



**MPCE**

Ministério Público  
do Estado do Ceará

**CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DE PROTEÇÃO À ECOLOGIA, MEIO AMBIENTE,  
URBANISMO, PAISAGISMO E DEFESA DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO, ARTÍSTICO E  
CULTURAL – CAOMACE**

## **NOTA TÉCNICA Nº 01/2019**

NOTA TÉCNICA. INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI ESTADUAL Nº 16.810/2019. ADOÇÃO DE CRITÉRIOS PARA DELIMITAÇÃO DE ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE DE LAGOS E LAGOAS EM PERÍMETROS URBANOS E RURAIS DO CEARÁ A PARTIR DA CHEIA MÁXIMA REGISTRADA NO ANO DE 2010. AUSÊNCIA DE PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE. AFRONTA A DISPOSITIVOS DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA E CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. USURPAÇÃO ESTADUAL DA COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL DE EDIÇÃO DE LEI DE NORMAS GERAIS. PROIBIÇÃO DE RETROCESSO DE DIREITOS AMBIENTAIS. PROIBIÇÃO DA PROTEÇÃO DEFICIENTE. AUSÊNCIA DE EMBASAMENTO TÉCNICO-CIENTÍFICO. AFRONTA AO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO MATERIAL. INCONSTITUCIONALIDADE DA ANISTIA PREVISTA NA LEI ESTADUAL.

### **1. RELATÓRIO**

Chegou ao conhecimento deste Centro de Apoio Operacional a promulgação da Lei Estadual nº 16.810/2019, de 08 de janeiro de 2019, que altera Lei Estadual nº 16.064/16, de autoria do Deputado Estadual João Jaime, estabelecendo, no âmbito do Estado do Ceará, que a Área de Preservação Permanente de lagos e lagoas em perímetro urbano e rural será computada pelo limite da cheia máxima registrada no ano de 2010, critério também determinado para os municípios localizados na zona costeira do Estado.

CAOMACE/MPCE

Av. Antônio Sales, nº1740, Dionísio Torres, Fortaleza /CE – 60.135-101 – Fone: (85) 3452-4513

E-mail: [caomace@mpce.mp.br](mailto:caomace@mpce.mp.br)



**MPCE**  
Ministério Público  
do Estado do Ceará

**CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DE PROTEÇÃO À ECOLOGIA, MEIO AMBIENTE,  
URBANISMO, PAISAGISMO E DEFESA DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO, ARTÍSTICO E  
CULTURAL – CAOMACE**

Com a redação da nova norma, a Lei Estadual nº 16.064/16 passa a dispor o seguinte:

“Art. 1º. A Lei nº 12.651 de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera a Lei nº 6.938 [...], e dá outras providências, no Estado do Ceará, deverá adotar o critério do limite cheia máxima de 2010, do espelho d’água de lagos e lagoas, localizados em perímetros urbanos e rurais, com objetivo de determinar os limites das Áreas de Preservação Permanente – APPs, estabelecida pelo art. 4º, inciso II, alínea “b” do Novo Código Florestal.

§1º. Fica atribuído para os corpos hídricos de lagos e lagoas, inseridos nos municípios da Zona Costeira do Estado, o limite de cheia máxima registrada no ano de 2010 para início de cômputo da APP.”

Outrossim, houve também a inserção do novo §4º, que assegura a *regularização* das edificações fora dos parâmetros estabelecidos até a data da publicação da lei. Eis o texto:

“§4º Fica assegurada a regularização das edificações cuja ocupação e implantação tenham ocorrido antes da data de publicação desta Lei, desde que o responsável, pessoa física ou jurídica, se obrigue, por tempo<sup>1</sup> (sic) de compromisso firmado no órgão ambiental competente, a proteger a integridade das APPs adjacentes.”

A presente Nota Técnica visa à análise da constitucionalidade da referida norma quanto ao critério escolhido para cálculo da metragem das Áreas de Preservação Permanente e quanto à anistia concedida às edificações irregulares, concluindo, dentre outros fundamentos, pela inconstitucionalidade do texto normativo, como será demonstrado.

Em síntese, é o relatório.

<sup>1</sup> Acreditamos que o Legislador quis se referir à palavra “termo”, não “tempo”.



**MPCE**

Ministério Público  
do Estado do Ceará

**CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DE PROTEÇÃO À ECOLOGIA, MEIO AMBIENTE,  
URBANISMO, PAISAGISMO E DEFESA DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO, ARTÍSTICO E  
CULTURAL – CAOMACE**

## **2. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA**

### **2.1. DA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA SUPLEMENTAR DO ESTADO**

O Código Florestal (Lei nº 12.651/2012) estabeleceu como Área de Proteção Permanente as áreas no entorno dos lagos e lagoas naturais, em faixa com largura mínima de *100 (cem) metros* para zonas rurais e *30 (trinta) metros* para zonas urbanas, *desde a borda da calha do seu leito regular* (art. 4º, I, *a*). Com isso, **a própria legislação federal estabeleceu como linha inicial de cálculo destas Áreas de Preservação Permanentes a borda da calha do leito regular dos lagos e lagoas.**

Contrariando texto expresso de lei federal, o legislador estadual estabeleceu, indevidamente, um novo critério para o cálculo da Área de Preservação Permanente de lagos e lagoas, ao determinar que as áreas protegidas seriam computadas usando como parâmetro a “cheia máxima registrada no ano de 2010”, o que caracteriza uma flagrante inconstitucionalidade da legislação estadual, por usurpação de competência própria da União em legislar sobre *normas gerais* de direito ambiental.

