

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL
FEDERAL

PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE – PSOL, partido político com representação no Congresso Nacional, devidamente registrado no Eg. Tribunal Superior Eleitoral por meio da Resolução nº 22083, de 15.09.2005, com sede e foro no SCS, SC/SUL, Q. 02 BL C, nº 252, 5º andar, Ed. Jamel Cecílio – Asa Sul, Brasília/DF, CNPJ nº 06.954.942/0001-95, por seu Presidente Nacional, JULIANO MEDEIROS, brasileiro, historiador, inscrito no CPF nº 004.407.270-81 e do RG 8.084.283.962 SJS/RS, residente e domiciliado em São Paulo/SP, por intermédio de seus advogados abaixo subscritos e firmados, devidamente constituídos vem perante esse Colendo Supremo Tribunal Federal, com fundamento nos artigos 102, I, “a” e 103, VIII da Constituição Federal e do § 3º do art. 10 da Lei 9.868/99, propor a presente

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR

contra a Lei do Estado do Ceará nº 18.301, de 28 de dezembro de 2022, em especial, o artigo 2º, inc. X, o artigo 16 e o artigo 18, por ofensas à Constituição Federal, o que faz pelas razões de fato e de Direito que se seguem.

I. DA LEGITIMIDADE ATIVA

O PSOL é partido político constitucionalmente legitimado para agir em sede de controle concentrado de constitucionalidade, devidamente constituído frente ao Tribunal Superior Eleitoral e representado no Congresso Nacional.

Restam, assim, preenchidos os pressupostos do art. 103, inc. VIII da Constituição Federal/88, assim como do art. 2º, inc. VIII da Lei 9.868/99.

II. CABIMENTO DA AÇÃO

Na forma do art. 102, inc. I, “a” da Constituição Federal, a Ação Direta de Inconstitucionalidade é cabível contra lei ou ato normativo federal ou estadual.

A presente ação questiona a constitucionalidade da **Lei do Estado do Ceará nº 18.301, de 28 de dezembro de 2022**, em razão de flagrante inconstitucionalidade material, em face da Constituição Federal e de flagrante desconformidade com o ordenamento de norma geral federal concernente ao tema, exposto em dispositivos do Código Florestal, a **Lei Federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012**.

Os parâmetros de controle de constitucionalidade propostos são os do art. 1º, art. 24, incs. VI a VII e §§1º a 4º e do art. 225, *caput* e § 1º, incs. I a VII, todos da Constituição Federal.

III. DOS DISPOSITIVOS DA LEI IMPUGNADOS

Impugna-se os art. 2º, inc. X, art. 16 e art. 18 da Lei estadual nº 18.301, de 28 de dezembro de 2022, publicado no Diário Oficial do Estado em 28 de Dezembro de 2022 (íntegra da norma em anexo), que possuem as seguintes redações:

Art. 2.º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

...

X – reserva legal extrapropriedade: realocação da Reserva Legal para outro imóvel, entendida como a substituição da área originalmente designada, compensada por área de excedente situada dentro de outro imóvel, que pode ser de titularidade diferente, com conseqüente ganho e importância ambientais maiores do que a área a ser substituída;

Art. 16. A Reserva Legal Extrapropriedade de que trata o inciso X do art. 2,º desta Lei será regulamentada por norma expedida pelo Conselho Estadual do Meio Ambiente – Coema.

Art. 18. Para realização do licenciamento ambiental de empreendimentos de silvicultura de florestas plantadas pelo órgão competente integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente – Sisnama, serão observados os procedimentos definidos no regulamento desta Lei, considerando os seguintes critérios:

I – para os empreendimentos que envolvam o plantio de espécies consideradas de potencial poluidor alto, deverão ser observadas as seguintes medidas de porte:

a) porte mínimo: área com efetivo plantio de até 250 (duzentos e cinquenta) hectares;

b) porte pequeno: área com efetivo plantio acima de 250 (duzentos e cinquenta) hectares até 800 (oitocentos) hectares;

c) porte médio: área com efetivo plantio acima de 800 (oitocentos) hectares até 1.500 (mil e quinhentos) hectares;

d) porte grande: área com efetivo plantio acima de 1.500 (mil e quinhentos) hectares até 2.500 (dois mil e quinhentos) hectares;

e) porte excepcional: área com efetivo plantio superior a 2.500 (dois mil e quinhentos) hectares;

II – para os empreendimentos que envolvam o plantio de espécies consideradas de potencial poluidor médio, deverão ser observadas as seguintes medidas de porte:

a) porte mínimo: área com efetivo plantio de até 400 (quatrocentos) hectares;

b) porte pequeno: área com efetivo plantio acima de 400 (quatrocentos) hectares até 1.000 (mil) hectares;

c) porte médio: área com efetivo plantio acima de 1.000 (mil) hectares até 2.000 (dois mil) hectares;

d) porte grande: área com efetivo plantio acima de 2.000 (dois mil) hectares até 3.500 (três mil e quinhentos) hectares;

e) porte excepcional: área com efetivo plantio superior a 3.500 (três mil e quinhentos) hectares;

III – os empreendimentos que envolvam o plantio de espécies consideradas de potencial poluidor baixo são isentos de licenciamento ambiental.

§ 1.º Os procedimentos de licenciamento ambiental deverão atender aos seguintes níveis de exigibilidade:

I – os empreendimentos constantes no inciso I, alínea “a”, e no inciso II, alíneas “a” e “b”, do caput deste artigo estarão isentos de licenciamento mediante cadastro florestal;

II – os empreendimentos de porte pequeno serão licenciados mediante Licença de Anuência e Compromisso – LAC;

III – os empreendimentos de porte médio serão licenciados mediante Licença Ambiental Única – LAU;

IV – os empreendimentos de porte grande serão licenciados seguindo procedimento ordinário de licenciamento ambiental junto ao órgão ambiental estadual competente para o ramo de atividade em questão, complementado com a apresentação de Relatório Ambiental Simplificado – RAS;

V – os empreendimentos de porte excepcional serão licenciados mediante apresentação de Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental – EIA/RIMA –, conforme estabelece a legislação vigente.

IV. DA INCONSTITUCIONALIDADE DOS DISPOSITIVOS DA LEI

IV.I DA RESERVA LEGAL EXTRAPROPRIEDADE

Na definição constitucional da competência legislativa em matéria de meio ambiente (art. 24), cabe à União estabelecer normas gerais e aos estados e municípios, normas complementares ou suplementares.

Por conseguinte, relativamente ao meio ambiente, florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição, aos Estados federados a Constituição, art. 24, inc. IV, dá a competência legislativa **suplementar**. Tipo de repartição de competência vertical, ou subtipo da competência concorrente, no exercício desta competência a União traça os critérios gerais e aos Estados cabe o adicional ou o complementar, nos termos do §2º do art. 24 da Constituição Federal.

Assim, para que haja a validade constitucional, a legislação estadual há que respeitar os contornos da legislação federal, que estão fixados na Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, Código Florestal, lei com o caráter de **norma geral, nos moldes da competência concorrente constitucionalmente estabelecida no art. 24.**

No recentíssimo julgamento da ADI 5312 – apenas para citar jurisprudência acerca dos limites da competência concorrente dos estados em matéria ambiental – o STF reafirma o entendimento antigo de que:

A competência legislativa concorrente cria o denominado “condomínio 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).

A Reserva Legal é um instrumento de proteção dos espaços naturais criado pelo Código Florestal. A Reserva legal busca preservar área de vegetação nativa localizada no interior de uma propriedade rural, assegurando o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais, auxiliando na conservação e na reabilitação dos processos ecológicos e na promoção da conservação da biodiversidade.

Assim, todo imóvel rural deve manter um percentual mínimo de Reserva Legal, que é definido em razão da região em que a propriedade está localizada. O art, 17, § 1º, do Código Florestal¹ determina as condições de existência legalmente válida desses espaços, estipulando como *conditio* que a Reserva Legal seja (i) conservada com cobertura de vegetação nativa (ii) realizada pelo proprietário do imóvel rural, possuidor ou ocupante a qualquer título, pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado. Para garantia da finalidade da Reserva Legal, sua exploração econômica também é constitucional e legalmente limitada e somente pode dar-se, nos termos do Código, mediante manejo sustentável previamente aprovado pelo órgão ambiental competente.

¹ Art. 17. A Reserva Legal deve ser conservada com cobertura de vegetação nativa pelo proprietário do imóvel rural, possuidor ou ocupante a qualquer título, pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado.

