



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
Procuradoria-Geral de Justiça

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO
DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS**

A **PROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS**, no uso das atribuições que lhe são conferidas pela Constituição da República e pela Lei Complementar n.º 75, de 20 de maio de 1993, artigos 6º, inciso I, e 158, e com fundamento no artigo 8º da Lei 11.697, de 13 de junho de 2008, e na Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999, vem à presença de Vossa Excelência, ajuizar, perante o Conselho Especial desse Egrégio Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, a presente

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

contra o artigo 1.º do **Decreto n.º 35.850**, de 26 de setembro de 2014 (DODF de 26.9.2014), exatamente na alteração que promove no art. 2.º do **Decreto n.º 24.499**, de 30 de março de 2004, ambos do Governador do Distrito Federal, frente aos artigos 14, 17, inciso VI e § 1.º, e 53, da Lei Orgânica do Distrito Federal, promulgada em 8 de junho de 1993.



I. Do ato normativo impugnado

A presente ação direta tem por escopo o reconhecimento da inconstitucionalidade do Decreto n.º 35.850/14, que alterou o Decreto n.º 24.499/04, que “dispõe sobre o uso e ocupação do Lago Paranoá, de sua Área de Preservação Permanente e Entorno e dá outras providências”, frente aos artigos 14, 17, inciso VI e § 1.º, e 53 da Lei Orgânica distrital.

Convém registrar o texto do decreto ora questionado, conforme publicado no DODF de 26/9/2014. As partes em destaque são justamente as impugnadas na presente ação:

DECRETO Nº 35.850, DE 26 DE SETEMBRO DE 2014.

Altera o Decreto n.º 24.499, de 30 de março de 2004, que dispõe sobre o uso e ocupação do Lago Paranoá, de sua Área de Preservação Permanente e Entorno e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, no uso das atribuições que lhe confere o art. 100, incisos VII e XXVI, da Lei Orgânica do Distrito Federal, e tendo em vista a Lei Federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012, DECRETA:

Art. 1º O art. 1º, os incisos II, IX e X do art. 2º, o art. 9º e o art. 12, todos do Decreto n.º 24.499, de 30 de março de 2004, passam a vigorar com as seguintes redações:

“Art. 1º Constitui objeto deste Decreto o estabelecimento de definições, parâmetros, limites e competências institucionais, no que se refere às ações de licenciamento, acompanhamento e fiscalização dos usos e ocupação do Lago Paranoá, de sua Área de Preservação Permanente e Entorno.”

“Art.2º.....
II - Área de Preservação Permanente - APP é a faixa marginal, em projeção horizontal:

a) com largura de trinta metros, ao longo dos rios, córregos, ribeirões e riachos que contribuem para a formação do Lago Paranoá;

b) com largura de cinquenta metros, no trecho a jusante da barragem do Lago Paranoá;

c) situada entre o nível máximo operativo normal e a cota máxima maximorum, nos demais locais situados na orla do Lago Paranoá;

.....
IX - nível máximo operativo normal do Lago Paranoá é de 999,80m (novecentos e noventa e nove metros e oitenta centímetros) acima do nível do mar e é a cota máxima normal de operação do referido reservatório;

X - cota ou nível máximo maximorum do Lago Paranoá é a cota de 1.000,80m (mil metros e oitenta centímetros) acima do nível do mar, atingida no período chuvoso, de máxima contribuição dos afluentes;

.....
“Art.9º O Plano Ambiental de Conservação e Uso do Entorno de Reservatório Artificial do Lago Paranoá constitui instrumento operacional que estabelece diretrizes, objetivos, metas, cronograma de ações e responsabilidades institucionais, no sentido de preservar ou restaurar os recursos hídricos representados pelo Lago e demais corpos hídricos dele



contribuintes, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora e o bem-estar e segurança dos usuários.”

“Art.12. Para cumprimento do disposto neste Decreto, a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Distrito Federal - SEMARH/DF adotará, com base na legislação ambiental, as seguintes providências:

I - efetuar os levantamentos topográficos e cartográficos necessários com vistas à identificação e definição das Áreas de Preservação Permanente situadas nos corpos hídricos que constituem a bacia do Lago Paranoá, objetivando promover a recuperação dos mesmos e a identificação e remoção das ocupações que estiverem em desacordo com a legislação ambiental;

II - baixar instrução normativa regulamentando as disposições deste Decreto.”

Art.2º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 26 de setembro de 2014.
126º da República e 55º de Brasília
AGNELO QUEIROZ

II. Da Inconstitucionalidade do Decreto 35.850/14 por extrapolção da competência fixada ao DF na LODF

Inicialmente, convém destacar que o Decreto 35.850/14, que dispõe sobre o uso e ocupação do Lago Paranoá, de sua Área de Preservação Permanente e Entorno, mostra-se dotado do chamado coeficiente de *generalidade, abstração e impessoalidade*, que o torna diploma normativo hábil a permitir a fiscalização abstrata de constitucionalidade.

A edição do referido ato normativo deriva da disciplina fixada tanto no texto da Constituição Federal quanto no texto da Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF), que goza de *status* de Constituição local.

Nesse contexto, vale ressaltar que a Lei Orgânica do Distrito Federal traz preceitos de clareza solar sobre o **espaço de competência normativa** a ser exercido pelo Distrito Federal.

O art. 14 da LODF é preciso ao estabelecer que “Ao Distrito Federal são atribuídas as **competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios**, cabendo-lhe exercer, em seu território, todas as competências que não lhe sejam vedadas pela Constituição Federal” (grifos nossos).

Nesse contexto, o Conselho Especial do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios tem conhecido e julgado procedente ações diretas de inconstitucionalidade propostas contra leis distritais em que se reconhece a



invasão de competência privativa da União para legislar sobre normas gerais. A título exemplificativo, vale destacar a seguinte decisão, tomada por unanimidade (grifos nossos):

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI DISTRITAL N. 5.345, DE 20 DE MAIO DE 2014 – INVERSÃO DAS FASES DO PROCEDIMENTO DE LICITAÇÃO REALIZADO POR ÓRGÃO OU ENTIDADE DO DISTRITO FEDERAL – VIOLAÇÃO À LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL (LODF) – VÍCIO MATERIAL – PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

1. O art. 113 do Regimento Interno desta Corte de Justiça permite que o relator, em face da relevância da matéria e de seu especial significado para a ordem social e segurança jurídica, após informações e a manifestação do Procurador-Geral do D. F. e do Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios, submeta o processo diretamente ao Conselho Especial, que, por sua vez, terá a faculdade de julgar a ação em definitivo.

