AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº. 0806654-44.2021.8.15.0000

Requerente Governador do Estado da Paraíba

Requerida Assembleia Legislativa do Estado da Paraíba

CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL Nº. 11.422/2019. INSTITUIÇÃO DA APA – ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL NA PRAIA DE JACARAPÉ. ALEGADA OFENSA VERTICAL NO ÂMBITO DA LEGISLAÇÃO CONCORRENTE. AUSÊNCIA DE OFENSA ÀS NORMAS GERAIS FEDERAIS. NÃO IDENTIFICAÇÃO DE RETROCESSO ECOLÓGICO NA LEI IMPUGNADA. ÁREA COM OCUPAÇÃO HUMANA. ATRIBUIÇÕES DO ÓRGÃO EXECUTIVO ESTADUAL JÁ DISPOSTAS NA LEI FEDERAL. **CAUTELAR INDEFERIDA.**

Não é adequado desqualificar determinada regra legal como contrária ao comando constitucional de defesa do meio ambiente (art. 225, caput, CRFB), ou mesmo sob o genérico e subjetivo rótulo de "retrocesso ambiental", ignorando as diversas nuances que permeiam o processo decisório do legislador, democraticamente investido da função de apaziguar interesses conflitantes por meio de regras gerais e objetivas.

Em uma análise sumária, não se constata um retrocesso ecológico a instituição de ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL - APA na praia de Jacarapé, onde há ocupação humana, mas, ao contrário, um fomento ao

desenvolvimento sustentável e à segurança jurídica, notadamente da população que ali habita.

Perfunctoriamente analisada a Lei impugnada, não se vislumbra instituição de novas funções e deveres à Superintendência de Administração do Meio Ambiente - SUDEMA, entidade autárquica subordinada e mantida pelo Estado da Paraíba, cuja iniciativa caberia ao Chefe do Executivo, quando, em verdade, há apenas a reiteração daquelas já dispostas em Lei Federal.

I – RELATÓRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE proposta pelo GOVERNADOR DO ESTADO DA PARAÍBA em face da **Lei Estadual nº. 11.422/2019 de 22 de agosto de 2019.**

O governador do Estado da Paraíba ingressou com ADI com pedido cautelar em relação a Lei Estadual em referência, de iniciativa parlamentar, que instituiu Área de Proteção Ambiental (APA) da praia de Jacarapé, a qual fora vetada.

Derrubado o veto que lhe fora imposto, a lei foi promulgada pelo Poder Legislativo.

Consta da exordial:

a) Muito embora a competência para legislar sobre direito ambiental seja concorrente, à União compete a edição das normas gerais, enquanto a

competência dos Estados se limita a suplementação das normas gerais federais;

b) A competência dos Estados para legislar supletivamente sobre a proteção ao meio ambiente deve estrita observância aos limites da norma geral por esta editada, sob pena de flagrante ofensa à sistemática de distribuição de competências prevista no artigo 24, VI, VII e VII, 88 1º a 4º, da Constituição Federal - reproduzida pelo artigo 7º, § 2º, V, e §§ 4º, 5º e 6º, da Constituição Estadual;

c) O atropelo que o ato normativo impugnado (Lei Estadual 11.422/2019) causou às fases procedimentais fixadas no ato normativo geral (Lei Federal 9.985/2000) para a criação de Unidades de Conservação, por serem fases protetivas do também interesse socioambiental difuso, conduzem à caracterização de vício material, eis que a lei estadual não pode tornar ineficazes os controles da lei geral nacional que pretende suplementar;

d) Apesar de decorrer de iniciativa parlamentar, a Lei Estadual 11.422/2019 trouxe novas funções e deveres à Superintendência de Administração do Meio Ambiente - SUDEMA, entidade autárquica subordinada e mantida pelo Estado da Paraíba sem, sequer, indicar a fonte de custeio ou a forma de amparo às despesas ampliadas e aos investimentos acrescidos, em flagrante ofensa ao disposto nos artigos 63, § 1º, II, "c e "e", 64, I, e 86, II da Constituição do Estado da Paraíba;