Com vistas a demonstrar esta inconstitucionalidade, lembremos que o sistema de repartição constitucional de competência legislativa concorrente, previsto no artigo 24 da Constituição da República, estatui competir à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar *concorrentemente* sobre conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição (inciso VI). A repartição da competência concorrente legislativa ocorre de forma em que à União compete estabelecer *normas gerais* (§1º), sendo facultado aos Estados a competência *suplementar* da norma geral (§2º). Inexistindo lei federal sobre normas gerais, a Constituição permite ao Estado a competência legislativa plena, até a superveniência desta lei federal (§§3º e 4º).

Esta repartição vertical de competência legislativa deixa a cargo dos Estados a possibilidade de suplementar normas gerais editadas pela União. Entenda-se por *suplementar* a lei estadual que completa norma abrangente, regendo situações locais específicas. Assim,

CAOMACE/MPCE

Av. Antônio Sales, nº1740, Dionísio Torres, Fortaleza /CE – 60.135-101 – Fone: (85) 3452-4513

E-mail: [caomace@mpce.mp.br](mailto:caomace@mpce.mp.br)



**MPCE**

Ministério Público  
do Estado do Ceará

**CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DE PROTEÇÃO À ECOLOGIA, MEIO AMBIENTE,  
URBANISMO, PAISAGISMO E DEFESA DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO, ARTÍSTICO E  
CULTURAL – CAOMACE**

fica certo que **a legislação estadual suplementar não pode inovar legislação federal que trata de normas gerais, a não ser para trazer regras mais benéficas à proteção ambiental**, como será visto mais adiante. A capacidade suplementar, portanto, está condicionada à necessidade de aperfeiçoar a legislação federal diante de constatação de lacunas ou imperfeições das normas gerais.

Todavia, no que pese o regramento previsto pelo citado art. 24, da CF, sucedeu que a Lei Estadual nº 16.064/2016 (tanto a nova quanto a antiga redação), desconsiderou o mandamento constitucional citado e editou critério distinto para o cálculo de Área de Preservação Permanente, muito embora o Código Florestal já tenha claramente estabelecido que o ponto de partida para este cálculo seria *a borda da calha do leito regular*. Assim, não obstante o critério para o computo das APPs já se encontre estabelecido pelo Código Florestal (art. 4º, inciso I), tem-se que o Estado do Ceará, com a edição desta lei, usurpou competência da União de legislar normas gerais, o que enseja a atuação do Ministério Público no sentido de suscitar o reconhecimento de sua clara *inconstitucionalidade (formal e material)*, uma vez que a Lei Estadual nº 16.064/2016, jamais poderia estabelecer critério mais danoso ao meio ambiente natural, de modo a restringir a proteção já assegurada pelo Código Florestal.

Sobre esta matéria, já decidiu o Supremo Tribunal Federal ser inconstitucional lei estadual que autorizava edificação com finalidade recreativa em Áreas de Preservação Permanente, dispondo de forma diferente daquela estatuída no Código Florestal:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL E AMBIENTAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. IMPOSSIBILIDADE DE NORMA ESTADUAL AUTORIZAR EDIFICAÇÃO POR PARTICULARES EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE – APP, COM FINALIDADE EXCLUSIVAMENTE RECREATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL.

1. A competência legislativa concorrente cria o denominado “condomínio

CAOMACE/MPCE

Av. Antônio Sales, nº1740, Dionísio Torres, Fortaleza /CE – 60.135-101 – Fone: (85) 3452-4513

E-mail: [caomace@mpce.mp.br](mailto:caomace@mpce.mp.br)



**MPCE**

Ministério Público  
do Estado do Ceará

**CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DE PROTEÇÃO À ECOLOGIA, MEIO AMBIENTE,  
URBANISMO, PAISAGISMO E DEFESA DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO, ARTÍSTICO E  
CULTURAL – CAOMACE**

legislativo” entre a União e os Estados-Membros, cabendo à primeira a edição de normas gerais sobre as matérias elencadas no art. 24 da Constituição Federal; e aos segundos o exercício da competência complementar — quando já existente norma geral a disciplinar determinada matéria (CF, art. 24, § 2º) — e da competência legislativa plena (supletiva) — quando inexistente norma federal a estabelecer normatização de caráter geral (CF, art. 24, § 3º).

