atividades de cunho espeleológico, étnico-cultural, turístico, recreativo e educativo.

Parágrafo único. Entende-se por cavidade natural subterrânea todo e qualquer espaço subterrâneo acessível pelo ser humano, com ou sem abertura identificada, popularmente conhecido como caverna, gruta, lapa, toca, abismo, fuma ou buraco, incluindo seu ambiente, conteúdo mineral e hídrico, a fauna e a flora ali encontrados e o corpo rochoso onde os mesmos se inserem, desde que tenham sido formados por processos naturais, independentemente de suas dimensões ou tipo de rocha encaixante.

Em 2022, o então Presidente da República editou o Decreto nº 10.935/2022, que trouxe um novo regramento para a proteção das cavidades naturais subterrâneas. Vale ressaltar que o Decreto nº 10.935/2022 revogou expressamente o Decreto nº 99.556/1990, que classificava todas as cavernas naturais como patrimônio cultural nacional e previa proteção integral para as de máxima relevância.

## **ADPF**

A Rede Sustentabilidade ingressou com ADPF contra Decreto nº 10.935/2022 alegando que ele flexibilizou e reduziu a proteção das cavernas, permitindo impactos negativos irreversíveis.

A autora argumentou que o novo Decreto violou preceitos fundamentais da Constituição Federal, como o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e ao patrimônio histórico, além do princípio da precaução e da proibição do retrocesso ambiental.

Para a autora, o Decreto nº 10.935/2022, ao reduzir a proteção, pode causar desequilíbrio da fauna, ameaça a espécies em extinção, destruição de formações geológicas, comprometimento de recursos hídricos e danos à biodiversidade e ao patrimônio arqueológico e paleontológico.

Diante disso, a requerente pediu a declaração de inconstitucionalidade do Decreto nº 10.935/2022.

## **O STF apreciou a medida cautelar dessa ADPF? O pedido foi deferido?**

SIM. Foi concedida parcialmente a medida cautelar.

O art. 3º do Decreto nº 99.556/1990 dizia que a cavidade natural subterrânea com grau de relevância máximo e sua área de influência não poderiam ser objeto de impactos negativos irreversíveis. Em outras palavras, protegia-se as cavidades naturais subterrâneas de relevância máxima:

Art. 3º A cavidade natural subterrânea com grau de relevância máximo e sua área de influência não podem ser objeto de impactos negativos irreversíveis, sendo que sua utilização deve fazer-se somente dentro de condições que assegurem sua integridade física e a manutenção do seu equilíbrio ecológico. (Redação dada pelo Decreto nº 6.640, de 2008).

O art. 4º do Decreto nº 10.935/2022 permitiu que cavernas classificadas como de máxima relevância sofrem impactos irreversíveis, desde que cumpridas algumas condições que, na visão do STF, são incompatíveis com a necessidade de proteção do patrimônio natural:

Art. 4º As cavidades naturais subterrâneas com grau de relevância máximo somente poderão ser objeto de impactos negativos irreversíveis quando autorizado pelo órgão ambiental licenciador competente, no âmbito do licenciamento ambiental da atividade ou do empreendimento, desde que o empreendedor demonstre:

I - que os impactos decorrem de atividade ou de empreendimento de utilidade pública, nos termos do disposto na alínea “b” do inciso VIII do caput do art. 3º da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012;

II - a inexistência de alternativa técnica e locacional viável ao empreendimento ou à atividade proposto;

III - a viabilidade do cumprimento da medida compensatória de que trata o § 1º; e

IV - que os impactos negativos irreversíveis não gerarão a extinção de espécie que conste na cavidade impactada.

O art. 6º do Decreto nº 10.935/2022, por sua vez, afirma que, área de influência de cavidade natural subterrânea, independentemente do seu grau de relevância, poderão existir empreendimentos e atividades:

Art. 6º Sem prejuízo do disposto nos art. 4º e art. 5º, na área de influência de cavidade natural subterrânea, independentemente do seu grau de relevância, poderão existir empreendimentos e atividades, desde que sua instalação ou operação mantenha o equilíbrio ecológico e a integridade

física da cavidade.