2. A Lei distrital impugnada, de autoria do Poder Executivo, ao dispor sobre as fases do procedimento de licitação realizado por órgão ou entidade do Distrito Federal, inverte fases do procedimento licitatório previsto na Lei Federal n. 8.666/1993.

3. A Lei n. 8.666/1993 já declara, no artigo 1º, que todas as disposições nela contidas têm a natureza de normas gerais. E o artigo 118 do mesmo diploma legal determina aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e às entidades da administração indireta a obrigatoriedade de adaptarem as suas normas sobre licitações e contratos “ao disposto nesta Lei”. Doutrina.

4. Se é certo, de um lado, que na repartição de competências estabelecida no art. 24 da Constituição Federal, reproduzida pela Lei Orgânica do Distrito Federal, a União Federal não dispõe de poderes ilimitados que lhe permitam transpor o âmbito das normas gerais, não é menos exato, de outro, que o Distrito Federal, no caso de normas gerais veiculadas em leis nacionais – como a Lei de licitações e contratos da Administração Pública (Lei n. 8.666/1993) – não pode ultrapassar os limites da competência meramente suplementar, pois, se tal ocorrer, o diploma legislativo distrital incidirá, diretamente, no vício da inconstitucionalidade.

5. A edição, pelo Distrito Federal, de lei que contrarie, frontalmente, critérios mínimos legitimamente veiculados em sede de normas gerais ofende, de modo direto, artigos da Lei Orgânica do Distrito Federal. A inversão de fases do procedimento licitatório previsto na Lei Federal n. 8.666/1996 invade a competência privativa da União. Impossível admitir a possibilidade de alteração de disposições e conceitos ali definidos, pois o Distrito Federal “no exercício de sua competência suplementar, observará as normas gerais estabelecidas pela União” (§ 1º, art. 17, LODF), devendo observar fielmente a legislação federal quanto ao processo de licitação pública (art. 26, LODF).

6. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente. (Acórdão n.828095, 20140020151133ADI, Relator: HUMBERTO ADJUTO ULHÔA, Conselho Especial, Data de Julgamento: 21/10/2014, Publicado no DJE: 31/10/2014. Pág.: 9)



No caso presente, especificamente sobre o “cerrado, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição”, a LODF é minudente, quando destaca em seu artigo 17, inciso VI e § 1.º, o seguinte (grifos nossos):

Art. 17. Compete ao Distrito Federal, **concorrentemente** com a União, legislar sobre:

[...]

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

[...]

§ 1º O Distrito Federal, no exercício de sua competência suplementar, **observará as normas gerais estabelecidas pela União.**

Ambos os artigos 14 e 17 são normas de reprodução obrigatória veiculadas na LODF, isto é, trata-se de artigos que reproduzem preceitos igualmente positivados na Constituição da República. No entanto, isso não significa que o presente cotejo se dê em face da Constituição Federal. Ao revés, cuida-se de fiscalização abstrata que se pretende em face da Constituição local, ainda que, nesse particular, seus preceitos substanciem repetição do que já dispõe a Constituição Federal.

Pois bem: a LODF é direta ao determinar a obediência à legislação federal. Ao positivar tal mandamento, a LODF traz para si o comando imperativo dessa obediência. Não se cuida de espaços normativos concorrentes, isto é, as competências exercidas pela União Federal e pelo Distrito Federal não se sobrepõem, mas verdadeiramente ocupam espaços próprios, sem situações de interseções.

Nesse sentido, à União cabe prever normas gerais e, ao Distrito Federal, observadas essas normas gerais, legislar sobre o tema de acordo com o interesse regional e local, próprio da competência estadual e municipal que lhe é outorgada pela LODF.

O **Código Florestal Brasileiro**, aprovado pela **Lei federal 12.651**, de 25 de maio de 2012, é o diploma que “**estabelece normas gerais sobre 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” (grifos nossos).

Sobre as Áreas de Preservação Permanente, colhe-se da previsão veiculada pela União Federal o seguinte (arts. 4º a 9º da vigente Lei federal n.º 12.651/12, com as alterações promovidas pela Lei n.º 12.727/12, grifos nossos.):

DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE

Seção I

Da Delimitação das Áreas de Preservação Permanente

Art. 4º Considera-se Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, para os efeitos desta Lei:

I - as faixas marginais de qualquer curso d’água natural perene e intermitente, excluídos os efêmeros, desde a borda da calha do leito regular, em largura mínima de: (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012).

a) 30 (trinta) metros, para os cursos d’água de menos de 10 (dez) metros de largura;

b) 50 (cinquenta) metros, para os cursos d’água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura;

c) 100 (cem) metros, para os cursos d’água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura;

d) 200 (duzentos) metros, para os cursos d’água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura;

e) 500 (quinhentos) metros, para os cursos d’água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros;

II - as áreas no entorno dos lagos e lagoas naturais, em faixa com largura mínima de:

a) 100 (cem) metros, em zonas rurais, exceto para o corpo d’água com até 20 (vinte) hectares de superfície, cuja faixa marginal será de 50 (cinquenta) metros;

b) 30 (trinta) metros, em zonas urbanas;

III - as áreas no entorno dos reservatórios d’água artificiais, decorrentes de barramento ou represamento de cursos d’água naturais, na faixa definida na licença ambiental do empreendimento; (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012).

IV - as áreas no entorno das nascentes e dos olhos d’água perenes, qualquer que seja sua situação topográfica, no raio mínimo de 50 (cinquenta) metros; (Redação dada pela Lei nº 12.727, de 2012).

V - as encostas ou partes destas com declividade superior a 45°, equivalente a 100% (cem por cento) na linha de maior declive;

VI - as restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues;

VII - os manguezais, em toda a sua extensão;



VIII - as bordas dos tabuleiros ou chapadas, até a linha de ruptura do relevo, em faixa nunca inferior a 100 (cem) metros em projeções horizontais;

IX - no topo de morros, montes, montanhas e serras, com altura mínima de 100 (cem) metros e inclinação média maior que 25°, as áreas delimitadas a partir da curva de nível correspondente a 2/3 (dois terços) da altura mínima da elevação sempre em relação à base, sendo esta definida pelo plano horizontal determinado por planície ou espelho d'água adjacente ou, nos relevos ondulados, pela cota do ponto de sela mais próximo da elevação;

X - as áreas em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros, qualquer que seja a vegetação;

XI - em veredas, a faixa marginal, em projeção horizontal, com largura mínima de 50 (cinquenta) metros, a partir do espaço permanentemente brejoso e encharcado. (Redação dada pela Lei nº 12.727, de 2012).