**2. Inconstitucionalidade formal de norma estadual que, de caráter pleno e geral, permite a edificação particular com finalidade unicamente recreativa em áreas de preservação permanente – APP; apesar da existência de legislação federal regente da matéria (Código Florestal) em sentido contrário.**

**3. Inconstitucionalidade material presente em face do excesso e abuso estabelecidos pela legislação estadual ao relativizar a proteção constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado,** cujo titular é a coletividade, em face do direito de lazer individual. Desproporcionalidade da legislação estadual impugnada.

4. Ação direta julgada procedente. (STF. ADI 4.988. Min. Rel. Alexandre de Moraes. Julgado em 19/09/2018).”

(original sem destaques)

Como já argumentado acima, em matéria ambiental não há óbice em o Estado sobrepor legislação federal de normas gerais, com a condição de que traga novo regramento **mais favorável** à proteção ambiental. Tal hipótese ainda está dentro da margem de competência suplementar conferida ao Estado, pois, se as especificidades locais indicarem necessidade de maior restrição a favor do meio ambiente, pode o Estado assim legislar. O tema é pacífico na doutrina, vejamos:

“[...] no âmbito da competência legislativa suplementar, **os Estados, o**

CAOMACE/MPCE

Av. Antônio Sales, nº 1740, Dionísio Torres, Fortaleza /CE – 60.135-101 – Fone: (85) 3452-4513

E-mail: [caomace@mpce.mp.br](mailto:caomace@mpce.mp.br)



**MPCE**  
Ministério Público  
do Estado do Ceará

**CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DE PROTEÇÃO À ECOLOGIA, MEIO AMBIENTE,  
URBANISMO, PAISAGISMO E DEFESA DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO, ARTÍSTICO E  
CULTURAL – CAOMACE**

**Distrito Federal e os Municípios jamais poderão flexibilizar as normas gerais editadas pela União, de sorte a tornar menos rígido o controle, prevenção e reparação de danos.** O mesmo ocorrerá quanto aos Municípios em relação às normas advindas dos Estados. Entretanto, **sempre poderão editar normas mais rígidas de proteção ao meio ambiente, na medida em que as normas gerais se coloquem como um piso mínimo de tutela, podendo os demais entes federados prescrever normas mais protetivas.** Seria o caso, p. ex., de um município que, entendendo necessário estabelecer um maior rigor quanto à proteção de suas APPs às margens de cursos d'água, aumenta-se de 30 metros para 50 metros a menor distância para a ocupação<sup>2</sup>.”

(original sem destaques)

Essas especificidades locais devem ser levadas a sério, pois as normas do Código Florestal são estabelecidas para todo o território nacional, cabendo aos Estados o papel de regulamentar as particularidades locais e regionais, seja mantendo o nível de proteção estatuído na legislação federal, seja aumentando esta proteção.

Desta mesma cláusula de potencialização da proteção ambiental, pode-se concluir que, em busca da adequada tutela ambiental, o Poder Público – neste caso o Estado – poderia editar normas suplementares – incluindo atos infralegais – que confrontem normas gerais em benefício do meio ambiente.

Esta capacidade suplementar em prol do meio ambiente pode ser um trunfo de bastante utilidade no tratamento local das Áreas de Proteção Permanente de lagos e lagoas após a reforma do Código Florestal que, como será agora discorrido, trouxe inquestionáveis retrocessos nesta matéria.

O Novo Código Florestal (Lei Federal nº 12.651/12), em que pese a disposição expressa de conceituação do termo *leito regular*, não esclarece o que quis dizer com “regular”.

2 AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. Direito Ambiental *in* NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. Manual de Direitos Difusos. Editora Verbatim. São Paulo, 2009, p. 18.



**MPCE**

Ministério Público  
do Estado do Ceará

**CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DE PROTEÇÃO À ECOLOGIA, MEIO AMBIENTE,  
URBANISMO, PAISAGISMO E DEFESA DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO, ARTÍSTICO E  
CULTURAL – CAOMACE**

Sem objetividade do termo, competiria a estudos técnicos estabelecer qual seria o leito regular de cada recurso hídrico ao longo do tempo, sem necessidade de novo regramento específico, seja na esfera federal, seja na esfera estadual.

No primeiro semestre de 2018, julgando a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4903, o Supremo Tribunal Federal declarou a constitucionalidade do termo *leito regular* utilizado pelo Código Florestal, pacificando questionamentos e consolidando o seu uso como critério para a metragem da área de preservação permanente.

O efeito vinculante *erga omnes* desta decisão deixa vigente o critério do leito regular e confirma a constitucionalidade do art. 3º, XIX e artigo 4º, I, do Código Florestal. **A adoção de novo critério por legislação estadual afronta inclusive o posicionamento consolidado do Supremo Tribunal Federal.** De modo que a única situação em que não haveria esta afronta, repita-se, seria na edição de lei estadual mais benéfica ao meio ambiente, o que não ocorreu no presente caso

Não obstante a permissibilidade de se dispor de forma contrária ao Código Florestal (desde que a nova norma seja mais protetiva), tem-se que no caso em análise, legislou-se adotando posicionamento mais danoso às lagoas e lagos estaduais na medida em que se pode chegar à conclusão, por meio de estudos técnicos, de que a área protegida, segundo o critério proposto pela lei estadual, pode ser menor, quando adotado o parâmetro da cheia máxima de 2010, do que o parâmetro do leito regular proposto pelo Código Florestal.