§ 1º Admite-se a exploração econômica da Reserva Legal mediante manejo sustentável, previamente aprovado pelo órgão competente do Sisnama, de acordo com as modalidades previstas no art. 20.

Do art. 225, §1º da Constituição Federal, com complementação do mencionado art. 17, §1º, dimanam uma limitação administrativa na atuação da atividade econômica da propriedade, de caráter geral, conformando e adequando o exercício do direito de propriedade ao direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

Não é constitucional ou legalmente possível, portanto, dispor da Reserva Legal sem a observância dos requisitos estabelecidos em âmbito federal.

O Código Florestal, como forma de viabilizar o cumprimento de porcentagem mínima de Reserva Legal por propriedade, prevê a possibilidade de compensação em outra localidade. Assim, caso o imóvel não possua cobertura vegetal nativa em porcentagem suficiente para cumprir com a obrigação de destinação da Reserva Legal e não queira recuperar área dentro do imóvel com este objetivo, é possível realizar a compensação em outra propriedade.

Para essa compensação critérios devem ser atendidos, devendo (i) a área ser equivalente em extensão à área da Reserva Legal e (ii) estar localizada no

mesmo bioma da área de Reserva Legal a ser compensada, como estipula o art. 66, inc. III, §6º do Código².

No entanto, em contrariedade à regra constitucional do art. 225, §1º e regra geral do Código (neste ponto ferindo o art. 24, inc. VI e §§2º e 3º), a Lei nº 18.301 do Estado do Ceará, em seu art. 2º, inc. X, aqui impugnado, cria o instrumento da Reserva Legal Extrapropriedade, que permite a “realocação da Reserva Legal para outro imóvel, entendida como a substituição da área originalmente designada, compensada por área de excedente situada dentro de outro imóvel, que pode ser de titularidade diferente, com conseqüente ganho e importância ambientais maiores do que a área a ser substituída”.

É, pelo transcrito art. 16, remete a regulamentação da “Reserva Legal Extrapropriedade” para norma expedida pelo Conselho Estadual do Meio Ambiente – Coema. Em agosto de 2023 o Coema expediu a Resolução n.3, que “Dispõe sobre critérios, procedimentos e custos relativos à reserva legal Extrapropriedade”. Nela, como se verifica de sua redação, não constam as garantias, critérios e conditio da legislação federal e a reserva legal extrapropriedade prevista na Lei impugnada se consolidaria em afronto ao ordenamento.

A inconstitucionalidade e desconformidade à regra geral federal dá-se porque a lei estadual desvirtua o instrumento da Reserva Legal estabelecido pela

² Art. 66. O proprietário ou possuidor de imóvel rural que detinha, em 22 de julho de 2008, área de Reserva Legal em extensão inferior ao estabelecido no art. 12, poderá regularizar sua situação, independentemente da adesão ao PRA, adotando as seguintes alternativas, isolada ou conjuntamente:

III - compensar a Reserva Legal.

§ 6º As áreas a serem utilizadas para compensação na forma do § 5º deverão:

I - ser equivalentes em extensão à área da Reserva Legal a ser compensada;

II - estar localizadas no mesmo bioma da área de Reserva Legal a ser compensada;

III - se fora do Estado, estar localizadas em áreas identificadas como prioritárias pela União ou pelos Estados.

norma federal e geral, flexibilizando-o e tornando-o menos protetivo, pois permite:

1. “a substituição da área originalmente designada”;
2. que a Reserva seja “compensada por área de excedente situada dentro de outro imóvel, que pode ser de titularidade diferente com consequente ganho e importância ambientais maiores do que a área a ser substituída”; e
3. que a compensação “será regulamentada por norma expedida pelo Conselho Estadual do Meio Ambiente – Coema”.

Para um melhor entendimento de como os referidos dispositivos legais estaduais afrontam frontalmente normativa federal, atacando a proteção ambiental resguardada por nossa Carta Magna e pelo Código Florestal, assim incidindo de inconstitucionalidade, abordaremos os pontos de forma separada:

1. “a substituição da área originalmente designada”:

O art. 3º do Código Florestal³ entende como uso alternativo do solo e manejo sustentável o seguinte:

VI – uso alternativo do solo: substituição de vegetação nativa e formações sucessoras por outras coberturas do solo, como atividades agropecuárias, industriais, de geração e transmissão de energia, de mineração e de transporte, assentamentos urbanos ou outras formas de ocupação humana;

³ Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

VI - uso alternativo do solo: substituição de vegetação nativa e formações sucessoras por outras coberturas do solo, como atividades agropecuárias, industriais, de geração e transmissão de energia, de mineração e de transporte, assentamentos urbanos ou outras formas de ocupação humana;

VII - manejo sustentável: administração da vegetação natural 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 ou não, de múltiplos produtos e subprodutos da flora, bem como a utilização de outros bens e serviços;

VII – manejo sustentável: administração da vegetação natural 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 ou não, de múltiplos produtos e subprodutos da flora, bem como a utilização de outros bens e serviços;

A Reserva Legal, obrigatoriamente, é composta de cobertura de vegetação nativa ou, caso não possua, deve ser recuperada. Sua compensação em outra localidade só pode ocorrer quando a área com cobertura vegetal da propriedade não atinja a porcentagem mínima exigida e o proprietário não queira recuperar área degradada. Isto significa que não pode haver uso alternativo de sua área original, substituindo sua vegetação nativa – que deveria ser protegida –, por cobertura a ser utilizada para ocupação humana.

O Código Florestal é categórico no art. 66, inc. III e no §9^o⁴, ao afirmar que as “medidas de compensação previstas neste artigo não poderão ser utilizadas como forma de viabilizar a conversão de novas áreas para uso alternativo do solo.

Ademais, a norma geral do Código estipula como único uso para as reservas legais o realizado através do manejo sustentável, isto é, através de uma administração sustentável de sua vegetação natural, nos moldes dos art. 17, caput e §1^o, 20, 21 e 22.

Há uma flagrante desconformidade da lei estadual, norma complementar, com as regras gerais da União, fixando a inconstitucionalidade, no ponto, por ofensa aos art. 24, VI e §§2^o e 3^o.

⁴ Art. 66. ...

III - compensar a Reserva Legal.

§ 9^o As medidas de compensação previstas neste artigo não poderão ser utilizadas como forma de viabilizar a conversão de novas áreas para uso alternativo do solo.

Vejamos os artigos da norma geral:

Art. 17. A Reserva Legal deve ser conservada com cobertura de vegetação nativa pelo proprietário do imóvel rural, possuidor ou ocupante a qualquer título, pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado.

§ 1º Admite-se a exploração econômica da Reserva Legal mediante manejo sustentável, previamente aprovado pelo órgão competente do Sisnama, de acordo com as modalidades previstas no art. 20.

Art. 20. No manejo sustentável da vegetação florestal da Reserva Legal, serão adotadas práticas de exploração seletiva nas modalidades de manejo sustentável sem propósito comercial para consumo na propriedade e manejo sustentável para exploração florestal com propósito comercial.

Art. 21. É livre a coleta de produtos florestais não madeireiros, tais como frutos, cipós, folhas e sementes, devendo-se observar:

I - os períodos de coleta e volumes fixados em regulamentos específicos, quando houver;

II - a época de maturação dos frutos e sementes;

III - técnicas que não coloquem em risco a sobrevivência de indivíduos e da espécie coletada no caso de coleta de flores, folhas, cascas, óleos, resinas, cipós, bulbos, bambus e raízes.

Art. 22. O manejo florestal sustentável da vegetação da Reserva Legal com propósito comercial depende de autorização do órgão competente e deverá atender as seguintes diretrizes e orientações:

I - não descaracterizar a cobertura vegetal e não prejudicar a conservação da vegetação nativa da área;

II - assegurar a manutenção da diversidade das espécies;

III - conduzir o manejo de espécies exóticas com a adoção de medidas que favoreçam a regeneração de espécies nativas.

No entanto, na completa contramão da proteção imposta por condições específicas da norma geral, a lei estadual permite a substituição da área originalmente destinada à Reserva Legal, permitindo que esta seja completamente descaracterizada!! Deste modo, ofende ao art. 225, §1º, inc. I, II, III e VII.