e) Ainda que suprimidos os dispositivos da Lei Estadual 11.422/2019 que outorgaram ilegitimamente novas funções e deveres à Superintendência de Administração do Meio Ambiente - SUDEMA, as demais regras fixadas no ato normativo impugnado acerca da criação da APA seriam inconstitucionais por arrastamento; e

f) A Lei Estadual 11.422/2019, na medida em que expõe à dilapidação um bem público pertencente especialmente afetado à preservação ambiental, fazendo-o deixar de ter "Proteção Integral" (artigo 8º da Lei 9.985/2000) para submetê-lo ao regime do "Uso Sustentável" (artigo 14 da mesma Lei 9.985/2000), é materialmente inconstitucional por transgredir o princípio da proibição do retrocesso socioambiental.

Pugna pelo deferimento da medida para suspender a Lei impugnada e, no mérito, a procedência do pedido, com a declaração da inconstitucionalidade, atribuindo efeitos *ex tunc*.

É o Relatório.

V O T O

Exma. Desa. Maria das Graças Morais Guedes – Relatora.

Conforme relatado, o GOVERNADOR DO ESTADO DA PARAÍBA ingressou com **ação direta de inconstitucionalidade**, com pedido cautelar, em face da **Lei Estadual nº 11.422, de 28 de agosto de 2019**, de iniciativa do Deputado Estadual Tião Gomes, que cria Área de Proteção Ambiental da Praia de Jacarapé e dá outras providências.

Transcrevo a seguir, o texto da lei:

"Lei nº 11.422, de 28 de Agosto de 2019.

Autoria: Deputado Tião Gomes

Cria a Área de Proteção Ambiental da Praia de Jacarapé e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DA PARAÍBA Faz saber que a Assembleia Legislativa decreta, e eu, em razão da sanção tácita, nos termos do § 1º do Art. 196 da Resolução nº 1.578/2012 (Regimento Interno) c/c o § 7º do art. 65, da Constituição Estadual, Promulgo a seguinte Lei:

Art. 1º. Fica criada a Área de Proteção Ambiental da Praia de Jacarapé, localizada no Litoral Sul da Paraíba, no Município de João Pessoa, nos termos da regulamentação a ser elaborada pelo Poder Executivo.

Art. 2º. A Área de Proteção Ambiental Estadual de Jacarapé mede 1.746,75m, sendo a primeira porção referente à Rua Manoel Cândido medindo de frente 1.300m e 45m de fundo, limitando-se ao norte com a Mata Ciliar do Rio Jacarapé, ao sul com a Rua Manoel Cândido, ao leste com o Oceano Atlântico e ao oeste com a PB 008, Km 07. A segunda porção mede 446,75m referente à faixa da beira mar, limitando-se ao norte com a foz do Rio Jacarapé, ao sul com o término da Rua Manoel Cândido, a leste com o Oceano Atlântico e ao oeste com o manguezal do Rio Jacarapé, onde reside a respectiva Comunidade Tradicional e tem a delimitação baseada nas coordenadas UTM descritivas constantes no Anexo Único desta Lei.

Parágrafo único. A dimensão da área ficará sujeita a alterações de acordo com a mobilidade da linha preamar.

Art. 3º. A APA da Praia de Jacarapé, a que se refere o art. 1º desta Lei, na forma descrita pelo artigo antecedente, tem o objetivo de garantir:

I – o disciplinamento do uso do solo;

II – a conservação dos remanescentes do Manguezal do Rio Jacarapé, ecossistema existente na área;

III – a conservação dos elementos geomorfológicos;

IV – o turismo sustentável;

V – a preservação da Praia de Jacarapé;

VI – a preservação dos costumes da Comunidade Tradicional da Praia de Jacarapé;

VII – melhorar a qualidade de vida das populações residentes, mediante orientação e disciplina das atividades econômicas.