Isto ocorre porque o Estado do Ceará, que possui 95% de seu território inserido na região de semiárido, apresenta situação bastante peculiar em relação ao restante do país. Aqui, o ciclo hidrológico é mais extenso, sendo comum períodos alongados em que há predominância das secas e escassez de água que chegam a perdurar por anos a fio, fato público e do conhecimento de todos.

A escolha da cheia registrada no ano de 2010, cuja justificativa é desconhecida oficialmente, leva, por óbvio, a se indagar por qual motivo foi este o ano utilizado como parâmetro. Analisando o procedimento legislativo da feitura da referida Lei, não há nenhum

CAOMACE/MPCE

Av. Antônio Sales, nº1740, Dionísio Torres, Fortaleza /CE – 60.135-101 – Fone: (85) 3452-4513

E-mail: [caomace@mpce.mp.br](mailto:caomace@mpce.mp.br)



**MPCE**

Ministério Público  
do Estado do Ceará

**CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DE PROTEÇÃO À ECOLOGIA, MEIO AMBIENTE,  
URBANISMO, PAISAGISMO E DEFESA DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO, ARTÍSTICO E  
CULTURAL – CAOMACE**

parecer ou estudo técnico que transpareça ser o ano de 2010 o mais indicado ou o que mais atenda ao interesse público. A redação definitiva da lei foi publicada após a aprovação da subemenda modificativa nº 04/2018 à emenda aditiva nº 02/2018, de iniciativa do mesmo deputado autor do projeto. A justificativa da emenda não é explícita quanto à escolha do ano de 2010, aduzindo apenas o seguinte: “*JUSTIFICATIVA: Justifica-se esta emenda modificativa uma vez que a FUNCEME – Fundação Cearense de Meteorologia e Recursos Hídricos, não disporia de dados e imagens com um lapso temporal tão elevado*”.

Como se vê da redação desta justificativa, não ficou transparente a escolha do critério determinado. Analisando todo o Projeto de Lei 117/2018, não se encontrou nenhum estudo técnico que embase, com autoridade, a escolha do legislador.

Todavia, ao se fazer uma rápida análise nos dados disponibilizados pela FUNCEME na rede mundial de computadores, o que se vê é que o ano de 2010 foi o terceiro pior ano de chuvas no período de 2000-2018, apenas atrás do ano de 2015 (em situação muito aproximada) e do escasso ano de 2012, como mostram os gráficos abaixo retirados do sítio da FUNCEME<sup>3</sup>:

  
<sup>3</sup> Disponível em <http://www.funceme.br/app/calendario/produto/ceara/media/anual>. Acesso em 22 de março de 2019.

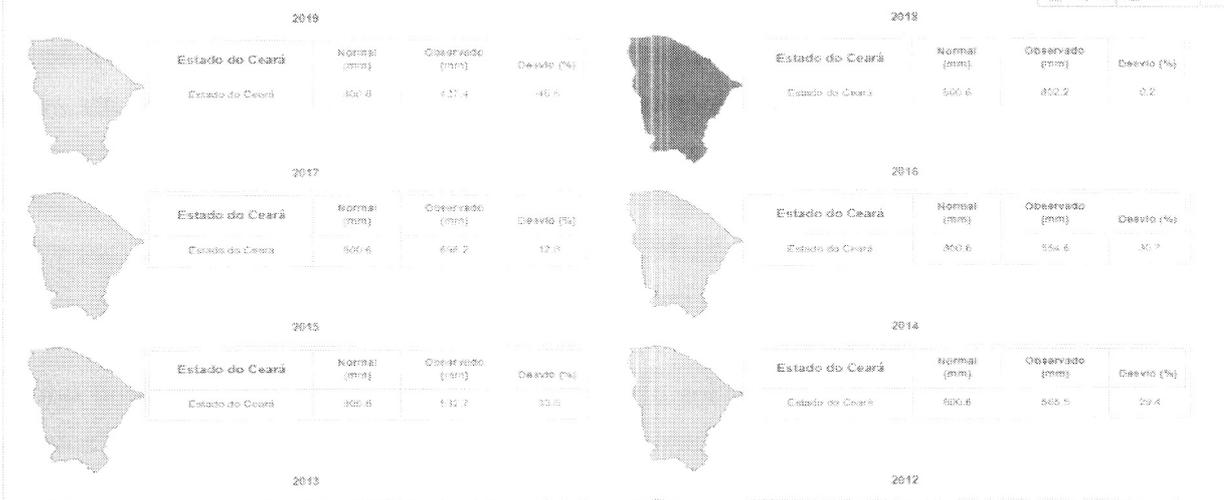


**CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DE PROTEÇÃO À ECOLOGIA, MEIO AMBIENTE,  
URBANISMO, PAISAGISMO E DEFESA DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO, ARTÍSTICO E  
CULTURAL – CAOMACE**