§ 1.º Não será exigida Área de Preservação Permanente no entorno de reservatórios artificiais de água que não decorram de barramento ou represamento de cursos d'água naturais. (Redação dada pela Lei nº 12.727, de 2012).

§ 2.º (Revogado). (Redação dada pela Lei nº 12.727, de 2012).

§ 3.º (VETADO).

§ 4.º Nas acumulações naturais ou artificiais de água com superfície inferior a 1 (um) hectare, fica dispensada a reserva da faixa de proteção prevista nos incisos II e III do caput, vedada nova supressão de áreas de vegetação nativa, salvo autorização do órgão ambiental competente do Sistema Nacional do Meio Ambiente - Sisnama. (Redação dada pela Lei nº 12.727, de 2012).

§ 5.º É admitido, para a pequena propriedade ou posse rural familiar, de que trata o inciso V do art. 3º desta Lei, o plantio de culturas temporárias e sazonais de vazante de ciclo curto na faixa de terra que fica exposta no período de vazante dos rios ou lagos, desde que não implique supressão de novas áreas de vegetação nativa, seja conservada a qualidade da água e do solo e seja protegida a fauna silvestre.

§ 6.º Nos imóveis rurais com até 15 (quinze) módulos fiscais, é admitida, nas áreas de que tratam os incisos I e II do caput deste artigo, a prática da aquicultura e a infraestrutura física diretamente a ela associada, desde que:

I - sejam adotadas práticas sustentáveis de manejo de solo e água e de recursos hídricos, garantindo sua qualidade e quantidade, de acordo com norma dos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente;

II - esteja de acordo com os respectivos planos de bacia ou planos de gestão de recursos hídricos;

III - seja realizado o licenciamento pelo órgão ambiental competente;

IV - o imóvel esteja inscrito no Cadastro Ambiental Rural - CAR.

V - não implique novas supressões de vegetação nativa. (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012).

§ 7.º (VETADO).

§ 8.º (VETADO).

§ 9.º (VETADO). (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012).

Art. 5.º Na implantação de reservatório d'água artificial destinado a geração de energia ou abastecimento público, é obrigatória a



aquisição, desapropriação ou instituição de servidão administrativa pelo empreendedor das Áreas de Preservação Permanente criadas em seu entorno, conforme estabelecido no licenciamento ambiental, observando-se a faixa mínima de 30 (trinta) metros e máxima de 100 (cem) metros em área rural, e a faixa mínima de 15 (quinze) metros e máxima de 30 (trinta) metros em área urbana. (Redação dada pela Lei nº 12.727, de 2012).

§ 1.º Na implantação de reservatórios d'água artificiais de que trata o caput, o empreendedor, no âmbito do licenciamento ambiental, elaborará Plano Ambiental de Conservação e Uso do Entorno do Reservatório, em conformidade com termo de referência expedido pelo órgão competente do Sistema Nacional do Meio Ambiente - Sisnama, não podendo o uso exceder a 10% (dez por cento) do total da Área de Preservação Permanente. (Redação dada pela Lei nº 12.727, de 2012).

§ 2.º O Plano Ambiental de Conservação e Uso do Entorno de Reservatório Artificial, para os empreendimentos licitados a partir da vigência desta Lei, deverá ser apresentado ao órgão ambiental concomitantemente com o Plano Básico Ambiental e aprovado até o início da operação do empreendimento, não constituindo a sua ausência impedimento para a expedição da licença de instalação.

§ 3.º (VETADO).

Art. 6º Consideram-se, ainda, de preservação permanente, quando declaradas de interesse social por ato do Chefe do Poder Executivo, as áreas cobertas com florestas ou outras formas de vegetação destinadas a uma ou mais das seguintes finalidades:

- I - conter a erosão do solo e mitigar riscos de enchentes e deslizamentos de terra e de rocha;
- II - proteger as restingas ou veredas;
- III - proteger várzeas;
- IV - abrigar exemplares da fauna ou da flora ameaçados de extinção;
- V - proteger sítios de excepcional beleza ou de valor científico, cultural ou histórico;
- VI - formar faixas de proteção ao longo de rodovias e ferrovias;
- VII - assegurar condições de bem-estar público;
- VIII - auxiliar a defesa do território nacional, a critério das autoridades militares.
- IX - proteger áreas úmidas, especialmente as de importância internacional. (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012).

Seção II

Do Regime de Proteção das Áreas de Preservação Permanente

Art. 7.º A vegetação situada em Área de Preservação Permanente deverá ser mantida pelo proprietário da área, possuidor ou ocupante a qualquer título, pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado.

§ 1.º Tendo ocorrido supressão de vegetação situada em Área de Preservação Permanente, o proprietário da área, possuidor ou ocupante a qualquer título é obrigado a promover a recomposição da vegetação, ressalvados os usos autorizados previstos nesta Lei.



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

§ 3.º No caso de supressão não autorizada de vegetação realizada após 22 de julho de 2008, é vedada a concessão de novas autorizações de supressão de vegetação enquanto não cumpridas as obrigações previstas no § 1o.

Art. 8.º A intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente somente ocorrerá nas hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental previstas nesta Lei.

§ 1.º A supressão de vegetação nativa protetora de nascentes, dunas e restingas somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública.

§ 2.º A intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente de que tratam os incisos VI e VII do caput do art. 4o poderá ser autorizada, excepcionalmente, em locais onde a função ecológica do manguezal esteja comprometida, para execução de obras habitacionais e de urbanização, inseridas em projetos de regularização fundiária de interesse social, em áreas urbanas consolidadas ocupadas por população de baixa renda.

§ 3.º É dispensada a autorização do órgão ambiental competente para a execução, em caráter de urgência, de atividades de segurança nacional e obras de interesse da defesa civil destinadas à prevenção e mitigação de acidentes em áreas urbanas.

§ 4.º Não haverá, em qualquer hipótese, direito à regularização de futuras intervenções ou supressões de vegetação nativa, além das previstas nesta Lei.