Art. 4º. A APA de Jacarapé será implementada nos termos da Lei e administrada pela Superintendência de Administração do Meio Ambiente - SUDEMA, através da Coordenação de Unidades de Conservação, sob a supervisão de um Conselho estruturado nos termos do Art. 5º e do Art. 15, § 5º, da Lei Federal nº 9.985, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC, de 18 de julho de 2000.

Art. 5º. Para a implantação da Área de Proteção Ambiental de Jacarapé de que trata esta Lei será observado o seguinte:

I – elaboração e implantação do Plano de Manejo, onde serão definidas as atividades permitidas e proibidas na APA, de acordo com o zoneamento, observado o art. 6º desta Lei;

II – utilização de instrumentos legais e incentivos financeiros governamentais para assegurar a sua sustentabilidade;

III – divulgação desta Lei, objetivando o esclarecimento de sua finalidade e orientação da população local, assegurando a sua participação efetiva na implantação e gestão da unidade ora criada, de acordo com as diretrizes estabelecidas na Lei nº 9.985/2000.

Art. 6º. Ficam proibidas dentro da área da APA Jacarapé:

I – a implantação de atividades industriais efetivas ou potencialmente poluidoras;

II- o exercício de atividades industriais capazes de provocar erosão, poluição e ou assoreamento dos corpos hídricos;

III – o uso de biocidas e fertilizantes, quando em desacordo com a legislação vigente.

Art. 7º. Qualquer atividade que venha a ser instalada dentro da área objeto desta Lei, dependerá do licenciamento ambiental da SUDEMA.

Art. 8º A inobservância das normas estabelecidas nesta Lei sujeitará os infratores às sanções previstas na Lei Federal nº

9.605, de 12 de fevereiro de 1998 e seu Regulamento (Decreto Federal nº 6.514/2008, de 22 de julho de 2008).

Art. 9º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Paço da Assembleia Legislativa do Estado da Paraíba, "Casa de Epitácio Pessoa", João Pessoa, 28 de agosto de 2019.

ADRIANO GALDINO.
Presidente".

Alega o autor da ação que há incompatibilidade vertical da Lei com o art. 24, incs. VI, VII e VIII da Constituição Federal, e que esta faz com que a praia do Jacarapé deixe de ter "Proteção Integral" (artigo 8º da Lei 9.985/2000) para submetê-la ao regime do "Uso Sustentável" (artigo 14), o que é materialmente inconstitucional por transgredir o princípio da proibição do retrocesso socioambiental.

Pois bem.

Tratando-se de matéria ambiental, a competência legislativa entre os entes da Federação é concorrente, segundo art. 24 da Constituição Federal e § 2º do art. 7º da Constituição do Estado da Paraíba.

A Lei impugnada instituiu APA – Área de Proteção Ambiental.

As unidades de proteção integral não podem ser habitadas pelo homem, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus

recursos naturais - em atividades como pesquisa científica e turismo ecológico, por exemplo.

As Unidades de Proteção Integral podem ser de cinco tipos: a) - **Estações Ecológicas;** b) - **Biológicas;** c) - **Parques Nacionais**, d) - **Monumentos Naturais** e é) - **Refúgios da Vida Silvestre**.

As principais características de cada uma dessas unidades estão disposta na **Lei nº 9.985/2000. Confiram-se**:

> "**Estações Ecológicas** - Possuem como objetivo a preservação da natureza e a realização de pesquisas científicas. São de posse e de domínio público, não sendo permitida a apropriação particular de qualquer área. A visitação pública só é permitida para fins educacionais e segue um regulamento específico. A pesquisa científica na área depende de autorização prévia do órgão responsável pela administração da Unidade. Alterações no ecossistema só são permitidas se visarem a restaurar ambientes modificados, manejar espécies com o fim de preservar a diversidade biológica ou para coleta de componentes dos ecossistemas com finalidades científicas.
>
> **Reservas Biológicas -** Visam à preservação integral da biota e demais atributos naturais existentes dentro de seus limites. Não é permitida a interferência humana direta ou modificações ambientais, exceto os casos com fins de preservação ambiental. São de posse e de domínio público. A visitação pública é permitida com fins educacionais, seguindo regulamento específico. A pesquisa científica depende de autorização prévia e também é regulamentada.

Parques Nacionais - Visam à preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica. São de posse e de domínio público. É permitida a visitação pública, desde que siga restrições previstas em regulamento. A pesquisa científica depende de autorização prévia e também é regulamentada. Recebe a denominação de Parque Estadual quando criado pelo Estado e de Parque Municipal quando criado pelo Município.

Monumentos Naturais - São áreas constituídas por sítios naturais raros, singulares ou de grande beleza cênica. Sendo possível compatibilizar a preservação dessas áreas com o uso da terra e dos recursos naturais do local, é permitida a presença de propriedades particulares. A visita pública e a pesquisa científica no local são permitidas desde que sigam regulamento específico.

Refúgios de Vida Silvestre - Essas áreas buscam assegurar condições para a presença ou reprodução de espécies ou comunidades da flora local e da fauna residente ou migratória. Sendo possível compatibilizar a preservação dessas áreas com o uso da terra e dos recursos naturais do local, é permitida a presença de propriedades particulares. A visita pública e a pesquisa científica no local são permitidas desde que sigam regulamento específico da unidade".

Por sua vez, a **Área de Proteção Ambiental** é uma extensa área natural destinada à proteção e conservação dos atributos bióticos (fauna e flora), estéticos ou culturais ali existentes, importantes para a qualidade de vida da população local e para a proteção dos ecossistemas regionais. O objetivo principal de uma APA é a conservação de processos naturais e da

biodiversidade, através da orientação, do desenvolvimento e da adequação das várias atividades humanas às características ambientais da área.

Como unidade de conservação da categoria **uso sustentável**, a APA permite a ocupação humana. Estas unidades existem para conciliar a ordenada ocupação humana da área e o uso sustentável dos seus recursos naturais. A ideia do desenvolvimento sustentável direciona toda e qualquer atividade a ser realizada na área.

No caso concreto, é de conhecimento público que existe na praia de Jacarapé uma comunidade tradicional, e o objetivo da lei é exatamente promover a manutenção das características do ambiente natural e ordenar a ocupação humana que não se desconhece na região, equilibrando natureza e populações tradicionais.

Nesse contexto, torna-se inócua a pretensão de que a área seja considerada uma unidade de proteção integral.

Ressalte-se que a lei deu característica correta à área, notadamente porque, para se considerar unidade de proteção integral, deve haver a devida incidência em um dos cinco tipos acima identificados (**Estações Ecológicas**, **Reservas Biológicas**, **Parques Nacionais**, **Monumentos Naturais** e **Refúgios da Vida Silvestre)**, o que não me parece ser o caso.

Tem-se em mente que o princípio da proibição do retrocesso ambiental consiste em tema cada vez maior de relevância no Direito Ambiental brasileiro.

Originário de sua vertente social, aplicável aos direitos sociais em geral, o também chamado princípio da vedação ao retrocesso ecológico tem gerado muitas controvérsias, sendo sua aplicação em solo pátrio marcada por significativas oscilações interpretativas. Há doutrinadores e decisões judiciais que concebem o princípio de forma alargada, inadmitindo qualquer alteração teoricamente menos protetiva da legislação ambiental.