Chuva Anual (mm)

■ Acima de 1600,0mm ■ De 1300,1 a 1600,0mm ■ De 1000,1 a 1300,0mm ■ De 700,1 a 1000,0mm ■ De 400,1 a 700,0mm ■ De 200,1 a 400,0mm □ De 0,0 a 200,0mm ■ Sem Informação

Mapas Tabelas



Chuva Anual (mm)

■ Acima de 1600,0mm ■ De 1300,1 a 1600,0mm ■ De 1000,1 a 1300,0mm ■ De 700,1 a 1000,0mm ■ De 400,1 a 700,0mm ■ De 200,1 a 400,0mm □ De 0,0 a 200,0mm ■ Sem Informação

Mapas Tabelas





**MPCE**

Ministério Público  
do Estado do Ceará

**CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DE PROTEÇÃO À ECOLOGIA, MEIO AMBIENTE,  
URBANISMO, PAISAGISMO E DEFESA DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO, ARTÍSTICO E  
CULTURAL – CAOMACE**

De acordo com os dados oficiais mostrados acima, verifica-se que sequer a média foi considerada. Pelo contrário, **adotou-se um dos piores registros de chuvas dos últimos anos** (média de 542,5 mm), em que a escassa quadra invernososa não foi suficiente para a satisfatória recarga dos corpos hídricos superficiais e subterrâneos. **Visivelmente não se trata de uma posição mais benéfica ao meio ambiente capaz de se sobrepôr à norma geral do Código Florestal**, como ocorreria se o critério adotado fosse aquele obtido no farto ano de 2009, por exemplo, em que a FUNCEME registrou precipitação pluviométrica maior que o dobro (média de 1.225,7 mm) do escasso ano adotado pelo legislador .

Em análise dos dados obtidos no ano de 2009, onde se verificou um relevante incremento no volume dos recursos hídricos do Estado, provou-se que a natureza pode apresentar situações fora do padrão que normalmente se espera. Em se tratando de Área de Preservação Permanente e o que pode ou não ser construído ou produzido nelas, é muito temerário considerar qualquer outro parâmetro que não os obtidos no ano de 2009, pois se tornou concreto o risco de o quadro de chuvas desse ano se repetir e causar danos às propriedades privadas – além do próprio bem ambiental, obviamente.

Diante de tudo até aqui exposto, considera este Centro de Apoio ser inconstitucional a Lei Estadual nº 16.064/2016 por afronta aos seguintes dispositivos da Constituição da República: art. 1º, *caput*; art. 1º, inciso III; art. 5º, §1º; art. 5º, XXXVI; art. 24, §2º; art. 225, *caput*; art. 225, §1º, inciso VII; e dos seguintes dispositivos da Constituição do Estado do Ceará: art. 16, §2º; art. 259, *caput*; art. 259, incisos VI, VII, XI e XII.

**2.2. DA INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL PELO RETROCESSO ECOLÓGICO  
E AUSÊNCIA DE EMBASAMENTO DE CRITÉRIO TÉCNICO-CIENTÍFICO DA  
NORMA ESTADUAL**

Com a promulgação da Constituição da República de 1988, a proteção ao meio ambiente ganhou qualidade de direito fundamental de titularidade tanto individual quanto difusa. Esta última, tratada como uma proteção de dimensão objetiva, é assim em razão de ser

CAOMACE/MPCE

Av. Antônio Sales, nº1740, Dionísio Torres, Fortaleza /CE – 60.135-101 – Fone: (85) 3452-4513

E-mail: [caomace@mpce.mp.br](mailto:caomace@mpce.mp.br)



**MPCE**

Ministério Público  
do Estado do Ceará

**CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DE PROTEÇÃO À ECOLOGIA, MEIO AMBIENTE,  
URBANISMO, PAISAGISMO E DEFESA DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO, ARTÍSTICO E  
CULTURAL – CAOMACE**

o meio ambiente um bem jurídico coletivo.

Esta dimensão objetiva consiste, segundo a doutrina,

[...] numa expectativa normativa constitucional de caráter geral, cuja função consiste em estabelecer deveres de proteção guiados por um sentido de proteção da eficácia transindividual da normatividade constitucional. No caso do texto constitucional brasileiro (*caput* do artigo 225), há uma apresentação normativa textual expressa dos deveres constitucionais ambientais que, “*impondo-se ao Poder Público e à coletividade*”, devem resguardar o meio ambiente (bem de uso comum) em sua dimensão sistêmica-transindividual.<sup>4</sup>

O direito ao meio ambiente é tratado na Constituição da República, em especial no artigo 225, *in verbis*:

“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.”

Em que pese estar o artigo 225 fora do título que trata dos direitos e garantias fundamentais, em especial do rol do artigo 5º da Constituição, a fundamentalidade material do direito à proteção ambiental adequada é extraída do próprio princípio fundamental da dignidade da pessoa humana e da cláusula de abertura contida no §2º do artigo 5º (*Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte*).