A manutenção da Reserva Legal é obrigação real daquele que adquire imóvel, como bem estipulado pelo art. 66, § 1º⁵, do Código Florestal, sendo dever deste mantê-la e/ou recuperá-la, caso tenha sido ilegalmente suprimida pelo proprietário ou possuidor anterior. Sua compensação deverá ser utilizada apenas e unicamente em forma de permuta entre aqueles que possuem excedente de vegetação nativa com aqueles que estão deficitários, a fim de permitir que os proprietários rurais atendam às exigências previstas na legislação ambiental e continuem contribuindo para a conservação do meio ambiente.

Permitir a substituição da área original é autorizar o desmatamento de espaço natural que o Código Florestal busca proteger!

Os moldes como a lei estadual permite a substituição da área originalmente designada diferem e deixam de dar vigência ao Código Florestal, em especial aos art. 3º, art. 17, caput e §1º, art. 20, 21, 22 e art. 66, §1º, inc. III e §9º

2. “compensada por área de excedente situada dentro de outro imóvel, que pode ser de titularidade diferente com consequente ganho e importância ambientais maiores do que a área a ser substituída”;

O Código Florestal, ao estabelecer a compensação da Reserva Legal foi rígido, definindo que a compensação deverá ser precedida de inscrição da

⁵ Art. 66. § 1º A obrigação prevista no caput tem natureza real e é transmitida ao sucessor no caso de transferência de domínio ou posse do imóvel rural.

propriedade no CAR, além de dispor das possibilidades pelas quais poderá ser feito:

Art. 66. ...

III – compensar a Reserva Legal.

§ 5º A compensação de que trata o inciso III do caput **deverá ser precedida pela inscrição da propriedade no CAR** e poderá ser feita mediante:

I – aquisição de Cota de Reserva Ambiental – CRA;

II – arrendamento de área sob regime de servidão ambiental ou Reserva Legal;

III – doação ao poder público de área localizada no interior de Unidade de Conservação de domínio público pendente de regularização fundiária;

IV – cadastramento de outra área equivalente e excedente à Reserva Legal, em imóvel de mesma titularidade ou adquirida em imóvel de terceiro, com vegetação nativa estabelecida, em regeneração ou recomposição, desde que localizada no mesmo bioma.

A inscrição no Cadastro Ambiental Rural – CAR tem como finalidade integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, permitindo que haja uma base de dados que auxilie no controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento. Desta feita, é importante instrumento na proteção.

Pela forma genérica e aberta que a lei cearense prevê a “Reserva Legal Extrapropriedade” não se encontra a exigência de prévio registro no CAR como condição a compensação, o que contraria a lei federal e permite que, aplicada a lei estadual, no Estado, haja a compensação sem a essencial inscrição da propriedade no CAR.

O não preenchimento das condições do §6º⁶ do mencionado art. 66 inibe expedição da Cota de Reserva Ambiental e/ou a sua utilização da CRA para fins de compensação de Reserva Legal (art. 48, §3º). A CRA é conditio à compensação de Reserva Legal, nos moldes do transcrito §5º do mesmo art. 66.

Essa forma ampla da legislação do Estado Ceará estabelece de forma vaga que a compensação poderá ser em área de “ganho e importância ambientais maiores do que a área a ser substituída”. Sem clareza, objetividade, lógica e precisão (requisitos exigidos pela Lei Complementar n. 95, art. 11 e, referenciado pelo art. 20 da LINDB ao vedar o uso não justificado de valores jurídicos abstratos), estabelece condição juridicamente abstrata e abre espaço demasiadamente grande para voluntarismos e discricionariedade em um âmbito que exige especificidade, objetividade e vinculação.

Tal exercício legislativo abusivo desvirtua a autorização constitucional de legislação concorrente, uma vez que deixa de lado a especificidade a que está reservada para disciplinar conceito inespecífico ou geral. Na competência vertical não-cumulativa do art. 24 da CF/88, onde as matérias estão delimitadas por sua extensão (a competência do Estado do Ceará é para o estabelecimento de normas especiais e individuais e com conteúdo singular, ambos aos seus limites territoriais), não cabe ao ente subnacional, existindo lei federal com conteúdo geral, estabelecer conceituações inespecíficas. A legislação estadual nestes moldes, na ideia maior de federalismo cooperativo, amplia conflitos normativos e federativos.

⁶ § 6º As áreas a serem utilizadas para compensação na forma do § 5º deverão:

I - ser equivalentes em extensão à área da Reserva Legal a ser compensada;

II - estar localizadas no mesmo bioma da área de Reserva Legal a ser compensada;

III - se fora do Estado, estar localizadas em áreas identificadas como prioritárias pela União ou pelos Estados.

Sem as características de legislação concorrente de competência vertical não cumulativa, deixa de definir o que seria uma área de ganho e importância maiores. A própria lei, ao estabelecer a definição dos termos nela utilizados, não explica. Seria uma área com mais espécies de fauna e flora que outra? Um bioma é mais importante que outro?

Veja, que os critérios do Código Florestal, norma geral com conteúdo inespecífico, sendo direta e objetivamente delineada, não deixam espaço para interpretações, determinando que a área compensada deve ser **equivalente em extensão à área da Reserva Legal** e que deve estar localizada no **mesmo bioma**.

Para a norma geral as áreas a serem utilizadas para compensação no Ceará devem (i) ser equivalentes em extensão à área da Reserva Legal a ser compensada; e (ii) estar localizadas no mesmo bioma da área de Reserva Legal a ser compensada;

As comumente conhecidas como “florestas plantadas”, tratam-se, em verdade, de monoculturas de árvores em grandes extensões. As mais usadas para este cultivo são o eucalipto e o pinus. Essas espécies são consideradas árvores exóticas, porque não são nativas do Brasil, ou seja, não fazem parte dos biomas em que vêm sendo plantadas. Não obstante, especialmente nos estados da Bahia e do Espírito Santo, nas últimas décadas o cultivo das *pulpwood* (madeiras para celulose) substituíram por completo o riquíssimo ecossistema nativo da Mata Atlântica (cidades costeiras como Porto Seguro, Alcobaça e Belmonte na Bahia, e São Mateus e Conceição da Barra no Espírito Santo, dentre outras, são algumas das principais produtoras) em um sistema de monocultura onde alguns municípios cultivam quase três quartos da sua área rural apenas de eucalipto.

O chamado “reflorestamento”, muitas vezes apresentado como solução para reduzir a degradação do meio ambiente, não se trata realmente de floresta do

ponto de vista ecológico, visto que uma floresta abriga uma grande diversidade de espécies de flora e fauna, enquanto isso não ocorre no caso das florestas plantadas, onde há uma monocultura.

Segundo o levantamento Produção da Extração Vegetal e da Silvicultura, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, publicado em 2022⁷, no ano de 2021 o país tinha de florestas plantadas 9,5 milhões de hectares, dos quais 70,1% estão concentrados nas regiões Sul e Sudeste. Estavam cultivados 7,3 milhões de hectares de eucalipto e 1,8 milhão de hectares de pinus. O país registra aumento gradativo das áreas plantadas. Esses números fazem do Brasil o país maior produtor de eucalipto do mundo e representando mais de 30% de toda a plantação de eucalipto no mundo⁸. O números indicam o avanço desta modalidade de monocultura e a pressão sobre áreas naturais, biomas e florestas nativas, dado suas consequências negativas devastadoras e quase sempre de difícil reversão ou de reversão impossível sobre o meio ambiente.

As florestas plantadas são também conhecidas como “desertos verdes”: termo que provém tanto do efeito de desertificação e erosão dos solos quanto do vazio em biodiversidade e em populações humanas encontradas nas regiões de cultivo. Para matar as gramíneas e outras plantas que podem inviabilizar o plantio comercial, por exemplo, há uso intenso de agrotóxicos. Depois de um determinado período de tempo, não se viabiliza mais o crescimento de outras espécies de plantas, e a plantação se transforma praticamente em um deserto – daí a denominação de “deserto verde”⁹.

⁷ <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/agricultura-e-pecuaria/9105-producao-da-extracao-vegetal-e-da-silvicultura.html>

⁸ <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0926669022010214/>

⁹ “Deserto Verde” - Os impactos do cultivo de eucalipto e pinus no Brasil. Disponível em: https://documentacao.socioambiental.org/noticias/anexo_noticia/21277_20120116_185928.pdf

Além dos déficits e danos ecológicos e ambientais a atividade de cultivar pinus e eucalipto tem ocasionado problemas sociais e econômicos para as populações, como a concentração de renda e vulnerabilidade social. A monocultura concentrando terras na propriedade de poucas pessoas e empresas, tem levado ao êxodo rural pela “expulsão” de pequenos produtores, que se veem obrigados a irem para os núcleos urbanos dos municípios e de grandes cidades.