Art. 9.º É permitido o acesso de pessoas e animais às Áreas de Preservação Permanente para obtenção de água e para realização de atividades de baixo impacto ambiental.

Por expresse comando da Constituição local (LODF), cabe ao Distrito Federal observar as normas gerais estabelecidas pela União. Por conseguinte, o exercício das competências estadual e municipal pelo DF não pode contrariar as disposições próprias do exercício da competência para **normas gerais** reservada à União, sob pena de invasão de competência e **vulneração do nosso modelo federativo** de repartição de competências normativas.

É certo que a Constituição Federal estabelece a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas” (inciso VI do art. 23 da Constituição). Igualmente, a Constituição estabelece a competência **concorrente** da União e do Distrito Federal para legislar sobre “proteção do meio ambiente” (inciso VI do art. 24).



Veja-se, contudo, que a própria Constituição fixa como se dá o exercício dessa concorrência normogenética. É dizer: nos termos dos parágrafos do art. 24, vê-se que a União cuida de estabelecer normas gerais e ao Distrito Federal incumbe legislar de modo **suplementar** para atendimento de suas **peculiaridades**. Convém registrar o texto constitucional (grifos nossos):

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;

[...]

§ 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.

Ora, ao estabelecer disposição que francamente desborda do que estabelece o Código Florestal, o Distrito Federal afrontou **diretamente** a Lei Orgânica do Distrito Federal. Isso porque é a Lei Orgânica do Distrito Federal que estabelece o exercício dessa competência normativa do Distrito Federal.

Apenas a título **ilustrativo**, veja-se a situação enfrentada pela proteção do Lago Paranoá a partir da edição do Decreto ora atacado. Criado como reservatório, a partir de barramento, o Lago Paranoá até então contava com a seguinte proteção como área de preservação permanente:

- 30 metros, da faixa marginal do Lago Paranoá, em projeção horizontal;
- 100 metros no trecho a jusante da barragem.

Com a edição do Decreto ora atacado, veja-se a **inaceitável** agressão à área que hoje não só se presta como de preservação ambiental, mas igualmente como de captação de água para consumo (grifos nossos):

- 30 metros – **não mais** para o Lago Paranoá, mas apenas – para rios, córregos, ribeirões e riachos que contribuem para a formação do Lago



Paranoá (tributários, ou seja, que contribuem para a formação do Lago Paranoá)¹;
- 50 metros – e não mais 100 metros – no trecho a jusante da barragem;²
- nos demais trechos do Lago Paranoá, a APP será apenas aquela situada entre o nível máximo operativo normal e a cota máxima *maximorum*.

Note-se que as previsões insertas no art. 4.º, inciso III³, 5.º⁴ e 62 da **atual** redação do Código Florestal não se referem ao Lago Paranoá. Claro, são disposições hoje vigentes para fatos ambientalmente relevantes ocorridos no curso da vigência do atual diploma normativo. O Lago Paranoá, até por conta de sua história de criação, não pode se submeter ao exercício de poder regulamentar administrativo – expedição de licença ambiental – porque já incorporado ao meio ambiente do Distrito Federal e, sobretudo, porque suas disposições de proteção não devem sofrer vulneração ou retrocesso em face do que já dispõe o ordenamento jurídico consentâneo com a ordem constitucional.

De modo mais claro, por invasão de competência da União, o Decreto ora atacado modifica a técnica normativa de proteção da área de preservação permanente da orla do Lago Paranoá. Na dicção anterior ao atual Código Florestal e também na redação atual do Código Florestal em relação aos lagos (inciso II do art. 4.º da Lei federal 12.651/12), a orla do Lago Paranoá era protegida em distância fixada previamente em texto legal. O Decreto, de modo subreptício, destaque-se, modifica a técnica normativa, para estabelecer que a “proteção” agora se dá em relação ao que o próprio Decreto fixa como orla. É

¹ **Veja-se uma redução de 50% da área de preservação permanente.**

² **Novamente, uma redução de 50% da área de preservação permanente.**

³ O inciso III do art. 4.º refere-se ao entorno de reservatórios artificiais, decorrentes de barramento ou represamento de cursos d'água naturais, submetendo-os a faixa a ser estabelecida em licença ambiental do empreendimento. Por óbvio, até porque o Código Florestal não poderia retroagir para fatos ambientais já consolidados antes de sua vigência, não há como entender que esse seja o espaço de competência normativa aplicável ao Lago Paranoá. Por se tratar de área estabelecida há mais de 40 anos no Distrito Federal, é mais que evidente que o espaço de competência normativa exercitado pela União refere-se ao inciso II do mesmo artigo, isto é, entorno de lagos e lagoas naturais em faixa com largura mínima de 30 metros em zonas urbanas.

⁴ Também o art. 5.º refere-se a reservatório de água artificial **estabelecido na vigência do Código Florestal**. Daí sua inaplicabilidade ao Lago Paranoá, por óbvio. Pela mesma razão, igualmente inaplicável ao Lago Paranoá a previsão do art. 62, dada a inviabilidade de retroação de incidência do Código Florestal a fatos ambientalmente consolidados antes de sua vigência normativa.



dizer: não mais se protege a orla propriamente considerada, mas a distância que o Decreto diz ser a orla do Lago Paranoá.

Uma tabela revela-se útil para mostrar, de uma vez por todas, que o exercício do poder regulamentar pelo Chefe do Poder Executivo Local dissociou-se por completo do compromisso constitucional de preservação ambiental. Veja-se:

SITUAÇÃO ANTERIOR	SITUAÇÃO FIXADA PELO DECRETO ORA ATACADO
Área de preservação permanente (APP) na orla do Lago Paranoá: - 30 (trinta) metros contados da faixa marginal do Lago em projeção horizontal; - No trecho a jusante da barragem: 100 (cem) metros.	Área de preservação permanente (APP) na orla do Lago Paranoá: - Somente aquilo que contribui para o Lago Paranoá (rios, córregos, ribeirões e riachos, ou seja, os chamados “tributários”) observará a faixa de 30 metros; - A orla do Lago Paranoá propriamente dita passa a ser tutelada a partir do que seja a área situada entre o nível máximo operativo normal e a cota máxima maximorum; - No trecho da jusante a barragem, a proteção passou a ser apenas de 50 (cinquenta) metros.

O chamado “nível máximo operativo normal” do Lago Paranoá é de 999,80 metros acima do nível do mar (inciso IV da redação fixada para o art. 2.º, segundo o Decreto ora atacado). Isso é **muito menos** que aquilo fixado, nos termos do exercício da competência da União, para proteção da APP para lagos.