Portanto, o direito ao meio ambiente equilibrado pode ser enquadrado como um dos direitos fundamentais, conceituados pela doutrina como:

4 CARVALHO, Délon Winter de. *Gestão Jurídica Ambiental*. Editora Revista dos Tribunais. São Paulo, 2017, p. 120-121.



**MPCE**

Ministério Público  
do Estado do Ceará

**CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DE PROTEÇÃO À ECOLOGIA, MEIO AMBIENTE,  
URBANISMO, PAISAGISMO E DEFESA DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO, ARTÍSTICO E  
CULTURAL – CAOMACE**

“[...] todas aquelas posições jurídicas concernentes às pessoas, que, do ponto de vista do direito constitucional positivo, foram, por seu conteúdo e importância (fundamentalidade em sentido material), integradas ao texto da Constituição e, portanto, retiradas da esfera de disponibilidade dos poderes constituídos (fundamentalidade formal), bem como as que, por seu conteúdo e significado, possam lhes ser equiparados, agregando-se à Constituição material, tendo, ou não, assento na Constituição formal (aqui considerada a abertura material do Catálogo)<sup>5</sup>.”

Visto isso, conclui-se que a Lei Estadual nº 16.064/16 regulamenta tratamento dispensado a bens ambientais, cuja proteção é direito-dever fundamental. **Ao Estado, portanto, cabe o maior esforço na tutela adequada do meio ambiente, adotando as melhores escolhas e critérios possíveis na proteção ambiental.**

O método aplicado pela legislação ora em análise é um retrocesso à proteção dos lagos e lagoas urbanos do Estado do Ceará, pois deduz-se dos dados disponibilizados pela FUNCEME que o critério do cálculo das APPs com base no ano de 2010 é cientificamente inadequado e irrazoável, uma vez que há anos de melhor abundância de chuva. Além disso, há séria probabilidade de que os cálculos das Áreas de Preservação Permanente, realizados conforme manda o Código Florestal, com base no leito regular, apresentem resultados mais protetivos aos recursos hídricos e seu entorno.

A escolha legislativa que aqui se questiona pode ser perniciososa não só ao bem hídrico, ameaçado pelo assoreamento, mas também aos direitos subjetivos individuais, em especial de empreendedores e proprietários de imóveis, potenciais vítimas de uma cheia repentina que faça aumentar o volume do corpo hídrico.

Destarte, o tratamento dos direitos fundamentais exige do poder público, de qualquer dos poderes, a interpretação e tomada de medidas que evitem o retrocesso, **em um caminho o qual só se permite avanços** nessa proteção. É nesse contexto que se defende que a Lei nº 16.064/16 e suas modificações posteriores traz mais insegurança jurídica e

<sup>5</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais. 9. ed. Livraria do Advogado. Porto Alegre, 2007, p. 89.



**MPCE**

Ministério Público  
do Estado do Ceará

**CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DE PROTEÇÃO À ECOLOGIA, MEIO AMBIENTE,  
URBANISMO, PAISAGISMO E DEFESA DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO, ARTÍSTICO E  
CULTURAL – CAOMACE**

instabilidade institucional para os órgãos ambientais e interesses individuais, sendo instrumento legal passível de impugnação judicial por se encontrar em conflito com a Constituição da República e do Estado do Ceará.

A proibição do retrocesso, segundo a doutrina, pode ser assim explicada:

“Os direitos humanos caracterizam-se pela existência da proibição do retrocesso, também chamada de 'efeito *cliquet*' ou princípio do não retorno da concretização, que consiste na vedação da eliminação da concretização já alcançada na proteção de algum direito, admitindo-se somente de aprimoramentos e acréscimos. Outra expressão utilizada pela doutrina é o *entrenchment* ou entricheiramento, que consiste na preservação do mínimo já concretizado dos direitos fundamentais, impedindo o retrocesso, que poderia ser realizado pela supressão normativa ou ainda pelo amesquinamento ou diminuição de suas prestações à coletividade<sup>6</sup>.”

A proibição do retrocesso em matéria ambiental, reconhecida sua fundamentalidade material, é um princípio constitucional implícito, retirado de todo o sistema normativo da Lei Fundamental, em especial: a) do princípio do Estado Democrático de Direito (art. 1º, *caput*); b) do princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III); c) do princípio da máxima eficácia e efetividade dos direitos fundamentais (art. 5º, §1º); d) do princípio da proteção da confiança e da segurança jurídica (art. 1º, *caput* e ainda art. 5º, XXXVI – a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada); e) cláusula pétrea prevista no art. 60, §4º, IV).<sup>7</sup>

Analisando a Lei Estadual nº 16.064/16 dentro de um critério de proporcionalidade, peca a norma por reduzir a proteção ao meio ambiente, ou, mais precisamente, a integridade dos lagos e lagoas do Estado do Ceará.