A gravidade normativa da lei 18.301, e de sua pretendida política agrícola estadual de florestas plantadas, é tal que é norma que vai de encontro, representando assim um retrocesso, inclusive em relação à própria legislação estadual, que institui através da Lei nº 16.002, de 02 de maio de 2016, um Programa Estadual de Valorização das Espécies Vegetais Nativas, que objetiva a valorização das espécies vegetais nativas através de uma série de estratégias, dentre elas:

I – potencializar o índice de arborização com espécies nativas e a substituição gradativa de espécies exóticas invasoras por nativas nas áreas públicas e privadas no Estado do Ceará;

II – disseminar a importância das espécies nativas e incentivar a conservação de seus habitats;

III – potencializar a recuperação de áreas degradadas com espécies vegetais nativas, subsidiando ações de reflorestamento e arborização viária;

IV – promover a recuperação de matas ciliares, nascentes, corpos hídricos superficiais, corredores ecológicos e outros espaços territoriais especialmente protegidos;

V – contribuir com a cultura de respeito e valorização de plantas nativas, patrimônio biológico comum, gerando benefícios socioambientais e

ecossistêmicos, como melhor qualidade do ar, da água, do clima e bem estar da população;

VI – estimular o estudo da botânica no Estado do Ceará, a prática de educação ambiental, as pesquisas científicas e a implantação de bancos de germoplasma de espécies nativas, bem como a produção de bancos de dados em flora;

VII – apoiar práticas econômicas sustentáveis que envolvam o uso de espécies nativas e seus derivados;

VIII – incentivar a criação, a manutenção e o desenvolvimento de hortos e viveiros de mudas nativas no Estado do Ceará, visando à melhoria das condições para a produção em quantidade, variedade e qualidade;

IX – disseminar conhecimentos sobre as plantas nativas do Estado do Ceará e reconhecer os saberes tradicionais populares sobre a flora.

Importante ressaltar que a vedação ao retrocesso ambiental é garantia constitucional que blinda a atuação do legislador, visando proibir uma atuação regressiva nesta matéria. O ministro Celso de Mello, em sede de ADI 6.218/RJ, aponta que:

“Na realidade, a cláusula que proíbe o retrocesso em matéria social, particularmente em matéria socioambiental, traduz, no processo de sua efetivação, **verdadeira dimensão negativa pertinente aos direitos fundamentais (como o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado), impedindo, em consequência, que os níveis de concretização dessas prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser ulteriormente reduzidos ou suprimidos pelo Estado, exceto na hipótese em que políticas compensatórias sejam implementadas pelas instâncias governamentais**”. (grifamos)

Ofende a lei cearense, portanto, ao **princípio da proibição de retrocesso em matéria socioambiental**, vedação essa que, nas palavras do prof. Ingo Wolfgang Sarlet¹⁰ “significa em primeira linha que toda medida que diminua a proteção do ambiente deva ser presumida (relativamente) inconstitucional, salvo preenchidos um conjunto de critérios e que, sempre analisados à luz das circunstâncias do caso, ensejam um juízo de inconstitucionalidade acompanhado da correspondente sanção”.

O STF em inúmeras vezes reafirmou o dever de não retrocesso em matéria ambiental e, além disso, do dever de progressão, ou aplicação progressiva de medidas de proteção (ADI 4.717; ADI 5016, e nas ADI 4.901; 4.902; 4.903; e 4.937, dentre muitas outras ações).

Na STF, ADI 5016/BA, o relator Min. Alexandre de Moraes deixa consignado que a lei sobre recurso hídricos estadual da Bahia é inconstitucional porque afrontou “ao princípio da vedação do retrocesso, que impossibilita qualquer supressão ou limitação de direitos fundamentais já adquiridos. Tal garantia se coaduna com os princípios da dignidade da pessoa humana e da segurança jurídica, estabelecendo um dever de progressividade em matérias sociais, econômicas, culturais e ambientais”.

Não retroceder e progredir em matéria de proteção ambiental, portanto, tem sido deveres reconhecidos pelo STF e que sua inobservância implicam, invariavelmente, em inconstitucionalidade.

¹⁰ <https://www.conjur.com.br/2016-mar-25/direitos-fundamentais-proibicao-retrocesso-protacao-meio-ambiente-saudavel#:~:text=Com%20efeito%2C%20a%20proibi%C3%A7%C3%A3o%20de,ensejam%20um%20ju%C3%ADzo%20de%20inconstitucionalidade>

3. " será regulamentada por norma expedida pelo Conselho Estadual do Meio Ambiente – Coema".

A Constituição Federal, em seu art. 24, inc. VI, define a competência concorrente entre União, Estados e Distrito Federal para legislar sobre florestas, conservação da natureza e proteção do meio ambiente:

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

VI – florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

Portanto, a União estabelece as normas gerais (§1º do art. 24), cabendo aos Estados complementá-los ou suprir a omissão destes (§§2º e 3º do art. 24)¹¹. Desta feita, qualquer legislação dos Estados e do Distrito Federal que concorra ou conflite com as normas gerais da União é inconstitucional, pois estas devem guardar concordância.

Normas gerais são aquelas que concernem ao interesse geral, tal como o meio ambiente ecologicamente equilibrado, direito transindividual e de natureza indivisível. Assim, só caberia aos Estados legislar de forma plena caso não houvesse legislação federal que definisse normas gerais, o que não é o caso da política de florestamento, das áreas de preservação e de reserva legal e do licenciamento ambiental.

¹¹ Art. 24. § 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

O Código Florestal, não obstante as balizadas e procedentes críticas que ainda lhe recaem, formalmente foi um projeto amplamente debatido em um longo processo legislativo que perdurou por anos até sua redação final. Após, ainda se submeteu ao crivo de sua constitucionalidade pelo STF, quando do julgamento das ADI 4901, 4902, 4903 e 4937 e da ADC 42.

O Código Florestal, lei n.º 12.651/2012, é lei federal exercida nos termos do art. 24 da CF/88 e que estabelece as normas gerais de proteção da vegetação nativa, designando padrões mínimos para a “proteção da vegetação, áreas de Preservação Permanente e as áreas de Reserva Legal; a exploração florestal, o suprimento de matéria-prima florestal, o controle da origem dos produtos florestais e o controle e prevenção dos incêndios florestais, e prevê instrumentos econômicos e financeiros para o alcance de seus objetivos.”

Ou seja, existe uma base mínima a ser seguida em termos de proteção da vegetação nativa, incorrendo o Estado em inconstitucionalidade quando atua de forma conflituosa com a legislação geral da União e quando estabelece padrões menos protetivos. Em face do princípio da prevalência da norma mais benéfica à tutela ecológica (e também do princípio “in dubio pro natura”), somente se admitiria o Estado do Ceará extrapolar sua competência legislativa em conteúdo concorrente, caso legislasse para estabelecer parâmetros mais rígidos ou mais protetivos ao meio ambiente no Estado.

A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei federal n.º 6.938, de 1981), em seu artigo 2º, *caput*, refere como “objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana”. Não é essa a hipótese da lei 18.301, que flexibiliza os rigores e patrocina desproteção.

A lei 18.301 está ainda desautorizada em razão do *princípio (ou dever) de melhoria progressiva da qualidade ambiental*, que dentre outros documentos, acha amparo no Princípio 27 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992), estabelecendo que “os Estados e os povos irão cooperar de boa fé e imbuídos de um espírito de parceria para a realização dos princípios consubstanciados nesta Declaração, e para o *desenvolvimento progressivo* do direito internacional no campo do desenvolvimento sustentável”.

A lei 18.301, a pretexto de um exercício concorrente de poder legislativo, afrouxa os critérios da legislação federal, em especial ao “criar” a Reserva Legal Extrapropriedade. Esse instituto, formalmente criado pela lei 18.301, na verdade é a tentativa de dar outro nome à compensação da área de Reserva Legal, instrumento já criado pelo Código Florestal e que possui critérios rígidos bem definidos. O que a legislação do Estado do Ceará faz é denominar como sendo algo novo um instituto já regulado de forma geral pela lei federal. Ao determinar seu próprio regramento, flexibiliza e retrocede na proteção ambiental, estabelecendo assim claro conflito normativo em detrimento do meio ambiente e os deveres de proteção.

Além de ignorar a compensação de Reserva Legal e suas normas gerais, a lei estadual coloca a regulamentação deste instrumento intitulado de Reserva Legal Extrapropriedade para ser realizado pelo Conselho Estadual do Meio Ambiente – COEMA, órgão colegiado com finalidade de assessorar o Chefe do Poder Executivo, trazendo ainda maior vulnerabilidade à proteção ambiental.

Dada as características de uma regulação inespecífica, geral, abstrata e sem critérios quaisquer, a delegação do art. 16 da lei traz severas potencialidades de agravar ainda mais os prejuízos e danos que causa a lei estadual ao ordenamento e ao meio ambiente. Trata-se de um cheque em branco dado ao Executivo estadual, uma vez que nenhum limite à regulação foi fixada pelo Poder Legislativo.

O desiderato da competência legislativa concorrente vertical é o de regular as regras gerais fixadas pela União. Todavia, a lei, em outro desvirtuamento de sua competência, deixa de cumprir a finalidade que a justificaria – regular as especificidades do direito geral – e não normatiza a central matéria da compensação de reserva legal, delegando-a ao Poder Executivo.

O direito a um meio ambiental ecologicamente equilibrado é direito fundamental, como reiteradas vezes o STF já tem reconhecido – vide as ADI 7200, 4757, 4559 e as ADPF 708, 623 e 656, apenas para citar alguns. Essa característica inibe a regulação do direito fora do processo legislativo ou, ao menos, exige do legislador, ao delegar a regulamentação ao Poder Executivo, que o faça delineando e limitando a atuação regulamentar posterior. Isso porque quanto maior as chances de que o regulamento restrinja severamente direito fundamental de um meio ambiente equilibrado e da preservação ambiental, como é o caso, maiores devem ser as exigências e os limites da outorga de regulamentação. O art. 16, para que tivesse alguma constitucionalidade, deveria ser mais claro nos propósitos delegatórios.

Além da frustração e desvio da finalidade de competência para a legislação concorrente, a delegação significa uma minoração de critérios democráticos. Em nosso sistema legislativo e para a criação de leis e do direito, é preferível, sempre, os mecanismo democráticos de um processo legislativo ordinário – com a submissão a comissões, discussões em plenário, audiências e outros. Em uma norma criada pelo Executivo não se verifica a promoção do diálogo para o exercício da democracia. A restrição a direitos difusos deve compor o “ônus” de processo legislativo, pois é ele item essencial para a contenção do arbítrio, da pessoalidade e da improbidade.

Assim, depositar o poder de regulamentação, inclusive de normas gerais já existentes, em um órgão vinculado ao Poder Executivo configura uma autorização

para a invasão das atribuições do Legislativo com uma conseqüente fragilização da democracia. O princípio da legalidade que deve reger a administração, os princípios da hierarquia das normas e da simetria estão sendo violados frontalmente pela lei ora atacada; sem esquecer, por óbvio, do princípio da vedação do retrocesso ambiental.

No exercício de competência legislativa concorrente da matéria ambiental, em especial a relativa a regulação de reserva legal e de espaços constitucional e legalmente protegidos, bem como para a matéria do licenciamento ambiental, deve-se evitar a outorga de poderes ao Executivo estadual, conservando a regulamentação ao processo legislativo ordinário. Quando justificadamente imprescindível a delegação para regulamentação posterior, essa excepcional outorga deve vir com a especificação clara e objetiva dos limites e das exigências da futura regulação, sob pena de inconstitucionalidade ofensiva aos art. 24, VI e §§2º e 3º e art. 225 da CF/88.

V.II DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE EMPREENDIMENTOS DE SILVICULTURA DE FLORESTAS PLANTADAS

A lei estadual 18.301/2012 traz ainda outro dispositivo com gravíssimo retrocesso ambiental.

O art. 18¹², antes transcrito, estabelece os critérios para a realização do licenciamento ambiental de empreendimentos de silvicultura de florestas plantadas.

¹² Art. 18. Para realização do licenciamento ambiental de empreendimentos de silvicultura de florestas plantadas pelo órgão competente integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente – Sisnama, serão observados os procedimentos definidos no regulamento desta Lei, considerando os seguintes critérios:

Do regramento constata-se que a Lei 18.301 não só isenta de licenciamento os empreendimentos que prevejam o plantio de espécies de potencial poluidor baixo, independentemente da sua extensão (inc. III), como também o faz com os de alto potencial poluidor de porte mínimo, de até 250 hectares (inc. I, alínea “a”), e nos de potencial poluidor médio de porte mínimo e porte pequeno, de até 1.000 hectares (inc. II, alíneas “a” e “b”)!!

O dispositivo fragiliza a proteção ambiental ao estabelecer procedimentos simplificados para as hipóteses restantes, definindo o licenciamento regular,

I – para os empreendimentos que envolvam o plantio de espécies consideradas de potencial poluidor alto, deverão ser observadas as seguintes medidas de porte:

- a) porte mínimo: área com efetivo plantio de até 250 (duzentos e cinquenta) hectares;
- b) porte pequeno: área com efetivo plantio acima de 250 (duzentos e cinquenta) hectares até 800 (oitocentos) hectares;
- c) porte médio: área com efetivo plantio acima de 800 (oitocentos) hectares até 1.500 (mil e quinhentos) hectares;
- d) porte grande: área com efetivo plantio acima de 1.500 (mil e quinhentos) hectares até 2.500 (dois mil e quinhentos) hectares;
- e) porte excepcional: área com efetivo plantio superior a 2.500 (dois mil e quinhentos) hectares;

II – para os empreendimentos que envolvam o plantio de espécies consideradas de potencial poluidor médio, deverão ser observadas as seguintes medidas de porte:

- a) porte mínimo: área com efetivo plantio de até 400 (quatrocentos) hectares;
- b) porte pequeno: área com efetivo plantio acima de 400 (quatrocentos) hectares até 1.000 (mil) hectares;
- c) porte médio: área com efetivo plantio acima de 1.000 (mil) hectares até 2.000 (dois mil) hectares;
- d) porte grande: área com efetivo plantio acima de 2.000 (dois mil) hectares até 3.500 (três mil e quinhentos) hectares;
- e) porte excepcional: área com efetivo plantio superior a 3.500 (três mil e quinhentos) hectares;

III – os empreendimentos que envolvam o plantio de espécies consideradas de potencial poluidor baixo são isentos de licenciamento ambiental.

§ 1.º Os procedimentos de licenciamento ambiental deverão atender aos seguintes níveis de exigibilidade:

I – os empreendimentos constantes no inciso I, alínea “a”, e no inciso II, alíneas “a” e “b”, do caput deste artigo estarão isentos de licenciamento mediante cadastro florestal;

II – os empreendimentos de porte pequeno serão licenciados mediante Licença de Anuência e Compromisso – LAC;

III – os empreendimentos de porte médio serão licenciados mediante Licença Ambiental Única – LAU;

IV – os empreendimentos de porte grande serão licenciados seguindo procedimento ordinário de licenciamento ambiental junto ao órgão ambiental estadual competente para o ramo de atividade em questão, complementado com a apresentação de Relatório Ambiental Simplificado – RAS;

V – os empreendimentos de porte excepcional serão licenciados mediante apresentação de Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental – EIA/RIMA -, conforme estabelece a legislação vigente.

mediante EIA/RIMA, apenas para os de porte excepcional (inc. V)! Isso significa que, no Ceará, todos os empreendimentos com até 3.500 hectares (três mil e quinhentos hectares!!!) serão liberados, independente de seu potencial poluidor, através de processo simples e sem os rigores que exigem o art. 225 da CF/88 e o Código Florestal!

Ao permitir que empreendimentos de até 3500 hectares, independente do grau de potencial poluidor sejam autorizados sem o devido controle estatal, a lei afronta o **princípio do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado**, na exata conotação interpretativa dada ao princípio pelo STF, em voto do Min. Celso de Mello, quando define que “[o] direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado – direito de terceira geração – constitui prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, refletindo, dentro do processo de afirmação dos direitos humanos, a expressão significativa de um poder atribuído não ao indivíduo identificado em sua singularidade, mas num sentido verdadeiramente mais abrangente, a própria coletividade social. Enquanto os direitos de primeira geração (direitos civis e políticos) que compreendem as liberdades clássicas, negativas ou formais, realçam o princípio da liberdade e os direitos de segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais), que se identificam com as liberdades positivas, reais ou concretas, acentuam o princípio da igualdade, os direitos de terceira geração, que materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos genericamente a todas as formações sociais, consagram o princípio da solidariedade e constituem um momento importante no processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos, caracterizados enquanto valores fundamentais indisponíveis, pela nota de uma essencial inexauribilidade. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 22164/SP. Relator Ministro Celso de Mello. Diário de Justiça, 30 out. 1995.)”.