A interpretação alargada do princípio, contudo, é desarrazoada, uma vez que traz nefastas consequências ao desenvolvimento sustentável e à segurança jurídica. É o que se extrai do seguinte precedente do STF:

> Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. RESOLUÇÃO CONAMA Nº 458/2013. CABIMENTO. OFENSA DIRETA. ATO NORMATIVO PRIMÁRIO, GERAL E ABSTRATO. PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTA. DIREITO FUNDAMENTAL. PRINCÍPIOS DA PROTEÇÃO E DA PRECAUÇÃO. FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE. PROIBIÇÃO DO RETROCESSO. PRINCÍPIOS DA PREVENÇÃO E DA PRECAUÇÃO. INEXISTÊNCIA DE OFENSA.
>
> 1. A Resolução impugnada é ato normativo primário, dotada de generalidade e abstração suficientes a permitir o controle concentrado de constitucionalidade.
>
> **2. Disciplina que conduz justamente à conformação do amálgama que busca adequar a proteção ambiental à justiça social, que, enquanto valor e fundamento da ordem econômica (CRFB, art. 170, caput) e da ordem social (CRFB, art. 193), protege, ao lado da defesa do meio ambiente, o valor social do trabalho, fundamento do Estado de Direito efetivamente democrático (art. 1º, IV, da CRFB), e os**

objetivos republicanos de "construir uma sociedade livre, justa e solidária" e "erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais" (Art. 3º, I e III).

3. Deve-se compreender o projeto de assentamento não como empreendimento em si potencialmente poluidor. Reserva-se às atividades a serem desenvolvidas pelos assentados a consideração acerca do potencial risco ambiental. Caberá aos órgãos de fiscalização e ao Ministério Público concretamente fiscalizar eventual vulneração do meio ambiente, que não estará na norma abstrata, mas na sua aplicação, cabendo o recurso a outras vias de impugnação. Precedentes.

4. É assim que a resolução questionada não denota retrocesso inconstitucional, nem vulnera os princípios da prevenção e da precaução ou o princípio da proteção deficiente. 5. Ação direta julgada improcedente. (ADI 5547, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 22/09/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-243 DIVULG 05-10-2020 PUBLIC 06-10-2020).

A proibição ao retrocesso ambiental, pois, deve ser concebida de forma ponderada, sendo aplicada apenas se a modificação ou revogação legislativa **afetar o conteúdo essencial do direito tutelado,** no caso, do direito constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Veja-se:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA N. 558/2012. CONVERSÃO NA LEI N. 12.678/2012. INÉPCIA DA INICIAL E PREJUÍZO DA AÇÃO QUANTO AOS ARTS. 6º E 11 DA MEDIDA PROVISÓRIA N. 558/2012 E AO ART. 20 DA LEI N. 12.678/2012. POSSIBILIDADE DE EXAME DOS REQUISITOS

CONSTITUCIONAIS PARA O EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA EXTRAORDINÁRIA NORMATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. AUSÊNCIA DOS PRESSUPOSTOS DE RELEVÂNCIA E URGÊNCIA. ALTERAÇÃO DA ÁREA DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO POR MEDIDA PROVISÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. CONFIGURADA OFENSA AO PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DE RETROCESSO SOCIOAMBIENTAL. AÇÃO PARCIALMENTE CONHECIDA E, NESSA PARTE, JULGADA PROCEDENTE, SEM PRONÚNCIA DE NULIDADE.

1. Este Supremo Tribunal manifestou-se pela possibilidade e análise dos requisitos constitucionais para a edição de medida provisória após a sua conversão em lei.

2. A jurisprudência deste Supremo Tribunal admite, em caráter excepcional, a declaração de inconstitucionalidade de medida provisória quando se comprove abuso da competência normativa do Chefe do Executivo, pela ausência dos requisitos constitucionais de relevância e urgência. Na espécie, na exposição de motivos da medida provisória não se demonstrou, de forma suficiente, os requisitos constitucionais de urgência do caso.

3. As medidas provisórias não podem veicular norma que altere espaços territoriais especialmente protegidos, sob pena de ofensa ao art. 225, inc. III, da Constituição da República.

4. As alterações promovidas pela Lei n. 12.678/2012 importaram diminuição da proteção dos ecossistemas abrangidos pelas unidades de conservação por ela atingidas, **acarretando ofensa ao princípio da proibição de retrocesso socioambiental, pois atingiram o núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado previsto no art. 225 da Constituição da República.**

> 5. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente conhecida e, nessa parte, julgada procedente, sem pronúncia de nulidade. (ADI 4717, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 05/04/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-031 DIVULG 14-02-2019 PUBLIC 15-02-2019)

Não é adequado desqualificar determinada regra legal como contrária ao comando constitucional de defesa do meio ambiente (art. 225, caput, da CF), ou mesmo sob o genérico e subjetivo rótulo de "retrocesso ambiental", ignorando as diversas nuances que permeiam o processo decisório do legislador, democraticamente investido da função de apaziguar interesses conflitantes por meio de regras gerais e objetivas.

Assim, em uma análise sumária, não se constata um retrocesso ecológico a instituição de ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL na praia de Jacarapé, onde há ocupação humana, mas, ao contrário, um fomento ao desenvolvimento sustentável e à segurança jurídica, notadamente da população que ali habita.

No que se refere à instituição de novas funções e deveres à Superintendência de Administração do Meio Ambiente (SUDEMA), entidade autárquica subordinada e mantida pelo Estado da Paraíba, cuja iniciativa caberia ao Chefe do Executivo, em verdade, não se trata de novas atribuições, mas apenas de reiteração daquelas já dispostas em Lei Federal.

Transcrevo os artigos 4º e 7º da Lei Estadual ora impugnada. Confiram-se:

"Art. 4º. A APA de Jacarapé será implementada nos termos da Lei e administrada pela Superintendência de Administração do Meio Ambiente - SUDEMA, através da Coordenação de Unidades de Conservação, sob a supervisão de um Conselho estruturado nos termos do Art. 5º e do Art. 15, § 5º, da Lei Federal nº 9.985, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC, de 18 de julho de 2000".

"Art. 7º. Qualquer atividade que venha a ser instalada dentro da área objeto desta Lei, dependerá do licenciamento ambiental da SUDEMA".

Os artigos 6º e 15, § 5º da Lei 9.985 assim dispõem:

"Art. 6º. O SNUC será gerido pelos seguintes órgãos, com as respectivas atribuições:

[…]

III - órgãos executores: o Instituto Chico Mendes e o Ibama, em caráter supletivo, os órgãos estaduais e municipais, com a função de implementar o SNUC, subsidiar as propostas de criação e administrar as unidades de conservação federais, estaduais e municipais, nas respectivas esferas de atuação. (Redação dada pela Lei nº 11.516, 2007)".

"Art. 15. A Área de Proteção Ambiental é uma área em geral extensa, com um certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica,

disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais.(Regulamento)

[…]

§ 5º A Área de Proteção Ambiental disporá de um Conselho presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes dos órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e da população residente, conforme se dispuser no regulamento desta Lei".

Dessa forma, não vislumbro que a Lei tenha se imiscuído na esfera privativa do Chefe do Executivo, na medida em que apenas reiterou atribuições já dispostas em Lei Federal.

À vista do exposto, INDEFIRO o pedido cautelar.

Notifique-se o Presidente da Assembleia Legislativa para prestar as informações que entender necessárias, no prazo de 30 (trinta) dias (RITJPB, art. 204, § 2º).

Após, cite-se o Procurador-Geral do Estado para fazer a defesa do texto legal impugnado, com prazo de quarenta dias, aí compreendido o privilégio de prazo da Fazenda Pública (RITJPB, art. 204, § 2º).

Cumpra-se.

É como voto.

Desa. Maria das Graças Morais Guedes
R E L A T O R A

(2)