A cota ou nível máximo maximorum é a cota de 1000,80 m acima do nível do mar, atingida no período chuvoso, de máxima contribuição dos afluentes (inciso X do art. 2.º, segundo o Decreto ora atacado). Igualmente, mesmo quando “cheio”, a proteção passa a ser diminuta quando cotejada com aquilo que se protegia anteriormente. Ou, dito de outro modo, a proteção passa a ser inferior – inaceitável do ponto de vista constitucional – em face do que prescreve a União para a APP dos lagos.



O Distrito Federal, portanto, afirmou uma competência que não tem, uma vez que é juridicamente impossível a pretensão de fazer incidir a previsão **atual** do Código Florestal para reservatórios artificiais ou barragens artificiais. Isso implicaria dar ao Código Florestal, editado em 2012, uma vigência e normatividade sobre um fato ambientalmente consolidado há mais de 40 anos no Distrito Federal. É óbvio que, do ponto de vista do exercício da competência constitucionalmente prevista para legislar sobre o assunto, o tema é protegido justamente como faz o Código Florestal para os lagos (em geral).

A leitura enviesada dada pelo Decreto cuja inconstitucionalidade mostra-se escancarada implica admitir a mudança para pior de um complexo ambiental – Lago Paranoá – já degradado e absolutamente essencial à população do Distrito Federal.

O Decreto ora atacado, então, (i) **extrapolou** o exercício do poder regulamentar do Chefe do Poder Executivo, (ii) **contrariou** expressamente o que dispõe a legislação federal sobre o tema, **invadindo** a competência da União para normas gerais sobre o tema, e, o que é mais grave, (iii) fez tábula rasa das diversas decisões proferidas por esse Egrégio Tribunal de Justiça sobre o tema. É o que se verá a seguir:

Tão logo editado o Código Florestal, esse Eg. Tribunal de Justiça foi diversas vezes provocado – seja na esfera criminal, seja na esfera cível – a dizer sobre a previsão normativa atinente à proteção da área de preservação permanente do Lago Paranoá. Para tanto, vários acórdãos foram lavrados para fixar o regime normativo de proteção do Lago Paranoá. Essa Corte de Justiça, como não poderia deixar de ser, tem se manifestado com veemência no sentido de assegurar a observância da **vedação de retrocesso**, o chamado efeito *cliquet*, no que diz respeito ao regime constitucional e legal da proteção ambiental fixada ao Lago Paranoá.

As ementas a seguir transcritas, oriundas de diversos colegiados que compõem o Eg. TJDF, são representativas dessa consideração (grifos nossos).



REEXAME NECESSÁRIO. CRIME AMBIENTAL. TRANCAMENTO DE INQUÉRITO POLICIAL. HABEAS CORPUS DE OFÍCIO. FAIXA MARGINAL DO LAGO PARANOÁ. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. AFIRMAÇÃO. CASSAÇÃO DA SENTENÇA. PROVIMENTO.

I - A faixa marginal em torno do Lago Paranoá, com largura de trinta metros, em projeção horizontal, qualifica-se como área de preservação permanente, nos termos do art. 2º, inciso II do Decreto nº 24.499, de 30 de março de 2004.

II - Qualificada a orla do Lago Paranoá como área de preservação permanente, deve ser cassada a sentença que reputou atípica a conduta da ré de construir, sem autorização, píer, mureta, rampa e churrasqueira às margens do Lago Paranoá, e concedeu habeas corpus de ofício, determinando o arquivamento do inquérito policial instaurado para apuração de crime ambiental.

III - Reexame necessário provido. Sentença cassada.

(Acórdão n.745131, 20070110469576RMO, Relator: NILSONI DE FREITAS, 3ª Turma Criminal, Data de Julgamento: 12/12/2013, Publicado no DJE: 08/01/2014. Pág.: 309)

RECURSO EM SENTIDO ESTRITO. CRIMES AMBIENTAIS. ART. 40 E 48 DA LEI 9.605/98. CONCESSÃO DE HABEAS CORPUS DE OFÍCIO. ARQUIVAMENTO DO INQUÉRITO POLICIAL. FUNDAMENTO. ATIPICIDADE DAS CONDUTAS. EDIFICAÇÃO NA ORLA DO LAGO PARANOÁ. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. NOVO CÓDIGO FLORESTAL. REDEFINIÇÃO CONCEITUAL QUE NÃO DESQUALIFICOU O ESPAÇO ESPECIALMENTE PROTEGIDO. LAGO PARANOÁ. APP E APA. INDÍCIOS DE AUTORIA. PROVA DA MATERIALIDADE. TRANCAMENTO PREMATURO DO CADERNO INFORMATIVO. RETORNO DOS AUTOS À VARA DE ORIGEM. RECURSO PROVIDO.

[...]

3. A edição do Novo Código Florestal (Lei 12.651/2012) não desqualificou os espaços ambientais especialmente protegidos, a exemplo do Lago Paranoá, que trata-se de Área de Preservação Permanente e Área de Proteção Ambiental. Se fosse admitida interpretação em sentido diverso, estar-se-ia diante de um verdadeiro retrocesso ambiental (efeito "cliquet"), o que é vedado pelo ordenamento constitucional, haja vista o nítido aspecto difuso e fundamental do direito ambiental (direito constitucional de 3ª dimensão).

[...]

(Acórdão n.777194, 20070110491918RSE, Relator: SILVÂNIO BARBOSA DOS SANTOS, 2ª Turma Criminal, Data de Julgamento: 03/04/2014, Publicado no DJE: 09/04/2014. Pág.: 386)

RECURSO DE OFÍCIO. RECURSO EM SENTIDO ESTRITO. RECURSO DO MINISTÉRIO PÚBLICO. CRIME AMBIENTAL. INQUÉRITO. TRANCAMENTO DE OFÍCIO. IMPOSSIBILIDADE. A concessão de habeas corpus de ofício, para determinar o trancamento de inquérito policial, comparece incompatível, no caso



concreto, com a necessidade de investigação aprofundada dos fatos e de obtenção do enquadramento típico da conduta.

Relembre-se que o trancamento de inquérito policial em sede de habeas corpus é medida excepcional, adequada exclusivamente quando indubitosa a desnecessidade de exame aprofundado da questão em razão de manifesta atipicidade da conduta, de existência de causa de extinção da punibilidade, ou de ausência de indícios de autoria ou de prova acerca da materialidade do delito, o que não ocorre no caso.