Inicialmente, vale enfatizar que a proteção ambiental é baliza constitucional para o desenvolvimento econômico, como atesta-se do inc. VI do art. 170¹³ – defesa do meio ambiente e tratamento diferenciado em razão do impacto ambiental da atividade econômica – e do já transcrito art. 225, §1º, IV – o dever de defender e preservar o meio ambiente, através da exigência, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação, estudo prévio de impacto ambiental.

A matéria de exigência do licenciamento ambiental, portanto, é diretamente constitucional e a lei não pode suprimi-la. Quanto mais uma lei estadual editada por permissão constitucional concorrente e complementar. A Constituição exige uma atuação estatal obrigatória na defesa do meio ambiente. Essa atuação deve dar-se também por meio da condução de procedimentos administrativos de licenciamento ambiental. A recusa a licenciar, a controlar e a fiscalizar a atuação em face do meio ambiente é violação direta aos princípios da **prevenção**, da **precaução**, ao **princípio da obrigatoriedade da intervenção do Poder Público em matéria ambiental** e do **poluidor-pagador**, conceitos norteadores de todo o complexo sistema legislativo ambiental nacional e internacional.

Na mencionada Declaração do Rio o Princípio 17 estipula princípios, vinculando os estados a que:

“Deverá ser empreendida a avaliação de impacto ambiental, em termos de instrumento nacional, a despeito de qualquer atividade proposta que provavelmente produza impacto negativo considerável no meio ambiente e que esteja sujeita à decisão de uma autoridade nacional competente.”

¹³ Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

Sobre o **princípio da prevenção e/ou precaução (cautela ou prudência)**, o STF já declarou que ele “vincula-se, diretamente, aos conceitos de necessidade de afastamento de perigo e necessidade de dotar-se de segurança os procedimentos adotados para garantia das gerações futuras” (STF, ADPF 101, Min. Cármen Lúcia) e conforme definido na Carta do Rio, Princípio 15:

“De modo a proteger o M.A., o PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para PREVENIR a degradação ambiental”.

A lei, ao dispensar e simplificar procedimentos relativos ao licenciamento e permitir a vulneração ambiental no Estado pelas “florestas plantadas”, e ainda sem o controle necessário, deixa de dar aplicabilidade, ofendendo-o, ao **princípio da responsabilidade (civil, administrativa e penal), exposto no §3º do art. 225 da CF**, segundo o qual “As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas e jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados”.

Em razão de ser a preservação ambiental um dos fundamentos do país e da atuação estatal, bem como porque os danos ambientais, em quase sua totalidade, são demorados, com consequências graves para a atual e futuras gerações e dispendiosos, e também porque há não há certezas fatuais e científicas do alcance das consequências negativas de todas as atividades potencialmente poluidoras, exige-se guardar especial destaque, na legislação de qualquer dos entes, os princípios da prevenção e da precaução. Deve-se tentar evitar que os danos aconteçam.

A prevenção objetiva essencialmente coibir que a qualidade ambiental retroceda ou se degrade e evitar que danos ambientais aconteçam. Essa prevenção como princípio constitucional consta da Constituição Federal, como é a exigência do Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA) para atividades potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente (art. 225, § 1º, IV, CF/1988) ou a prevenção de riscos à função ecológica da fauna e da flora (art. 225, §1º, VII).

Já a precaução consta da Constituição Federal no art. 225, caput e §1º, V, requerendo o controle da produção, da comercialização e do emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente. Esse princípio foi reconhecido pela Organização das Nações Unidas ainda na Declaração do Rio e na Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima. Assim, mesmo frente a falta de certeza científica sobre determinada atividade ou produto, devem ser adotadas medidas que coíbam a degradação ambiental.

A opção constitucional pela prevenção e precaução fixa que são adequadas e consonante às preferências constitucionais as normas que buscam prospectar a prevenção e proteção ambiental e inadequadas e inconstitucionais as regras que permitam alterar as características ambientais ou lhes vulnerar ou os colocar em risco. Por terem os danos ambientais, muito frequentemente, grandes dimensões e consequências graves, transversais e por vezes imprevisíveis, entende-se que devem ser tomadas todas as medidas necessárias a evitar sua ocorrência.

Neste contexto normativo constitucional insere-se a incompatibilidade dos dispositivos do art. 18 da Lei cearense, que flexibilizam ao ponto de deixar de exigir licenciamento ambiental de atividades poluidoras ou de ser a exigência de licenciar uma exceção e a dispensa de controle e cuidado ambiental pelo licenciamento uma regra.

A dispensa de licenciamento, ou ainda a fixação de um procedimento simplificado, dado os interesses constitucionais fundamentais de preservação ambiental, para que tenham constitucionalidade devem estar logicamente fundamentadas. No caso da Lei 18.301, estão desequilibrados os interesses do uso da terra porque se deixou de respeitar os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade ao dispensar de licenciamento os empreendimentos que prevejam o plantio de espécies de alto potencial poluidor de porte mínimo e nos de potencial poluidor médio de porte mínimo e porte pequeno, o que pode alcançar áreas de até 1.000 hectares. Do mesmo modo, é irrazoável e incompatível ao deveres de proteção simplificar o licenciamento para empreendimentos de porte excepcional, abrindo o Estado mão do controle ambiental de áreas de até 3.500 hectares, independente de seu potencial poluidor,

A desproporção e a ausência de razoabilidade faz com que a lei 18.301 incida em inconstitucionalidade por violação do art. 225, §1º, incisos IV e V, bem como do art. 170, VI da Constituição Federal.

Na ADI 5312 o STF teve a oportunidade de declarar inconstitucional lei de Tocantins que previa a dispensa de licenciamento. Independente do potencial ofensivo ou poluidor do empreendimento, fixou o STF que:

“A dispensa de licenciamento de atividades identificadas conforme o segmento econômico, independentemente de seu potencial de degradação, e a conseqüente dispensa do prévio estudo de impacto ambiental (art. 225, § 1º, IV, da CF) implicam proteção deficiente ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da CF), cabendo ao Poder Público o exercício do poder de polícia ambiental visando a prevenir e mitigar potenciais danos ao equilíbrio ambiental”.

As florestas plantadas, como já dito, não são mecanismos de preservação ambiental ou sequer de compensação de danos ambientais eficaz, pois acabam por

ocasionar a desertificação das regiões plantadas, devido à ausência de biodiversidade, erosão do solo e do uso intensivo de agrotóxicos.

O enfoque das florestas plantadas não é ecológico ou ambiental, mas é econômico e sua finalidade estritamente o comércio, conforme disciplina o Decreto Presidencial 8.375, de 11 de dezembro de 2014, instrumento que define a Política Agrícola para Florestas Plantadas. O art. 2º do Decreto estipula as razões e a finalidade das florestas plantadas – *cultivadas com enfoque econômico e com fins comerciais* – e o art. 4º os objetivos desta política agrícola centrada no comércio e na agroindústria – dentre outros *promover a utilização do potencial produtivo de bens e serviços econômicos das florestas plantadas; contribuir para a diminuição da pressão sobre as florestas nativas; melhorar a renda e a qualidade de vida no meio rural, notadamente em pequenas e médias propriedades rurais; e estimular a integração entre produtores rurais e agroindústrias que utilizem madeira como matéria-prima.*

As florestas plantadas utilizam consumo intensivo de água, por serem em regra árvores de crescimento rápido. Um exemplo disso é o eucalipto e o pinus, utilizados principalmente nas indústrias de papel e celulose, fábricas de móveis e de produtos de madeira, além de siderúrgicas que necessitam de carvão vegetal para produção de ferro-gusa, componente na fabricação do aço. Essas espécies necessitam de grande absorção de água, podendo levar ao secamento das nascentes e exaustão de mananciais de água subterrânea, afetando seriamente os recursos hídricos locais, reduzindo significativamente o recurso hídrico das bacias de áreas onde estão instaladas.

Importante salientar que o Estado do Ceará, localizado no semiárido do Nordeste brasileiro, lida historicamente com períodos de seca, sendo o uso desse recurso de forma intensiva de grande impacto para o meio ambiente e para a vida das pessoas.

Sobre o uso intenso e desequilibrado da água, há o exemplo um empreendimento de floresta plantada em Aracruz/ES, conforme estudo de 2016:

“Bacias hidrográficas inteiras, como a do Rio Riacho, no município de Aracruz, monopolizada pela Fibria para monoculturas de árvores, além de desvio de curso d’água, como é o caso do Canal Caboclo Bernardo, desviando grande volume de água do Rio Doce no município de Linhares, para abastecer a fábrica no município de Aracruz. Na indústria, a empresa consome em torno de 30,7m³ de água para produzir uma tonelada de celulose. Nas instalações em Aracruz/ES e na Veracel/BA (da qual a Fibria dispõe de 50% das ações), foram produzidas 5,3 milhões de toneladas de celulose no ano de 2014. Isso corresponde a 163,7 milhões de m³ de água consumidos pela empresa apenas na indústria, no ano de 2014. Considerando que o consumo médio per capita da população capixaba é de 191,1 m³/água/ano⁴, a quantia consumida pela empresa seria suficiente para abastecer toda a população da capital do estado, Vitória, por mais de dois anos e meio, nesse período.”¹⁴

As florestas plantadas ainda utilizam, por serem monoculturas, agrotóxicos em grande escala, poluindo solo e cursos d’água. Os cultivos do pinus e eucalipto, em especial, têm impactos prejudiciais significativos nas comunidades tradicionais (como o caso de Calmon/SC) e quilombolas (v.g. o caso do território quilombola de Sapê do Norte, no estado de Espírito Santo) e têm degradado a biodiversidade destas localidades. Essas comunidades, localizadas perto das plantações de eucalipto ou de pinus, sofrem a pressão comercial do cultivo e são têm sido expostas a escassez de água, a poluição do solo causada pelos inúmeros agrotóxicos (até mesmo ao glifosato) e a episódios de violência e conflitos.

Destacamos que este E. Tribunal, na ADI 6288, declarou inconstitucional dispositivo de Resolução aprovada pelo Conselho Estadual de Meio Ambiente do

¹⁴ Lima, A. R.; Mesquita-Filho, J. Girardi, E. P.; Mancio, D.; Nunes, D.C.. (2016). Impactos da Monocultura de Eucalipto sobre a estrutura agrária nas regiões Norte e Central do Espírito Santo. Revista Nera - ANO 19, Nº. 34 – Dossiê 2016 – ISSN: 1806-6755.

Estado do Ceará que dispensava o licenciamento de atividades potencialmente poluidoras, como aquelas que utilizam agrotóxicos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO AMBIENTAL E CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO. REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS. RESOLUÇÃO DO CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE DO CEARÁ COEMA/CE Nº 02, DE 11 DE ABRIL DE 2019. DISPOSIÇÕES SOBRE OS PROCEDIMENTOS, CRITÉRIOS E PARÂMETROS APLICADOS AOS PROCESSOS DE LICENCIAMENTO E AUTORIZAÇÃO AMBIENTAL NO ÂMBITO DA SUPERINTENDÊNCIA ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE – SEMACE. CABIMENTO. ATO NORMATIVO ESTADUAL COM NATUREZA PRIMÁRIA, AUTÔNOMA, GERAL, ABSTRATA E TÉCNICA. PRINCÍPIO DA PREDOMINÂNCIA DO INTERESSE PARA NORMATIZAR PROCEDIMENTOS ESPECÍFICOS E SIMPLIFICADOS. JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA. PRECEDENTES. CRIAÇÃO DE HIPÓTESES DE DISPENSA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE ATIVIDADES E EMPREENDIMENTOS POTENCIALMENTE POLUIDORES. FLEXIBILIZAÇÃO INDEVIDA. VIOLAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO (ART. 225 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA), DO PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DO RETROCESSO AMBIENTAL E DOS PRINCÍPIOS DA PREVENÇÃO E DA PRECAUÇÃO. RESOLUÇÃO SOBRE LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO TERRITÓRIO DO CEARÁ. INTERPRETAÇÃO CONFORME PARA RESGUARDAR A COMPETÊNCIA DOS MUNICÍPIOS PARA O LICENCIAMENTO DE ATIVIDADES E EMPREENDIMENTOS DE IMPACTO LOCAL. PROCEDÊNCIA PARCIAL DO PEDIDO.

Na ADI 6288 houve a declaração da inconstitucionalidade da dispensa da exigência de licença ambiental no que diz respeito aos empreendimentos efetiva ou potencialmente poluidores, hipótese do art. 18 da Lei 18.301, em especial do inc. I, alínea “a” e §1º, VI da Lei.

Também o STF teve oportunidade de analisar procedimentos simplificados, como os previstos na Lei 18.301. Na ADI 5475, recentemente julgada em 2020, o Tribunal avaliou a criação de procedimentos simplificados de licenciamento pela Lei Complementar Estadual n.º 05 de 1994 do Estado do Amapá. Ao analisar o

dispositivo que autorizava Licença Ambiental Única, entendeu que, porque a criação dessa licença ambiental dispensava a necessidade de obtenção das demais, ofendia a competência da União para editar normas gerais. E, assim como no caso presente, identificou a existência de ofensa ao princípio da prevenção e do dever de proteção ao meio ambiente equilibrado. Igual na demanda da lei amapaense, na hipótese da Lei 18.301 o art. 18, §1º, inc. III traz previsão de licenciamento único e faz incidir a jurisprudência recente deste STF que declarou a inconstitucionalidade desta modalidade de licenciamento.

Segundo a jurisprudência do STF sobre o tema, também não pode haver dispensa de licenciamento para atividades de média potencialidade poluidora, pois isso vulneraria o dever de proteção e ofenderia o princípio da precaução. Na ADI 6808, julgada em abril de 2022, definiu o STF que aplicar o procedimento automático no licenciamento ambiental para atividade econômica de risco médio contraria o princípio da precaução ambiental. Na lei aqui impugnada, a jurisprudência censura o art. 18, §1º, inc. II e III, que, igualmente às leis do Amapá e Tocantins, dispensou licenciamento para empreendimentos de médio potencial poluidor.

Na mencionada ADI 5.475, especificamente ao exercício de legislação concorrente em tema de licenciamento, confirma o Tribunal entendimentos anteriores e firma declaração de que:

“A possibilidade de complementação da legislação federal para o atendimento de interesse regional (art. 24, § 2º, da CF) **não permite que Estado-Membro dispense a exigência de licenciamento para atividades potencialmente poluidoras**, como pretendido pelo art. 10 da Lei 2.713/2013 do Estado do Tocantins. (grifamos)

Outro aspecto de importância no conflito normativo da lei questionada com norma geral da União, é a relativa ao uso alternativo do solo, a partir da supressão

de vegetação nativa, e posterior cultivo com espécies florestais exóticas plantadas. Neste caso a Lei 18.301 isenta do licenciamento os empreendimentos constantes no inciso I, alínea “a”, e no inciso II, alíneas “a” e b”, do *caput* do artigo 18 da Lei. Esta disposição se choca com o art. 3º da Instrução Normativa n. 2/MMA, de 06 de maio de 2014, que, ao revés, determina que: “Os remanescentes de vegetação nativa, existentes após 22 de julho de 2008, não perderão esta classificação nos casos de incêndio, desmatamento ou qualquer outro tipo de intervenção não autorizada ou não licenciada”.

Na esteira, o art. 26 da Lei 12.651/2012, deixa claro que:

“Art. 26 A supressão de vegetação nativa para uso alternativo do solo, tanto de domínio público como de domínio privado, dependerá do cadastramento do imóvel no CAR, de que trata o art. 29, e de prévia autorização do órgão estadual competente do Sisnama”.

De modo diverso, a lei cearense estabelece a dispensa do licenciamento, bastando um cadastro florestal.

Como se verifica da legislação federal geral, não há referência ao tal cadastro florestal, condição genérica trazida pelo inc. I do § 1.º do art. 18 da Lei 18.301 como pressuposto para isenção do licenciamento. No caso a inovação inespecífica e sem observar os itens de salvaguarda ambiental das normas gerais, retrocede e fragiliza o dever de proteção.

O Código Florestal estabelece que para a supressão de vegetação o requerimento de autorização de supressão de que trata o *caput* do art. 26 conterà, no mínimo, as seguintes informações:

“I - a localização do imóvel, das Áreas de Preservação Permanente, da Reserva Legal e das áreas de uso restrito, por coordenada geográfica, com pelo menos um ponto de amarração do perímetro do imóvel;

II – a reposição ou compensação florestal, nos termos do § 4º do art. 33;

III – a utilização efetiva e sustentável das áreas já convertidas;

IV – o uso alternativo da área a ser desmatada.”

A Lei Estadual não requer ou sequer faz referência à necessidade de tais condicionantes, itens mínimos essenciais. Pelo contrário, estabelece a isenção ao licenciamento ambiental, mediante apenas cadastro florestal dos empreendimentos constantes no inciso I, alínea “a”, e no inciso II, alíneas “a” e “b”, do caput do artigo 18. Portanto, a Lei Estadual desabona a obrigatoriedade do cadastramento do imóvel no CAR, e da prévia autorização do órgão estadual competente do SISNAMA como condicionante para supressão de vegetação nativa para uso alternativo do solo, conforme definido no art. 26 da Lei 12.651, deste modo legislando fora dos parâmetros do art. 24, fragilizando a proteção ambiental e ofendendo o art. 225 da CF.

Outro aspecto de importância, a caracterizar a ofensa ao art. 23, inc. VII e art. 225, inc. VII da CF, é o de que a Lei Estadual desconsidera a salvaguarda de espécies da flora e fauna ameaçada de extinção, vulnerando-as ainda mais pela ausência de medida de proteção, e conforme ordem estabelecida no caput do art. 27 da Lei 12.651/2012, :

“Nas áreas passíveis de uso alternativo do solo, a supressão de vegetação que abrigue espécie da flora ou da fauna ameaçada de extinção, segundo lista oficial publicada pelos órgãos federal ou estadual ou municipal do Sisnama, ou espécies migratórias, dependerá da adoção de medidas compensatórias e mitigadoras que assegurem a conservação da espécie”.

Outro ponto de inconstitucional fragilização da proteção ambiental da legislação estadual é a ausência da obrigatoriedade da reposição florestal as pessoas físicas ou jurídicas que utilizam matéria-prima florestal oriunda de

supressão de vegetação nativa ou que detenham autorização para supressão de vegetação nativa, conforme definida no § 1º art. 33 da Lei 12.651/2012.

O princípio da dignidade da pessoa humana é base que rege nossa Constituição, não passível de concretização sem que haja a aplicação do princípio ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Desta feita, se justifica a adoção do princípio *in dubio pro nature*, ou seja, caso haja dúvidas, o pêndulo da justiça deve pender em defesa da natureza.

A legislação ambiental deve ser constituída de forma mais protetiva, a fim de resguardar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, visto sua conformidade com o objetivo maior do nosso ordenamento jurídico, que é salvaguardar o direito a uma vida sadia e com qualidade.

VI. DA MEDIDA CAUTELAR

É imprescindível a imediata concessão de medida cautelar *inaudita altera parte* para suspender a eficácia da Lei do Estado do Ceará n.º 18.300, de 28 de dezembro de 2022, isso em razão da excepcional urgência, da irreversibilidade ou difícil reparação na aplicação da norma, da relevância da matéria e de seu especial significado para a ordem social e proteção ambiental no Estado do Ceará, nos termos do §3º do artigo 10 da Lei n.º 9.868/1999.

É evidente a presença dos requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora* para a concessão de medida liminar, o que pode ser aferido de plano antes mesmo de qualquer instrução processual e da audiência dos órgãos e das autoridades das quais emanou a lei impugnada.

Com efeito, à luz das razões aduzidas na presente petição inicial, é fundamental que, *inaudita altera parte*, haja a suspensão, até o término da presente demanda, da Lei estadual ora impugnada.

De um lado, restaram plenamente demonstrados os diversos vícios de constitucionalidade, haja vista a flagrante violação aos princípios constitucionais e dispositivos expressos na Constituição Federal.

Já o *periculum in mora* decorre do fato de que os licenciamentos concedidos à revelia da legislação federal e das normas gerais, bem como aqueles isentos de licenciamento, fixam danos irreversíveis ou de difícil reparação.

Para evitar que a Lei 18.301, embora inconstitucional, passe a gerar efeitos válidos irreversíveis – certo que no lapso de pouco mais de 9 meses de vigência as medidas administrativas e de fato têm acontecido, como a edição de resolução regulamentadora e o perigo na demora de avoluma a cada dia – e que posteriormente não poderão ser anulados pela impossibilidade fática (o indesejável consolidação de vícios e irregularidades), deve-se conceder a liminar para suspender a aplicação da Lei, em especial dos art. 2º, art. 16 e art. 18. Por conseguinte e em consequência, também suspender a regulamentar e dependente Resolução n. 3, do COEMA, de 10 de agosto de 2023, ou qualquer ato posterior que o venha substituir.

Por fim, a concessão liminar é medida acautelatória para o impedir o dano ambiental, cujo alcance ultrapassa os sujeitos da lide, por vezes alcançando toda a humanidade e as gerações futuras, o princípio da precaução. Em decisão do Superior Tribunal de Justiça fixou-se que:

“(...) em se tratando de defesa do meio ambiente, o princípio da precaução tem aplicação ampla visto que se atua no momento anterior ao ‘conhecimento, identificação e mensurabilidade do risco’; a precaução deve ser aplicada de forma precípua, ou seja, desde o processo decisório, por intermédio de medidas preventivas, com o objetivo de evitar um dano previsível ou provável, ou, ainda, que o dano

não seja provável nem previsível, mas, na hipótese de haver incerteza científica, deve-se aplicar o princípio da precaução, o que significa que basta a incerteza quanto à verificação do risco ambiental, o qual não precisa nem ser conhecido.”

Antes de que a norma possa, de fato, vigorar, ou que se inicie a aplicação da Resolução n. 3, com a utilização pelo Estado do Ceará de normativos que já se revelam inconstitucional, havendo se não a certeza, a verossimilhança e a presunção de sua inconstitucionalidade e ilegalidade, impõe-se a suspensão do arcabouço.

A liminar dará essencial aplicabilidade e concretização dos princípios da precaução e da prevenção no Direito Ambiental, na esteira do compromisso internacional assumido pelo país através do Princípio 15 da Carta do Rio, antes mencionado, pelo qual na proteção ambiental não devem ser postergadas “medidas eficazes e economicamente viáveis para PREVENIR a degradação ambiental”, devendo a ameaça de danos sérios ou irreversíveis ser imediatamente contidas ou não postergadas.

VII. PEDIDOS

Pelas razões acima expostas, em especial de toda a fundamentação jurídico-constitucional contra a Lei nº 18.301/2022, do Estado do Ceará, em especial de seus arts. 2º, 16 e 18, requer:

1. A concessão da medida cautelar para a suspensão imediata da eficácia dos art. 2º, art. 16 e art. 18 da Lei nº 18.301, 28 de dezembro de 2022, do Estado do Ceará, com base no art. 10, §3º, da Lei nº 9.868/1999, assim como, por conseguinte e consequência, a suspensão da íntegra da Resolução n.3, COEMA, de 10 de agosto de 2023;

2. A citação do Advogado-Geral da União, em observância da exigência constitucional contida no art. 103, §3º da Constituição Federal;
3. Prazo para a manifestação do Procurador-Geral da República;
4. A intimação, caso necessário, do Procurador-Geral do Estado do Ceará;
5. Sejam requisitadas informações às autoridades das quais emanou a lei cuja declaração de inconstitucionalidade se pretende;
6. Em razão da relevância e da repercussão nacional da matéria, após a apreciação do pedido de medida cautelar e de colhida as informações, caso seja necessário, que sejam adotadas as providências do art. 9º, §1º, da Lei nº 9.868/99.
7. A aplicação do rito abreviado (art. 12, da Lei nº 9.868/99) para o processamento desta ADI;
8. E, por fim, que seja julgada procedente a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade para declarar a inconstitucionalidade dos art. 2º, art. 16 e art. 18 da Lei nº 18.301, 28 de dezembro de 2022, do Estado do Ceará e a Resolução COEMA n.3, de 10 de agosto de 2023, o qualquer outro ato normativo executivo que venha regulamentar o art. 16 da Lei 18.301.

Brasília/DF, 19 de Setembro de 2023.

ANDRÉ MAIMONI
OAB/DF 29.498

ALBERTO MAIMONI
OAB/DF 21.144

**GEOVANA DE OLIVEIRA P.
MARQUES**
OAB/CE 32.581

ALVARO MAIMONI
OAB/DF 18.391