O princípio da proporcionalidade possui uma dimensão positiva, que consiste na

<sup>6</sup> RAMOS, André de Carvalho. Curso de direitos humanos. Editora Saraiva. São Paulo, 2014, p. 96.

<sup>7</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais. 9. ed. Livraria do Advogado. Porto Alegre, 2007, p. 451-452.



**MPCE**

Ministério Público  
do Estado do Ceará

**CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DE PROTEÇÃO À ECOLOGIA, MEIO AMBIENTE,  
URBANISMO, PAISAGISMO E DEFESA DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO, ARTÍSTICO E  
CULTURAL – CAOMACE**

proibição da proteção insuficiente a um determinado direito. Assim, ao mesmo tempo em que o Estado não pode se exceder no campo dos direitos humanos (dimensão negativa ou proibição do excesso), também não se pode omitir ou agir de modo insuficiente. Trata-se de espécie de controle da promoção a direitos.<sup>8</sup>

O critério adotado pelo legislador estadual pode agravar o retrocesso ecológico trazido pelo novo Código Florestal, havendo oportunidade de o Estado do Ceará adotar postura mais protetiva, dentro de sua competência legislativa suplementar, levando em conta as sensíveis especificidades locais em relação ao restante do país.

Com base no exposto, este Centro de Apoio registra a sugestão de **supressão do critério de adoção dos dados do ano de 2010, para que prevaleça o critério já estabelecido pelo Código Floresta (lei geral), ou, suplementarmente, legisle instituindo critério mais benéfico que o próprio Código, devidamente fundamentado em estudos científicos multidisciplinares acerca do objeto desta problemática.**

No campo legislativo, assim como em outras áreas, o princípio democrático-republicano exige a máxima transparência na fundamentação e exposição de motivos dos atos públicos. Há uma estreita vinculação do direito ambiental com outras ciências periféricas, as quais devem necessariamente embasar as normas de proteção do meio ambiente. Disso se retira que a adoção de critérios influenciadores no campo do ordenamento jurídico ambiental pressupõe estudos científicos, os quais, de uma forma simplificada, devem expor claramente as causas e efeitos da problemática que se pretende regulamentar por meio de normas postas.

O que se vê na exposição dos motivos da Lei Estadual nº 16.064/16 e das alterações trazidas pela Lei 16.810/2019 é a **absoluta falta de embasamento científico e jurídico na tomada das decisões quanto ao objeto principal**. Critérios objetivos e científicos trazem transparência ao ato público, enriquecem a argumentação jurídica, evitam atos normativos eivados de inaplicabilidade prática e insegurança jurídica, e afastam a edição de leis indesejadamente casuísticas – violando o princípio da igualdade e da separação dos poderes por abuso do poder legislativo – ou de efeitos não desejados. Essa

<sup>8</sup> Op. Cit. 2014, p. 122.

CAOMACE/MPCE

Av. Antônio Sales, nº1740, Dionísio Torres, Fortaleza /CE – 60.135-101 – Fone: (85) 3452-4513

E-mail: [caomace@mpce.mp.br](mailto:caomace@mpce.mp.br)



**MPCE**

Ministério Público  
do Estado do Ceará

**CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DE PROTEÇÃO À ECOLOGIA, MEIO AMBIENTE,  
URBANISMO, PAISAGISMO E DEFESA DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO, ARTÍSTICO E  
CULTURAL – CAOMACE**

imprescindibilidade ocorre mesmo diante da constatação de os legisladores serem democraticamente eleitos pelo voto popular, pois o poder conferido pelo povo não os exime de produzir leis com o máximo de embasamento técnico-científico e o mínimo de critérios pessoais, descuidados ou arbitrários, observando formal e materialmente o devido processo legislativo.

**2.3. DA INCONSTITUCIONALIDADE DE DISPOSITIVO QUE PERMITE A ANISTIA DE  
IMÓVEIS IRREGULARES**

Da mesma forma em que o Estado do Ceará usurpou competência da União para estipular critérios distintos de cálculo de área de proteção permanente, também invade seara fora de sua competência ao tentar conceder anistia às edificações irregulares já existentes até a publicação da lei.

Se os critérios de cálculo e a metragem são decididos pelo Código Florestal, a clemência estatal a infratores ambientais e regras de transição para situações específicas só podem ser previstas pelo próprio corpo normativo com autoridade para disso dispor. A pretendida anistia prevista no §4º da Lei Estadual é inconstitucional, pois **somente a União poderia dispor de anistia das infrações estipuladas por ela própria (art. 21, XVII, art. 48, VIII, ambos da CF88)**. Na verdade, tais escolhas normativas nesse sentido já foram todas previstas nas disposições transitórias do Código Florestal (Capítulo XIII), destacando que, no Código Florestal, ao contrário da previsão simplista da Lei Estadual, há inúmeros requisitos para a regularização ambiental de posses e propriedades e uma rotina minimamente estipulada para a formalização da medida, o que denota que, a despeito do perdão pela infração, ainda assim há cuidado na proteção do meio ambiente.