Recursos providos.

(Acórdão n.767006, 20070110637293RSE, Relator: MARIO MACHADO, 1ª Turma Criminal, Data de Julgamento: 06/03/2014, Publicado no DJE: 21/03/2014. Pág.: 286)⁵

ADMINISTRATIVO. DANOS AO MEIO AMBIENTE. CONDENAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL. OBRIGAÇÃO DE FAZER. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA CUMPRIMENTO DA OBRIGAÇÃO. CABIMENTO. AMPLIAÇÃO DO PRAZO. NECESSIDADE COMPROVADA.

1.Tratando-se de obrigação de fazer imposta judicialmente, é permitido ao magistrado a fixação de prazo para cumprimento.

2.Em virtude da inércia do DISTRITO FEDERAL, quanto ao cumprimento de seu dever constitucional de fiscalização e proteção do meio ambiente, especificamente quanto à ocupação da orla do lago Paranoá, se fez necessária a condenação imposta na r. sentença, de modo que mostra-se justificável a fixação de prazo para cumprimento, sob pena de que a tutela jurisdicional possa vir a se tornar inócua.

3.Mostra-se cabível a ampliação do prazo para elaboração de projetos e planos de recuperação e manejo de área degradada, quando o lapso temporal fixado na sentença se mostrar exíguo para a adoção das providências necessárias ao cumprimento da obrigação de fazer imposta judicialmente.

4.Recurso de apelação conhecido e parcialmente provido.

(Acórdão n.583568, 20050110905807APC, Relator: NÍDIA CORRÊA LIMA, Revisor: CESAR LABOISSIERE LOYOLA, 3ª Turma Cível, Data de Julgamento: 25/04/2012, Publicado no DJE: 07/05/2012. Pág.: 280)

Por todos esses motivos, revela-se conveniente prestigiar a lição pretoriana extraída do voto proferido pelo em. Desembargador Silvânio Barbosa dos Santos, por ocasião do já mencionado acórdão 777.194:

LAGO PARANOÁ: ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE

⁵ O inteiro teor do acórdão 767.006 bem demonstra que também a 1.ª Turma Criminal do TJDF reconhece que a área de preservação permanente do Lago Paranoá observa a previsão legal inserta no inciso II do art. 4.º do Código Florestal, e não o exercício de competência regulamentar atinente ao licenciamento ambiental.



O Lago Paranoá, além de ser Área de Proteção Ambiental, possui **Áreas de Proteção Permanente**, devidamente fixadas por decreto. Vejamos.

O antigo Código Florestal (Lei nº 4.771/1965) previa como **Área de Preservação Permanente – APP** os arredores de reservatórios d'água naturais ou artificiais, não fixando qualquer dimensão da área a ser preservada, conforme se pode verificar do disposto no art. 2º, alínea “b”, desse Diploma Normativo:

Art. 2º Consideram-se de preservação permanente, pelo só efeito desta Lei, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas:

a) (...)

b) ao redor das lagoas, lagos ou reservatórios d'água naturais ou artificiais;

A Medida Provisória nº 2.166-67/2001, que promoveu várias alterações no Código Florestal de 1965, no artigo 4º, § 6º, passou a exigir do empreendedor, na implantação de reservatório artificial, a desapropriação ou aquisição das **Áreas de Preservação Permanente** criadas no seu entorno, cujos parâmetros e regime de uso seriam definidos por resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA):

Art. 4º: A supressão de vegetação em área de preservação permanente somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública ou de interesse social, devidamente caracterizados e motivados em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto. (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001)

§1º (...)

§ 6º Na implantação de reservatório artificial é obrigatória a desapropriação ou aquisição, pelo empreendedor, das áreas de preservação permanente criadas no seu entorno, cujos parâmetros e regime de uso serão definidos por resolução do CONAMA. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001)

Valendo-se de sua competência regulatória, o CONAMA editou a Resolução nº. 302/2002, fixando como **Área de Preservação Permanente** a área com largura mínima, em projeção horizontal, no entorno dos reservatórios artificiais, situadas em áreas urbanas consolidadas, medida a partir do nível máximo normal de 30m (trinta metros). Vejamos o art. 3º, com destaque para o inciso I, da referida normatização:

Art 3º Constitui Área de Preservação Permanente a área com largura mínima, em projeção horizontal, no entorno dos reservatórios artificiais, medida a partir do nível máximo normal de:

I - trinta metros para os reservatórios artificiais situados em áreas urbanas consolidadas e cem metros para áreas rurais;

II - quinze metros, no mínimo, para os reservatórios artificiais de geração de energia elétrica com até dez hectares, sem prejuízo da compensação ambiental.



III - quinze metros, no mínimo, para reservatórios artificiais não utilizados em abastecimento público ou geração de energia elétrica, com até vinte hectares de superfície e localizados em área rural. (grifo nosso)

O Governo do Distrito Federal, por sua vez, estabeleceu como **Área de Preservação Permanente** do Reservatório do Lago Paranoá a faixa marginal em torno do Lago, com largura de trinta metros, em projeção horizontal, conforme art. 2º, inciso II, do Decreto nº 24.499/2004:

Art. 2º Para efeito da aplicação deste Decreto são adotadas as seguintes definições:

I. (...)

II. Área de Preservação Permanente de Reservatório- APPR do Lago Paranoá, consoante o que dispõe a Resolução CONAMA Nº 302, de 20 de março de 2002, é constituída pela faixa marginal em torno do Lago, com largura de trinta metros, em projeção horizontal, tendo a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora. No trecho a jusante da barragem a APPR do Lago Paranoá é ampliada para cem metros;

Depreende-se do exposto que a orla Lago Paranoá é, por decreto, Área de Preservação Permanente.

NOVO CÓDIGO FLORESTAL

O ilustre magistrado sentenciante entendeu que a conduta sob investigação seria atípica em razão do disposto no novo Código Florestal.

Preservado o entendimento do ilustre magistrado, ousou divergir. Entendo que as normas anteriormente citadas se encontram em plena vigência em relação aos reservatórios d'águas artificiais já prontos, não tendo sido afetadas pelas novas previsões do atual Código Florestal. Elucida-se.