A área de influência de uma cavidade subterrânea é a região ao redor de uma caverna ou outra formação similar que afeta o ecossistema dentro dela. Imagine-a como a vizinhança da caverna, que influencia o ambiente interno. Ex: rios e lençóis freáticos ao redor da caverna, que podem fornecer ou retirar água, afetando a quantidade de água dentro dela.

A área de influência de uma cavidade subterrânea constitui importante fonte de nutrientes dos ecossistemas subterrâneos, abrangendo bacias hidrológicas, consistindo, ademais, a circunscrição domiciliar de espécies responsáveis pela entrada de alimento nas cavernas, a exemplo dos morcegos

### **Conclusões**

Desse modo, os arts. 4º e 6º do Decreto nº 10.935/2022, na prática, ensejam a possibilidade da exploração de cavidades naturais subterrâneas, sem maiores limitações, inclusive daquelas classificadas com o grau máximo de proteção, aumentando substancialmente a vulnerabilidade dessas áreas de interesse ambiental, até o momento áreas intocadas.

O Decreto nº 10.935/2022 representou um verdadeiro retrocesso na legislação ambiental pátria, ao permitir – sob o manto de uma aparente legalidade – que impactos negativos, de caráter irreversível, afetem cavernas consideradas de máxima relevância ambiental, como também a sua área de influência, possibilidade essa expressamente vedada pela norma anterior.

### **O que efetivamente o STF decidiu na medida cautelar?**

O STF decidiu suspender, até julgamento final, a eficácia do art. 4º, I, II, III e IV, e do art. 6º, do Decreto nº 10.935/2022.

Como consequência, o STF determinou a imediata retomada dos efeitos (a repristinação) do então revogado art. 3º do Decreto nº 99.556/1990.

### **Encontram-se presentes os requisitos para a concessão da medida cautelar, pois:**

- i) há plausibilidade jurídica no que se refere à alegação de possível lesão ou ameaça de lesão a preceitos fundamentais relacionados à dignidade da pessoa humana (CF/1988, art. 1º, III), à vida (CF/1988, art. 5º, caput), à saúde (CF/1988, art. 6º, caput), à proibição do retrocesso institucional e socioambiental (CF/1988, arts. 1º, caput e III; 5º, caput, XXXVI e § 1º; e 60, § 4º), à proteção ao patrimônio cultural (CF/1988, art. 216, V) e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (CF/1988, art. 225); e
- ii) há perigo da demora na prestação jurisdicional, consubstanciado no fundado receio de danos irreparáveis relacionados à revogação de normas protetivas dos ecossistemas e da biodiversidade das cavidades naturais subterrâneas.

STF. Plenário. ADPF 935 MC-Ref/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, redatora do acórdão Ministra Cármen Lúcia, julgado em 26/04/2024 (Info 1134).

## **EXERCÍCIOS**

### **Julgue os itens a seguir:**

- 1) É inconstitucional lei estadual que trate sobre corte de energia elétrica ou água por falta de pagamento. ( )
- 2) Em processos eleitorais, é lícita a prova obtida por gravação ambiental clandestina, sem autorização judicial, ainda que produzida por um dos interlocutores, e sem o conhecimento dos demais. ( )



- 3) A concessão florestal não constitui concessão ou alienação de terras públicas; por esse motivo, não se enquadra no art. 49, XVII, da CF, não sendo necessária aprovação do Congresso Nacional. ( )
- 4) Foram suspensos os dispositivos do Decreto 10.935/2022 que permitia a realização de empreendimentos em cavernas, grutas, lapas e abismos e em suas áreas de influência. O STF entendeu que esses dispositivos representam um retrocesso na legislação ambiental, pois a norma anterior vedava expressamente a possibilidade de práticas de natureza predatória nesse importante patrimônio ambiental. ( )

*Gabarito*

1. C	2. E	3. C	4. C	5. C
------	------	------	------	------