Além disso, há visível atecnia na Lei Estadual ao prever o que chama de “regularização”, cujo dispositivo pode até cair em desuso face à sua inaplicabilidade em razão do seu deslocamento no ordenamento jurídico. Diz-se isso porque as infrações administrativas ambientais e os crimes ambientais todos estão previstos na Lei Federal nº 9.605/98. **Somente**

CAOMACE/MPCE

Av. Antônio Sales, nº1740, Dionísio Torres, Fortaleza /CE – 60.135-101 – Fone: (85) 3452-4513

E-mail: [caomace@mpce.mp.br](mailto:caomace@mpce.mp.br)



**MPCE**

Ministério Público  
do Estado do Ceará

**CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DE PROTEÇÃO À ECOLOGIA, MEIO AMBIENTE,  
URBANISMO, PAISAGISMO E DEFESA DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO, ARTÍSTICO E  
CULTURAL – CAOMACE**

**uma lei de mesma hierarquia poderia prever relativizações para condutas infratoras.** Além disso, **as disposições referentes a crimes é de competência *exclusiva* da União** (artigo 22, inciso I); portanto **só uma lei federal poderá prever crimes, hipóteses de extinção de punibilidade, suspensão da pretensão punitiva etc.**, havendo hipóteses nesse sentido no artigo 60 do Código Florestal.

### **III. CONCLUSÃO**

Diante de todo o exposto, o CAOMACE – Centro de Apoio Operacional de Proteção à Ecologia, Meio Ambiente, Urbanismo, Paisagismo e Defesa do Patrimônio Histórico, Artístico e Cultural, defende as seguintes teses:

a) Inconstitucionalidade da Lei Estadual nº 16.064/2016 (alterada pela Lei Estadual nº 16.810/19) por afronta aos seguintes dispositivos da Constituição da República de 1988: art. 1º, *caput*; art. 1º, inciso III; art. 5º, §1º; art. 5º, XXXVI; art. 24, §2º; art. 225, *caput*; art. 225, §1º, inciso VII;

b) Inconstitucionalidade da Lei Estadual nº 16.064/2016 por afronta aos seguintes dispositivos da Constituição do Estado do Ceará: art. 16, §2º; art. 259, *caput*; art. 259, incisos VI, VII, XI e XII.

c) Necessidade de adoção de critério estabelecido pelo Código Florestal para cálculo das áreas de proteção permanente, segundo seu artigo 4º, ou de critério mais benéfico à preservação dos lagos e lagoas urbanas, conforme estudos técnico-científicos a serem realizados pelos institutos competentes.

d) Urgência na provocação dos órgãos ambientais competentes para medição oficial das Áreas de Preservação Permanente – com prioridade àquelas mais vulneráveis à especulação imobiliária e atividades econômicas e turísticas – segundo o critério do Código Florestal ou outro fundamentadamente mais benéfico, e sem a qual – medição oficial – qualquer procedimento de licenciamento, autorização ou alvará poderá ser suspenso ou

CAOMACE/MPCE

Av. Antônio Sales, nº1740, Dionísio Torres, Fortaleza /CE – 60.135-101 – Fone: (85) 3452-4513

E-mail: [caomace@mpce.mp.br](mailto:caomace@mpce.mp.br)



**MPCE**

Ministério Público  
do Estado do Ceará

**CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DE PROTEÇÃO À ECOLOGIA, MEIO AMBIENTE,  
URBANISMO, PAISAGISMO E DEFESA DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO, ARTÍSTICO E  
CULTURAL – CAOMACE**

interrompido.

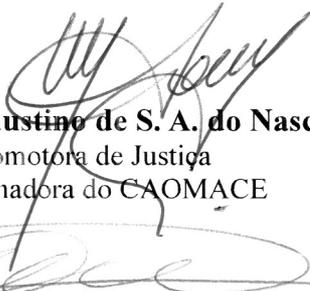
#### **IV. DISPOSIÇÕES FINAIS**

O CAOMACE, no uso de suas atribuições institucionais em especial previstas no artigo 78, inciso II e VI da Lei Complementar Estadual nº 72/08, dispõe que se encaminhe esta nota técnica:

a) Como anexo de representação de inconstitucionalidade da Lei Estadual nº 16.064/2016 (com nova redação dada pela Lei Estadual nº 16.810/19), ao Procurador-Geral de Justiça do Estado do Ceará;

b) Aos membros do Ministério Público do Estado do Ceará com atribuição ambiental/urbanística, para que adotem as medidas que entendam cabíveis, dentro da independência funcional que lhes cabe, em especial como argumento de eventual controle difuso de constitucionalidade em ações judiciais e extrajudiciais em casos concretamente enfrentados;

Fortaleza, 13 de maio de 2019.

  
**Mª Jacqueline Faustino de S. A. do Nascimento**

Promotora de Justiça  
Coordenadora do CAOMACE

  
**Francisco das Chagas de Vasconcelos Neto**

Promotor de Justiça  
Coordenador Auxiliar do CAOMACE