O novo Código Florestal (Lei 12.651/2012) passou a prever que a faixa da Área de Preservação Permanente no entorno dos reservatórios d'água artificiais serão definidas pela licença ambiental do empreendimento (artigo 4º, inciso III). Vejamos:

Art. 4º Considera-se Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, para os efeitos desta Lei:

(...)

III - as áreas no entorno dos reservatórios d'água artificiais, decorrentes de barramento ou represamento de cursos d'água naturais, na faixa definida na licença ambiental do empreendimento; (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012) (grifo nosso)

Licença ambiental constitui ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar,



ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, conforme preceitua o artigo 1º, inciso I, da Resolução do CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997:

Art. 1º - Para efeito desta Resolução são adotadas as seguintes definições:

(...)

II - Licença Ambiental: ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente, estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental.

A licença ambiental, portanto, **precede** a execução do empreendimento ou da atividade.

Significa dizer que, o novo Código Florestal, no artigo 4º, inciso III, passou a exigir que as Áreas de Preservação Permanente de reservatórios d'água artificiais, **que forem criados a partir de sua entrada em vigor**, sejam definidas nas próprias licenças ambientais dos empreendimentos.

Para o reservatório já pronto (como o Lago Paranoá e tantos outros) não se fala em expedição de nova licença ambiental; logo, a Lei 12.651/12 não condicionou e nem poderia condicionar a qualificação da orla destes reservatórios artificiais à expedição do referido ato administrativo.

Nesta senda, conclui-se que o novo Código Florestal não desqualificou a orla do Lago Paranoá como Área de Preservação Permanente, pois, frise-se, não se referiu aos empreendimentos já prontos e, menos ainda, aos já especialmente protegidos por instrumentos normativos.

Interpretação em sentido diferente implicaria em retrocesso em termos de proteção ambiental e mesmo inviabilizaria a proteção ambiental das orlas de reservatórios já prontos, pois o único instrumento de proteção mencionado pela nova Lei (licença ambiental) não é expedido (ou novamente expedido) para empreendidos já concluídos.

Caso concreto idêntico foi recentemente apreciado por este colendo Tribunal de Justiça, mais especificamente pela egrégia 3ª Turma Criminal, a qual entendeu que o Lago Paranoá é um espaço especialmente protegido, sendo **Área de Preservação Permanente**, exatamente porque o novo Código Florestal, ao exigir licença ambiental para definição da APP, refere-se aos empreendimentos futuros. Vejamos a ementa do julgado:

REEXAME NECESSÁRIO. CRIME AMBIENTAL. TRANCAMENTO DE INQUÉRITO POLICIAL. HABEAS CORPUS DE OFÍCIO. FAIXA MARGINAL DO LAGO PARANOÁ. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. AFIRMAÇÃO. CASSAÇÃO DA SENTENÇA. PROVIMENTO.



I - A faixa marginal em torno do Lago Paranoá, com largura de trinta metros, em projeção horizontal, qualifica-se como área de preservação permanente, nos termos do art. 2º, inciso II do Decreto nº 24.499, de 30 de março de 2004.

II - Qualificada a orla do Lago Paranoá como área de preservação permanente, deve ser cassada a sentença que reputou atípica a conduta da ré de construir, sem autorização, píer, mureta, rampa e churrasqueira às margens do Lago Paranoá, e concedeu habeas corpus de ofício, determinando o arquivamento do inquérito policial instaurado para apuração de crime ambiental.

III - Reexame necessário provido. Sentença cassada.

(Acórdão n.745131, 20070110469576RMO, Relator: NILSONI DE FREITAS, 3ª Turma Criminal, Data de Julgamento: 12/12/2013, Publicado no DJE: 08/01/2014. Pág.: 309).

À propósito, no julgado acima referido, a egrégia 3ª Turma Criminal elucidou a inaplicabilidade do artigo 5º e artigo 62 do novo Código Florestal ao Lago Paranoá, porque este reservatório d'água artificial não é destinado, precipuamente, à geração de energia elétrica. Cito excertos relevantes do mencionado voto:

De outro lado, temos os arts. 5º e 62, que tratam dos reservatórios d'água destinados à geração de energia ou abastecimento público, com os seguintes dizeres:
(...)

Contudo, na realidade, o Lago Paranoá deve ser entendido, para efeito de enquadramento na disciplina estabelecida pela Lei 12.651/12, apenas como reservatório d'água decorrente do represamento de cursos d'água naturais. É que, conquanto seja utilizado para geração de energia elétrica, esse nunca foi o motivo principal que ensejou sua criação e, demais disso, a produção energética do Lago Paranoá é pouco expressiva, estimada em apenas 2,5 % (dois e meio por cento) do consumo de energia elétrica da Capital¹.

Como já evidenciado, o Lago Paranoá foi criado, visando-se aumentar a umidade em suas proximidades e propiciar à população opções de lazer e um cenário paisagístico de beleza singular. Deveras, a criação do Lago Paranoá derivou muito mais do interesse em fomentar esses objetivos do que propriamente do interesse de possibilitar a produção de energia elétrica. (Acórdão n.745131, 20070110469576RMO, Relator: NILSONI DE FREITAS, 3ª Turma Criminal, Data de Julgamento: 12/12/2013, Publicado no DJE: 08/01/2014. Pág.: 309).

Assim, não se pode admitir que o novo Código Florestal, ao tratar somente das Áreas de Preservação Permanente dos **novos reservatórios d'água artificiais (art. 4º, inciso III)**, teria alterado ou suprimido tacitamente as Áreas de Proteção Permanente já estabelecidas pelo Poder Público.

Com efeito, o silêncio do novo Código Florestal acerca dos reservatórios já prontos e das Áreas de Preservação Permanente já



definidas não elimina a proteção destas áreas, ao contrário, preserva todos os atos normativos que estabelecem tais proteções especiais.

Aliás, caso se admitisse que o novo Código Florestal (Lei Federal) suprimiu a Área de Preservação Permanente do Lago Paranoá, a competência da União para tal medida seria passível de questionamento, uma vez que a competência legislativa federal em relação ao meio ambiente restringe-se às normas gerais (art. 24, inciso VI).

O doutrinador Paulo de Bessa Antunes destaca que a base constitucional para que o Poder Público possa instituir unidades de conservação encontra-se no art. 225, § 1º, inciso III, que estabeleceu como **obrigação do Poder Público, em todos os três níveis da Administração Pública**, definir as áreas especialmente protegidas, sendo que a demarcação deve ser feita com base no poder de polícia e de delimitação legal do exercício de direitos individuais em benefício da coletividade. Confirmam-se o dispositivo constitucional mencionado:

Art.225. Todos têm direito adquirido ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impõe-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 deste direito, incumbe ao Poder Público:

(...)

III – definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; (grifos nosso)

O mesmo doutrinador frisa, ainda conforme o dispositivo constitucional invocado, que a definição de áreas a serem especialmente protegidas pode ser feitas mediante leis ou decretos, contudo, a supressão e a alteração de áreas protegidas somente podem ser feitas por lei. Cito excertos de suas lições:

A norma constitucional estabelece uma obrigação de fazer, cujo destinatário é o Poder Público em todos os três níveis de Administração Pública existentes na federação. Por força da determinação constitucional, este deverá definir não só as áreas a serem especialmente protegidas, bem como deverá indicar quais dos elementos existentes no seu interior não merecem proteção especial.

A demarcação das áreas protegidas é feita com base no poder de polícia e de delimitação legal do exercício de direitos individuais, em benefício da coletividade de que é dotada a Administração Pública. (...). Desta forma, não há uma limitação de direitos, mas o seu exercício, no interior do círculo estabelecido pela própria lei. Desta forma, a definição de áreas a serem especialmente protegidas poderá ser feita mediante leis ou decretos, conforme o caso. Contudo, nos termos da norma constitucional, a supressão e a alteração de áreas protegidas somente poderão ser feitas por lei. (Direito Ambiental, Rio de Janeiro: Lumens Júris, 2004, p.621, grifo nosso).



Ademais, compete aos **Municípios** legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, inciso I) e promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, inciso VIII).

O **Município** é o responsável pela execução da política de desenvolvimento urbano, conforme diretrizes fixadas por lei, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e para garantir o bem-estar de seus habitantes (art. 182). O **plano diretor**, instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, é **aprovado pela Câmara Municipal** (art. 182, § 1º). As normas de competência legislativa reservadas aos Estados e Municípios foram estendidas ao Distrito Federal no artigo 32, § 1º da Constituição Federal.

Portanto, as **Áreas de Preservação Permanente** definidas pelo Distrito Federal, seja por lei ou decretos, no âmbito de sua competência constitucional, não foram e nem poderiam ser alteradas ou suprimidas pelo novo Código Florestal, que, aliás, sequer tratou delas.

Finalmente, conforme visto, o Lago Paranoá, além de ter Área de Preservação Permanente, é **Área de Proteção Ambiental** e, a respeito desta condição (de APA), o novo Código Florestal não teceu qualquer consideração. Aliás, a temática igualmente não era tratava pelo antigo Código Florestal.

Merece destaque que o Decreto nº 33.537/2012, que revisou as **Zonas Ambientais da Área de Proteção Ambiental** do Lago Paranoá, foi republicado integralmente em 23-novembro-2012, ou seja, em data posterior à vigência do novo Código Florestal (Lei Federal 12.651, de 25-maio-2012), o que rechaça, em absoluto, qualquer hipótese de esta Lei Federal ter retirado do Lago Paranoá sua condição de **Área de Proteção Ambiental**.

Como se vê, o Decreto iniludivelmente procura afastar a sedimentação de uma orientação já pacificada nessa Eg. Corte. É dizer: pretende-se pela via regulamentar **burlar** a compreensão dada ao tema pelo Judiciário local e, principalmente, o regime constitucional estabelecido para preservação do meio ambiente distrital.

A aparente antinomia é patente. Não se trata, contudo, com o perdão para a repetição, de antinomia, pela singela razão de que **esse espaço de competência normativa não é nem nunca foi do Distrito Federal**, mas única e privativamente da União. Ao prever de modo frontalmente oposto ao que estabelece o legislador federal, o legislador distrital – nesse tema – desbordou de sua competência estadual e, com isso, vulnerou tanto a Constituição da República quanto, principalmente, os arts. 14 e 17 da LODEF.



Não há que se falar em ofensa indireta no presente caso, porque não se cuida, nestes autos, de cotejo entre leis, mas de **definição do espaço de competência normativa outorgado ao Distrito Federal pela Lei Orgânica**. Diante da conclusão de que houve extrapolação desse exercício de competência, a conclusão pela inconstitucionalidade do art. 1º do Decreto 35.850/14 torna-se medida de rigor.

Por fim, vale destacar que a própria cláusula da **separação dos Poderes**, um dos pilares do regime republicano, restou malferida. Quadra lembrar que o art. 53 da LODF prescreve que “são Poderes do Distrito Federal, independentes e harmônicos entre si, o Executivo e o Legislativo”.

Isso porque, ao realizar atividade normativa própria do Poder Legislativo federal, o Chefe do Poder Executivo distrital, responsável pelo Decreto ora atacado, contrariou o comando constitucional consagrado tanto no plano federal quanto no plano distrital, impondo-se uma resposta do Poder Judiciário local.

III. Conclusão e Pedido

Diante do exposto, requer a Procuradora-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios:

- a) o recebimento da presente ação e a determinação de notificação do Governador do Distrito Federal, para prestar informações acerca do ato normativo impugnado, no prazo de 30 dias, na forma do artigo 6.º da Lei 9.868, de 1999;
- b) em seguida, que seja intimado o Procurador-Geral do Distrito Federal, para falar como curador da ato normativo impugnado, nos termos do artigo 8.º da Lei 9.868, de 1999, e do § 3.º do artigo 103, da Constituição da República;



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
Assessoria Cível e de Controle de Constitucionalidade da PGJ

- c) a intervenção desta Procuradoria-Geral de Justiça, para ofertar parecer sobre o pedido, na condição de *custos legis*; e
- d) a procedência do pedido, para declarar, em tese e com efeitos *ex tunc* e *erga omnes*, a inconstitucionalidade do art. 1.º do **Decreto n.º 35.850**, de 26 de setembro de 2014 (DODF de 26.9.2014), exatamente na parte que promove a alteração do art. 2.º do **Decreto nº 24.499**, de 30 de março de 2004, ambos do Governador do Distrito Federal, porque contrário aos artigos 14, 17, inciso VI e § 1.º, e 53 da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Brasília/DF, 12 de novembro de 2014.

Antonio Henrique Graciano Suxberger
Promotor de Justiça — Assessor da PGJ

ZENAIDE SOUTO MARTINS
Vice-Procuradora-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios