

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS  
Programa de Pós-Graduação em Direito

Samuel Telles Costa

**PARÂMETROS DE CONTROLE DA DISCRICIONARIEDADE LEGISLATIVA NA  
ALTERAÇÃO E SUPRESSÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO**

Belo Horizonte  
2025

Samuel Telles Costa

**PARÂMETROS DE CONTROLE DA DISCRICIONARIEDADE LEGISLATIVA NA  
ALTERAÇÃO E SUPRESSÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais através do Mestrado Interinstitucional (MINTER) PUC Minas e Ministério Público do Estado de Mato Grosso, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Professor Doutor José Adércio Leite Sampaio

Área de concentração: Democracia, Constituição e Internacionalização.

Linha de Pesquisa: Constitucionalismo Democrático

Belo Horizonte

2025

## FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

C837p	<p>Costa, Samuel Telles</p> <p>Parâmetros de controle da discricionariedade legislativa na alteração e supressão de unidades de conservação / Samuel Telles Costa. Belo Horizonte, 2025.</p> <p>156 f.</p>
	<p>Orientador: José Adércio Leite Sampaio</p>
	<p>Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Direito</p>
	<p>1. Brasil. Supremo Tribunal Federal - Decisão judicial. 2. Unidade de conservação - Legislação - Brasil. 3. Conservação da natureza. 4. Direito ambiental - Aspectos constitucionais - Brasil. 5. Proteção ambiental - Brasil. 6. Poder discricionário. I. Sampaio, José Adércio Leite. II. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título.</p>
	<p>SIB PUC MINAS</p>
	<p>CDU: 347.9</p>

Ficha catalográfica elaborada por Fabiana Marques de Souza e Silva - CRB 6/2086

Samuel Telles Costa

**PARÂMETROS DE CONTROLE DA DISCRICIONARIEDADE LEGISLATIVA NA  
ALTERAÇÃO E SUPRESSÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais através do Mestrado Interinstitucional (MINTER) PUC Minas e Ministério Público do Estado de Mato Grosso, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

---

Prof. Dr. José Adércio Leite Sampaio (Orientador)

---

Prof. Dr. Marciano Seabra Godoi - Puc Minas (Banca Examinadora)

---

Prof. Dr. Luiz Alberto Esteves Scaloppe – UFMT (Banca Examinadora)

Belo Horizonte, 27 de junho de 2025.

## DEDICATÓRIA

À Bibiana, cujo nascimento coincidiu com o início desta jornada.  
À Martina, que veio ao mundo quando ela se aproximava do fim.  
E à Amanda, meu amor, que foi luz, abrigo e impulso ao longo de toda a travessia.

## **AGRADECIMENTOS**

À minha esposa, Amanda, pelo constante apoio, companheirismo e afeto ao longo desta trajetória.

Às minhas filhas, Bibiana e Martina, por representarem, em diferentes momentos do percurso, renovadas fontes de motivação e sentido.

À Administração Superior do Ministério Público do Estado de Mato Grosso (MPMT), bem como à equipe administrativa e pedagógica do CEAF/MPMT, pelo imprescindível suporte institucional que viabilizou a participação neste programa de Mestrado.

Aos colegas de turma, pela convivência respeitosa, pelo apoio mútuo e pela rica troca de ideias, que contribuíram significativamente para o amadurecimento acadêmico.

Aos amigos que, de diferentes formas, ofereceram auxílio e incentivo ao longo da jornada.

A toda a equipe da PUC Minas, em especial ao corpo docente responsável pelas disciplinas ministradas, pelo elevado nível das reflexões propostas e pela dedicação ao ensino.

Ao Professor Doutor José Adércio Leite Sampaio, orientador desta dissertação, pelo inestimável apoio, pela paciência e pela generosidade com que compartilhou seu conhecimento, além das valiosas contribuições oferecidas para o aperfeiçoamento do presente trabalho.

*“Sete quedas por mim passaram,  
e todas sete se esvaíram.  
Cessa o estrondo das cachoeiras, e com ele  
a memória dos índios, pulverizada,  
já não desperta o mínimo arrepio.  
Aos mortos espanhóis, aos mortos bandeirantes,  
aos apagados fogos  
de Ciudad Real de Guaira vão juntar-se  
os sete fantasmas das águas assassinadas  
por mão do homem, dono do planeta.*

*Aqui outrora retumbaram vozes  
da natureza imaginosa, fértil  
em teatrais encenações de sonhos  
aos homens ofertadas sem contrato.  
Uma beleza-em-si, fantástico desenho  
corporizado em cachões e bulcões de aéreo contorno  
mostrava-se, despia-se, doava-se  
em livre coito à humana vista extasiada.  
Toda a arquitetura, toda a engenharia  
de remotos egípcios e assírios  
em vão ousaria criar tal monumento.*

*E desfaz-se  
por ingrata intervenção de tecnocratas.  
Aqui sete visões, sete esculturas  
de líquido perfil  
Dissolvem-se entre cálculos computadorizados  
de um país que vai deixando de ser humano  
para tornar-se empresa gélida, mais nada”.*

(Carlos Drummond de Andrade)

## RESUMO

Os limites constitucionais à discricionariedade legislativa na alteração e supressão de unidades de conservação constituem o tema central da presente investigação, com especial atenção à cláusula inserta na parte final do art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal, segundo a qual é vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justificaram a proteção especial do território. Parte-se da hipótese de que essa norma impõe ao legislador restrições de natureza material e procedimental, exigindo a demonstração de que eventuais alterações não acarretarão comprometimento da integridade dos atributos ambientais protegidos. O trabalho fundamenta-se em revisão bibliográfica e na análise da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, com o objetivo de verificar se, a partir dessa vinculação, emergem deveres procedimentais implícitos, como a obrigatoriedade de realização de estudos técnicos e de consulta pública qualificada. Conclui-se que a parte final do art. 225, § 1º, III, da Constituição estabelece um dever de abstenção, ao vedar a prática de atos estatais que conduzam ao esvaziamento fático ou jurídico da proteção originalmente conferida à unidade de conservação, funcionando como um limite à discricionariedade legislativa. Infere-se, assim, que a atuação parlamentar voltada à recategorização, à redução ou à extinção dessas áreas constitui medida excepcional, que deve observar os princípios da prevenção, da precaução, da proibição de retrocesso ambiental e da proteção do núcleo essencial do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, os quais impõem ao legislador um ônus argumentativo e probatório proporcional à gravidade da intervenção proposta.

**Palavras-chave:** espaços territoriais especialmente protegidos; unidades de conservação; alteração; supressão; discricionariedade legislativa.

## ABSTRACT

The constitutional limits on legislative discretion to modify or abolish protected areas lie at the heart of this study, with special emphasis on the final clause of Article 225(1)(III) of the Federal Constitution, which prohibits any use that would compromise the integrity of the attributes that justified the area's special protection. This research proceeds from the hypothesis that this provision imposes both substantive and procedural constraints on the legislature, requiring demonstration that any proposed changes will not impair the integrity of the protected environmental attributes. The study is grounded in a literature review and analysis of Supreme Court jurisprudence, aiming to determine whether, by virtue of this linkage, implicit procedural duties arise — such as the obligation to conduct technical studies and hold a qualified public consultation. It concludes that the final clause of Article 225(1)(III) establishes a duty of abstention, forbidding State actions that would effect a factual or legal dilution of the protection originally conferred on a protected area, thereby functioning as an express limit on legislative discretion. Accordingly, any parliamentary action aimed at recategorizing, reducing, or abolishing such areas must be treated as exceptional, observing the principles of prevention, precaution, non-regression (prohibition of environmental backsliding), and protection of the core content of the right to an ecologically balanced environment. These principles impose on the legislature an argumentation and evidentiary burden proportionate to the gravity of the proposed intervention.

**Keywords:** ecologically balanced environment; specially protected territorial spaces; protected areas; downgrading; downsizing; degazettement; alteration; suppression; legislative discretion.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADC	Ação Declaratória de Constitucionalidade
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
APA	área de proteção ambiental
APPs	áreas de preservação permanente
ARIE	área de relevante interesse ecológico
CAR	cadastro ambiental rural
CDB	Convenção sobre Diversidade Biológica
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
EIA	Estudo Prévio de Impacto Ambiental
ESEC	estação ecológica
FLONA	floresta nacional
IBDF	Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal
IBRAM	Instituto Brasileiro de Mineração
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
INC	Comissão Negociadora Intergovernamental
INEA	Instituto Estadual do Ambiente
IPCC	Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas
IUCN	International Union for Conservation of Nature and Natural Resource
MONA	monumento natural
MP	Medida Provisória
MPF	Ministério Público Federal
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONU	Organização das Nações Unidas
PADDD	Protected Area Downgrading, Downsizing and Degazettement
PARNA	parque nacional
PCHs	pequenas centrais hidrelétricas
PIB	Produto Interno Bruto
RDS	Reserva de Desenvolvimento Sustentável
RE	Recurso Extraordinário

REFAU	Reserva de Fauna
REVIS	Refúgio da Vida Silvestre
RESEX	Reserva Extrativista
RL	reserva legal
RPPN	Reserva Particular do Patrimônio Natural
RVS	refúgio de vida silvestre
Sema	Secretaria Especial do Meio Ambiente ()
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza
STF	Supremo Tribunal Federal
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
TI	terras indígenas
UNEP-WCMC	Centro de Monitoramento da Conservação Mundial do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
UNFCCC	Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
<b>2 ÁREAS NATURAIS PROTEGIDAS: CONCEITOS E ESTRUTURAS</b>	
<b>NORMATIVAS.....</b>	<b>16</b>
<b>2.1 Evolução da noção de áreas protegidas .....</b>	<b>16</b>
<b>2.2 Os espaços territoriais especialmente protegidos.....</b>	<b>23</b>
<b>2.3 O Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza.....</b>	<b>30</b>
<i>2.3.1 O conceito de unidades de conservação.....</i>	<i>30</i>
<i>2.3.2 Objetivos do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza ....</i>	<i>37</i>
<i>2.3.3 Categorias de unidades de conservação .....</i>	<i>38</i>
<i>2.3.4 A função estratégica das unidades de conservação diante das mudanças climáticas.....</i>	<i>45</i>
<b>3 DESAFIOS PARA IMPLEMENTAÇÃO, MANUTENÇÃO E GESTÃO ADEQUADA DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO .....</b>	<b>52</b>
<b>3.1 A questão dos denominados “parques de papel” .....</b>	<b>52</b>
<b>3.2 Iniciativas legislativas para a alteração ou supressão de unidades de conservação .....</b>	<b>56</b>
<b>3.3 A previsão constitucional de criação, alteração ou supressão de unidades de conservação .....</b>	<b>62</b>
<b>4 A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL SOBRE ALTERAÇÃO E SUPRESSÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO .....</b>	<b>73</b>
<b>4.1 Critérios de análise das decisões .....</b>	<b>73</b>
<b>4.2 Critérios de pesquisa e seleção das decisões a serem analisadas.....</b>	<b>76</b>
<b>4.3 Análise dos acórdãos selecionados .....</b>	<b>78</b>
<i>4.3.1 Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.540 .....</i>	<i>78</i>
<i>4.3.2 Mandado de Segurança nº 26.064 .....</i>	<i>83</i>
<i>4.3.3 Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.012 .....</i>	<i>84</i>
<i>4.3.4 Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 42.....</i>	<i>87</i>
<i>4.3.5 Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.717 .....</i>	<i>92</i>
<i>4.3.6 Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.646 .....</i>	<i>100</i>
<i>4.3.7 Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.676 .....</i>	<i>101</i>
<b>4.4 Principais considerações .....</b>	<b>104</b>
<b>5 LIMITES À DISCRICIONARIEDADE LEGISLATIVA NA ALTERAÇÃO OU SUPRESSÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO .....</b>	<b>110</b>
<b>5.1 A cláusula “vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção” constante no art. 225, § 1º, III, da</b>	

<b>Constituição Federal como limite expresso à atuação do legislador na supressão e alteração de unidades de conservação .....</b>	<b>111</b>
<b>5.2 Limites materiais e procedimentais implícitos à discricionariedade legislativa na alteração ou supressão das unidades de conservação .....</b>	<b>120</b>
<i>5.2.1 Os princípios da proibição de retrocesso ambiental, princípio da proibição da proteção insuficiente e da preservação do núcleo essencial.....</i>	<i>120</i>
<i>5.2.2 Os princípios da prevenção e da precaução .....</i>	<i>125</i>
<b>5.3 Deveres procedimentais implícitos na alteração ou supressão de unidades de conservação .....</b>	<b>128</b>
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>136</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>140</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A sociedade contemporânea vivencia uma grave crise ecológica, cujos efeitos cumulativos desencadeiam a perda de ecossistemas inteiros e ocasionam impactos sociais de grande magnitude. Esse processo ganhou força após a Segunda Guerra Mundial, período conhecido como “grande aceleração”, caracterizado pelo uso intensivo de combustíveis fósseis, pela exploração crescente de recursos naturais e pelo aumento populacional exponencial.

Afirma-se que os graves impactos provocados no sistema terrestre por uma única espécie — a humana — determinaram o fim do Holoceno e o início de uma nova era geológica, o Antropoceno (Sarlet; Fensterseifer, 2021, RB-1.2), marcada por eventos climáticos extremos e pela perda massiva de biodiversidade, em um ciclo que se retroalimenta e se aproxima, cada vez mais, do chamado ponto de não retorno (*tipping point*)<sup>1</sup>. Nesse cenário, é importante a adoção de mecanismos eficazes de proteção ambiental antes que se ultrapassem os limites de reversibilidade.

A Constituição Federal, no art. 225, assegura o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Em consonância com essa diretriz, o § 1º, inciso III, do mesmo artigo obriga o Poder Público a delimitar, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e respectivos componentes sujeitos a proteção especial, permitindo-se sua alteração ou sua supressão apenas por meio de lei e vedando qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justificam a proteção.

Observa-se, contudo, que grande parte das unidades de conservação enfrenta obstáculos à sua efetiva implementação, sobretudo pela falta de regularização

---

<sup>1</sup> O conceito de *tipping point*, ou ponto de inflexão, é utilizado para designar limiares críticos além dos quais ocorrem mudanças abruptas, potencialmente irreversíveis, nos componentes do sistema climático ou ecológico. Segundo relatório coordenado pelo Global Systems Institute da Universidade de Exeter, diversos pontos de inflexão do sistema terrestre, como o colapso de geleiras, o declínio da floresta amazônica e a alteração das correntes oceânicas, estão se tornando cada vez mais prováveis e apresentam riscos sistêmicos de magnitude sem precedentes, podendo desencadear efeitos em cadeia de impactos socioeconômicos e ecológicos. Um exemplo citado no estudo é o possível colapso da Floresta Amazônica, que comprometeria gravemente a biodiversidade regional e global, afetaria milhões de pessoas com estresse térmico extremo e geraria perdas econômicas estimadas em até 3,5 trilhões de dólares. A publicação científica destaca a necessidade urgente de ações coordenadas para evitar o transbordamento desses limites e, ao mesmo tempo, fomentar pontos de inflexão positivos que conduzam à sustentabilidade socioambiental global (Lenton et al., 2023).

fundiária e pela insuficiência de investimentos adequados. Desse cenário emergem conflitos socioambientais e o aumento dos índices de desmatamento no interior dessas áreas, comprometendo significativamente o alcance dos objetivos que motivaram a instituição do regime de proteção especial.

Não raras vezes, essas dificuldades são instrumentalizadas como justificativa para propostas legislativas voltadas à diminuição ou até mesmo à extinção de unidades de conservação. Trata-se de um fenômeno recorrente não apenas no Brasil, mas também em escala global, identificado internacionalmente pela sigla PADDD (*Protected Area Downgrading, Downsizing and Degazettement*), correspondente à recategorização, redução ou extinção de áreas protegidas (Bernard; Penna; Araújo, 2014, p. 940; WWF-Brasil, 2019, p. 9). Embora a Constituição Federal contemple tal possibilidade, condicionando-a à reserva de lei específica, seu exercício de forma irrestrita pode resultar em afronta ao próprio texto constitucional.

Com base em revisão bibliográfica e na análise da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), utilizando o método dedutivo, esta pesquisa objetiva delimitar os contornos constitucionais da discricionariedade legislativa sobre o tema e, em especial, verificar se o legislador, ao alterar ou suprimir unidades de conservação, encontra-se vinculado à restrição constante da parte final do art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal, segundo a qual é vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justificaram a proteção especial do território. Além disso, pretende-se apurar se dessa eventual vinculação derivam deveres procedimentais implícitos, como a obrigatoriedade de fundamentar a decisão legislativa em estudos técnicos ou científicos que comprovem a inexistência de comprometimento dos atributos ambientais protegidos.

A dissertação está estruturada em quatro capítulos. O primeiro apresenta a evolução da noção de áreas naturais protegidas, abordando a definição dos chamados espaços territoriais especialmente protegidos — nomenclatura adotada no art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal —, assim como analisa a criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), instituído pela Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000.

O segundo capítulo examina os principais desafios à efetivação dessas áreas, com ênfase nos chamados “parques de papel”, fenômeno que fomenta iniciativas legislativas direcionadas à sua modificação ou supressão. Em seguida, discute-se os

instrumentos e os requisitos para criação, alteração e supressão de unidades de conservação, de acordo com o art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal.

O terceiro capítulo dedica-se à análise da jurisprudência do STF sobre o tema, apoiando-se em decisões selecionadas segundo critérios metodológicos previamente definidos. Por fim, o quarto capítulo investiga os limites constitucionais à discricionariedade legislativa pertinente, com destaque para a cláusula final do art. 225, § 1º, III, da Constituição, os princípios ambientais aplicáveis e os deveres materiais e procedimentais implícitos que devem orientar o processo legislativo de alteração ou supressão de unidades de conservação.

## 2 ÁREAS NATURAIS PROTEGIDAS: CONCEITOS E ESTRUTURAS NORMATIVAS

Desde as reservas sagradas criadas na Antiguidade até a institucionalização dos parques nacionais a partir de Yellowstone, em 1872, a noção de áreas protegidas percorreu trajetória caracterizada por motivações religiosas, culturais, políticas e, mais recentemente, científicas. Iniciada com bosques e montanhas venerados por povos tradicionais em diversos continentes, a prática evoluiu para territórios de caça da realeza europeia, recebeu impulso com as transformações ecológicas da Revolução Industrial e consolidou-se nas primeiras unidades legalmente destinadas à recreação pública e à preservação de ecossistemas (Benjamin, 2001; Coelho, 2018).

Neste capítulo, será apresentado um panorama histórico e aspectos conceituais das áreas naturais protegidas.

### 2.1 Evolução da noção de áreas protegidas

A criação de áreas destinadas à preservação de atributos naturais é uma prática amplamente difundida desde a Antiguidade e está presente em todos os continentes<sup>2</sup>. Nos primórdios, porém, a escolha desses espaços tinha contornos distintos da concepção contemporânea de preservação de ecossistemas e biodiversidade, vinculando-se a razões religiosas e culturais, como os bosques sagrados e os parques de caça da aristocracia e realeza (Benjamin, 2001, p. 33; Milaré, 2018, p. 418).

Nurit Bensusan (2006, p. 12) assinala que, originalmente, a reserva de tais espaços objetivava a preservação de lugares sagrados e a manutenção de recursos

---

<sup>2</sup> Breno Herrera Coelho (2018, p. 108), a partir de uma análise etimológica da palavra “floresta” na língua inglesa (*forest*), afirma que “as áreas naturais afastadas (i.e., florestas) eram concebidas no léxico medieval não diretamente em razão de suas propriedades biológicas ou ecológicas, mas sim como áreas externas à sociedade (foris, áreas ‘de fora’) e submetidas a um regime oficial de proteção (áreas do rei, *royal forests*).” Em sentido similar, abordando a origem da palavra “parc”, Lisa Davenport e Madhu Rao (2002, p. 53-54) assinalam que: “Os gregos foram os primeiros a democratizar espaços: suas cidades maiores, incluindo Atenas, ofereciam aos cidadãos uma praça para reuniões públicas, relaxamento e esparcimento. Então, começaram os equivalentes antigos dos modernos parques urbanos. Embora a urbanização por todo o Império Romano levasse a experiências semelhantes, a Europa medieval, assim como a Ásia Menor, mantinha estes espaços abertos para uso exclusivo da classe dominante. Caçar tornou-se o uso principal nessas áreas; de fato, a palavra parque originou-se desse uso. Originalmente, a palavra ‘parc’, em francês e inglês arcaicos, designava ‘uma área cercada de solo, ocupada por animais de caça, protegidos por ordem ou concessão do rei’. Os invasores eram punidos severamente, especialmente caçadores ilegais, que eram frequentemente condenados à morte.”

naturais como água e madeira. Além disso, ela observa que há registros históricos assírios de 700 a.C. sobre reservas reais de caça.

Seguindo perspectiva análoga, Lisa Davenport e Madhu Rao (2002, p. 53) destacam que as áreas protegidas têm raízes antigas em diversas culturas. Apontam que, na Índia, por volta do século IV a.C., as florestas sagradas já estavam sujeitas a restrições de uso, enquanto no Oriente Próximo os nobres assírios intensificaram a caça, criando reservas com técnicas aprimoradas de captura. Tais práticas teriam sido reproduzidas, de forma similar, no Império Persa entre 550 e 350 a.C. Em outras regiões, como na China, a proteção de áreas úmidas já era regulamentada no século VI d.C. Na cidade-Estado de Veneza, foram criadas reservas para javalis e veados em 726. Na Bretanha, foram adotadas leis florestais no início do século XI.

Conforme Coelho (2018, p. 106), o léxico relacionado às áreas protegidas ainda revela a antiga associação entre conservação ambiental e espiritualidade. Essa ligação manifesta-se, por exemplo, na denominação de certas áreas como “santuários”. O autor menciona, a esse respeito, o debate realizado na Comissão Baleeira Internacional sobre a criação de um santuário para proteção de baleias no Atlântico Sul, à semelhança dos já instituídos nos oceanos Austral e Índico.

Antunes (2023, p. 326) registra que a área de preservação mais antiga de que se tem notícia é a Grande Montanha Burkhan Khaldun, criada em 1206, na Mongólia<sup>3</sup>. Já no hemisfério ocidental, seria a Reserva Florestal Main Ridge, em Trinidad-Tobago, criada em 1776 com o propósito de atrair chuvas e manter a fertilidade do solo<sup>4</sup>.

A partir da segunda metade do século XIX, tais concepções iniciais paulatinamente deram lugar à visão moderna de necessidade de preservar a fauna, os ecossistemas e monumentos naturais de grande beleza. Nesse período, o

---

<sup>3</sup> Burkhan Khaldun é associada à adoração de montanhas sagradas e seria o local de sepultamento de Genghis Khan, fundador do Império Mongol. No ano de 2015 a área foi inscrita na Lista do Patrimônio Mundial, elaborada pelo Comitê do Patrimônio Mundial da UNESCO (UNESCO, 2015).

<sup>4</sup> Em 17/08/2011 a Comissão Nacional de Trinidad e Tobago indicou a Reserva Florestal de Tobago Main Ridge para inclusão a Lista do Patrimônio Mundial da UNESCO, constando na justificação de seu valor universal excepcional que: “A Reserva Florestal Tobago Main Ridge está registrada como a mais antiga reserva florestal legalmente protegida voltada especificamente para um propósito de conservação. Foi estabelecida em 13 de abril de 1776 por uma portaria que afirma em parte que a reserva é ‘com o propósito de atrair chuvas frequentes das quais a fertilidade das terras nesses climas depende inteiramente’. A aprovação da portaria é atribuída a Soame Jenyns, um membro do parlamento britânico cujas principais responsabilidades eram comércio e plantação. Ele foi influenciado pelas ideias do cientista inglês Stephen Hales, que foi capaz de mostrar a correlação entre árvores e chuva” (Trinidad and Tobago National Commission for UNESCO, 2011).

nascente movimento conservacionista concentrava esforços na preservação de locais de natureza exuberante.

Seguindo essa perspectiva, em 1872 foi criado nos Estados Unidos o *Yellowstone National Park*, primeiro parque nacional do mundo com estatuto legal de proteção definido, que permitia o acesso para fins recreativos (Moreira; Gomes; Salvio, 2023, p. 2). Tais atributos o qualificam como o precursor<sup>5</sup> do modelo atual de áreas de preservação (Benjamin, 2001, p. 33).

O ideal conservacionista, centrado na preservação de locais de beleza cênica sem presença humana, exerceu papel decisivo na criação das primeiras áreas protegidas modernas. Contudo, esse modelo recebe críticas importantes, pois funda-se em visão utilitarista que desconsidera o valor intrínseco da natureza. Destaca-se, ainda, o viés excludente: a proteção de paisagens “virgens” ignora a presença histórica de populações locais e suas interações sustentáveis com o ambiente, gerando conflitos.

No caso específico do Parque Nacional de Yellowstone, Bensusan (2006, p. 13-14) observa que o objetivo de constituir um “mundo selvagem inabitado” concretizou-se mediante a remoção de povos indígenas, criando tensões que persistem até hoje. Milaré (2018, p. 418) recorda que, com a Revolução Industrial, surgiram os primeiros esforços para salvaguardar áreas naturais destinadas às necessidades da população em geral — fenômeno relacionado ao crescimento do operariado fabril, que passou a demandar espaços de recreação ao ar livre. Nesse período inicial, sem preocupação genuína com o valor intrínseco dos ecossistemas e da biodiversidade, prevaleceu um ideal de conservação de caráter elitista ou utilitarista<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Conforme Diegues (2008, p. 101), “as bases teóricas e legais para se conservar grandes áreas naturais foram definidas na segunda metade do século XIX quando da designação de milhares de hectares da região nordeste de Wyoming como Parque Nacional de Yellowstone, em 1872.

<sup>6</sup> Davenport e Rao (2002, p. 54, grifo nosso) destacam que: “Alguns acreditam que o surgimento de um ‘movimento pró-parques nacionais’ foi uma resposta à revolução industrial, que colocou a humanidade num curso que alterou as paisagens naturais em taxas prodigiosas. A transformação rápida e sem precedentes das terras provocou um apelo pela preservação daquilo que estava sendo perdido muito rapidamente. **Não é surpreendente que o primeiro desses apelos tenha sido emanado de nações que estavam se submentendo à industrialização acelerada, onde os efeitos começavam a se fazer visíveis em menos de uma geração.**” Já Antonio Carlos Diegues (2008, p. 15 e 28-30 e 101) explica que o movimento de criação de áreas naturais nos Estados Unidos a partir do século XIX foi influenciado por diferentes correntes de pensamento, como o preservacionismo e o conservacionismo. Cita que Henry Thoreau defendia a preservação das florestas, criticando sua exploração comercial, enquanto George Perkins Marsh, em *Man and Nature* (1864), alertava para os riscos da degradação ambiental à sobrevivência humana, com justificativas econômicas e poéticas para preservação das áreas naturais. Acrescenta que George Catlin, por sua

Em perspectiva análoga, Bruno Herrera da Silva Coelho (2018, p. 107) acrescenta que a expansão territorial norte-americana para o oeste resultou em rápidas modificações nas paisagens naturais, impulsionadas por políticas públicas que facilitavam a aquisição de terras, como o *Land Act* de 1820<sup>7</sup>. Isso ocasionou transformações ecológicas que deram origem às primeiras iniciativas, tanto acadêmicas quanto da opinião pública, para proteção de áreas naturais a fim de mitigar os impactos da urbanização e da expansão agropecuária, mas com escopo principal de garantir espaços de lazer e recreação para as populações urbanas.

O modelo de áreas protegidas implementado com o Parque Yellowstone nos Estados Unidos em 1872 foi reproduzido em vários países ao longo do século XIX. Em 1879, foi criado o Royal National Park na Austrália. Em 1885, ocorreu a implementação do Banff National Park no Canadá, seguido pelo Egmont National Park, na Nova Zelândia, em 1894, e pelo Kruger National Park, na África do Sul, em 1898 (Spinola, 2013, p. 74; Benjamin, 2001, p. 33).

No início do século XX, Argentina e México destacaram-se como pioneiros na criação de áreas protegidas na América Latina. Na Argentina, foi implementado o Parque Nacional Nahuel Huapi em 1903, enquanto no México foram estabelecidos, em 1917, os parques Desierto de los Leones, El Chico e El Contador (Medeiros; Irving; Garay, 2004, p. 85; Coelho, 2018, p. 107-108).

André Rebouças, inspirado pelo exemplo de Yellowstone, foi um dos primeiros a sugerir a implementação de parques nacionais no Brasil, reconhecendo o grande potencial turístico do país. Ele propôs a conversão da Ilha do Bananal, localizada no

---

vez, propôs a criação de parques que protegessem tanto a fauna quanto os indígenas, promovendo a coexistência entre humanos e natureza. Pondera que, no entanto, o conceito associado a áreas “virgens” (*wilderness*) prevaleceu, erigido a partir do que o autor classifica como “neomito” ou “mito moderno” de priorizar a preservação de “paraísos selvagens”, regiões intocadas e desabitadas onde o homem urbano pudesse apreciar a natureza. Ou seja, o foco seria “proteger áreas naturais de grande beleza cênica para o usufruto de visitantes (de fora da área)”, o que classifica como uma visão excludente e potencializadora de conflitos sociais, contrastando com as visões que admitiam uma interação mais harmoniosa entre o homem e o meio ambiente (Diegues, 2008, p. 15 e 28-30 e 101).

<sup>7</sup> A “Land Act de 1820” foi um ato normativo aprovado pelo Congresso dos Estados Unidos em 24 de abril de 1820, com o objetivo de facilitar, por meio de um sistema de crédito, a compra de terras públicas no oeste daquele país, localizadas em áreas ainda não colonizadas como Ohio e os territórios do noroeste e do Missouri. A medida se deu em resposta às dificuldades financeiras enfrentadas por agricultores após uma grave crise econômica que ficou conhecida como “Pânico de 1819”. Embora a *Land Act* tenha beneficiado muitos colonos ao tornar as terras mais acessíveis e permitisse a expansão agrícola no oeste, ela também teve um impacto significativo e negativo sobre as populações nativas americanas, forçando os nativos a abandonarem suas terras tradicionais e intensificando os conflitos entre colonos e povos indígenas (University of Chicago Library, 2016, p. 3-4).

Rio Araguaia, e de uma vasta área que se estendia das quedas de Guaíra (Sete Quedas) até as Cataratas do Iguaçu, no Rio Paraná, em áreas protegidas nos moldes do paradigma norte-americano (Rylands; Brandon, 2005, p. 613).

Embora o modelo de criação de parques nacionais tenha se espalhado globalmente a partir do final do século XIX, Diegues observa que não havia uma definição universalmente aceita sobre os seus objetivos. Em razão disso, em 1933, foi convocada a Convenção para a Preservação da Flora e Fauna, em Londres, na qual foram definidas três características dos parques nacionais: o controle pelo poder público; a finalidade de preservação da fauna e flora, além de objetos de interesse estético, geológico e arqueológico, com proibição da caça em seu interior; e a garantia de visitação pública (Diegues, 2008, p. 101).

No ordenamento jurídico pátrio, o início do tratamento normativo em torno do tema se deu a partir do Decreto nº 4.421, de 28 de dezembro de 1921, por meio do qual foi criado o Serviço Florestal do Brasil, seção integrante do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio. O órgão tinha o propósito de conservar, reconstituir e garantir o aproveitamento das florestas brasileiras, com objetivos como a preservação da saúde pública, a pureza dos mananciais e o controle do fluxo das águas para irrigação e transporte, além de evitar os efeitos nocivos de fenômenos naturais, como a erosão e os ventos. De acordo com o art. 3º, cabia ao Serviço Florestal identificar as regiões para o estabelecimento de reservas florestais e propor a criação de Parques Nacionais, relacionando-os a “florestas típicas das diversas regiões do país, que conservem, quanto possível, todos os característicos da fauna e flora indígena” (Brasil, 1921)<sup>8</sup>.

Na década seguinte, o Código Florestal de 1934 conferiu aos parques nacionais, estaduais e municipais um *status* especial de proteção, classificando-os como monumentos públicos naturais que preservavam a composição florística primitiva de áreas consideradas merecedoras de preservação por suas características específicas (art. 9º). Também determinava que esses parques deveriam ser conservados sem

---

<sup>8</sup> O artigo 3º, VII do Decreto nº 4.421, de 28 de dezembro de 1921, dispunha que: “Art. 3º Ao serviço Florestal incumbe: (...) VII. Estudar e propor ao Governo as melhores situações para o estabelecimento de parques nacionais, isto é, de florestas típicas das diversas regiões do país, que conservem, quanto possível, todos os característicos da fauna e flora indígena.” Já os artigos 37 e 38 dispunham que: “Art. 37. Oportunamente serão creados parques nacionais em locais caracterizados por accidentes topographicos notaveis, grandiosos e bellos e enerrando florestas virgens típicas, que serão perpetuamente conservadas. Art. 38. O estabelecimento dos parques será feito em pontos de facil acesso, relativo, e mediante disposições previamente estabelecidas pelo Congresso Nacional” (Brasil, 1921).

interferências, proibindo qualquer atividade prejudicial à flora e fauna em seus limites, sob pena de detenção e multa (artigo 86). Além disso, dispunha que os acessos aos parques deveriam ser planejados de maneira a preservar a paisagem natural e, ainda, que o Ministério da Agricultura tinha a responsabilidade de classificar e localizar os parques nacionais, bem como organizar florestas-modelo e proteger áreas remanescentes, coordenando esforços com as autoridades locais, que poderiam agir de maneira suplementar ou subsidiária nessas iniciativas, conforme o artigo 10 (Brasil, 1934).

Inspirado no modelo norte-americano, o Brasil criou o Parque Nacional de Itatiaia por meio do Decreto Federal nº 1.713, de 1937<sup>9</sup>. Logo depois, em 1939, foram criados o Parque Nacional do Iguaçu e o Parque Nacional da Serra dos Órgãos (Moreira; Gomes; Salvio, 2023, p. 2-3).

Em 1965, o Código Florestal passou a prever, em seu art. 5º, que o Poder Público deveria criar Parques Nacionais, Estaduais e Municipais, bem como Reservas Biológicas, com o objetivo de proteger os atributos excepcionais da natureza. Além disso, aludia-se o propósito de conciliar a proteção integral da flora, fauna e belezas naturais com seu uso para fins educacionais, recreativos e científicos<sup>10</sup>.

Como anota Rodrigues (2005, p. 24), a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, originou as Estações Ecológicas e as Áreas de Proteção Ambiental.<sup>11</sup> Já a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente (LPNMA), previu a criação de reservas e estações ecológicas, bem como áreas de

---

<sup>9</sup> O Parque Nacional de Itatiaia é amplamente reconhecido como precursor mais remoto do atual modelo de unidade de conservação em território nacional. Não obstante, José Afonso da Silva observa que: “A preocupação legislativa com as Unidades de Conservação surgiu com a criação dos Jardins Botânicos no século passado, a começar pelo Jardim Botânico do Rio de Janeiro, criado pelo Alvará de 1.3.1811, seguidos mais tarde pelos Jardins Botânicos da Bahia (1825), Cuiabá (1825), Aracaju (1825), Ouro Preto (1825), Olinda (1825) e São Luiz (1830), de alguns Horto Florestais, criados a partir de 1910 (Gávea/RJ; Ubujara/CE; Ibura/SE; Lorena/SP). Fora isso, as demais formas de Unidades de Conservação só vieram a ser instituídas a partir da década de 30” (Silva, 2004, p. 232).

<sup>10</sup> Código Florestal de 1965 (Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965). Art. 5º: “O Poder Público criará: a) Parques Nacionais, Estaduais e Municipais e Reservas Biológicas, com a finalidade de resguardar atributos excepcionais da natureza, conciliando a proteção integral da flora, da fauna e das belezas naturais com a utilização para objetivos educacionais, recreativos e científicos” (Brasil, 1965).

<sup>11</sup> Conforme disposto no artigo 1º da Lei nº 6.902/1981: “Estações Ecológicas são áreas representativas de ecossistemas brasileiros, destinadas à realização de pesquisas básicas e aplicadas de Ecologia, à proteção do ambiente natural e ao desenvolvimento da educação conservacionista.” Em relação às Áreas de Proteção Ambiental, consta do artigo 8º que: “O Poder Executivo, quando houver relevante interesse público, poderá declarar determinadas áreas do Território Nacional como de interesse para a proteção ambiental, a fim de assegurar o bem-estar das populações humanas e conservar ou melhorar as condições ecológicas locais” (Brasil, 1981).

proteção ambiental e de relevante interesse ecológico, todas sob responsabilidade do poder público<sup>12</sup>. Posteriormente, o Decreto nº 89.336, de 31 de janeiro de 1984, dispôs sobre as áreas de relevante interesse ecológico, definindo-as como “áreas que possuam características naturais extraordinárias ou abriguem exemplares raros da biota regional, exigindo cuidados especiais de proteção por parte do Poder Público” (art. 2.º), e determinando que sua proteção visava a “manter os ecossistemas naturais de importância regional ou local e regular o uso admissível dessas áreas, de modo a compatibilizá-lo com os objetivos da conservação ambiental” (art. 3.º).

Embora os textos constitucionais que antecederam a Constituição de 1988 tenham mencionado a proteção das áreas naturais, o tratamento dado à matéria foi superficial<sup>13</sup>. A Constituição de 1934 conferiu à União e aos Estados a responsabilidade concorrente pela preservação das belezas naturais e monumentos de valor histórico, mas sem detalhar mecanismos efetivos<sup>14</sup>. A Constituição de 1937 ampliou essa tutela, assegurando proteção especial às paisagens e aos locais dotados de particular valor natural<sup>15</sup>, porém ainda sem regulamentação clara ou ações concretas de implementação. A Constituição de 1946 manteve essa abordagem, reiterando que o Poder Público deveria proteger os monumentos naturais e paisagens de beleza singular<sup>16</sup>. A Constituição de 1967, por sua vez, também reiterou a proteção às paisagens notáveis<sup>17</sup>, mas, como as anteriores, tratou a questão de forma pontual e sem a criação de um sistema consolidado de preservação ambiental. A partir do

---

<sup>12</sup> A Lei nº 6.938/1981 dispunha o seguinte em seu art. 9º, VI: “Art 9º - São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente: (...) VI - a criação de reservas e estações ecológicas, áreas de proteção ambiental e as de relevante interesse ecológico, pelo Poder Público Federal, Estadual e Municipal;”. Posteriormente, tal redação foi alterada pela Lei nº 7.804/1989, em razão do tratamento constitucional conferido à matéria a partir da Constituição de 1988, conforme será abordado no item nº 2 do presente capítulo.

<sup>13</sup> De acordo com José Adércio Leite Sampaio (2016, p. 84): “As primeiras manifestações constitucionais sobre a questão ambiental tinham um caráter mais programático tanto na forma de um dever genérico de proteção de aspectos particulares do meio ambiente como o patrimônio histórico e cultural ou do patrimônio e recursos naturais como, de modo mais abrangente, da própria natureza.”

<sup>14</sup> Constituição de 1934, Art. 10, III — “Compete concorrentemente à União e aos Estados: (...) III — proteger as belezas naturais e os monumentos de valor histórico ou artístico, podendo impedir a evasão de obras de arte” (Brasil, 1934).

<sup>15</sup> Constituição de 1937, Art. 134 — “Os monumentos históricos, artísticos e naturais, assim como as paisagens ou os locais particularmente dotados pela natureza, gozam da proteção e dos cuidados especiais da Nação, dos Estados e dos Municípios” (Brasil, 1937).

<sup>16</sup> Constituição de 1946, Art. 175 — “As obras, monumentos históricos, artísticos e arqueológicos, bem como os monumentos naturais, as paisagens e os locais dotados de particular beleza ficam sob a proteção do Poder Público” (Brasil, 1946).

<sup>17</sup> Constituição de 1967, Art. 172, Parágrafo Único — “Ficam sob a proteção especial do Poder Público as paisagens notáveis e os monumentos arqueológicos e pré-históricos” (Brasil, 1967).

crescente debate ambiental global nas décadas seguintes, houve um avanço significativo, culminando com a Constituição de 1988, que trouxe um marco normativo consolidado para a preservação ambiental.

Verifica-se, portanto, que a implementação do modelo de áreas protegidas no Brasil antecedeu o desenvolvimento do Direito Ambiental como uma disciplina autônoma, com seus próprios princípios, objetivos e instrumentos. De acordo com Benjamin, considerando essa evolução histórica por vezes desorganizada e influenciada por pressões locais ou pela facilidade de criação em áreas remotas, as áreas protegidas no país foram estabelecidas de maneira pontual e sem um sistema claro, o que resultou em confusões frequentes entre regimes, sobreposição de unidades e, mais gravemente, ineficiência no alcance de seus objetivos (Benjamin, 2001, p. 34-35).

## 2.2 Os espaços territoriais especialmente protegidos

A proteção ambiental passou por uma crescente valorização global a partir da segunda metade do século XX. Em 1962, foi publicado o livro *Primavera Silenciosa*, de Rachel Carson, que alertou o mundo sobre os efeitos nocivos dos pesticidas, especialmente o dicloro difenil tricloroetano (DDT), cujo uso indiscriminado estava contaminando os ecossistemas, envenenando a vida selvagem e colocando em risco a saúde humana<sup>18</sup>.

Essa obra seminal impulsionou o movimento ambientalista mundial e teve influência sobre a Declaração de Estocolmo, de 1972. A Declaração, resultado da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, foi um ponto de

---

<sup>18</sup> Rachel Carson, em *Primavera Silenciosa (Silent Spring)*, apresenta a descrição de uma cidade fictícia "no coração da América", onde havia harmonia entre os seres vivos e o ambiente. Ela narra como essa harmonia teria sido destruída por uma "doença estranha", que levou a um "estranho silêncio", sem o canto dos pássaros e outros sons da natureza, revelando sua origem de forma impactante: "Nenhuma obra de feitiçaria, nenhuma ação do inimigo, havia silenciado o renascer de uma nova vida naquele mundo golpeado pela morte. Fôra o povo, ele próprio, que fizera aquilo" (Carson, 1962, p. 13). A partir desta instigante metáfora, a autora alerta que aquele cenário poderia representar a realidade de inúmeras comunidades ao redor do mundo. Nesse sentido, dentre outras constatações empíricas, refere que: "Na medida em que o Homem avança, no seu anunciado objetivo de conquistar a Natureza, ele vem escrevendo uma sequência deprimente de destruições; as destruições não são dirigidas apenas contra a Terra que ele habita, mas também contra a vida que compartilha o Globo com ele", bem como que "Por áreas cada vez mais amplas dos Estados Unidos, a primavera agora surge sem ser anunciada pelo regresso dos pássaros; e as madrugadas se apresentam estranhamente silenciosas, nas regiões em que outrora se enchiam da beleza do canto das aves" (Carson, 1962, p. 95 e 113).

inflexão, reconhecendo a proteção ambiental como uma questão fundamental para o bem-estar humano e o desenvolvimento econômico global (Antunes, 2020, p. 266-268). Conforme Silva, ela “abriu caminho para que as Constituições supervenientes reconhecessem o meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito fundamental entre os direitos sociais do Homem” (Silva, 2004, p. 69-70).

Na mesma linha, o Relatório Brundtland — *Nosso Futuro Comum* (*Our Common Future*) —, documento oficial da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, então presidida por Gro Harlem Brundtland, ex-Primeira Ministra da Noruega, e submetido à Assembleia Geral das Nações Unidas em 1987, expôs a crise ambiental e o fracasso dos modelos tradicionais de desenvolvimento, ressaltando os vínculos entre pobreza, degradação ambiental e desigualdade. O relatório defendeu uma nova lógica de crescimento, baseada na justiça social, na eficiência ecológica e na integração entre decisões econômicas e ambientais em todas as esferas de governo. Nesse contexto, introduziu o conceito de desenvolvimento sustentável como aquele que “atende às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das futuras gerações de atenderem às suas próprias necessidades” (World Commission on Environment and Development, 1987, p. 54). Em resposta a essa mobilização internacional, diversos países passaram a reformar suas legislações e constituições, com vistas a incorporar a proteção ambiental de forma mais eficaz e integrada, movimento que, no caso brasileiro, resultou em um ganho de significado jusfundamental da proteção ambiental (Sampaio, 2016, p. 84; Leite; Belchior, 2010, p. 295).

Esse movimento se refletiu, inicialmente, na Lei da Política Nacional de Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981), um dos marcos mais relevantes do Direito Ambiental brasileiro<sup>19</sup>. Posteriormente, a Constituição de 1988 trouxe um regime jurídico mais protetivo em relação ao meio ambiente, parte de uma tendência mais ampla de globalização do constitucionalismo ambiental, estabelecendo-se uma conexão entre direito nacional e as obrigações internacionais de proteção ambiental (Dantas, 2023, p. 3).

---

<sup>19</sup> De acordo com Fensterseifer, Sarlet e Machado (2015, p. 175): “Após seus mais de 30 anos de vigência, o diploma cumpre até hoje o papel de Código Ambiental Brasileiro. A Lei nº 6.938/81 alinhou-se com inovações legislativas antecedentes verificadas em outros países e no cenário internacional, como ocorreu, neste último caso, por meio da Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano (1972).”

Nesse novo arcabouço normativo, a instituição de áreas destinadas à preservação de atributos naturais passou a ter previsão constitucional expressa a partir da Constituição de 1988<sup>20</sup> O artigo 225, § 1º, III, atribui ao Poder Público o dever de criar, em todas as unidades da federação, os denominados “espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos”.

De acordo com Morato Leite (2015, p. 330), a previsão constitucional não apenas consolidou mecanismos de proteção já existentes antes de 1988, como também reforçou a noção de função ambiental da propriedade. O autor sustenta que a Constituição de 1988 delineou essa função ao estabelecer que determinados espaços naturais e sua vegetação são insuscetíveis de apropriação e de exploração econômica, devendo permanecer preservados em prol do equilíbrio ecológico; assim, a função ambiental constitui limitação constitucional ao direito de propriedade. Ademais, o regime jurídico inaugurado pelo art. 225 posiciona a proteção desses espaços como instrumento para a efetivação do direito fundamental ao meio ambiente, atribuindo-se ao Estado a responsabilidade por garanti-la.

A partir da previsão expressa na Constituição de 1988, o dever de criação desses espaços pelo Poder Público em nível federal, estadual e municipal passou a ser previsto como um dos instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente<sup>21</sup>. Trata-se, portanto, de um dos principais mecanismos para a concretização do dever de proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações (Rodrigues, 2005, p. 25).

Leal (2022, p. 139) observa que esse dever relaciona-se a outros deveres constitucionais de proteção, entre os quais se destacam: preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e assegurar o manejo ecológico das espécies e ecossistemas (art. 225, § 1º, I); preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético nacional e fiscalizar as entidades que atuam na pesquisa e na manipulação de material genético (art. 225, § 1º, II); e proteger a fauna e a flora (art. 225, § 1º, VII). A Constituição do Estado de Mato Grosso, por sua vez, estabelece de forma expressa

---

<sup>20</sup> Conforme Varella e Leuzinger (2008, p. 400): “A prática de preservação de espécies carismáticas e locais belos, que fundamentou a criação de espaços ambientais, no Brasil, ao menos até o fim da década de 1970, foi substituída, a partir da utilização de critérios científicos, pela idéia de proteção de *habitat* e de paisagens.”

<sup>21</sup> Artigo 9º, VI, da Lei nº 6.938/1981, com redação dada pela Lei nº 7.804/1989: “Art. 9º - São Instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente: (...) VI - a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas” (Brasil, 1981).

o vínculo entre os deveres de criação de unidades de conservação e de restauração dos processos ecológicos essenciais, ao impor ao Estado e aos Municípios, em seu art. 263, § 1º, X, a obrigação de “criar, implantar e administrar unidades de conservação estaduais e municipais representativas dos ecossistemas existentes no Estado, restaurando seus processos ecológicos essenciais [...]”.

Abordando a finalidade precípua do comando inserido no art. 225, § 1º, III, da CF, José Afonso da Silva (2004, p. 228) aduz que “a norma constitucional quer é que sejam delimitadas, em cada Estado e no Distrito Federal, Áreas de Relevância Ecológica”. Acrescenta, sob essa perspectiva, que os espaços territoriais e seus componentes, do ponto de vista ecológico, correspondem aos ecossistemas. Logo, a razão pela qual são merecedores de proteção é por representarem ecossistemas relevantes e, quando o Poder Público os define dessa maneira, eles passam a estar submetidos a um regime jurídico especial, tanto em relação às alterações quanto à fruição. Por conseguinte, a Constituição estabelece que tais áreas só podem ser modificadas ou suprimidas por meio de lei, e não podem ser exploradas de forma a prejudicar os atributos que justificam sua proteção. Daí se segue que, sejam de propriedade privada ou pública, esses espaços estão sujeitos a um regime jurídico de interesse público devido à importância de seus atributos naturais, exigindo uma proteção diferenciada.

Paulo Afonso Leme Machado (2006, p. 13) destaca que a proteção constitucional dos espaços territoriais protegidos se inicia com a sua definição e localização pelo Poder Público, com ênfase na ideia de que o dever de definir, imposto constitucionalmente, implica o reconhecimento formal de sua existência e a necessidade de localizá-los para garantir sua proteção. Por conseguinte, essa proteção não dependeria da implantação de barreiras físicas, como cercas ou outras estruturas de segurança, uma vez que a delimitação jurídica dos espaços é suficiente para garantir a proteção desses ecossistemas, conforme o preceito constitucional.

De forma semelhante, Leal (2022, p. 139-140) sustenta que o ponto de partida para definir espaços sujeitos a proteção especial é a necessidade de preservar a diversidade biológica presente em determinada área. Por representarem recortes geográficos cujas características ambientais exigem regime jurídico diferenciado, o dever estatal de instituí-los envolve, inicialmente, sua identificação e delimitação, marco inaugural da tutela constitucional. Nesse contexto, a expressão espaços territoriais especialmente protegidos designa áreas submetidas a gestão especial

destinada a resguardar os atributos ambientais que motivaram seu reconhecimento e individualização. Tais espaços, portanto, desempenham papel relevante na execução de políticas de proteção ambiental, inclusive na tutela florestal.

Abi-Eçab; Gaio (2019, p. 734) assinalam a inexistência de consenso doutrinário quanto ao conceito e às modalidades de espaços territoriais especialmente protegidos, lacuna agravada pela imprecisão terminológica das normas infraconstitucionais que disciplinam as diversas categorias de áreas protegidas no Brasil. De modo análogo, Mercadante (2001, p. 562) observa que a Constituição de 1988 inovou ao adotar a expressão “espaço territorial especialmente protegido” em substituição a “área natural protegida”, termo largamente utilizado no cenário internacional, bem como a “unidade de conservação”, então mais corrente no direito brasileiro.

Segundo José Afonso da Silva (2004, p. 230), esses espaços se referem a áreas geográficas, públicas ou privadas, dotadas de atributos ambientais relevantes que ensejam sua submissão, por força de lei, a um regime jurídico de interesse público que impõe uma relativa imutabilidade e utilização sustentável, com o escopo de assegurar a preservação da integridade dos ecossistemas, a continuidade dos processos evolutivos das espécies e a conservação dos recursos naturais. Em sentido semelhante, Varella e Leuzinger (2008, p. 400) definem os espaços territoriais especialmente protegidos como “qualquer área, criada pelo Poder Público, sobre a qual incida proteção jurídica específica, integral ou parcial, de seus atributos naturais, seja ela pública, seja privada”.

As autoras acrescentam, nessa diretriz, que o constituinte originário teria empregado um termo mais amplo para ampliar o espectro protetivo da norma, assegurando a inclusão de diversas áreas de interesse ambiental, independentemente da nomenclatura adotada (Varella; Leuzinger, 2008, p. 400). Sob perspectiva similar, Pedro Abi-Eçab e Alexandre Gaio (2019, p. 734) sustentam que o constituinte adotou, propositadamente, um “conceito jurídico indeterminado” ao utilizar a expressão “espaços territoriais especialmente protegidos”, com o objetivo de evitar uma delimitação rígida, permitindo que áreas com diferentes características ecológicas fossem incluídas nesse regime de proteção, conforme suas necessidades e relevância ambientais.

A abrangência do conceito de espaços territoriais especialmente protegidos revela-se, portanto, multifacetada e extensa. Pedro Abi-Eçab e Alexandre Gaio (2019,

p. 735) destacam que essa categoria constitucional envolve todos os espaços sujeitos a um regime especial de proteção ambiental, independentemente de sua localização (terrestre, aquática ou aérea) e dominialidade (pública ou privada). Eles observam que o conceito não se limita às unidades de conservação, e sim inclui outras formas de proteção, como as áreas de preservação permanente (APPs), reservas legais (RL), biomas protegidos pela Constituição (como a Mata Atlântica e o Pantanal Mato-Grossense), além de terras indígenas (TIs), territórios quilombolas e áreas de mananciais.

No mesmo sentido, Juliana Santilli (2000, p. 79) reforça que o conceito constitucional de espaços territoriais especialmente protegidos não se restringe às unidades de conservação, mas abrange uma série de áreas de proteção, incluindo as APPs, RLs e biomas que gozam de proteção constitucional, como a Floresta Amazônica, a Zona Costeira e a Serra do Mar. Para Santilli, esses espaços constituem um gênero mais amplo, do qual as unidades de conservação são apenas uma espécie. Ela corrobora a visão de José Afonso da Silva<sup>22</sup>, ao destacar que, embora nem todo *espaço territorial especialmente protegido* seja uma unidade de conservação, as unidades de conservação também fazem parte dessa categoria de proteção ambiental mais ampla.

Compartilhando dessa concepção, Leal sustenta que tais espaços têm por objetivo a proteção de atributos ambientais em regiões especificadas geograficamente, sem que haja restrição ao ambiente natural, compreendendo também “as dimensões cultural e artificial do meio ambiente”. Partindo dessa premissa, ele elenca, com base em lista elaborada por Pereira e Scardua (2008, p. 90-91)<sup>23</sup>, o que seria um rol não

---

<sup>22</sup> Segundo José Afonso da Silva (2004, p. 230) “nem todo Espaço Territorial Especialmente Protegido se confunde com Unidades de Conservação, mas estas são também Espaços Especialmente Protegidos. Não é fácil, porém, diante da legislação em vigor, dizer quando é que um Espaço Territorial Especialmente Protegido deve ser considerado Unidade de Conservação. O máximo que se pode dizer é que um Espaço Territorial se converte numa Unidade de Conservação quando assim é declarado expressamente, para lhe atribuir um regime jurídico mais restritivo e mais determinado.”

<sup>23</sup> Segundo as autoras, “dentre os espaços legalmente constituídos, podem ser considerados espaços territoriais especialmente protegidos: 1) as unidades de conservação; 2) as áreas destinadas às comunidades tradicionais, quais sejam, as TIs e os territórios quilombolas; 3) as áreas tombadas; 4) os monumentos arqueológicos e pré-históricos; 5) as áreas especiais e locais de interesse turístico, destinados à prática do ecoturismo; 6) as reservas da biosfera; 7) os corredores ecológicos; 8) as zonas de amortecimento; 9) os espaços protegidos constitucionalmente como patrimônio nacional, a Floresta Amazônica, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, a Zona Costeira e o Pantanal mato-grossense; 10) as áreas de proteção especial, destinadas à gestão ambiental urbana; 11) os jardins botânicos; 12) os hortos florestais; 13) os jardins zoológicos; 14) as terras devolutas e arrecadadas, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais; 15) as APPs e RL, previstas no Código Florestal; e, por fim, 16) os megaespaços ambientais, protegidos também pelas seguintes normas internacionais: a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, o Tratado da Bacia do Prata,

exaustivo de espaços territoriais especialmente protegidos, compreendendo: as unidades de conservação; as TIs; os territórios quilombolas; as áreas tombadas; os monumentos arqueológicos e pré-históricos; as áreas especiais e locais de interesse turístico, destinados à prática de ecoturismo; as áreas integrantes dos monumentos arqueológicos; as zonas de amortecimento; os espaços protegidos constitucionalmente como patrimônio nacional; as reservas de biosfera; os corredores ecológicos; as zonas de amortecimento; os espaços protegidos constitucionalmente como patrimônio nacional, a Floresta Amazônica, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, a Zona Costeira e o Pantanal mato-grossense; as áreas de proteção especial; os jardins botânicos; os horto florestais; os jardins zoológicos; as terras devolutas e arrecadadas; as APPs; as RL; as áreas de uso restrito; as áreas verdes urbanas; e os megapesços ambientais (Leal, 2022, p. 144-146).

Por outro lado, Mercadante adota uma concepção mais restritiva do conceito de *espaços territoriais especialmente protegidos*. Em sua visão, áreas como reservas florestais, áreas naturais tombadas e biomas que a Constituição eleva à condição de patrimônio nacional não se enquadrariam nessa categoria. O autor argumenta que incluir tais áreas poderia gerar consequências indesejáveis, como a exigência de uma lei específica para o corte de uma única árvore na Mata Atlântica ou no Pantanal (Mercadante, 2001, p. 564).

No ano de 2006, foi instituído, por meio do Decreto nº 5.758, o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), em conformidade com as diretrizes estabelecidas pela Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) e outros compromissos internacionais assumidos pelo país, como a Agenda 21 e a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, ambos resultantes da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92)<sup>24</sup>. O plano

---

o Tratado de Cooperação Amazônica, a Convenção Relativa a Zonas Úmidas de Importância Internacional e a Convenção Relativa à Proteção do Patrimônio Mundial Cultural e Natural” (Pereira; Scardua, 2008, p. 90-91).

<sup>24</sup> Consta na apresentação do PNAP que: “Considerando, portanto, os compromissos decorrentes, no cenário internacional, da CDB e, internamente, das Conferências Nacionais do Meio Ambiente e, sobretudo, considerando a importância das áreas protegidas para a conservação e o desenvolvimento sustentável do País, o Ministério do Meio Ambiente deu início ao processo de elaboração do Plano Nacional de Áreas Protegidas, cujos princípios, diretrizes, objetivos e estratégias foram aprovados pelo Excelentíssimo Presidente da República, por meio do Decreto 5.758, em 13 de abril de 2006. O Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas foi o resultado de um amplo processo de discussão pública. Para a sua elaboração foi constituído um Grupo de Trabalho que, durante um ano, realizou várias oficinas envolvendo cerca de 400 técnicos dos três níveis de governo e da sociedade civil. A proposta elaborada pelo GT foi submetida à consulta pública pela internet, quando foi acessada milhares de vezes e, em seguida, à análise do Conselho

abrange tanto as unidades de conservação como TIs, territórios quilombolas, APPs e RLs<sup>25</sup>, o que vai ao encontro da concepção de que o termo “espaços territoriais especialmente protegidos” compreende todas essas áreas. Não obstante, observa-se que o PNAP empregou o termo “áreas protegidas”, uma escolha conceitual que reflete o alinhamento com a terminologia consagrada internacionalmente, evitando, assim, ambiguidades que poderiam surgir com o termo constitucional, que, embora mais abrangente, gera dificuldades conceituais e práticas em sua definição, como exposto anteriormente (Brasil, 2006).

## 2.3 O Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza

### 2.3.1 O conceito de unidades de conservação

Como exposto no tópico precedente, a adoção do modelo de áreas protegidas no Brasil ocorreu antes do surgimento do Direito Ambiental como disciplina autônoma, dotada de princípios, objetivos e ferramentas próprias. Em razão disso, as unidades de conservação eram previstas de diferentes formas em legislações esparsas, sem que houvesse um tratamento sistematizado ou uma definição legal precisa de sua natureza a finalidade<sup>26</sup>.

Veja-se, nesse sentido, que o Parque Nacional de Itatiaia, criado por meio do Decreto Federal nº 1.713, de 14 de junho de 1937, é reconhecido como o principal precursor das unidades de conservação em solo pátrio, por ser o primeiro Parque

---

Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, que recomendou sua aprovação na sua 47ª Reunião Extraordinária, em março de 2006, em Curitiba” (Brasil, 2006, p. 4).

<sup>25</sup> No tocante à abrangência do PNAP, é realçado o seguinte em sua apresentação: “É importante sublinhar que o PNAP abrange, além das unidades de conservação, também as TIs e as terras de quilombos. A incorporação desses territórios ao PNAP traduz o reconhecimento de que: a) além da importância para a vida das comunidades indígenas e quilombolas, eles desempenham um papel chave na conservação da biodiversidade e, conseqüentemente, no desenvolvimento nacional; b) a gestão articulada e integrada das unidades de conservação, das TIs e das terras de quilombo é fundamental para o alcance dos objetivos do Sistema Nacional de Unidades de Conservação; c) traduz ainda a firme decisão do Ministério do Meio Ambiente de fazer com que os esforços em favor da conservação da biodiversidade beneficiem de forma direta as populações tradicionais e locais.” (Brasil, 2006, p. 4-5)

<sup>26</sup> Rocha (2021, p. 21) assinala, nesse sentido, que a criação de parques e unidades de conservação remonta à década de 1930, enquanto a legislação que fundamenta o Direito Ambiental e a inserção do meio ambiente na Constituição Federal ocorreram na década de 1980. Acerca da relevância da Lei nº 6938/1981 no desenvolvimento do Direito Ambiental brasileiro, Fensterseifer, Sarlet e Machado destacam que: “A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente representa o marco inicial do Direito Ambiental brasileiro, dando os delineamentos normativos gerais a respeito da proteção jurídica do ambiente, seus objetivos, princípios, instrumentos gerais, institucionalização de políticas públicas ambientais de expressão nacional etc.” (Fensterseifer; Sarlet; Machado, 2015, p. 175).

Nacional do Brasil (Benjamin, 2001, p. 34; Antunes, 2014, p. 95). Não obstante, Silva lembra que a preocupação legislativa com as unidades de conservação surgiu com a criação dos jardins botânicos no século XIX, a começar com o Jardim Botânico do Rio de Janeiro, criado pelo Alvará de 1º de março de 1811 (Silva, 2004, p. 232), sendo que o próprio Parque Nacional de Itatiaia foi inicialmente concebido como uma Estação Biológica a ser incorporada ao patrimônio do Jardim Botânico do Rio de Janeiro (Rodrigues, 2005, p. 38).<sup>27</sup>

Havia, portanto, um tratamento assistemático que, conforme Benjamin (2001, p. 35), resultava em “frequente confusão de regimes, sobreposição de unidades e, pior, ineficiência na consecução de suas finalidades”, ponderando, no entanto, que essa análise crítica não desmerece o modelo brasileiro de Unidades de Conservação, o qual “foi capaz de bravamente resistir às investidas degradadoras de poderosos interesses”.

Embora já existissem unidades de conservação há décadas, a expressão foi prevista pela primeira vez no ordenamento jurídico pátrio somente com a Resolução nº 10, de 16 de março de 1986, do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), que previa a criação de uma comissão especial com a finalidade de elaborar um anteprojeto de lei sobre a temática (Rodrigues, 2005, p. 24). Posteriormente, o CONAMA editou a Resolução nº 11, de 3 de dezembro de 1987, que declarou como unidades de conservação — denominadas “Sítios Ecológicos de Relevância Cultural” — as áreas criadas por ato do Poder Público, enquadrando-as nas seguintes categorias: Estações Ecológicas; Reservas Ecológicas; Áreas de Proteção Ambiental, especialmente suas zonas de vida silvestre e os Corredores Ecológicos; Parques Nacionais, Estaduais e Municipais; Reservas Biológicas; Florestas Nacionais, Estaduais e Municipais; Monumentos Naturais; Jardins Botânicos; Jardins Zoológicos; e Hortos Florestais (Brasil, 1987).

Conforme Rodrigues (2005, p. 25), apesar de conter uma noção bastante ampla de unidades de conservação, pois compreendia tanto áreas de domínio público (parques, florestas, estações ecológicas, reservas biológicas), quanto de domínio predominantemente privado (reservas ecológicas, áreas de proteção ambiental,

---

<sup>27</sup> Consta do art. 1º do Decreto Federal 1.713/1937: “Art. 1º A área atualmente ocupada pela Estação Biológica de Itatiaia, dependência do Jardim Botânico do Rio de Janeiro, sem prejuízo da existência e finalidades desta, passa a constituir o Parque Nacional de Itatiaia ficando as respectivas terras com a flora a fauna nelas existentes, subordinadas ao regime estabelecido pelo Código Florestal para os monumentos públicos dessa natureza” (Brasil, 1937).

monumentos naturais) e, ainda, unidades de conservação *ex situ*<sup>28</sup> (jardins botânicos, jardins zoológicos e horto florestais), a Resolução CONAMA n.º 11/1987 não apresentou um conceito de unidade de conservação, motivo pelo qual e, por isso, “deixou de oferecer subsídios fundamentais para a futura Constituição de 1988”. De fato, como exposto no tópico 1.2, o texto constitucional de 1988 não adotou a expressão unidades de conservação, empregando o termo “espaço territorial especialmente protegido” (artigo 225, § 1º, III).

A CDB, assinada durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento no Rio de Janeiro<sup>29</sup>, em 1992, surgiu como um marco internacional na proteção da biodiversidade, promulgada no Brasil pelo Decreto nº 2.519/1998. Com objetivos voltados para a conservação da diversidade biológica, o uso sustentável de seus componentes e a repartição justa dos benefícios derivados do uso de recursos genéticos, a CDB destaca a preponderância da conservação *in situ*, ou seja, a preservação de ecossistemas e habitats naturais e à manutenção de populações viáveis de espécies em seus ambientes (Brasil, 1998).

A convenção definiu áreas protegidas como “uma área definida geograficamente que é destinada, regulamentada e administrada para alcançar objetivos específicos de conservação” (art. 2º). Também estabeleceu o dever dos países signatários de criar sistemas de áreas protegidas e desenvolver diretrizes para sua gestão (art. 8) (Brasil, 1998).

Segundo Rodrigues (2005, p. 27-28), o termo unidades de conservação, que havia sido previsto nas resoluções do CONAMA na década de 1980, porém sem definição precisa, foi retomado com a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. O art. 40 do referido diploma legal previu como crime “causar dano direto ou indireto às Unidades de Conservação”. Novamente, entretanto, não constou do texto legal a definição do instituto, mas apenas a enumeração exemplificativa de algumas

---

<sup>28</sup> A Convenção sobre Diversidade Biológica, aprovada pelo Decreto Legislativo n.º 2 de 3 de fevereiro de 1994 e promulgada pelo Decreto n.º 2.519, de 16 de março de 1998, define a conservação *in situ* como “a conservação de ecossistemas e habitats naturais e a manutenção e recuperação de populações viáveis de espécies em seus meios naturais e, no caso de espécies domesticadas ou cultivadas, nos meios onde tenham desenvolvido suas propriedades características” (Art. 2º). Já a conservação *ex situ* é definida como “a conservação de componentes da diversidade biológica fora de seus habitats naturais” (Art. 2º)

<sup>29</sup> A Conferência Rio-92 teve mais de 30.000 participantes de 176 países, com 103 Chefes de Estado, equiparando-se diplomaticamente com muitas conferências da paz, como o Congresso de Viena, de 1815 e a Conferência de Versalhes, de 1919 (Machado, 2024, p. 135).

modalidades<sup>30</sup>. A propósito, o autor aduz que “a legislação sobre unidades de conservação nada mais era que uma série fragmentada de dispositivos legais dispersos, cuja compreensão científica fazia-se quase impossível” (Rodrigues, 2005, p. 55).

Após décadas de tratamento assistemático e abordagens fragmentadas em legislações esparsas, a Lei nº 9.985/2000 instituiu o SNUC. Como resultado de um longo processo de amadurecimento jurídico e técnico, influenciado por instrumentos internacionais, como a CDB, e pela evolução da conscientização ambiental no país, a lei trouxe uma estrutura clara para a criação, a manutenção e a gestão dessas áreas, promovendo a uniformidade e a eficácia na proteção ambiental (Brasil, 2000).

De acordo com Santilli (2005, p. 80), a partir da Lei nº 9.985/2000, deixou-se de considerar cada unidade de conservação como um fim em si mesma ou como um fragmento isolado, passando a serem concebidas como “parte de um sistema de ordenamento territorial”. Conforme Fensterseifer, Sarlet e Machado (2015, p. 483), a Lei nº 9.985/2000 é um dos mais importantes e modernos textos normativos da legislação ambiental brasileira, sendo tributária de diversos diplomas legislativos que a antecederam. Assinalam, nessa perspectiva, que “ao regulamentar os incisos I, II, III e VII do § 1º do art. 225 da CF/88, representa o aprimoramento e a sistematização do regime jurídico de proteção de áreas ambientais.” Em perspectiva diversa, Pádua (2001, p. 51) sustenta que, embora tenha pontos positivos, a Lei do SNUC “oferece poucos avanços em relação ao corpo legal que a precedeu”, acrescentando que “as categorias reconhecidas nessa lei são quase todas elas preexistentes”.

O diploma legal definiu o conceito de unidade de conservação como “espaços territoriais e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituídos pelo poder público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção” (art. 2º, I), além de sistematizar as categorias existentes. Trata-se de conceito<sup>31</sup> que se aproxima do conceito de áreas

---

<sup>30</sup> De acordo com a redação original do artigo 40, § 1º, da Lei nº 9.605/1998: § 1º Entende-se por Unidades de Conservação as Reservas Biológicas, Reservas Ecológicas, Estações Ecológicas, Parques Nacionais, Estaduais e Municipais, Florestas Nacionais, Estaduais e Municipais, Áreas de Proteção Ambiental, Áreas de Relevante Interesse Ecológico e Reservas Extrativistas ou outras a serem criadas pelo Poder Público (Brasil, 1998).

<sup>31</sup> O conceito inicial de áreas protegidas da International Union for Conservation of Nature and Natural Resource (IUCN) enfatizava a proteção de espaços dedicados à preservação da biodiversidade e à manutenção de recursos naturais e culturais associados, com foco na integridade ecológica e na proteção de processos naturais. A abordagem predominante era voltada para áreas com mínima ou

protegidas constante na CDB, bem como do conceito de “área protegida” adotado atualmente pela International Union for Conservation of Nature and Natural Resource (IUCN)<sup>32</sup>, que atualmente define área protegida como “um espaço geográfico claramente definido, reconhecido, dedicado e gerido, por meios legais ou outros eficazes, para alcançar a conservação de longo prazo da natureza com serviços ecossistêmicos associados e valores culturais”. Essa definição contemporânea reflete uma visão mais ampla e integrada, contemplando a conservação da biodiversidade, a valorização dos serviços ecossistêmicos e a preservação de valores culturais (Dudley, 2008, p. 8-9).

Embora a lacuna normativa tenha sido parcialmente suprida pela Lei do SNUC, persiste controvérsia quanto à correlação entre os termos “unidades de conservação”, presentes na Lei nº 9.985/2000, e “espaços territoriais especialmente protegidos”, previstos na Constituição Federal. Argumenta-se que, apesar de a ementa da Lei nº 9.985/2000 enfatizar sua finalidade de regulamentar os incisos I, II, III e VII do § 1º do art. 225 da Constituição, essa regulamentação se mostra apenas parcial, pois a expressão “espaços territoriais especialmente protegidos” é mais abrangente e abarca gênero do qual as unidades de conservação constituem espécie (Leal, 2022, p. 150; Abi-Eçab; Gaio, 2019, p. 735; Silva, 2004, p. 230).

Em perspectiva complementar, Benjamin (2001, p. 44-45) assinala que o rol de unidades de conservação previstos na Lei nº 9.985/2000 não é exaustivo, podendo-

---

nenhuma intervenção humana, classificadas em categorias distintas, como reservas naturais estritas e parques nacionais, refletindo objetivos de gestão específicos (Dudley, 2008, p. 2-3).

<sup>32</sup> A União Internacional para a Conservação da Natureza e dos Recursos Naturais (IUCN) é uma organização global dedicada à conservação dos recursos naturais e à promoção do uso sustentável do meio ambiente. Fundada em 1948, reúne governos, ONGs, cientistas e outras partes interessadas para trabalhar em soluções para desafios ambientais e de conservação. Com natureza jurídica híbrida, a IUCN combina elementos de entidades públicas e privadas, atuando como uma organização não governamental internacional que serve como plataforma colaborativa. Essa estrutura fomenta a cooperação entre diferentes setores, integrando esforços governamentais e da sociedade civil para proteger a biodiversidade e promover práticas sustentáveis em escala global. Nos primeiros anos, a IUCN focou em examinar o impacto das atividades humanas na natureza, destacando os efeitos prejudiciais dos pesticidas e promovendo a utilização de avaliações de impacto ambiental, que se consolidaram como práticas comuns em diversos setores. Durante as décadas de 1960 e 1970, concentrou esforços na proteção de espécies e dos habitats essenciais para sua sobrevivência. Em 1964, criou a Lista Vermelha de Espécies Ameaçadas, fonte mundial de dados sobre risco de extinção. A IUCN teve papel central na criação de convenções como a Convenção de Ramsar sobre Zonas Úmidas (1971), a Convenção do Patrimônio Mundial (1972), a CITES (1974) e a CDB (1992). Em 1980, em colaboração com o PNUMA e o WWF, publicou a Estratégia Mundial de Conservação, que introduziu o conceito de "desenvolvimento sustentável" e influenciou a agenda ambiental global. Antes da Cúpula da Terra de 1992, lançou a estratégia *Caring for the Earth*, que fundamentou políticas ambientais e contribuiu para as Convenções do Rio. Disponível em: <https://iucn.org/about-iucn/history>. Acesso em: 14 set. 2024.

se falar em unidades de conservação atípicas<sup>33</sup>. Nesse sentido, o autor aduz que “já na própria Lei 9.985 de 2000, vamos encontrar uma Unidade de Conservação não integrante do SNUC (Reserva da Biosfera)”, citando, também, outros exemplos como as áreas tombadas por seus atributos naturais, as propriedades sujeitas à Servidão Florestal, as APPs, a reserva legal (RL) e as terras indígenas.

Medeiros (2006, p. 59), por sua vez, assinala que as APPs, RLs e TIs seriam áreas protegidas equivalentes a unidades de conservação. Entretanto, pondera a não inclusão expressa no SNUC pode fragilizar sua proteção:

O SNUC, apesar do inegável avanço que proporcionou à questão das áreas protegidas no Brasil, não conseguiu atingir plenamente sua pretensão inicial de criação de um sistema que pudesse integrar, por meio de um único instrumento, a criação e gestão das distintas tipologias existentes no país. Se, por um lado, ele tem o mérito de racionalizar e otimizar em parte esta questão, ele também aprofundou a divisão existente entre as diferentes tipologias de áreas protegidas que ficaram excluídas do seu texto.

Ao consolidar, mesmo que não intencionalmente, as Unidades de Conservação como tipologia dotada de maior visibilidade e expressão, e dotá-las de instrumentos mais concretos de gestão, as outras tipologias que ainda continuaram a existir mesmo após a criação do SNUC – as APPs, as RLs, as TIs e as ARIs – continuaram relegadas aos mesmos problemas históricos de

<sup>33</sup> O autor aponta a inadequação terminológica da Lei do SNUC, uma vez que “conservação” seria uma das formas de proteção especial de espaços naturais, ao lado de preservação. Nesse sentido, afirma que: “Como se nota, em nenhum momento o texto constitucional refere-se à expressão Unidades de Conservação, usando, isso sim, de forma correta, o termo Espaços Territoriais Especialmente Protegidos. Não se trata de uma opção vernacular aleatória ou acidental do legislador de 1988, que, nesse ponto, seguiu o *standard* científico apropriado, segundo o qual ‘conservação’ não é gênero, muito menos gênero do qual ‘preservação’ seria espécie. Muito ao contrário, ‘conservação’ é ela própria modalidade (= espécie) de proteção especial da natureza, contrapondo-se à ‘preservação’: esta como garantia integral da biota; aquela, mais flexível, contentando-se em impor certos requisitos à exploração, dita sustentável, dos recursos naturais” (Benjamin, 2001, p. 36). De fato, uma análise histórica do movimento ambientalista permite distinguir conservação e preservação como paradigmas distintos. A respeito, Leal (2022, p. 151) assinala que: “Uma explicação das históricas correntes ambientalistas americanas compreende que a visão preservacionista, influenciada por John Muir, objetivava preservar áreas virgens de qualquer uso alheio ao educacional e recreativo, com motivos inicialmente emocionais. Enquanto a perspectiva conservacionista, normalmente identificada com as ideias de Gifford Pinchot, propunha a exploração dos recursos naturais de maneira sustentável e racional, fundada na tradição da ciência florestal alemã. Sobre o tema, Diegues (2008, p. 35) enfatiza que “na história ambiental norte-americana, o conflito entre Gifford Pinchot e John Muir é usualmente analisado como um exemplo arquetípico das diferenças entre a conservação dos recursos e a preservação pura da natureza.” Não obstante, tal diferenciação não foi acolhida na Lei do SNUC que, em seu artigo 2, II, apresenta um conceito de conservação da natureza que abarca a preservação, conforme segue: “conservação da natureza: o manejo do uso humano da natureza, compreendendo a preservação, a manutenção, a utilização sustentável, a restauração e a recuperação do ambiente natural, para que possa produzir o maior benefício, em bases sustentáveis, às atuais gerações, mantendo seu potencial de satisfazer as necessidades e aspirações das gerações futuras, e garantindo a sobrevivência dos seres vivos em geral;”. Assim, como anota Leal (2022, p. 151), na Lei nº 9.985/2000 “existe uma identificação com as correntes preservacionistas e conservacionistas” e, em razão disso, “o termo unidade de conservação não deve ser assimilado exclusivamente como uma proposta conservacionista do meio ambiente”.

gestão e, mais grave, não dispendo de instrumentos de integração e articulação com as ações previstas para as Unidades de Conservação.

Rodrigues (2001, p. 37-38) acrescenta que o SNUC não contemplou todas as modalidades relevantes de conservação, apontando exemplos de unidades de conservação “extrassistema”, com destaque para áreas de proteção *ex situ*:

Tanto é possível admitir outras modalidades extra-sistema que o legislador fez incluir no bojo do SNUC tão-somente Unidades de Conservação *in situ*, não levando em conta o importante papel exercido pelas Unidades de Conservação *ex situ*, como hortos florestais, Jardins zoológicos e Jardins botânicos. Estas modalidades, apesar de sua tradição de longa folha de relevantes serviços prestados à preservação biodiversidade pátria, não foram contempladas pelo SNUC, muito embora tivesse sido anteriormente classificadas como Unidades de Conservação pelo CONAMA na supracitada Resolução 11 de 3.12.1987, letras *h, i e j* de seu art. 1º.

Além disso, Rodrigues (2001, p. 38) destaca a importância dos parques públicos urbanos, que, embora possam ser enquadrados no conceito do art. 2º, I, da Lei do SNUC, carecem de menção explícita, mesmo desempenhando um papel importante na sustentabilidade das cidades.

Portanto, pode-se concluir que o conceito de unidades de conservação, ainda que consolidado e normatizado pela Lei nº 9.985/2000, foi resultado de um processo evolutivo de desenvolvimentos legislativos e institucionais que antecederam sua sistematização. Esse processo envolve desde as primeiras iniciativas fragmentadas, como a criação do Parque Nacional de Itatiaia e as resoluções do CONAMA, até a influência de tratados internacionais, como a CDB. Nesse sentido, a Lei do SNUC representou um marco ao formalizar uma definição jurídica abrangente e ao alinhar a proteção ambiental com padrões internacionais. Remanesce, entretanto, a discussão conceitual em torno dos termos “unidades de conservação” e “espaços territoriais especialmente protegidos”, podendo-se falar em unidades de conservação típicas e atípicas<sup>34</sup>.

---

34 Conforme discutido nos tópicos 1.2 e 1.3.1, é amplamente aceito que o termo “espaços territoriais especialmente protegidos”, previsto no art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal, é mais abrangente do que unidades de conservação, previsto na Lei do SNUC, estabelecendo-se uma relação de gênero e espécie. Não obstante, para o escopo da presente dissertação, entende-se que os termos podem ser tratados como equivalentes, uma vez que, de acordo com Benjamin (2001, p. 44-45), podem existir “unidades de conservação atípicas”, termo que engloba outras áreas protegidas não mencionadas expressamente no diploma legal regulamentador, como as TIs, conferindo assim uma maior amplitude ao termo constante na lei regulamentadora. Trata-se de posicionamento semelhante ao de Rodrigues (2001, p. 37-38), que refere a existência de unidades de conservação extrassistema.

### 2.3.2 Objetivos do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza

O SNUC estabelece uma série de objetivos fundamentais que orientam a criação e a gestão das unidades de conservação no Brasil, conforme disposto em seu art. 4º. Entre eles, destacam-se contribuir para a manutenção da diversidade biológica e dos recursos genéticos (inciso I), proteger espécies ameaçadas de extinção (inciso II) e promover a preservação e a restauração da diversidade de ecossistemas naturais (inciso III). O SNUC também busca fomentar o desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais (inciso IV) e incentivar a aplicação de práticas conservacionistas no processo de desenvolvimento (inciso V). Além disso, inclui a proteção de paisagens naturais de notável beleza cênica (inciso VI), a valorização de características geológicas e culturais (inciso VII) e a recuperação de ecossistemas degradados (inciso IX). Outros objetivos importantes são o incentivo à pesquisa científica (inciso X), a valorização econômica e social da biodiversidade (inciso XI), a promoção da educação ambiental e do ecoturismo (inciso XII) e a proteção dos recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seus conhecimentos e culturas (inciso XIII) (Brasil, 2000). Como se vê, esses objetivos visam promover a conservação ambiental de forma integrada, abrangendo aspectos biológicos, sociais e econômicos. Ademais, eles estão em consonância com as quatro finalidades básicas aplicáveis às unidades de conservação.

Nesse contexto, Benjamin (2001) destaca que, em uma perspectiva internacional, as unidades de conservação atendem a quatro finalidades principais: a conservação da natureza, o aproveitamento público para lazer e visitação, a pesquisa científica e o uso econômico sustentável de seus componentes. Cada tipo de unidade de conservação pode priorizar uma ou mais dessas finalidades, mas a primazia absoluta da conservação permanece central, pois, como o autor salienta, “sem ela, já notamos, não há como se falar em Unidade de Conservação”. O autor esclarece, mais adiante, que “conservar, em tal sentido, significa sustentar *in situ* populações viáveis das espécies nativas, representar, no conjunto nacional das Unidades de Conservação, todos os tipos de ecossistemas” (Benjamin, 2001, p. 43-44).

Verifica-se, portanto, que os objetivos do SNUC refletem um esforço abrangente para proteger e valorizar a biodiversidade, ao mesmo tempo em que promovem a sustentabilidade e a inclusão social. A Lei do SNUC alinha-se com as

diretrizes internacionais de conservação, destacadas por Benjamin (conservação da natureza, aproveitamento público, pesquisa científica e uso econômico sustentável de seus componentes), reforçando a conservação da natureza como elemento central e integrador.

### 2.3.3 *Categorias de unidades de conservação*

Na perspectiva teórica, diversos critérios podem ser usados para classificar essas unidades. Benjamin (2001, p. 44) ressalta que elas podem ser divididas entre públicas e privadas, conforme a titularidade, e podem ser federais, estaduais ou municipais, dependendo do ente federativo responsável. Além disso, ele diferencia entre unidades de preservação, que proíbem o uso econômico direto, e unidades de conservação, que permitem o uso econômico direto, correspondendo às categorias de Proteção Integral e Uso Sustentável do SNUC.

No contexto normativo, a Lei nº 9.985/2000 organiza as unidades de conservação em duas grandes categorias: as de *proteção integral* e as de *uso sustentável*, conforme disposto no art. 7º. As unidades de proteção integral, conforme o art. 7º, § 1º, têm como principal objetivo preservar a natureza, permitindo apenas o uso indireto de seus recursos. Já as unidades de uso sustentável, mencionadas no § 2º do referido dispositivo, destinam-se à exploração controlada dos recursos naturais, de modo a garantir sua renovação e a integridade do meio ambiente (Brasil, 2000). Essas modalidades serão examinadas nos próximos tópicos, sendo digna de nota a perspectiva crítica de Pádua (2001, p. 53), ao afirmar que “existem várias categorias desnecessárias, mal descritas ou mal explicadas, com finalidades duplicadas embora outras, que poderiam ser úteis, estão mutiladas”.

#### 2.3.3.1 Unidades de conservação de proteção integral

As unidades de conservação de proteção integral são caracterizadas pelo objetivo de evitar a interferência antrópica (Leal, 2022, p. 154), destinando-se a preservar a natureza em seu estado mais puro e a garantir que os ecossistemas se mantenham intactos. De acordo com o art. 8º da Lei nº 9.985/2000, o grupo das Unidades de Proteção Integral é composto pelas seguintes categorias: estação

ecológica (ESEC), reserva biológica (REBIO), parque nacional (PARNA), monumento natural (MONA) e refúgio de vida silvestre (RVS).

As ESEC, previstas no artigo 9º da Lei nº 9.985/2000, visam à preservação da natureza e ao desenvolvimento de pesquisas científicas. Abi-Eçab e Gaio (2019, p. 740) ressaltam que essas unidades de conservação, em áreas terrestres ou marinhas, são uma das que mais propiciam a preservação da diversidade biológica. No que tange à visitação pública, ela é, em regra, proibida para priorizar o escopo de preservação, sendo excepcionalmente admitida quando houver fins educacionais e for expressamente autorizada pelo órgão gestor, em instrumento próprio, como o plano de manejo ou regulamento específico.

Leal (2022, p. 154) lembra que essa categoria já era regulamentada pela Lei nº 6.902/1981, que a definia como áreas representativas de ecossistemas brasileiros, destinadas à realização de pesquisas básicas e aplicadas de Ecologia, à proteção do ambiente natural e ao desenvolvimento da educação conservacionista. Silva (2004, p. 234) observa que esse diploma legal continua em vigor, apenas com as modificações introduzidas pela Lei nº 9.985/2000.

As REBIO são regulamentadas pelo art. 10 da Lei nº 9.985/2000 e têm como principal objetivo a preservação integral da biota e dos demais atributos naturais existentes em seus limites, sem interferência humana direta ou modificações. Essa categoria de unidade de conservação visa assegurar que os ecossistemas se mantenham intocados, permitindo apenas o uso indireto dos recursos, como pesquisas científicas e monitoramento ambiental. Por ser de posse e domínio públicos, pressupõe a desapropriação de áreas particulares localizadas em seus limites, conforme art. 10, § 1º. A realização de atividades de pesquisa deve seguir regras para garantir que a integridade dos ecossistemas seja mantida (art. 10, § 3º). A visitação pública nas REBIO é proibida, exceto em casos excepcionais que visem objetivos educacionais e estejam de acordo com regulamentações específicas do órgão gestor (Brasil, 2000).

Silva (2004, p. 135) observa que as restrições nas REBIO são mais rigorosas do que em outras categorias de unidades de conservação, como os parques públicos. Ele resalta que essas áreas não se enquadram como bens de uso especial do povo, mas exigem um regime que inclui desapropriação devido à incompatibilidade com a propriedade privada.

Os PARNA, conforme o art. 11 da Lei nº 9.985/2000, têm como objetivo principal a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica. Embora permitam o uso indireto dos recursos, essas áreas são de domínio público, o que pode implicar na desapropriação de propriedades particulares para assegurar a proteção integral dos recursos naturais (artigo 11, § 1º). A visitação pública é permitida, desde que siga normas e regulamentos específicos que assegurem a integridade dos ecossistemas (Brasil, 2000). Abi-Eçab e Gaio (2019, p. 741) ressaltam que essa visitação é autorizada em partes da unidade e depende de prévia autorização do órgão gestor, “com o fim de promover a recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico, sem prejuízo da realização de pesquisas científicas e de atividades de educação e interpretação ambiental”. Quando criados por Estado ou Município, são denominados Parques Estadual ou Municipal, conforme o artigo 11, § 4º, e são submetidos ao mesmo regime protetivo dos PARNA (Silva, 2004, p. 237).

De acordo com Pádua (2001, p. 52), as categorias de ESEC, REBIO e PARNA poderiam ser reunidas em uma só, o que reduziria a quantidade de categorias, simplificaria o entendimento do público, facilitaria o manejo do SNUC e permitiria o turismo em REBIO e ESEC, aumentando a aceitação por parte das comunidades locais. A autora destaca que a Lei do SNUC poderia ter abordado problemas históricos do movimento ambiental brasileiro, em especial as disputas entre o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF) e a Secretaria Especial do Meio Ambiente (Sema), que pertenciam a ministérios diferentes e competiam entre si. As categorias de REBIO e PARNA eram administradas pelo IBDF, enquanto a Sema criou a categoria de ESEC. Pádua argumenta que essas três categorias poderiam ter sido unificadas, considerando que tanto as Reservas Biológicas quanto a maior parte das Estações Ecológicas devem ser preservadas de forma integral, com a única diferença de que até 3% das Estações podem ser modificadas para fins de pesquisa científica. Além disso, ela afirma que os objetivos de proteção integral e de pesquisa científica poderiam ser atingidos dentro de um PARNA, dependendo do zoneamento adotado.

Os MONA, regulamentados pelo art.12 da Lei nº 9.985/2000, representam uma categoria de Unidade de Conservação de Proteção Integral cujo objetivo é preservar sítios naturais que tenham características raras, singulares ou de grande beleza cênica. Essas áreas podem abranger formações geológicas, paisagens e outras estruturas naturais que, pela sua relevância, demandam proteção para garantir a manutenção de seus atributos. Uma característica distintiva dos MONA é que podem

ser constituídos por áreas públicas ou privadas, desde que a exploração dos recursos seja compatível com as restrições de preservação (Abi-Eçab e Gaio, 2019, p. 741). Nesse sentido, a lei especifica que a propriedade privada pode ser mantida, contanto que o uso da área seja compatível com os objetivos de conservação estabelecidos pelo órgão gestor (artigo 12, § 1º). A visitação pública é permitida e incentivada, desde que regulada para garantir a proteção do patrimônio natural e não comprometer suas características fundamentais (Brasil, 2000).

Por fim, o RVS é previsto no art. 13 da Lei nº 9.985/2000 e tem como principal objetivo “proteger ambientes naturais onde se asseguram condições para a existência ou reprodução de espécies ou comunidades da flora local e da fauna residente ou migratória” (Brasil, 2000). Essa unidade de conservação permite a presença de atividades humanas nas áreas, desde que sejam compatíveis com a preservação da biodiversidade, caso em que é admitida a propriedade privada em seu interior. Do contrário, impõe-se a desapropriação (artigo 13, § 2º).

#### 2.3.3.2 Unidades de conservação de uso sustentável

As unidades de conservação de uso sustentável têm como objetivo conciliar a conservação da natureza com o uso racional e sustentável dos recursos naturais. Busca-se, assim, permitir que as comunidades locais e outras partes interessadas possam usufruir dos recursos naturais, de forma que não comprometam a integridade dos ecossistemas e garantam a renovação dos recursos para as gerações futuras.

Nesse sentido, Silva (2004, p. 241) explica que “uso sustentável consiste precisamente em não se utilizar parte do bem, para se poupar recursos para as gerações futuras, que é o que está na base do conceito de desenvolvimento e uso sustentáveis”. O autor acrescenta que “Área de Uso Sustentável é a que fica submetida a uma proteção parcial dos atributos naturais, admitida a exploração de parte dos recursos disponíveis em regime de manejo sustentável”.

Conforme o art. 14 da Lei nº 9.985/2000, as modalidades de unidades de conservação de uso sustentável incluem a área de proteção ambiental (APA), a área de relevante interesse ecológico (ARIE), a floresta nacional (FLONA), a reserva extrativista (RESEX), a reserva de fauna, a reserva de desenvolvimento sustentável (RDS) e a reserva particular do patrimônio natural (RPPN) (Brasil, 2000).

A APA é definida como uma “área em geral extensa, com um certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas”, conforme art. 15. Os objetivos básicos de uma APA envolvem a preservação da biodiversidade, o ordenamento do processo de ocupação territorial e a garantia de que o uso dos recursos naturais ocorra de maneira sustentável. Ela pode ser instituída em áreas de domínio público ou privado, sendo permitida a visitação pública e pesquisas científicas, as quais serão reguladas pelo órgão gestor, nas áreas de domínio público, ou de acordo com as condições estabelecidas pelo proprietário, nas áreas privadas (artigo 15, §§ 3º e 4º). Assim como as estações ecológicas, as APAs foram inicialmente regulamentadas pela Lei nº 6.902/1981, que, segundo Silva (2004, p. 242), permanece em vigor com os ajustes do art. 15 da Lei do SNUC. O autor assinala que as APAs têm “regime jurídico semelhante ao do zoneamento, porque interferem com o exercício do direito de propriedade, e ainda porque não raro tais áreas são divididas em zonas de uso.” Abi-Eçab e Gaio (2019, p. 743) observam que a Lei nº 11.460/2007 alterou a Lei do SNUC para autorizar a pesquisa e o cultivo de organismos geneticamente modificados em APAs (artigo 27, § 4º, da Lei do SNUC), ressaltando a inconstitucionalidade dessa alteração legislativa, dada sua manifesta incompatibilidade com a função desse espaço ambiental protegido.

A ARIE é uma modalidade de unidade de conservação de uso sustentável prevista pelo art. 16 da Lei nº 9.985/2000, caracterizando-se por ser uma área de pequena extensão, com pouca ou nenhuma ocupação humana, dotada de “características naturais extraordinárias ou que abriga exemplares raros da biota regional”. Ela se propõe a “manter os ecossistemas naturais de importância regional ou local e regular o uso admissível dessas áreas, de modo a compatibilizá-lo com os objetivos de conservação da natureza”, podendo ser constituída por terras públicas ou privadas (Brasil, 2000). Silva (2004, p. 244) lembra que, além da previsão na Lei do SNUC, ela também está prevista na Lei nº 6.938/1981, a qual foi regulamentada pelo Decreto nº 89.336/1984, ressaltando que tais diplomas continuariam em vigor. O decreto estabelece, em seu art. 2º, que essas áreas devem ser preferencialmente declaradas em regiões de extensão inferior a 5.000 hectares, com pequena ou nenhuma ocupação humana (Brasil, 1984).

A FLONA está prevista no art. 17 da Lei nº 9.985/2000, sendo formada por uma área de cobertura florestal com espécies predominantemente nativas. Caracteriza-se

pelo objetivo de promover o uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e a pesquisa científica voltada para métodos de exploração sustentável de florestas nativas, a qual não só é permitida como incentivada (artigo 17, § 4º) (Brasil, 2000). A exploração de recursos deve ocorrer de maneira que assegure a perenidade dos serviços ecossistêmicos e a integridade dos processos ecológicos. É constituída por área de posse e domínio público, de modo que áreas particulares em seu interior devem ser desapropriadas, admitindo-se, porém, a permanência das populações tradicionais que a habitam quando de sua criação, conforme disposto no Plano de Manejo (Silva, 2004, p. 245).

A RESEX é definida no art. 18 da Lei nº 9.985/2000 como uma “área utilizada por populações extrativistas tradicionais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte” (Brasil, 2000). O principal objetivo dessa unidade de conservação é proteger os meios de vida e a cultura de populações extrativistas tradicionais, assegurando o uso sustentável dos recursos naturais e a preservação do ambiente em que vivem. Conforme Cunha (2001, p. 1-4), a origem das RESEX está intrinsecamente ligada à luta histórica dos seringueiros da Amazônia Ocidental, em particular os do Acre, sob a liderança de Chico Mendes. Esse movimento surgiu como resposta aos desmatamentos intensos e à consequente expulsão dos povos da floresta de seus territórios tradicionais, promovidos por fazendeiros e incentivados por políticas que priorizavam a pecuária extensiva. Com práticas de resistência, como os “empates”, os seringueiros buscaram proteger a floresta e manter seu modo de vida. Dessa mobilização resultou a criação das RESEX, concebidas para garantir o uso sustentável dos recursos e a regularização fundiária, ao mesmo tempo promovendo a participação ativa das comunidades locais na conservação ambiental. As RESEXs são criadas em áreas públicas, mas o uso dos recursos é concedido às comunidades locais por meio de contratos de concessão de uso, estabelecidos pelo órgão gestor, no qual é assegurada a participação das populações tradicionais que vivem na área (Leal, 2022, p. 157).

Em análise, Pádua (2001, p. 52) observa que a Lei do SNUC permite que as FLONAs sejam habitadas por populações humanas e não impede o extrativismo em seu interior. Similarmente, as RESEXs também permitem a exploração florestal. Diante disso, a autora conclui que a distinção prática entre essas duas categorias é

quase inexistente. Ela ainda destaca que a permissão para assentamentos humanos nas FLONAs representa uma decisão inédita em nível global.

A REFAU é composta por área natural com populações animais de espécies nativas, residentes ou migratórias, adequadas para estudos técnico-científicos sobre o manejo econômico sustentável de recursos faunísticos, conforme prevista no art. 19 da Lei nº 9.985/2000. Conforme Rodrigues (2001, p. 179), seu objetivo é a “realização de estudos sobre manejo sustentável da fauna”. O autor critica tal regulamentação, assinalando que “talvez seja a categoria de Unidade de Conservação mais mal regulamentada pela Lei do SNUC”, apontando que, embora seu escopo principal seja a pesquisa científica, não haveria qualquer dispositivo específico tratando do assunto, razão pela qual sustenta a aplicação da do artigo 32, § 2º<sup>35</sup>. Por ser de domínio público, áreas particulares em seu interior devem ser desapropriadas (artigo 19, § 1º). Permite-se a visitação pública, de acordo com a regulamentação do órgão gestor, desde que compatível com o manejo da unidade, sendo expressamente vedada a caça amadora ou profissional (artigo 19, §§ 2º e 3º) (Brasil, 2000). Pádua (2001, p. 53) questiona a lógica por trás da criação da categoria de reserva de fauna na Lei do SNUC, destacando a incoerência de desapropriar áreas com o propósito de realizar estudos técnico-científicos sobre manejo da fauna, uma vez que o mesmo artigo legal proíbe tanto a caça quanto a comercialização de produtos da fauna. A autora argumenta que tais pesquisas poderiam ser realizadas em outras categorias de unidades de conservação, como ESEC, PARNA, FLONA, RESEX e RDS, sem a necessidade de uma categoria específica.

A RDS é definida no art. 20 da Lei do SNUC como uma “uma área natural que abriga populações tradicionais, cuja subsistência depende de sistemas sustentáveis de uso dos recursos naturais, criados e aperfeiçoados ao longo de gerações, em harmonia com as condições ecológicas da região” (Brasil, 2000). A RDS tem como objetivo básico conservar a natureza enquanto garante as condições e os meios necessários para que as populações tradicionais possam manter e melhorar seus modos de vida e a exploração dos recursos naturais. Além disso, visa valorizar, proteger e aprimorar o conhecimento e as técnicas de manejo ambiental

---

<sup>35</sup> Lei nº 9.989/2000, artigo 32, § 2º: “A realização de pesquisas científicas nas unidades de conservação, exceto Área de Proteção Ambiental e Reserva Particular do Patrimônio Natural, depende de aprovação prévia e está sujeita à fiscalização do órgão responsável por sua administração” (Brasil, 2000).

desenvolvidas por essas comunidades (artigo 20, § 1º). Trata-se de unidade de conservação de domínio público, mas que as desapropriações de áreas particulares em seu interior devem ocorrer “quando necessário” (artigo 20, § 2º) (Brasil, 2000). De acordo com Rodrigues (2005, p. 181), tal previsão seria contraditória, acrescentando que a Lei do SNUC “partiu da premissa otimista de que os particulares possam interessar-se em integrar voluntariamente a Unidade”. Já o uso de áreas ocupadas pelas populações tradicionais é regulado por contrato, tal como nas Reservas Extrativistas (artigo 20, § 3º e artigo 23). De acordo com Pádua (2001, p. 51), a diferença entre RDS e RESEX é nula do ponto de vista prático. No mesmo sentido, Rodrigues (2005, p. 182) aponta que a RESEX teria um alcance mais restrito, pois “a atividade a ser praticada pela população tradicional que nela habitar deve ser primordialmente extrativista”. Não obstante, o autor também reconhece que “fora os aspectos políticos que nortearam a criação de cada uma delas, não existe nenhuma diferença substancial entre essas modalidades”, concluindo que “seria melhor que o legislador as tivesse transformado numa única” (Rodrigues, 2005, p. 183).

A RPPN é uma unidade de conservação de uso sustentável prevista no art. 21 da Lei do SNUC. É constituída exclusivamente sobre áreas privadas, mediante a constituição de gravame com cláusula de perpetuidade, que deve constar em termo de compromisso assinado perante o órgão ambiental, a quem compete aferir o interesse público, com posterior averbação no Registro de Imóveis (Leal, 2022, p. 159). Tem como objetivo conservar a diversidade biológica e permite-se apenas a pesquisa científica e a visitação turística, recreativa e educacional (artigo 21, § 2º, I e II). Entretanto, como observa Rodrigues (2005, p. 187), embora as RPPNs sejam classificadas como unidades de uso sustentável, a lei permite apenas o uso indireto de recursos em seu interior, uma característica que corresponde às unidades de proteção integral. Nesse sentido, ele assinala que as RPPNs seriam tecnicamente unidades de conservação de proteção integral, uma vez que: “Uso indireto é aquele que não envolve consumo, coleta, dano ou destruição de recursos naturais (art. 2º, IX), o qual, por sua vez, é característico das Unidades de Conservação de Proteção Integral (art. 7º, § 1º)” (Brasil, 2000).

#### *2.3.4 A função estratégica das unidades de conservação diante das mudanças climáticas*

A crise climática configura um dos maiores desafios ambientais da contemporaneidade, com impactos globais que afetam a biodiversidade, a segurança alimentar, a disponibilidade hídrica e a estabilidade socioeconômica. Conforme observa Trennephol (2016, p. 38), enquanto os danos ambientais provocados durante a Revolução Industrial foram, em certa medida, absorvidos pela capacidade de resiliência da natureza, a crise que desponta no século XXI decorre de um modelo de crescimento econômico e populacional intensificado ao longo do século XX, já revelando sinais evidentes de insustentabilidade, como a desertificação, a erosão de solos férteis, as substanciais alterações climáticas, a perda de espécies da fauna e da flora, o esgotamento da camada de ozônio e o aquecimento global.

A preocupação com os impactos da intervenção humana sobre o meio ambiente e os riscos associados a alterações globais de larga escala já havia sido externada no *Relatório Nosso Futuro Comum*, elaborado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento em 1987. O documento advertia que o tempo disponível para a adoção de medidas corretivas era limitado e que, em diversos casos, já se estava próximo da transgressão de limites críticos. Mesmo que a ciência ainda pesquisasse causas e efeitos específicos, reconhecia-se que, em muitos casos, já havia conhecimento suficiente para justificar ações imediatas, tanto em nível local e regional — no tocante a ameaças como a desertificação, o desmatamento, os resíduos tóxicos e a acidificação —, quanto em escala global, diante de ameaças como as mudanças climáticas, a perda da camada de ozônio e a extinção de espécies (WCED, 1987, p. 46)<sup>36</sup>.

Em 1988, foi criado o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC), no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), com o objetivo de reunir e sistematizar conhecimentos científicos sobre o aquecimento global e seus impactos. Posteriormente, após a divulgação do primeiro relatório do IPCC, a Assembleia Geral da ONU instituiu a Comissão Negociadora Intergovernamental (INC), incumbida de elaborar um tratado internacional que orientasse ações coordenadas para o enfrentamento do problema. Esse esforço resultou na adoção da Convenção-Quadro

---

<sup>36</sup> O trecho original do *Relatório Nosso Futuro Comum* (WCED, 1987, p. 46) dispõe: "Little time is available for corrective action. In some cases we may already be close to transgressing critical thresholds. While scientists continue to research and debate causes and effects, in many cases we already know enough to warrant action. This is true locally and regionally in the cases of such threats as desertification, deforestation, toxic wastes, and acidification; it is true globally for such threats as climate change, ozone depletion, and species loss. The risks increase faster than do our abilities to manage them" (WCED, 1987, p. 46).

das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), aberta à assinatura em 4 de junho de 1992, durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO-92), realizada no Rio de Janeiro, e posteriormente promulgada no Brasil pelo Decreto nº 2.652, de 1º de julho de 1998. Atualmente, 186 países são parte da Convenção (Biato, 2005, p. 239).

A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC) estabeleceu como objetivo final, em seu art. 2º, a estabilização das concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera em níveis que impeçam interferências antrópicas perigosas no sistema climático. Reconhecendo a responsabilidade comum, porém diferenciada, entre os Estados signatários, a Convenção fixou compromissos gerais a todos os países e obrigações específicas às nações desenvolvidas, no intuito de proteger o sistema climático em benefício das gerações presentes e futuras. Nesse contexto, a mitigação — consistente na redução das emissões de gases de efeito estufa e na ampliação dos sumidouros naturais de carbono — e a adaptação — voltada à minimização dos efeitos adversos das mudanças já em curso — foram concebidas como estratégias complementares e imprescindíveis para o enfrentamento da crise climática. Em 1997, no âmbito da UNFCCC, foi adotado o Protocolo de Kyoto, que estabeleceu metas obrigatórias de redução de emissões para os países desenvolvidos, fixando o compromisso de diminuir em 5% suas emissões de gases de efeito estufa em relação aos níveis de 1990. O Protocolo, que entrou em vigor em 2005, representou um avanço jurídico importante ao criar obrigações quantificáveis, mas seus resultados foram limitados, tendo em vista a forte resistência de diversas nações desenvolvidas no cumprimento das metas pactuadas (Antunes, 2021).

Em 2007, foi divulgado o Quarto Relatório de Avaliação do IPCC, que confirmou as previsões anteriores ao afirmar que o aquecimento global é inequivocamente causado por atividades humanas. O documento também apresentou projeções indicando que a temperatura média global poderá aumentar entre 1,8°C e 4,0°C até o final do século XXI, a depender do cenário de emissões considerado (IPCC, 2007, p. 45).

A necessidade de transformar os modos de interação humana com o meio ambiente também foi enfatizada pela Encíclica *Laudato Si'*, publicada em 2015 pelo Papa Francisco. O documento refere a existência de um consenso científico no sentido de que estamos diante de um preocupante aquecimento climático,

acompanhado pela elevação do nível do mar e pelo aumento da frequência de eventos meteorológicos extremos. Em razão disso, adverte que a “nossa casa comum” clama contra os danos que lhe foram infligidos por uma exploração irresponsável de seus recursos naturais e conclama toda a humanidade à construção de um novo modelo de desenvolvimento, fundado na solidariedade, na justiça intergeracional e na proteção da biodiversidade como expressão do cuidado com a criação divina, reafirmando a urgência de uma mudança profunda nos estilos de vida, nos padrões de produção e consumo e nas relações sociais, a fim de assegurar a integridade dos sistemas ecológicos essenciais à vida (Francisco, 2015, p. 12-21).

O Acordo de Paris, adotado em 12 de dezembro de 2015 durante a 21ª Conferência das Partes (COP-21) da UNFCCC, fixou metas globais ambiciosas voltadas à contenção das mudanças climáticas e à promoção de um modelo de desenvolvimento sustentável de baixa emissão de carbono. No Brasil, foi aprovado pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 140, de 16 de agosto de 2016, e promulgado pelo Decreto nº 9.073, de 5 de junho de 2017, integrando-se ao ordenamento jurídico interno com *status* normativo supralegal, conforme a jurisprudência firmada pelo STF no julgamento do Recurso Extraordinário (RE) nº 466.343/SP<sup>37</sup> e da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 708<sup>38</sup>. Entre seus principais dispositivos, destaca-se o compromisso firmado pelos

---

<sup>37</sup> No julgamento do RE 466.343/SP, o Supremo Tribunal Federal reconheceu que os tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil antes da Emenda Constitucional nº 45/2004 — que introduziu o § 3º ao art. 5º da Constituição — possuem hierarquia supralegal, situando-se acima das leis ordinárias, mas abaixo da Constituição Federal. A Corte observou que, nos termos do art. 5º, § 2º, da Constituição, os direitos e garantias previstos em tratados internacionais integram o bloco de direitos fundamentais, porém sem adquirir, automaticamente, status constitucional, salvo se aprovados segundo o rito qualificado previsto no novo § 3º. No caso concreto, a aplicação do art. 7º, item 7, da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica) levou à conclusão pela inadmissibilidade da prisão civil do depositário infiel, à exceção do devedor de obrigação alimentar.

<sup>38</sup> No julgamento da ADPF nº 708/DF, o STF reconheceu a omissão do Poder Executivo na operacionalização do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (Fundo Clima) nos anos de 2019 e 2020, em violação ao direito constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da CF) e aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil (art. 5º, § 2º, da CF). Na ocasião, a Corte reafirmou o entendimento de que os tratados internacionais de direitos humanos possuem status supralegal, equiparando a eles os tratados internacionais ambientais, em razão da intrínseca conexão entre a proteção ambiental e a tutela dos direitos fundamentais. Entendeu-se que a destinação dos recursos do Fundo constitui dever jurídico vinculante e não mera faculdade política, vedando-se o contingenciamento de tais valores em razão de sua natureza constitucional, supralegal e legal. A tese fixada no julgamento foi a seguinte: "O Poder Executivo tem o dever constitucional de fazer funcionar e alocar anualmente os recursos do Fundo Clima, para fins de mitigação das mudanças climáticas, estando vedado seu contingenciamento, em razão do dever constitucional de tutela ao meio ambiente (CF, art. 225), de direitos e compromissos internacionais assumidos pelo Brasil (CF, art. 5º, § 2º), bem como do princípio constitucional da separação dos poderes (CF, art. 2º, c/c o art. 9º, § 2º, LRF)".

Estados signatários de “manter o aumento da temperatura média global bem abaixo de 2°C em relação aos níveis pré-industriais, e envidar esforços para limitar esse aumento a 1,5°C em relação aos níveis pré-industriais”, reconhecendo que tal limitação reduziria significativamente os riscos e os impactos associados às mudanças do clima, conforme previsto em seu o art. 2º, 1 (Brasil, 2017).

Considerando essas circunstâncias, Sarlet, Wedy e Fensterseifer (2023, p. RB-2.3) destacam que os sistemas internacionais e regionais de proteção dos direitos humanos vêm, progressivamente, incorporando a temática das mudanças climáticas, especialmente diante das violações de direitos decorrentes de fenômenos como o deslocamento forçado de populações em razão de eventos extremos, a exemplo de secas, inundações e incêndios florestais. Referem, sob essa perspectiva, que a vida, o bem-estar e a dignidade humanas, assim como todo o conjunto de direitos fundamentais previstos nos arts. 5º, 6º e 225 da Constituição Federal, revelam-se intrinsecamente dependentes da preservação da salubridade, segurança e integridade do sistema climático, o que justifica a afirmação da existência de um direito fundamental a um clima limpo, saudável e seguro, tratado como expressão da denominada dimensão climática do princípio da dignidade da pessoa humana, *in verbis*:

Para além de uma dimensão ecológica, já consagrada em termos doutrinários e jurisprudenciais, o princípio da dignidade humana também passa a contemplar uma dimensão climática, como medida inescapável para o seu resguardo diante da crise ecológica contemporânea vivenciada no Antropoceno. Ademais, a crise climática impõe ao regime jurídico constitucional o reconhecimento de uma dimensão intertemporal de proteção da vida e dignidade humana, uma vez que o maior risco existencial colocado pelas mudanças climáticas se encontra no futuro, muito embora também já produza seus efeitos nefastos no presente (Sarlet, Wedy; Fensterseifer, 2023, RB-2.3).

Nesse cenário, as unidades de conservação revelam-se instrumentos imprescindíveis não apenas para a preservação da biodiversidade, mas também para a proteção do regime climático, desempenhando funções ecológicas fundamentais à mitigação e à adaptação às mudanças climáticas. Ao resguardar ecossistemas naturais e seus serviços ecossistêmicos, essas áreas promovem o sequestro e o armazenamento de carbono, a regulação dos ciclos hidrológicos, a estabilização dos solos e a moderação de extremos climáticos, atenuando vulnerabilidades socioambientais e reforçando a resiliência dos sistemas naturais e humanos. Trata-se,

portanto, de espaços territoriais que, ao manterem a integridade ecológica de florestas, savanas, manguezais e outros biomas, atuam diretamente na contenção das emissões de gases de efeito estufa e na promoção de um modelo de desenvolvimento ambientalmente sustentável. A propósito, Sarlet, Wedy e Fensterseifer (2023, RB-2.25) ressaltam que:

A criação e gestão adequada de unidades de conservação (UCs), tanto de proteção integral quanto de uso sustentável, é outro instrumento importantíssimo para a proteção do regime climático. Igual consideração também se pode fazer em relação aos Territórios Indígenas, inclusive no sentido de reconhecer a sua afetação voltada a proteção ecológica. Da mesma como o Código Florestal, a Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC (Lei 9.985/2000), cumpre função essencial na proteção das florestas e vegetação nativa dos nossos biomas continentais, de modo a evitar a sua destruição e uso predatório, o que, por óbvio reflete diretamente na salvaguarda da integridade do sistema climático e controle da emissão de gases do efeito estufa (Sarlet; Wedy; Fensterseifer, 2023, RB-2.25)

De acordo com levantamento do Centro de Monitoramento da Conservação Mundial do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (UNEP-WCMC), apresentado no relatório *Natural Solutions*, aproximadamente 312 gigatoneladas de carbono encontram-se armazenadas na rede mundial de áreas protegidas, o que corresponde a cerca de 15% do estoque terrestre global de carbono. Além disso, o documento destaca que as áreas protegidas desempenham papel fundamental na redução dos impactos de desastres naturais, atuando, por exemplo, na contenção de enchentes, na estabilização de encostas para evitar deslizamentos, no bloqueio de tempestades costeiras por meio de ecossistemas naturais, como recifes de corais e manguezais, bem como na manutenção da umidade do solo e na proteção contra processos de desertificação (Dudley et al., 2010, p. 9-13).

Conforme Griscom et al. (2017, p. 11645), medidas baseadas na natureza — conservação, restauração e manejo sustentável de ecossistemas, incluindo a ampliação e a efetiva implementação de unidades de conservação — podem prover mais de um terço da mitigação climática necessária até 2030 para manter o aquecimento global abaixo de 2 °C, em consonância com as metas do Acordo de Paris<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> O trecho original do artigo dispõe que: “We show that NCS can provide over one-third of the cost-effective climate mitigation needed between now and 2030 to stabilize warming to below 2 °C. Alongside aggressive fossil fuel emissions reductions, NCS offer a powerful set of options for nations

Dessa forma, constata-se que, além de constituírem instrumento de concretização do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, as unidades de conservação contribuem de modo relevante para a atenuação das mudanças climáticas e para a provisão de serviços ecológicos essenciais. Entretanto, o aproveitamento pleno desse potencial requer investimentos adequados, bem como implementação e gestão eficientes dessas áreas, temas que serão examinados no capítulo seguinte.

### **3 DESAFIOS PARA IMPLEMENTAÇÃO, MANUTENÇÃO E GESTÃO ADEQUADA DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO**

Conforme exposto no capítulo anterior, as unidades de conservação são instrumentos essenciais para a concretização do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e para mitigação das mudanças climáticas. Além de seu papel na proteção da diversidade biológica, essas áreas prestam serviços ecológicos imprescindíveis, tais como a preservação dos recursos hídricos, a regulação climática, a contenção de erosões e a oferta de alternativas sustentáveis para o desenvolvimento econômico, além de proporcionar espaços para lazer, conservação da cultura e valorização de paisagens singulares (Brasil, 2009, p. 9; Simões; Olivato; Gallo Júnior, 2008, p. 4-5).

A despeito disso, enfrentam diversos desafios para sua plena efetivação, fator que acaba por fomentar iniciativas legislativas voltadas à alteração ou supressão dessas áreas protegidas.

#### **3.1 A questão dos denominados “parques de papel”**

O Brasil ocupa posição de destaque no cumprimento das metas de conservação da CDB das Nações Unidas, sendo responsável por 74% do aumento das áreas protegidas em nível global desde 2003 (Jenkins; Joppa, 2009, p. 2170). O SNUC protege cerca de 1,5 milhão de km<sup>2</sup>, área equivalente à soma dos territórios da França, Espanha e Itália (Brasil, 2009, p. 9-13).

Apesar de formalmente instituídas, muitas dessas unidades de conservação não foram implementadas. Inclusive, quando da promulgação da Lei nº 9.985/2000, que instituiu o SNUC, muitas áreas protegidas no Brasil se encontravam em situação precária, sobretudo quanto à regularização fundiária, fiscalização e gestão. Tal contexto foi descrito por Rodrigues nos seguintes termos:

A situação atual das unidades de conservação em nosso país é crítica. Tais espaços, na sua imensa maioria, ainda não estão regularizados do ponto de vista fundiário, permanecem nas mãos de particulares totalmente descompromissados com sua preservação, quando não francamente favoráveis à sua dilapidação. Normalmente não dispõem de administração nem vigilância adequada, sofrendo constantes invasões de caçadores, posseiros, madeireiros, garimpeiros e todo tipo de depredador. Neles não costuma ocorrer visitação regular, atividades de educação ambiental ou de

pesquisa científica organizada. A nossa expressiva diversidade biológica está correndo sério risco de destruição (Rodrigues, 2005, p. 19).

Naturalmente, a instituição formal de uma unidade de conservação é insuficiente para a efetiva proteção da área. Entre as providências necessárias para a efetiva implementação, destacam-se a elaboração do plano de manejo<sup>40</sup> e a regularização fundiária (Brasil, 2009, p. 41).

Se a criação de uma área protegida já enfrenta obstáculos, a adoção dessas medidas subsequentes, imprescindíveis para o cumprimento de seus objetivos, não raro encontra resistências ainda mais significativas. Como referem Godoy e Leuzinger (2015, p. 225), “o custo político e financeiro de se criar uma unidade de conservação é insignificante se comparado aos custos de sua efetiva implementação”.

Acerca das dificuldades políticas, Mercadante observa que diversos setores que exploram ou pretendem explorar os recursos naturais (agricultores, madeireiros, mineradores, empresas de energia etc.) oferecem resistência à implementação de unidades de conservação, pois essas áreas restringem significativamente a exploração dos recursos, visando à preservação ambiental (Mercadante, 2010).

No tocante às questões orçamentárias, Araújo e Nogueira (2020, p. 73-74) referem que o gasto efetivo com o SNUC é muito aquém do mínimo necessário para sua manutenção, gerando um “hiato de sustentabilidade ambiental”. De acordo com Godoy e Leuzinger (2015, p. 225-227), o subfinanciamento das áreas protegidas é um problema presente não apenas na realidade nacional, mas também, de forma ampla, em regiões tropicais de países em desenvolvimento, resultando em dificuldades para o atendimento de necessidades básicas de gestão desses espaços, como contratação de pessoal, uniformes e combustíveis para veículos, entre outros.

O Brasil é um dos países com menor investimento por hectare em unidades de conservação. Segundo Godoy e Leuzinger (2015, p. 228), “mesmo em países com Produto Interno Bruto (PIB) menor do que o brasileiro, como Argentina, Costa Rica ou África do Sul, o financiamento das áreas protegidas é substancialmente mais elevado”. Expõem, nesse sentido, que, enquanto o Brasil aplica aproximadamente R\$ 4,00 por hectare, na Argentina o investimento é de R\$ 21,00; na Costa Rica, de

---

<sup>40</sup> Conforme disposto no 2º, XVII, da Lei n.º 9.985/2000, o plano de manejo é o “documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade”.

R\$ 32,00; no México, de R\$ 49,00; na Austrália, de R\$ 55,00; e, nos Estados Unidos, de R\$ 156,00. Explicam, ainda, que essa escassez de recursos também deriva de fatores políticos e resulta na baixa efetividade do SNUC, com a existência de “diversas unidades de papel”, ou seja, áreas que existem apenas formalmente, mas não de fato.

Pode-se dizer, portanto, que a questão dos “parques de papel” (*papers parks*) é um fenômeno global<sup>41</sup>. Segundo Terborgh e Schaik (2002, p. 26), o termo se refere a áreas protegidas que têm uma existência apenas virtual, com linhas desenhadas em mapas oficiais, sem que estejam efetivamente implantadas.

É digno de nota que o termo assume uma conotação depreciativa, numa espécie de publicidade negativa em relação às áreas protegidas que realça sua ineficiência, mas nem sempre considera os esforços de gestores para proteção de ecossistemas mesmo com recursos orçamentários restritos (Carey; Dudley; Stolton, 2000, p. 29). A propósito, Dudley e Stolton (1999, p. 7) observam que muitas áreas consideradas “parques de papel” ainda dispõem de alguma forma de proteção em virtude de sua simples designação legal, mesmo sem gestão ativa. Por essa razão, sugerem o uso do termo “áreas protegidas ameaçadas” (*threatened protected areas*) em substituição a “parques de papel” (*paper parks*), argumentando que a nova expressão seria mais precisa e menos depreciativa.

Ademais, a expressão “parques de papel”, se analisada literalmente, faz referência a apenas uma das categorias de unidades de conservação, enquanto o fenômeno da falta de efetiva implementação afeta todas as demais. A despeito disso, trata-se de um termo consagrado para indicar a ausência de implementação de inúmeras unidades de conservação.

A título ilustrativo, nota-se que a elaboração do plano de manejo é essencial para que uma unidade de conservação cumpra seus propósitos. Afinal, trata-se de documento técnico que, com fundamento nos objetivos gerais da unidade, estabelece seu zoneamento e as normas que devem reger o uso da área e o manejo dos recursos

---

<sup>41</sup> Entre as potenciais ameaças às áreas protegidas a nível global, Carey, Dudley e Stolton (2000, p. 7, tradução livre) referem que: “As pressões aumentam devido ao fato de que muitas das “áreas protegidas” do mundo não são, na realidade, protegidas de maneira eficaz. Um número significativo delas se enquadra no que ficou conhecido como ‘parques de papel’ – ou seja, áreas protegidas que foram declaradas por um governo, mas nunca foram efetivamente implementadas. Embora a simples declaração possa ajudar a proteger a área contra algumas ameaças, na maioria dos casos, são necessárias muitas outras medidas, incluindo legislação adequada, planos de manejo, equipe, equipamentos, capacitação e – talvez o mais importante de tudo – o apoio e a cooperação das comunidades vizinhas. Embora as áreas protegidas cubram até 8% da superfície do planeta, a maioria delas precisa sobreviver com recursos mínimos.”

naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão (art. 2º, XVII, da Lei nº 9.985/2000). Apesar disso, de acordo com o Painel das Unidades de Conservação do Ministério do Meio Ambiente, das 3 119 unidades de conservação atualmente existentes no Brasil, 2 453 não possuem plano de manejo — aproximadamente 80 %.<sup>42</sup>

Por outro lado, ressalvadas as categorias que admitem áreas privadas em seu interior, a criação de uma unidade de conservação deve ser sucedida pela consolidação da titularidade da área por meio da denominada regularização fundiária<sup>43</sup>. Embora seja uma etapa fundamental para a implementação das unidades de conservação, a maior parte das unidades de conservação está distante da consolidação territorial (Leuzinger, 2002, p. 809).

Em 2023, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) promoveu um seminário para debater um plano de consolidação das unidades de conservação federais. Na ocasião, apresentou-se um balanço elaborado pela Coordenação Geral de Consolidação Territorial do órgão (CGCTER/ICMBio), segundo o qual, das 336 unidades de conservação federais administradas pelo ICMBio, 272 são, por determinação legal, de domínio estritamente público, compreendendo uma área total de 70 milhões de hectares, dos quais 26 milhões estavam sem regularização fundiária (ICMBio, 2023). Como exemplo, pode-se citar o caso do Parque Nacional de Itatiaia que, como exposto no primeiro capítulo deste estudo, foi criado em 1937, sendo o precursor do modelo de unidades de conservação no Brasil. Embora tenha sido pioneiro no modelo de parques nacionais, o avanço na regularização fundiária de seu território se deu de forma mais concreta somente a partir do ano de 2014, quando foi firmado um Termo de Ajustamento de Conduta entre o ICMBio e o Ministério Público

---

<sup>42</sup> Disponível em <https://cnuc.mma.gov.br/powerbi>. Acesso em 05 de fevereiro de 2025.

<sup>43</sup> De acordo com o Manual de Atuação Funcional elaborado pela 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, a regularização fundiária representa um passo fundamental para efetiva implementação das unidades de conservação e consiste no “processo necessário a fazer com que a área que integra a Unidade de Conservação esteja na posse e domínio de quem de direito. Como são muitas as modalidades de Unidades de Conservação existentes em nosso ordenamento jurídico, elas a) tanto podem ser de domínio público ou privado b) quanto podem admitir ou não a presença de particulares em seu interior. Nas Unidades de Conservação de domínio público, portanto, a regularização fundiária implica repassar ao domínio do ente que as instituiu a propriedade de toda a área existente em seu interior, o que importa em desapropriar eventuais propriedades particulares existentes por ocasião de sua criação. Além da questão dominial, regularização fundiária significa, ainda, retirar eventuais posses verificadas em seu interior e incompatíveis com o seu regime jurídico, seja por se tratar de modalidade que, por sua natureza, não admite a presença humana, seja porque se trata de grupo humano (não considerado população tradicional) que não se enquadra como destinatário da Unidade criada” (Ministério Público Federal, 2014, p. 8).

Federal, cujo cumprimento ainda não havia sido concluído em 2023 (Ministério Público Federal, 2023).

Como observa Moraes (2023, p. 89), os denominados “parques de papel” tornam-se alvo de ocupações irregulares, gerando conflitos sociais, políticos e econômicos. Tais conflitos estão diretamente associados ao aumento da degradação ambiental em áreas protegidas e, inversamente, conforme constataram Nolte, Agrawal e Barreto (2013, p. 4-5), a adoção de medidas para evitar ou dirimir conflitos possessórios está consistentemente ligada à redução das pressões de desmatamento em unidades de conservação.

Em suma, a ausência de implementação efetiva dessas áreas protegidas, geralmente decorrente da falta de vontade política e de investimentos adequados, compromete significativamente o alcance dos objetivos do SNUC. Afinal, potencializa conflitos e fragiliza a proteção ambiental, inclusive com elevação dos níveis de desmatamento em áreas criadas apenas “no papel”.

### **3.2 Iniciativas legislativas para a alteração ou supressão de unidades de conservação**

De acordo com Bensusan (2006, p. 50), a existência de “parques de papel” não somente constitui um obstáculo à criação de novas unidades de conservação<sup>44</sup>, mas também ampara reivindicações para diminuição ou extinção daquelas já instituídas. Em sentido análogo, Rocha (2020, p. 116) assinala que:

---

<sup>44</sup> Inclusive, por meio da Emenda Constitucional (EC) n° 119/2024, foi inserido o parágrafo 3º no art. 263 da Constituição do Estado de Mato Grosso, a fim de restringir a criação de novas unidades de conservação estaduais até que haja a regularização de 80% das já existentes. Segundo previsto nos referidos dispositivos: “Art. 263 [...] § 3º A criação de uma unidade de conservação de domínio público, quando incluir propriedades privadas, está condicionada, obrigatoriamente, aos seguintes requisitos: I - à regularização de 80% (oitenta por cento) das Unidades Estaduais de Conservação atualmente existentes; e II - à disponibilidade de dotação orçamentária necessária para a completa e efetiva indenização aos proprietários afetados.” Segundo nota da Secretaria de Comunicação do Governo de Mato Grosso, essa emenda constitucional “prevê a regularização de 80% das 47 unidades de conservação do Estado, antes que novas sejam criadas”, visando “assegurar que a preservação dos biomas mato-grossenses ocorra de fato, e não só no papel” (Mato Grosso, 2024). Todavia, através de Nota Técnica elaborada durante a tramitação da PEC na Assembleia Legislativa, a Defensoria Pública da União sustentou uma visão bastante diversa, apontando a inconstitucionalidade da proposta, aduzindo, de forma diametralmente oposta à nota divulgada pelo governo estadual, que ela “restringe o dever constitucional imposto ao Estado para assegurar, dentre outros objetivos, a proteção da biodiversidade fauna e da flora” (Defensoria Pública da União, 2023, p. 5). Apesar disso, a PEC foi aprovada e, logo depois, foi alvo de ADI ajuizada pelo Partido dos Trabalhadores (PT) perante o Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso, estando pendente de julgamento.

O que muitas vezes acaba acontecendo é que parte das áreas transformadas em UCs de uso indireto são mantidas sob domínio particular e acabam sofrendo “um processo de desfiguração com a supressão dos atributos que justificam sua proteção”.

Por conta dessa desfiguração da UC, muitas vezes não se justificam mais os investimentos públicos para a regularização fundiária da área, **sendo uma das saídas a desafetação ou a redução dos limites da área protegida.**

Essas propostas de alteração ou supressão de áreas protegidas são recorrentes em diversos países e representam fenômeno global que, na esfera internacional, é designado pela sigla PADD que, em inglês, significa *protected areas downgrading, downsizing and degazettement* (Bernard; Penna; Araújo, 2014, p. 940), expressão que, no Brasil, corresponde ao seguinte: recategorização<sup>45</sup>, redução e extinção de unidades de conservação (WWF-Brasil, 2019, p. 9; Jerez et al., 2020).

A organização não governamental (ONG) World Wide Fund for Nature (WWF-Brasil) realizou estudo objetivando o mapeamento e a análise das tendências de redução recategorização e extinção de unidades de conservação no bioma Amazônico, apesar de reconhecer a notória dificuldade de um levantamento preciso, sobretudo em razão da ausência de transparência na divulgação dessas informações e em razão

---

<sup>45</sup> No primeiro capítulo, foram apresentadas as categorias de unidades de conservação, cada qual com níveis de proteção distintos. Nesse sentido, a “recategorização” aqui tratada é aquela que reduz os níveis de proteção de uma unidade de conservação, ou seja, a mudança de uma categoria mais restritiva para outra menos restritiva. A distinção é relevante porque, apesar de o art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal prever a necessidade de lei para alteração ou supressão de espaços territoriais especialmente protegidos, a Lei nº 9.985/2000 prevê uma forma recategorização sem a necessidade de lei no art. 22, § 5º, segundo o qual: “As unidades de conservação do grupo de Uso Sustentável podem ser transformadas total ou parcialmente em unidades do grupo de Proteção Integral, por instrumento normativo do mesmo nível hierárquico do que criou a unidade, desde que obedecidos os procedimentos de consulta estabelecidos no § 2º deste artigo.” Conforme será exposto detalhadamente no Capítulo 3, no julgamento da ADI nº 3646 o STF reconheceu a constitucionalidade do disposto no art. 22, § 5º, da Lei nº 9.985/2000, justamente porque ela amplia os níveis de proteção, reconhecendo, assim, que a finalidade da reserva de lei estabelecida no art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal seria estabelecer requisitos mais rígidos para as alterações aptas a reduzirem os níveis de proteção ambiental nessas áreas. Seguindo a mesma linha de compreensão, no julgamento do AgRg no RE com AI nº 1.339.543-RS, a 2ª Turma do STF inadmitiu recurso extraordinário interposto pela Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul, por meio do qual se buscava o reconhecimento da constitucionalidade de reclassificação promovida pelo Decreto Estadual 54.003/2018, que alterou a Unidade de Conservação Banhado do Maçarico de “reserva biológica” para “refúgio da vida silvestre”, pois, segundo sustentava o recorrente, ambas as categorias pertenciam ao grupo de unidades de conservação de proteção integral. Porém, a conclusão do STF foi no sentido de reconhecer a inconstitucionalidade formal da alteração (recategorização), pois ela reduziu os níveis de proteção ambiental, uma vez que a categoria “refúgio da vida silvestre” é menos restritiva que a anterior, de modo que a mudança somente poderia ter se dado por meio de lei, conforme disposto no art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal e entendimento fixado no da ADI nº 3.646.

da prática denominada “contrabando legislativo” ou “jabutis”<sup>46</sup>. Nesse sentido, o documento elaborado ressalta que:

Ainda há bastante dificuldade em acompanhar as iniciativas de PADDD no Brasil. Parte dessas dificuldades provêm da forma como as propostas são disponibilizadas para o público em geral. Na maioria das vezes, não vêm associadas a mapas ou nomenclaturas que permitam uma rápida apreensão da proposta e das mudanças previstas.

Outra dificuldade está no processo legislativo. O Poder Legislativo tem usado os chamados “jabutis” para inserir iniciativas de PADDD em propostas legislativas que não guardam nenhuma relação com o tema. Mapear essas propostas em temas que não lhes dizem respeito é uma tarefa complexa. (WWF-Brasil, 2019, p. 36).

O mapeamento identificou 46 eventos de redução, recategorização ou extinção de unidades de conservação na Amazônia brasileira, afetando diretamente 37 unidades, das quais 27 são estaduais e 10 federais. Também apontou a existência de ao menos 29 ameaças adicionais de PADDD em tramitação, envolvendo 23 unidades distintas, com potencial de comprometer mais de 190 mil km<sup>2</sup> de área protegida (WWF-Brasil, 2019, p. 12).

É importante esclarecer que, conforme registrado no estudo em questão, os números apresentados referem-se a “eventos” voltados à alteração ou à supressão de unidades de conservação, ainda que nem todos consistam em projetos de lei específica com essa finalidade, forma exigida para tais modificações nos termos do art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal e art. 22, § 7º, da Lei nº 9.985/2000. Não obstante, as iniciativas que não atendem às exigências formais igualmente configuram ameaças às áreas protegidas, inclusive porque podem resultar em prejuízos concretos até que haja o reconhecimento da inconstitucionalidade formal. Um exemplo emblemático dessa situação se deu no julgamento da ADI nº 4.717, em que o STF firmou entendimento pela impossibilidade de utilização de medida provisória para a redução de unidades de conservação, mas reconheceu que, naquele caso, os efeitos da norma impugnada eram irreversíveis, como será examinado mais detalhadamente no próximo capítulo.

Ademais, o estudo também esclarece que foram contabilizadas propostas formalmente arquivadas, pois tal circunstância não implica, por si só, na extinção da

---

<sup>46</sup> Trata-se de prática consistente na inserção, por meio de emendas parlamentares, de assuntos sem relação com o tema central da proposta legislativa em pauta, prática essa que, como será exposto de forma mais detalhada no próximo capítulo, era recorrente no processo de conversão em lei de medidas provisórias, mas foi reputada inconstitucional pelo STF.

ideia original. A propósito, destacou-se que: “Embora algumas dessas propostas estejam formalmente arquivadas, das 23 UCs ameaçadas, oito tiveram processos de PADDD efetivados alguns anos depois da primeira proposição” (WWF-Brasil, 2019, p. 12).

Entre os diferentes vetores de pressão identificados no estudo, merece destaque a influência exercida pelo setor energético sobre a integridade das unidades de conservação, sobretudo diante da perspectiva de ampliação da matriz elétrica nacional. No setor energético, o Plano Decenal de Expansão de Energia (PDE 2026) identifica 14 unidades de conservação da Amazônia que poderão ser diretamente afetadas por empreendimentos de geração elétrica, especialmente usinas hidrelétricas e pequenas centrais hidrelétricas (PCHs). Ainda que o número de unidades diretamente impactadas seja inferior ao observado em outras frentes de pressão, os projetos energéticos figuram entre os vetores mais eficazes de desencadeamento de processos de PADDD, em razão de sua viabilidade econômica e do respaldo político-institucional de que frequentemente dispõem (WWF-Brasil, 2019, p. 22–23).

A atividade minerária também figura entre os principais vetores de pressão sobre as unidades de conservação da Amazônia Legal, não apenas em razão da sua expressiva presença territorial, mas sobretudo por sua capacidade de mobilizar interesses econômicos e políticos em torno da flexibilização dos regimes jurídicos de proteção. O estudo da WWF-Brasil identificou 219 unidades de conservação com sobreposição de processos minerários ativos, dos quais 118 incidem sobre categorias legalmente restritivas à mineração, como parques nacionais, reservas biológicas e estações ecológicas. Em alguns casos, a área afetada ultrapassa percentuais significativos, como no Parque Nacional do Monte Roraima, cuja sobreposição chega a 40% de sua extensão territorial. Também figuram entre as unidades mais impactadas os parques nacionais do Jamanxim e da Serra do Pardo, ambos no estado do Pará. Considerando apenas os processos que conferem direito de extração mineral, estima-se que ao menos 16 mil hectares de áreas protegidas estejam sob risco direto (WWF-Brasil, 2018, p. 28–29; WWF-Brasil, 2019, p. 30–31).

A respeito das atividades agropecuárias, a partir de dados do TerraClass, o estudo da WWF-Brasil identificou que a alta recorrência da atividade em territórios protegidos eleva os índices de desmatamento e contribui para novos eventos de PADDD. Refere, nesse sentido, o caso do Parque Estadual Ricardo Franco que,

segundo levantamento, possui 252km<sup>2</sup> de área de pasto em seu interior e já foi houve proposta de sua extinção (WWF-Brasil, 2019, p. 24-25), o que consiste em um caso emblemático de unidade de conservação do bioma amazônico em estado de ameaça.

O Parque Estadual Serra Ricardo Franco, criado em 1997 pelo Governo do Estado de Mato Grosso por meio de decreto (Decreto nº 1.796), localiza-se no município de Vila Bela da Santíssima Trindade, fazendo fronteira com a Bolívia. Está inserido em uma região de transição entre os biomas Amazônia, Cerrado e Pantanal, com área de aproximadamente 158 mil hectares. O local tem mais de 100 cachoeiras, entre as quais a Cachoeira do Jatobá, com 272m de altura, considerada a 4<sup>a</sup> maior do Brasil. Também abriga uma biodiversidade singular. Espécies ameaçadas, como a arara-azul (*Anodorhynchus hyacinthinus*), a ariranha (*Pteronura brasiliensis*), o tamanduá-bandeira (*Myrmecophaga tridactyla*) e o caboclinho-do-sertão (*Sporophila nigrorufa*), encontram refúgio em seus limites, nos quais já foram registradas 472 espécies de aves, correspondendo a cerca de um quarto da avifauna brasileira. A região na qual está localizado inspirou a obra *Mundo Perdido*, de Conan Doyle. Além disso, compõe um mosaico com o Parque Nacional de Noel Kempff Mercado, localizado no departamento de Santa Cruz, Bolívia, contribuindo para a conectividade ecológica em uma das regiões mais relevantes para a proteção da biodiversidade sul-americana (Greenpeace, 2020a, p. 1-5).

Apesar de sua expressiva importância ecológica, como outras tantas unidades de conservação, o Parque Serra Ricardo Franco enfrenta graves dificuldades para sua efetiva implementação, o que resulta em conflitos fundiários e elevação dos níveis de desmatamento em seu interior. Embora criado no ano de 1997, o Estado de Mato Grosso não promoveu o diagnóstico fundiário nem a regularização das ocupações anteriores à instituição da unidade, resultando na permanência de diversas fazendas em seu interior.

Atualmente, cerca de 71% de sua área se sobrepõe ao Cadastro Ambiental Rural (CAR) e estima-se que 38 mil hectares tenham sido desmatados, parte significativa após a criação do parque, sobretudo para a conversão em pastagens destinadas à pecuária (Greenpeace Brasil, 2020b, p. 6). Tais atividades, realizadas em desacordo com o regime de proteção integral, alimentam cadeias produtivas de frigoríficos com alcance internacional, como JBS, Marfrig e Minerva. Segundo reportagem do jornal *The Guardian*, essas empresas adquiriram gado de fazendas que operavam no interior do parque e, por meio de triangulações com fazendas

intermediárias, comercializaram carne oriunda dessas áreas para países europeus, em afronta a compromissos anteriores firmados junto ao Ministério Público Federal (MPF) (Phillips, 2020).

O Ministério Público do Estado de Mato Grosso (MPE-MT), por sua vez, ajuizou ação civil pública contra o Estado de Mato Grosso objetivando que este fosse compelido a adotar todas as medidas necessárias para efetiva implementação da unidade de conservação; posteriormente, em 2017, foi firmado um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) entre o MPE-MT e o governo estadual, com a fixação de prazos para adoção dessas providências (Greenpeace Brasil, 2020a). A partir disso, em 2024, quase 30 anos depois da criação do parque e 7 anos depois de assinado o TAC com o MPE-MT, foi publicado o respectivo plano de manejo, etapa fundamental para efetiva implementação da área protegida, embora ainda reste a conclusão da regularização fundiária (Goreth, 2024).

Nesse interregno, porém, houve atuação legislativa objetivando a extinção da unidade de conservação, proposta veiculada por meio do Decreto Legislativo nº 1.796/1997, que chegou a ser aprovado em primeira votação na Assembleia Legislativa de Mato Grosso, mas foi arquivado; a tramitação foi retomada em 2022, sendo novamente arquivado no mesmo ano, após a divulgação de Nota Pública pelo MPE-MT, na qual se ressaltou que a proposta representava “grave afronta ao princípio do não-retrocesso ambiental e, desse modo, ameaça e agride os atuais níveis de proteção ambiental assumidos previamente pelo próprio Estado de Mato Grosso” (Ministério Público de Mato Grosso, 2022).

Em suma, a insuficiência de investimentos destinados à efetiva implementação das unidades de conservação compromete, de maneira significativa, a consecução dos objetivos de preservação da biodiversidade, resultando na proliferação de áreas protegidas que existem apenas formalmente, os chamados “parques de papel”. Esse quadro desencadeia uma espécie de círculo vicioso, à medida que favorece a eclosão de conflitos socioambientais que, além de desestimular a criação de novas unidades, são frequentemente utilizados como fundamento para propostas legislativas de redução ou supressão das já instituídas.

### **3.3 A previsão constitucional de criação, alteração ou supressão de unidades de conservação**

A despeito do cenário retratado nos tópicos anteriores, cumpre reconhecer que a própria Constituição Federal admite, de forma expressa, a possibilidade de redução e, inclusive, de supressão de unidades de conservação. Diante disso, impõe-se a análise da finalidade atribuída a esse mecanismo pelo ordenamento constitucional como ponto de partida para posterior análise dos limites a que deve se submeter a atuação legislativa nesse campo.

O já mencionado art. 225 da Constituição Federal estabelece que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é de todos e impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Para assegurar a efetividade desse direito, o texto constitucional prevê, entre outras obrigações, o dever de definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, cuja alteração ou supressão posteriores dependem de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justificam essa proteção, conforme dispõe o § 1º, III, do referido preceito normativo.

De acordo com Machado (2024, p. 172), o disposto no art. 225, § 1º, III da Constituição Federal é uma norma autoaplicável, não demandando legislação suplementar para ser implementado. Expõe, nessa perspectiva, que “Definir os espaços territoriais compreende localizá-los. Aí começa a proteção constitucional, não se esperando que se implantem quaisquer acessórios, como cercas ou casas de guardas”. Em perspectiva análoga, Benjamin (2012, p. 21) aduz que “proteção da flora e fauna pela via de Unidades de Conservação, como dever estatal, não tem fundamento na lei, mas no próprio texto constitucional”.

Conforme Leal (2022, p. 141), destacam-se três aspectos da redação constitucional do artigo 225, § 1º, III: “a forma de definição, as restrições para alteração e supressão dos espaços e a vedação de utilização comprometedoras de seus atributos.” Assim, parte-se para a análise dos primeiros aspectos.

No que concerne à criação desses espaços, o texto constitucional o impôs de forma ampla como uma incumbência do Poder Público, sem apontar modo específico para atingir tal finalidade. Daí se segue que podem ser criados por meio de lei,

admitindo-se, também, quando a criação se der pela Administração Pública, mediante decreto, portaria ou resolução (Machado, 2024, p. 172; Silva, 2004, p. 251).

Embora existam unidades de conservação criadas por lei<sup>47</sup>, é muito mais frequente a criação por meio do Poder Executivo via decreto (Antunes, 2011, p. 47). Ademais, deve-se pontuar que, de acordo com Benjamin, a incumbência constitucional se aplicaria até mesmo ao Poder Judiciário, admitindo a viabilidade de criação de unidades de conservação por meio de sentença<sup>48</sup>.

Ao regulamentar o art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal, a Lei nº 9.985/2000 dispôs em seu art. 22 que “As unidades de conservação são criadas por ato do Poder Público”, a qual “deve ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade” (art. 22, § 2º), para o que o Poder Público deve “fornecer informações adequadas e inteligíveis à população local e a outras partes interessadas” (artigo 22, § 3º) (Brasil, 2000).

Deve-se ressaltar que constava no § 1º do art. 22 a exigência de lei para criação de unidades de conservação<sup>49</sup>, o que motivou o veto do referido dispositivo, reputado inconstitucional por contrariar o disposto no artigo 225, § 1º, III, da Constituição Federal. Segundo exposto nas razões do veto presidencial, a norma constitucional não exige que a criação seja feita somente por meio de lei, tampouco incumbiu apenas o Poder Legislativo de criar tais espaços, mas ao Poder Público de forma ampla<sup>50</sup>.

---

<sup>47</sup> Antunes refere como exemplo a unidade de conservação de proteção integral Monumento Natural Estadual de Serra das Torres, no Espírito Santo, criado pela Lei Estadual nº 9.463/2010 (ANTUNES, 2024, p. 350). Leal também refere a unidade de conservação de proteção integral Monumento Natural do Arquipélago das Ilhas Cagarras, criado pela Lei Federal nº 12.229/2010 (Leal, 2022, p. 162).

<sup>48</sup> Nesse sentido, o autor aduz que: “Consequência dessa obrigação imposta ao ‘Poder Público’ (e atenção para o vocábulo utilizado pelo constituinte de 88), é que não só o legislador ordinário, mas igualmente o administrador e o juiz têm o dever-poder de salvaguardar a natureza, aquele com o uso de instrumentos como o decreto e a resolução, este pela via da sentença.” (Benjamin, 2001, p. 21).

<sup>49</sup> Constava da redação original do artigo 22, § 1º, da Lei nº 9.985/2000, objeto de veto presidencial que: “Na lei de criação devem constar os seus objetivos básicos, o memorial descritivo do perímetro da área, o órgão responsável por sua administração e, no caso das Reservas Extrativistas, das Reservas de Desenvolvimento Sustentável e, quando for o caso das Florestas Nacionais, a população tradicional destinatária” (Brasil, 2000).

<sup>50</sup> Nas razões do veto presidencial constou que: “O art. 225, § 1º e seu inciso III, é de clareza meridiana ao estabelecer que ao Poder Público, vale dizer no caso, ao Poder Executivo e ao Poder Legislativo, cabe definir em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão somente permitidas através de lei. A definição dos espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos é da competência tanto do Poder Executivo, como do Poder Legislativo, indistintamente, sendo que tão-somente a alteração e a supressão desses espaços e componentes protegidos dependem de autorização do Poder Legislativo mediante lei. Assim, ao exigir lei para

Assinale-se que o STF já se pronunciou, em mais de uma oportunidade, pela constitucionalidade da criação de unidades de conservação pelo Poder Executivo por meio de decreto<sup>51</sup>. Infere-se, por conseguinte, que justamente por consistir em um instrumento relevante para concretização do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o texto constitucional procurou facilitar a criação das unidades de conservação, sendo nesse sentido o comando normativo inserto na primeira parte do disposto no art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal.

Uma vez criados tais espaços a serem especialmente protegidos, o segundo comando normativo inserto no art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal admite sua posterior alteração ou supressão, mas estabelece que isso deve se dar “somente através de lei”. Observe-se que, embora a alteração e supressão também pudessem ficar a cargo da Administração Pública, a opção constitucional foi de atribuir exclusivamente ao Poder Legislativo deliberações dessa natureza e, mais que isso, que elas somente podem ser efetuadas através de lei. Trata-se do que Silva denomina de regime jurídico especial de modificabilidade ou regime jurídico de relativa imodificabilidade das unidades de conservação (Silva, 2004, p. 228-230).

---

criação (definição) desses espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, este dispositivo subtraiu competência atribuída ao Poder Executivo no preceito constitucional constante do § 1º e seu inciso III, do art. 225 da Carta Maior, razão pela qual sugere-se o seu veto face a sua inequívoca inconstitucionalidade” (Brasil, 2000).

<sup>51</sup> Nesse sentido foi o julgamento do Mandado de Segurança nº 26.064 pelo Plenário da Corte, constando o seguinte na ementa do acórdão: “MANDADO DE SEGURANÇA. MEIO AMBIENTE. DEFESA. ATRIBUIÇÃO CONFERIDA AO PODER PÚBLICO. ARTIGO 225, § 1º, III, CB/88. DELIMITAÇÃO DOS ESPAÇOS TERRITORIAIS PROTEGIDOS. VALIDADE DO DECRETO. SEGURANÇA DENEGADA. 1. A Constituição do Brasil atribui ao Poder Público e à coletividade o dever de defender um meio ambiente ecologicamente equilibrado. [CB/88, art. 225, §1º, III]. 2. A delimitação dos espaços territoriais protegidos pode ser feita por decreto ou por lei, sendo esta imprescindível apenas quando se trate de alteração ou supressão desses espaços. Precedentes. Segurança denegada para manter os efeitos do decreto do Presidente da República, de 23 de março de 2006. (Mandado de Segurança nº 26064, Relator Ministro Eros Grau, Tribunal Pleno, julgado em 17/06/2010, Dje-145, publicado em 06/08/2010)”. Posteriormente, tal entendimento foi reafirmado no julgamento do Mandado de Segurança 27.622, Relator Ministro Cezar Peluso, Tribunal Pleno, julgado em 24/06/2010, Dje-149, publicado em 13/08/2010 e no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 3646, Relator Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, julgado em 20/09/2019, Dje-262, publicado em 02/12/2019, no qual foi proclamada a constitucionalidade do disposto no artigo 22, *caput*, da Lei nº 9.985/2000, segundo o qual as unidades de conservação são criadas “por ato do Poder Público”, constando na ementa do respectivo acórdão quanto a tal aspecto que: “Constitucionalidade do art. 22, *caput*, da Lei nº 9.985/2000. A dicção do texto constitucional não provoca maiores problemas quanto à definição de ato normativo apto à instituição/criação de espaços territorialmente protegidos, dentre os quais se pode destacar as unidades de conservação regulamentadas pela Lei nº 9.985/2000. Tendo a Carta se referido à reserva de legislação somente como requisito de modificação ou supressão de unidade de conservação, abriu margem para que outros atos do Poder Público, além de lei em sentido estrito, pudessem ser utilizados como mecanismos de instituição de espaços ambientais protegidos.

Atribui-se a autoria intelectual dessa previsão constitucional a Paulo Affonso Leme Machado (Benjamin, 2001, p. 49). Segundo ele, consiste em inovação proposta aos constituintes pela Sociedade Brasileira de Direito do Meio Ambiente, inspirada na Convenção Africana sobre a Conservação da Natureza e dos Recursos Naturais. O autor acrescenta que a redação do art. 225, § 1º, III também tem equivalência na Convenção para a Proteção da Flora, da Fauna e das Belezas Panorâmicas Naturais dos Países da América, assinada e ratificada pelo Brasil (Machado, 2024, p. 173-174).

Importante destacar que isso diz respeito a uma tendência perceptível em outras passagens da Constituição Federal, em que também são atribuídos ao Poder Legislativo o controle e a deliberação de espaços ambientais relevantes em outras hipóteses. Nesse sentido, Machado (2006, p. 14) apresenta os seguintes exemplos: a exigência de aprovação de iniciativas do Poder Executivo relacionadas a atividades nucleares (art. 49, XIV); a exigência de lei federal para definição da localização de usinas com reator nuclear (art. 225, § 6º); a necessidade de autorização para exploração e o aproveitamento de recursos hídricos e a pesquisa e lavra de recursos minerais em TIs (art. 49, XVI); a necessidade de aprovação prévia do Congresso Nacional para a alienação ou concessão de terras públicas com área superior a 2.500 hectares (art. 49, XVII).

Pode-se dizer que tal previsão normativa decorreu, em parte, da intensa repercussão a partir da extinção do Parque Nacional de Sete Quedas na década de 1980, realizada pelo Poder Executivo por meio do Decreto nº 86.071, de 4 de junho de 1981. A unidade de conservação, localizada em Guaíra (região oeste no Estado do Paraná), na fronteira com o Paraguai, era considerada um valioso patrimônio natural em razão da rica biodiversidade que abrigava e das imponentes quedas d'água, consideradas uma das maiores do mundo, com o dobro do volume das famosas Cataratas do Niágara, situadas na fronteira entre os Estados Unidos e o Canadá<sup>52</sup>.

A área do Parque Sete Quedas foi inundada em decorrência da construção da Usina Hidrelétrica de Itaipu, que, por um lado, elevou significativamente a geração de

---

<sup>52</sup> Conforme Steffen (2022, p. 70-71): “O conjunto de saltos do rio Paraná, denominado de Sete Quedas, localizava-se na fronteira entre os municípios de Guaíra, no Brasil e Salto Del Guairá, no Paraguai. Até o momento da sua submersão, em 1982, foi considerado como uma das maiores cachoeiras do mundo em volume de água. As quedas eram formadas por um conjunto de 19 saltos agrupados em sete grupos. O canal principal media quatro quilômetros de comprimento e chegava a 170 metros de profundidade. Mas a grandiosidade das Sete Quedas era medida em outro valor: o imenso volume de água que despencava dos paredões de rocha: 13.300 m<sup>3</sup>/segundo. Para efeito de comparação, as Cataratas do Niágara (localizadas na fronteira entre os EUA e o Canadá), têm apenas metade desse volume.”

energia no Brasil e no Paraguai<sup>53</sup> e, por outro, resultou na extinção da referida unidade de conservação; com isso, houve irreparável perda de *habitat*, deslocamento de comunidades locais e encerramento de atividades turísticas em um local de beleza ímpar.

A comoção gerada pela extinção do parque revelou as fragilidades do ordenamento jurídico em vigor na época, sobretudo no que se refere à proteção de espaços ambientalmente relevantes, ensejando amplo debate sobre a necessidade de maior controle democrático sobre tais decisões. Nessa toada, em artigo publicado em 1987, durante a Assembleia Nacional Constituinte, denominado *Constituinte e Meio Ambiente*, Machado expõe que, em comemoração à Semana Mundial do Meio Ambiente de 1985, a Sociedade Brasileira de Direito do Meio Ambiente organizou debates em diversas cidades, incluindo Recife, Belém, Natal, Belo Horizonte, Porto Alegre, Rio de Janeiro, São Paulo e Brasília, nos quais foram apresentadas e discutidas distintas ideias (apresentadas no texto); entre elas, a denominada “valorização da lei e do processo legislativo”, exposta nos seguintes termos:

A despeito da necessária ação do Poder Executivo na política ambiental, vemos que as decisões fundamentais para a vida, saúde e felicidade dos brasileiros – como são as questões ambientais – merecem passar pelo Legislativo. Assim, cite-se o precedente da Convenção Africana sobre a Conservação da Natureza 1968, que recomenda: “As reservas naturais integrais e os parques nacionais não poderão ser alterados, nem qualquer parte alienada, a não ser pela autoridade legislativa competente”. Projetos de impacto ambiental relevante – como grandes hidrelétricas, aeroportos internacionais, polos industriais – merecem estar incluídos no domínio reservado à Lei. Abrir-se-á o debate, e novas contribuições poderão ser feitas no âmbito do Poder Legislativo, conciliando-se o desenvolvimento econômico e a conservação da saúde ambiental. Evitaremos casos como o de Sete Quedas (Machado, 1987, p. 166-167).

---

<sup>53</sup> De acordo com Soares (2007, p. 2): “A ‘sétima maravilha do mundo moderno’, como a Usina Hidrelétrica de Itaipu foi reconhecida internacionalmente, ou a ‘maior usina hidrelétrica do mundo’ como é apresentada no *site* da Internet, aproveitou o desnível do rio Paraná entre os Saltos de Sete Quedas e a cidade de Foz do Iguaçu para produzir anualmente cerca de 93.428 GWh (recorde mundial em 2000), correspondentes a 10.636 MW médios. Itaipu é responsável pela produção de 25% da energia elétrica consumida no Brasil. O reservatório da hidrelétrica formou um lago com 1.350 km<sup>2</sup>, inundando terras dos municípios paranaenses de Guaíra, Terra Roxa, Marechal Cândido Rondon, Santa Helena, Matelândia, Medianeira, São Miguel do Iguaçu e Foz do Iguaçu, do atual estado de Mato Grosso do Sul e do Paraguai. Deslocou cerca de 40.000 pessoas no lado brasileiro, afetou núcleos urbanos, interferiu com a Terra Indígena do Grupo Avá-Guarani e com sítios arqueológicos e locais de interesse histórico, transformou o ambiente aquático em 150 km de rio, ‘afogou’ florestas primitivas e quedas d’água, inclusive os Saltos de Sete Quedas localizados no Parque Nacional de Sete Quedas.”

Esse cenário reforçou o entendimento de que o regime jurídico dessas áreas deveria incorporar salvaguardas institucionais que impedissem a tomada de decisões unilaterais pelo Poder Executivo. Como já exposto, a Constituição Federal de 1988, em seu art. 225, § 1º, III, atribuiu tal deliberação ao Poder Legislativo e consagrou a exigência de lei para a modificação desses espaços protegidos (Brasil, 1988).

Verifica-se, portanto, que, se, de um lado, a norma constitucional previu um mecanismo de facilitação para a criação das unidades de conservação, de outro, restringiu a possibilidade de posterior alteração ou supressão desses espaços, ao passo que a adoção do procedimento legislativo formal implica, ao menos em tese, amplo debate democrático sobre o tema.

O art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal foi regulamentado pela Lei nº 9.985/2000. No tocante à alteração de unidades de conservação, essa lei prevê, em seu art. 22, § 7º, que a “desafetação” e a “redução de limites” dependem de lei específica. Contudo, permite, sem essa exigência, a transformação de unidades do grupo de uso sustentável para o grupo de proteção integral (art. 22, § 5º), bem como a “ampliação dos limites de uma unidade de conservação, sem modificação dos seus limites originais, exceto pelo acréscimo proposto” (art. 22, § 6º). Nessas duas hipóteses, o texto normativo estabelece que as alterações podem ocorrer por “instrumento normativo do mesmo nível hierárquico do que criou a unidade” (Brasil, 2000).

Em princípio, a sistemática prevista nos §§ 5º e 6º do art. 22 da Lei nº 9.985/2000 contrariaria o texto constitucional, que exige lei para a alteração desses espaços.<sup>54</sup> Todavia, não convém olvidar que as formas de alteração previstas nesses dispositivos resultam no reforço do regime protetivo de determinada unidade de conservação ou na ampliação da área protegida. Precisamente por isso, podem ser denominadas “alterações não prejudiciais”, como observa Leal (2022, p. 163):

As alterações não prejudiciais devem ser compreendidas como medidas que as tornem mais rigorosas por alteração de categoria para uma que imponha maior rigidez em seu regime jurídico passando de unidades de conservação

---

<sup>54</sup> Acerca do disposto no art. 22, § 6º, da Lei nº 9.985/2000, Silva assinala que “É certo também que uma ampliação por instrumento normativo inferior à lei esbarra com o disposto no ar. 225, § 1º, III, da Constituição, que exige lei para alteração e supressão de Espaços Especialmente Protegidos, como são as unidades de conservação.” (SILVA, 2004, p, 251). Da mesma forma, em relação ao art. 22, § 7º pondera que: “Aí também temos a possibilidade de alteração de unidades de conservação por instrumento inferior à lei, caso sua criação se tenha dado por um tal tipo de instrumento, o que igualmente contraria o art. 225, § 1º, III, da Constituição, tal como já visto.” (Silva, 2004, p. 252).

de uso sustentável para unidades de conservação de proteção integral (artigo 22, § 5º, da Lei do SNUC) ou que ampliem os limites das unidades de conservação (artigo 22, § 6º, da Lei do SNUC).

É certo que no art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal não consta distinção entre formas de alteração, podendo-se concluir, a partir disso, que toda e qualquer forma de alteração deva ser realizada por meio de lei. Contudo, se a interpretação gramatical é o ponto de partida do processo interpretativo, é recomendável evitar o apego excessivo ao texto, que pode conduzir a equívocos<sup>55</sup>. Revela-se importante, nesse sentido, atentar para os fins objetivados pela norma constitucional analisada. Como observam Souza Neto e Sarmiento, a interpretação teleológica, focada na finalidade subjacente ao preceito a ser interpretado, constitui “um elemento especialmente importante no domínio constitucional, considerando a grandeza das tarefas a que se propõe uma Constituição” (Souza Neto; Sarmiento, 2012, p. 341).

Como visto, o primeiro comando normativo do art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal facilita a criação de espaços territoriais a serem especialmente protegidos, sem especificar a forma de criação ou atribuí-la a um ente específico. Busca-se, assim, facilitar a criação desses espaços, por se tratar de medida relevante para tutela do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Já a exigência de lei para posterior alteração e supressão dos espaços territoriais especialmente protegidos, inserta na segunda parte do preceito constitucional, assume caráter de restrição a tais medidas, reforçando a proteção desses espaços. Assim, como observa Araújo, o comando normativo tem como finalidade “impedir que uma área considerada essencial para a existência de um ambiente ecologicamente equilibrado seja reduzida ou extinta sem a autorização do diploma legal” (Araújo, 2016, p. 5).

Em sentido análogo, Benjamin (2001, p. 50) aduz que:

A exigência de lei em sentido estrito vale tão-só para aquelas hipóteses em que o Poder Público ameaça a existência de Unidade de Conservação já estabelecida, seja com supressão ou descaracterização, seja com redução

---

<sup>55</sup> Conforme Barroso (1996, p. 121): “A interpretação gramatical é o momento inicial do processo interpretativo. O texto da lei forma o substrato de que deve partir e em que deve repousar o intérprete. Na interpretação constitucional, por vezes, não é necessário ir além da letra e do sentido evidente do texto, como se passa, por exemplo, em relação aos dispositivos acerca da composição e funcionamento de órgãos estatais. De regra, todavia, correrá risco o intérprete que estancar sua linha de raciocínio na interpretação literal. Embora o espírito da norma deva ser pesquisado a partir de sua letra, cumpre evitar o excesso de apego ao texto, que pode conduzir à injustiça, à fraude e até ao ridículo.”

de sua área. Tal requisito foi posto no texto constitucional com o intuito de assegurar maior controle desses atos do administrador, controle ampliado esse que se entendeu dispensável contra atos de *criação* de Unidades de Conservação, pois contra estes bastaria o próprio exercício, pelo proprietário que se sinta lesado, das ações civis tradicionais, colocadas à sua disposição pelo ordenamento.

Dai se segue que as ditas “alterações não prejudiciais” estão em sintonia com o propósito de reforçar a proteção desses espaços. Sob essa perspectiva, o disposto nos §§ 5º e 6º da Lei nº 9.985/2000 não afronta a Constituição Federal.

A propósito, importante destacar que consta expressa a exigência de observância dos “procedimentos de consulta estabelecidos no § 2º deste artigo” como requisito indispensável para tais alterações. O art. 22, § 2º prevê a necessidade de estudos técnicos e de consulta pública para criação de unidades de conservação, a fim de identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados (Brasil, 2000).

Trata-se de providência salutar a exigência de estudo técnico prévio para a adoção das medidas previstas nos §§ 5º e 6º, denominadas “alterações não prejudiciais”, pois, embora a expansão da área protegida seja, em princípio, benéfica, somente com esse estudo será possível verificar se a modificação poderá causar dano à unidade de conservação e, caso se constate potencial prejuízo, Machado (2024, p. 883) sustenta que passa a ser exigida lei específica:

Conservando-se os limites originais, e só havendo ampliação dos limites da unidade de conservação sem que haja sua desnaturação ou deterioração, é razoável entender-se que essa alteração possa ser feita por decreto e não por lei específica. Além do procedimento de consulta do § 2º do art. 22, necessários serão os ‘estudos técnicos’, cabendo à direção da unidade de conservação mostrar que a alteração pretendida é compatível com a unidade de conservação original (hipóteses a serem estudadas: a rodovia que separa as áreas, criando o perigo de atropelamento dos animais? Seria mais adequada a rodovia ou a unidade?). Havendo potencialidade de dano para a unidade de conservação existente, a ampliação pretendida necessita passar pelo processo legislativo, isto é, passa a ser exigível uma lei específica. Na dúvida entre os textos a serem aplicados – Lei ordinária ou Constituição – deve-se optar pelo último texto. (MACHADO, 2024, p. 883)

O STF foi instado a se pronunciar sobre o tema no julgamento da ADI nº 3.646. A ação foi ajuizada pelo governador do Estado de Santa Catarina suscitando a inconstitucionalidade do disposto no art. 22, *caput* e §§ 5º e 6º da Lei nº 9.985/2000, argumentando, em síntese, que tanto a criação quanto a alteração posterior de qualquer natureza somente poderiam ocorrer por meio de lei. No julgamento, por decisão unânime, a Suprema Corte reafirmou o entendimento de que a criação de

espaços territoriais especialmente protegidos prescinde de lei, que é exigida pela Constituição somente para posterior supressão ou alteração desses espaços<sup>56</sup>. Ademais, especificamente quanto às hipóteses dos §§ 5º e 6º, também de forma unânime, a Corte concluiu que não haveria inconstitucionalidade, justamente por versarem sobre alterações aptas a ampliar a proteção ambiental, exigindo-se lei apenas nos casos em que a modificação implicar prejudicialidade ou retrocesso ao *status* de proteção da unidade de conservação. Quanto ao ponto, o acórdão ficou assim ementado:

[...] 3. A teor do art. 225, § 1º, inciso III, da Constituição Federal, a alteração e a supressão de espaços territoriais especialmente protegidos somente são permitidas por intermédio de lei. A finalidade da Carta Magna, ao fixar a reserva de legalidade, deve ser compreendida dentro do espírito de proteção ao meio ambiente nela insculpido. Somente a partir da teleologia do dispositivo constitucional é que se pode apreender seu conteúdo normativo. Nesse sentido, a exigência de lei faz-se presente quando referida modificação implicar prejudicialidade ou retrocesso ao status de proteção já constituído naquela unidade de conservação, com o fito de coibir a prática de atos restritivos que não tenham a aquiescência do Poder Legislativo. Se, para inovar no campo concreto e efetuar limitação ao direito à propriedade, a Constituição não requisitou do Poder Público a edição de lei, tanto mais não o faria para simples ampliação territorial ou modificação do regime de uso aplicável à unidade de conservação, a fim de conferir a ela superior salvaguarda (de proteção parcial para proteção integral). Por essa razão, não incidem em inconstitucionalidade as hipóteses mencionadas nos §§ 5º e 6º do art. 22 da Lei nº 9.985/2000, as quais dispensam a observância da reserva legal para os casos de alteração das unidades de conservação, seja mediante transformação da unidade de conservação do grupo de Uso Sustentável para o grupo de Proteção Integral, seja mediante a ampliação dos limites territoriais da unidade, desde que sem modificação de seus limites originais, exceto pelo acréscimo proposto (ADI 3646, Relator Ministro Dias Toffoli, Tribunal Pleno, julgado em 20/09/2019, Dje-262, publicado em 02/12/2019).

Em relação ao art. 22, § 7º, da Lei nº 9.985/2000, necessário observar que os termos “desafetação” e “redução de limites” não correspondem exatamente àqueles empregados no art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal, em que constam “supressão” e “alteração” (Brasil, 2000). Apesar da divergência terminológica e do sentido habitualmente atribuído à desafetação no âmbito do Direito Administrativo, Benjamin (2001, p. 49) assinala que não há dúvida quanto à equivalência com o termo “supressão”, salientando que “não seria possível suprimir sem, concomitantemente, proceder à desafetação da área”. Por outro lado, reconhece que o termo “alterar” tem

---

<sup>56</sup> O entendimento no sentido da desnecessidade de lei para criação de unidades de conservação já havia prevalecido nos seguintes julgamentos: MS nº 26.064/DF, Rel. Ministro Eros Grau, Tribunal Pleno, DJe de 6/8/2010; MS 25.284/DF, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Marco Aurélio, DJe de 13/8/2010 e ADI nº 4.218/DF-AgR, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe de 19/2/2013.

maior amplitude do que “redução de limites” e ressalta a preponderância do primeiro, previsto constitucionalmente. Assinala, no entanto, que a divergência se revela apenas aparente e não resulta em inconstitucionalidade, pois a redução de limites compreende duas dimensões que representam aspectos de um mesmo fenômeno: a dimensão espacial, que implica a diminuição da área física da unidade de conservação, e a dimensão funcional, que se traduz na redução das garantias legais e atributos ecológicos, por exemplo, quando se autoriza o uso incompatível com a categoria de proteção instituída.

Em suma, como se depreende, a exigência de lei para a alteração ou supressão das unidades de conservação constitui importante mecanismo constitucional para salvaguardar esses espaços, pois submete à aquiescência do Poder Legislativo todas as medidas que possam acarretar prejuízo ou retrocesso ao *status* de proteção, concebido para evitar casos como o da extinção do Parque Sete Quedas (Machado, 1987, p. 166-167) e, importante frisar, tem se mostrado eficiente para conter investidas que visam a extinção, redução ou flexibilização da proteção dessas áreas. Já quando a modificação pretendida não se revela prejudicial, como nas hipóteses previstas no art. 22, §§ 5º e 6º, da Lei nº 9.985/2000, a intervenção legislativa mostra-se dispensável, em razão da inexistência de dano efetivo ou potencial à integridade da unidade de conservação (Brasil, 2000).

Contudo, sob outra perspectiva, pode-se concluir que a Constituição Federal autoriza o Poder Legislativo a promover alterações prejudiciais nesses espaços, não sendo exagero supor que delas possam advir significativos prejuízos ao meio ambiente e retrocessos na proteção ambiental, como ocorreu na extinção do Parque Sete Quedas. Em outras palavras, se o mecanismo protetivo contido no art. 225, § 1º, III, da Constituição for compreendido apenas em seu aspecto procedimental, ou seja, a exigência de lei para a supressão ou a alteração desses espaços, permanecerá aberta a possibilidade de retrocesso na proteção ambiental por meio de deliberações legislativas.

Apesar de reconhecer que a exigência de lei constitui mecanismo eficiente de proteção, sobretudo por promover amplo debate público sobre mudanças prejudiciais, Machado (2024, p. 172-273) adverte ser ilusório supor que o sistema constitucional tenha conferido perenidade a esses espaços. A seguir, cabe mencionar as considerações do autor sobre o tema:

Não se pode ter a ilusão de que esses espaços tornaram-se perenes pelo sistema constitucional ora introduzido; mas, sendo a alteração e a supressão somente através de lei, abre-se tempo e oportunidade para que os interesses pró meio ambiente se façam presentes perante os parlamentares. Como se sabe, o procedimento de elaboração dos atos do Poder Executivo não prevê um debate público e um lapso de tempo antes da sua edição. Não se quer sobrecarregar o Poder Legislativo, mas, sem uma intensa participação democrática, as áreas protegidas serão mutiladas e deturpadas ao sabor do imediatismo e de soluções demagógicas, às vezes intituladas como de interesse social ou de interesse público.

Assim, uma vez que o Poder Legislativo está autorizado a deliberar sobre tais mudanças prejudiciais e dada a relevância dos interesses envolvidos, revela-se pertinente avaliar, para além do mecanismo procedimental consistente na exigência de lei para supressão ou alteração prejudicial das unidades de conservação, quais limites materiais aplicáveis à discricionariedade legislativa nessas hipóteses. Trata-se da questão a ser examinada no capítulo subsequente desta dissertação.

## 4 A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL SOBRE ALTERAÇÃO E SUPRESSÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

Como ponto de partida para a análise dos limites da discricionariedade legislativa na alteração e supressão de unidades de conservação, será adotada a jurisprudência do STF a título de referência. O enfoque no entendimento da Suprema Corte se justifica por sua competência para o controle de constitucionalidade de atos legislativos e, sobretudo, por ser o detentor do monopólio da última palavra em matéria constitucional<sup>57</sup>.

### 4.1 Critérios de análise das decisões

Pretende-se identificar como o STF aborda a questão da alteração e supressão de unidades de conservação ao interpretar o disposto no art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal. De forma específica, a abordagem acerca de parâmetros de controle da discricionariedade legislativa, bem como de limites materiais à atuação do legislador nessa seara e, uma vez identificados, se deles decorreriam deveres procedimentais implícitos além da exigência de lei específica, a exemplo da realização de estudo técnico ou consulta pública.

A análise se concentrará exclusivamente em acórdãos, pois o objetivo é identificar o posicionamento da Corte Constitucional sobre o tema. Assim, serão desconsideradas decisões monocráticas, sem prejuízo de referências a posicionamentos individuais de seus integrantes obtidos pela análise dos votos proferidos nos acórdãos selecionados.

---

<sup>57</sup> Como aduz o Celso de Mello Filho (2023): “Não se pode perder de vista, de outro lado, o fato de que, em nosso sistema jurídico, que consagra o postulado da democracia constitucional, ‘o monopólio da última palavra’ em matéria de interpretação da Constituição da República pertence, exclusivamente, ao Supremo Tribunal Federal, por efeito de expressa delegação que lhe foi outorgada por soberana deliberação da Assembleia Nacional Constituinte, circunstância que lhe confere a condição eminente de órgão de encerramento (“*organo di chiusura*”) de todas as controvérsias constitucionais, por ser definitiva a decisão da Suprema Corte em tema que envolva a exegese da Lei Fundamental da República!”

O enfoque será a identificação dos motivos determinantes das decisões (*ratio decidendi*)<sup>58</sup>, ante sua relevância na jurisdição constitucional<sup>59</sup>, embora não se ignore as controvérsias em torno do tema, tanto em relação à denominada “teoria da

---

<sup>58</sup> Conforme observam Didier Jr., Braga e Oliveira (2016, p. 455): “embora comumente se faça referência à eficácia obrigatória ou persuasiva do precedente, deve-se entender que o que pode ter caráter obrigatório ou persuasivo é a sua *ratio decidendi*, que é apenas um dos elementos que compõem o precedente. Na verdade, em sentido estrito, o precedente pode ser definido como sendo a própria *ratio decidendi*.”

<sup>59</sup> A respeito da relevância da identificação dos motivos determinantes das decisões na jurisdição constitucional, Marinoni ressalta que: “A tutela da Constituição por parte do Supremo Tribunal obviamente não teria racionalidade caso os demais tribunais e juízes pudessem se opor às suas decisões. Sucede que negar uma decisão do STF não equivale a simplesmente desconsiderar o seu dispositivo. A unidade do direito mediante o fio condutor da Constituição exige que se leve em conta a fundamentação das decisões da Suprema Corte” (Marinoni, 2023, p. 546). Seguindo essa perspectiva, o autor ressalta que: **“Para que lei similar possa ser abrangida por precedente oriundo de decisão de (in)constitucionalidade, é preciso identificar a sua *ratio decidendi* ou, o que é o mesmo, atribuir eficácia vinculante aos seus motivos determinantes.** Só há sentido em pensar em *ratio decidendi* ou em precedente obrigatório quando se almeja abarcar casos similares e não os casos já julgados, uma vez que estes, como é óbvio, já estão protegidos pela autoridade da coisa julgada material. **O verdadeiro valor do precedente – seja qual for ele – não está na parte dispositiva da decisão, mas na essência das razões apresentadas para justificá-la.** Pois bem, tratando-se de controle concentrado, os casos julgados são exatamente as normas já declaradas (in)constitucionais, motivo simples pelo qual a ideia de que a eficácia vinculante deve ficar restrita ao dispositivo não faz ver outra coisa que não a própria coisa julgada. Para se ter precedente ou se pensar em *ratio decidendi*, assim, é necessário extrair as razões de decidir da fundamentação da decisão de (in)constitucionalidade. É a única forma de se dar eficácia vinculante a esta decisão, ao menos quando se tem como importante a tutela da segurança jurídica e da igualdade. Ademais, considerando-se a *ratio* das decisões de (in)constitucionalidade, outro valor passa a ser dado aos fatos, pois é possível que os fatos abrangidos pela norma declarada inconstitucional e pela norma sob julgamento possam ter de ser identificados ao se decidir pela aplicabilidade do precedente diante da norma apontada como similar (Marinoni, 2022, RB-3.15, grifo nosso).

transcendência dos motivos determinantes”<sup>60</sup> quanto à própria definição de *ratio decidendi*<sup>61</sup>.

Neste trabalho, adota-se a definição apresentada por Didier Jr., Braga e Alexandria, segundo a qual a *ratio decidendi* corresponde “aos fundamentos jurídicos que sustentam a decisão; a opção hermenêutica adotada na sentença, sem a qual a decisão não teria sido proferida como foi” (Didier Jr.; Braga; Oliveira, 2016, p. 455-456). Essa noção equivale à definição proposta por Marinoni, para quem “o motivo suficiente, porém, torna-se determinante apenas quando, individualizado na fundamentação, mostra-se como premissa sem a qual não se chegaria à específica decisão.”. Nesse sentido, o autor acrescenta que “este motivo, por imprescindível, é essencial, ou melhor, é determinante da decisão. Constitui a *ratio decidendi*” (Marinoni, 2022, RB-3.22).

Ademais, como a análise terá como objeto decisões colegiadas, além da definição de *ratio decidendi* exposta, também serão utilizadas, a título complementar e conforme se mostrar necessário, as noções de “concentração” e “dispersão”

---

<sup>60</sup> A propósito da controvérsia, Barroso (2022, p. 282-284) explica que o Supremo Tribunal Federal em sucessivas decisões “estendeu os limites objetivos e subjetivos das decisões proferidas em sede de controle abstrato de constitucionalidade, com base em uma construção que vem denominando transcendência dos motivos determinantes.” Sustenta, nesse sentido, que essa linha de entendimento se harmonizaria ao “propósito de racionalização da jurisdição constitucional e da carga de trabalho do Supremo Tribunal Federal, privilegiando as teses constitucionais que hajam sido firmadas em controle abstrato”. A despeito disso, expõe a mudança de entendimento da Suprema Corte e a existência de controvérsia em torno do tema, conforme segue: “Não obstante isso, o Tribunal, em decisões posteriores, passou a rejeitar a eficácia transcendente e a adotar uma posição defensiva em matéria de reclamação, limitando seu cabimento ao descumprimento das decisões proferidas em sede concentrada, especificamente no que respeita ao ato impugnado. Essas decisões rejeitam a extensão dos efeitos vinculantes e gerais da exegese da Corte a atos semelhantes, ainda que presentes as mesmas razões que justificaram a decisão do caso paradigma, para evitar a multiplicação exponencial de processos que o acesso direto ao Tribunal, proporcionado pela reclamação, ensejaria. É válido notar, contudo, que a rejeição à eficácia transcendente é, vez por outra, superada, quando a matéria em questão se refere à liberdade de expressão ou à liberdade de imprensa. Nesses casos, algumas decisões do STF têm admitido reclamações e deferido liminares, com o propósito de assegurar o conteúdo conferido pela Corte a tais direitos, mesmo quando a decisão reclamada não se baseia no mesmo ato declarado inconstitucional em sede concentrada. É válido registrar, ainda, que o novo Código de Processo Civil previu expressamente que o desrespeito à tese firmada em controle concentrado autorizará a propositura de reclamação (art. 988, § 4º). Portanto, é de se supor que a discussão acerca da eficácia transcendente dos motivos determinantes das decisões proferidas em controle concentrado não está encerrada.”

<sup>61</sup> Outro aspecto que acarreta controvérsias em torno do tema está relacionado à dificuldade de identificação da denominada *ratio decidendi*. Sobre o ponto, Ávila observa que: “A identificação da *ratio decidendi* é um problema à parte, à medida que na fundamentação dos seus votos, os ministros do STF costumam aduzir diversos argumentos, alguns consubstanciam as razões indispensáveis para que se chegue à decisão e que contam com a adesão da maioria dos julgadores (*ratio decidendi*) e outros ditos *en passant*, expressando comentários de menor relevância que não dizem respeito ao fundamento determinante do resultado (*obiter dictum*). Sustenta-se, inclusive, que só há precedente quando a mesma *ratio decidendi* contar com a adesão da maioria do Tribunal, o que nem sempre é possível identificar nos acórdãos do STF” (Ávila, 2019, RB-16.2).

apresentadas por Klafke e Pretzel (2014, p. 96) como categorias de análise do modo como os ministros se manifestam nos julgamentos. Tais conceitos foram apresentados em estudo empírico sobre a crítica feita por parcela da doutrina ao processo decisório do STF, popularizada pela metáfora das “onze ilhas”<sup>62</sup>. O enfoque do estudo em questão reside justamente na forma de apresentação da fundamentação dos acórdãos e da dificuldade de identificação da *ratio decidendi*.

Klafke e Pretzel (2014, p. 94-95) definem “concentração” como “o deslocamento, para apenas um voto ou poucos votos, das razões de decidir do bloco vencedor”. Em sentido oposto, “dispersão” foi conceituada como “a apresentação fragmentada e plural das razões, mesmo que idênticas, em diversos votos”. A partir de tais categorias, analisaram diversos acórdãos do STF e concluíram que, na maioria deles<sup>63</sup>, a forma de decisão não prejudicou a identificação da *ratio decidendi*, pois ela estaria “concentrada” no voto do relator ou em poucos votos (Klafke; Pretzel, 2014, p. 103).

#### 4.2 Critérios de pesquisa e seleção das decisões a serem analisadas

Por meio do mecanismo de pesquisa jurisprudencial do STF<sup>64</sup>, realizou-se consulta na primeira quinzena de fevereiro de 2025, utilizando as seguintes palavras-chave: “unidades de conservação”, “espaços territoriais protegidos”, “supressão” e “alteração”. Primeiramente, empregou-se o critério de busca “unidades

---

<sup>62</sup> Conforme Argueles e Esteves (2024, p. 2-17), a metáfora das “onze ilhas” se popularizou como imagem empregada para expressar o individualismo no âmbito do STF, originada a partir de frase proferida pelo ex-Ministro Sepúlveda Pertence – “somos onze ilhas, não somos amigos”. Os autores explicam que a expressão não tem sentido unívoco e apontam a existência de ao menos seis sentidos possíveis de “individualismo” no funcionamento do Tribunal que se amoldariam à referida metáfora. Entre elas, interessa ao presente estudo a interpretação da metáfora como representação da ausência de fundamentação conjunta das decisões da Corte, vez que dela emana a dificuldade de identificação da denominada *ratio decidendi*. Tal interpretação é descrita pelos autores nos seguintes termos: “Essa interpretação da metáfora se refere aos votos formais apresentados pelos ministros quando decidem. Ela aponta para o fato de que, até mesmo quando as decisões do tribunal são unânimes, é frequente não haver uma fundamentação coletiva única para a decisão. As decisões seriam apenas uma soma dos diferentes argumentos individuais levantados nos diversos votos, e não a posição institucional da Corte.”

<sup>63</sup> Conforme os Klafke e Pretzel (2014, p. 101), “dos 266 acórdãos selecionados para este estudo, em 146 deles (55%) até três votos escritos fornecem toda a fundamentação da decisão. São 76 acórdãos nos quais constam apenas o voto do ministro relator e outros 70 nos quais até dois outros ministros anexaram voto escrito.”

<sup>64</sup> Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>

de conservação” e “supressão” e “alteração”, que resultou em oito acórdãos<sup>65</sup>. Em seguida, foi realizada nova busca com o critério “espaços territoriais protegidos” e “supressão” e “alteração”, a qual localizou sete acórdãos, dos quais cinco já haviam sido identificados na pesquisa anterior<sup>66</sup>. A aplicação sucessiva desses critérios de pesquisa totalizou dez acórdãos; desse grupo, descartaram-se três por não guardarem relação com o objeto da investigação<sup>67</sup>.

Assim, remanesceram 7 acórdãos a serem analisados, apresentados a seguir em ordem cronológica a partir das datas de julgamento: **ADI 3540 MC**, Relator Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 01/09/2005, DJ 03/02/2006; **MS 26064**, Relator Ministro Eros Grau, Tribunal Pleno, julgado em 17/06/2010, Dje-145, publicado

<sup>65</sup> Os 8 resultados obtidos foram os seguintes: **ADI 3646**, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 20/09/2019, Dje-262, publicado em 02/12/2019; **HC 89735**, Relator(a): MENEZES DIREITO, Primeira Turma, julgado em 20/11/2007, Dje-036, publicado em 29/02/2008; **ADI 4218 AgR**, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 13/12/2012, Dje-032, publicado em 19/02/2013; **ADI 5012**, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 16/03/2017, Dje-018, publicado em 01/02/2018; **ADI 4717**, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 05/04/2018, Dje-031, publicado em 15/02/2019; **MS 26064**, Relator(a): EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 17/06/2010, Dje-145, publicado em 06/08/2010; **ADC 42**, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 28/02/2018, Dje-175, publicado em 13/08/2019; **ADPF 811**, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 08/04/2021, Dje-123, publicado em 25/06/2021.

<sup>66</sup> Dos 7 resultados obtidos, os 2 resultados diversos encontrados com o segundo critério de pesquisa foram os seguintes: **ADI 3540 MC**, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 01-09-2005, DJ 03/02/2006; e **ADI 5676**, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 18-12-2021, Dje-012, publicado em 25/01/2022. Já os 5 resultados que já haviam sido encontrados na primeira pesquisa foram os seguintes: **MS 26064**, Relator(a): EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 17/06/2010, Dje-145, publicado em 06/08/2010; **ADI 3646**, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 20/09/2019, Dje-262, publicado em 02/12/2019; **ADI 4218 AgR**, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 13/12/2012, Dje-032, publicado em 19/02/2013; **ADI 4717**, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 05/04/2018, Dje-031, publicado em 15/02/2019; **ADC 42**, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 28/02/2018, Dje-175, publicado em 13/08/2019.

<sup>67</sup> São eles: **HC 89735**, Rel. Min. Menezes Direito, Primeira Turma, j. em 20/11/2007, no qual foram abordadas questões relacionadas ao crime do art. 40 da Lei nº 9.605/1998; **ADPF 811**, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. em 08/04/2021, no qual foi analisada a constitucionalidade do Decreto nº 65.563/2021, do Estado de São Paulo, que vedava temporariamente a realização presencial de cultos, missas e demais atividades religiosas coletivas como medida de combate à pandemia de covid-19; **ADI 4218 AgR**, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, j. em 13/12/2012, tratando-se de diz respeito ao julgamento de agravo regimental interposto pela Procuradoria-Geral da República pugnando pela reforma de decisão monocrática que havia inadmitido Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada em face do Decreto Presidencial nº 6.640/2008, o qual dispunha acerca da classificação das cavidades naturais subterrâneas e da definição de parâmetros para o licenciamento ambiental de empreendimentos que possam afetar tais recursos naturais. No tocante ao disposto no art. 225, § 1º, III, da CF, a conclusão foi no sentido que nenhum dispositivo do Decreto atacado realiza a alteração ou supressão de um espaço territorial especialmente protegido, bem como não se determina que as Unidades de Conservação existentes devem ser desprezadas no bojo do licenciamento ambiental de que trata o mencionado regulamento. Nesse sentido, concluiu-se que, ainda que se entenda que o Executivo desbordou dos lindes da sua competência regulamentar, o conflito se limitaria ao plano da legalidade, não avançando à seara constitucional senão reflexa ou indiretamente. Assim, por decisão unânime do Plenário da Corte, foi negado provimento ao agravo regimental, com a consequente manutenção da decisão monocrática que não conheceu da ADI.

em 06/08/2010; **ADI 5012**, Relatora Ministra Rosa Weber, Tribunal Pleno, julgado em 16/03/2017, Dje-018, publicado em 01/02/2018; **ADC 42**, Relator Ministro Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 28/02/2018, Dje-175, publicado em 13/08/2019; **ADI 4717**, Relatora Ministra Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 05/04/2018, Dje-031, publicado em 15/02/2019; ADI 4717, Relatora Ministra Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 05/04/2018, Dje-031, publicado em 15/02/2019; **ADI 3646**, Relator Ministro Dias Toffoli, Tribunal Pleno, julgado em 20/09/2019, Dje-262, publicado em 02/12/2019; **ADI 5676**, Relator Ministro Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgado em 18/12/2021, Dje-012, publicado em 25/01/2022.

### 4.3 Análise dos acórdãos selecionados

#### 4.3.1 Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.540

No julgamento, o Plenário do STF apreciou o pedido de tutela cautelar na ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Procurador-Geral da República impugnando o art. 4º, *caput* e §§ 1º a 7º da Lei nº 4.771/1965 (Código Florestal), com a redação dada pela Medida Provisória nº 2.166-67 de 24/2001. Os dispositivos impugnados previam, em síntese, a possibilidade de supressão de vegetação em APP nos casos de utilidade pública ou interesse social, quando evidenciada a inexistência de alternativa técnica ou locacional ao empreendimento proposto, mediante demonstração e motivação em procedimento administrativo (Brasil, 2005).

De acordo com a parte autora, as APPs seriam espaços territoriais especialmente protegidos. Logo, ao estabelecerem hipóteses de supressão de vegetação nesses espaços mediante autorização administrativa, os dispositivos impugnados estariam em desacordo com o disposto no art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal, segundo o qual a alteração ou supressão de espaços territoriais especialmente protegidos depende de lei (Brasil, 2005).

O pedido cautelar para sustação imediata dos atos impugnados foi acolhido por decisão monocrática do Ministro Nelson Jobim, então Presidente da Corte, *ad referendum* do Pleno (Brasil, 2005).

O Presidente da República prestou informações e sustentou a constitucionalidade dos dispositivos impugnados, sem negar que as APPs são espaços territoriais especialmente protegidos e, como tais, sujeitas à disposição

constante no art. 225, § 1º, III, da CF. Segundo expôs, não dependeria de lei o simples ato administrativo que, com base nos exatos termos previstos na legislação que disciplina o referido espaço, nele autorize, licencie ou permita obras ou atividades. Acrescentou, nesse sentido, que o próprio Código Florestal seria a lei autorizativa para a supressão de vegetação no caso, pois prescreve situações excepcionais em que, fundamentado o interesse público e devidamente demonstrado em procedimento administrativo, tal intervenção pode ser realizada. Sustentou, ainda, que exigir uma lei específica para cada supressão de vegetação necessária subverteria o sistema constitucional de separação dos Poderes e geraria dificuldades de toda ordem, citando, entre diversos exemplos, que isso obstaría obras relevantes, como a construção de pontes, hidrelétricas, portos, gasodutos e redes de transmissão de energia, entre muitas outras atividades, caso situadas em APPs. Em razão disso, postulou a reconsideração da decisão monocrática que havia acolhido o pedido liminar e sustado a eficácia dos dispositivos impugnados (Brasil, 2005).

Os Estados de Minas Gerais, São Paulo, Espírito Santo, Bahia, Mato Grosso do Sul e Amazonas, bem como a Confederação Nacional da Indústria (CNI) e o Instituto Brasileiro de Mineração (IBRAM), foram admitidos como *amici curiae*, nos termos do art. 7º, § 2º, da Lei nº 9.868/1999. Todos sustentaram a constitucionalidade dos dispositivos impugnados e, por isso, requereram a negativa de referendo à decisão que acolhera o pedido liminar.

O acórdão, portanto, trata do reexame, pelo Plenário da Corte, da pretensão cautelar que fora acolhida, liminarmente, por decisão monocrática, a fim de referendá-la ou lhe negar referendo, apreciando-se, também, o pleito de reconsideração formulado pela Presidência da República, com adesão dos *amici curiae*, para o restabelecimento da eficácia dos dispositivos impugnados (Brasil, 2005).

O relator, Ministro Celso de Mello, iniciou seu voto expondo que a análise da pretensão cautelar exigia algumas considerações preliminares sobre aquilo que classificou como “relevantíssima questão constitucional pertinente à proteção do meio ambiente”. Nessa linha, teceu considerações acerca do reconhecimento do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental, bem como sobre a existência de permanente estado de tensão entre o imperativo do desenvolvimento nacional (art. 3º, II, da CF) e a necessidade de preservação do meio ambiente (art. 225 da Constituição Federal). Tal tensão demanda, em cada situação

concreta, harmonização que evite a aniquilação recíproca desses valores, sendo o princípio do desenvolvimento sustentável reconhecido como vetor interpretativo de caráter constitucional (Brasil, 2005).

Nesse contexto, o voto do Ministro relator também salientou que a superação dos antagonismos entre princípios constitucionais relevantes — como o imperativo do desenvolvimento nacional e a necessidade de preservação ambiental — exige ponderação concreta dos interesses em conflito, de modo a harmonizá-los e impedir sua aniquilação recíproca. Para tanto, apontou que o princípio do desenvolvimento sustentável, tal como formulado em conferências internacionais e reconhecido pela doutrina, atua como vetor interpretativo que orienta a busca de equilíbrio justo entre as exigências econômicas e a preservação ambiental. Salientou, ainda, que o exercício da ponderação deve respeitar o núcleo essencial dos direitos fundamentais, entre os quais se destaca a proteção ambiental, classificada como um dos mais relevantes direitos fundamentais e que, justamente por isso, não pode ser sacrificada em razão de interesses meramente econômicos. Ressaltou, nesse sentido, que a atividade econômica, nos termos da disciplina constitucional, subordina-se à defesa do meio ambiente, compreendido em suas diversas dimensões — natural, cultural, artificial e laboral —, cuja integridade constitui pressuposto para a tutela da saúde, da segurança, da cultura, do trabalho e do bem-estar da população, estabelecendo verdadeiro limite à liberdade de conformação legislativa (Brasil, 2005).

Após, ao analisar especificamente a norma impugnada, a conclusão do voto é no sentido de sua compatibilidade constitucional, inclusive destacando que ela teria estabelecido um mecanismo rígido de controle nas APPs. Tal conclusão foi fundamentada na concepção de que a alteração e a supressão condicionada à reserva de lei prevista no art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal seriam aquelas relacionadas ao próprio regime jurídico que rege o espaço a ser especialmente protegido e, em razão disso, o ato administrativo que, nos termos previstos na lei de regência, autoriza determinadas intervenções, não afrontaria à sistemática constitucional<sup>68</sup>. A propósito, destaca-se o seguinte trecho da fundamentação do voto do relator:

---

<sup>68</sup> Cabe referir que diz respeito à concepção escudada na doutrina especializada, capitaneada por Milaré, para quem: “Uma questão que tem suscitado controvérsia é a que diz respeito à necessidade ou não de lei para executar qualquer atividade nesses espaços territoriais, mesmo quando admissíveis nos termos da lei ou do decreto que instituiu e disciplinou qualquer desses territórios protegidos. Pensamos que não depende de lei o ato administrativo que, nos termos da legislação

**Veja-se**, portanto, que **somente** a alteração e a supressão do regime jurídico pertinente aos espaços territoriais especialmente protegidos **é que se qualificam**, por efeito da cláusula inscrita no art. 225, § 1º, III, da Constituição, **como matérias** sujeitas ao princípio da reserva de lei formal. **Quando se trata**, porém, **de execução** de obras ou de serviços a serem realizados em tais espaços territoriais, **cumprem a consideração** que, **observadas** as restrições, limitações e exigências **abstratamente** condicionais em lei, **tornar-se-á lícito** ao Poder Público – **qualquer** que seja o nível em que se posicione na estrutura federativa (União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios) – **autorizar, licenciar ou permitir** a realização de tais atividades **no âmbito** dos espaços territoriais especialmente protegidos, **desde que não resulte comprometida** a integridade dos atributos que justificaram, quanto a tais territórios, a instituição de um regime jurídico de proteção especial (Brasil, 2005, Grifos no original).

Considerando que a análise dizia respeito à tutela cautelar, o relator apontou, de forma complementar e a fim de reforçar a conclusão reproduzida acima, que a norma impugnada fora editada há mais de quatro anos antes do ajuizamento da ADI. Assim, o lapso temporal transcorrido afastaria o *periculum in mora* apto a justificar a manutenção da liminar, constatando-se, de outro lado, situações indicativas de prejuízos decorrentes da sustação da eficácia dos dispositivos impugnados, a configurar o denominado *periculum in mora* em sentido inverso. A conclusão do voto do relator foi no sentido de negar o referendo à decisão monocrática que havia deferido o pedido liminar, com o conseqüente restabelecimento da eficácia dos dispositivos impugnados por meio da ADI (Brasil, 2005).

Na sequência, consta o voto do Ministro Nelson Jobim, que, embora tenha deferido a liminar por decisão monocrática, aderiu à argumentação externada pelo relator e votou no mesmo sentido de negar referendo à decisão que concedera o

---

que disciplina referido espaço, nele autoriza, licencia ou permite obras ou atividades.” (Milaré, 2015, p. 293). Aderindo expressamente a essa posição, Benjamin refere que: “O que o texto legal determina é que a transformação genérica, direta ou indireta, do regime jurídico em questão, bem como as intervenções específicas ou pontuais que se choquem com o modelo aplicável à hipótese ou contradigam o rol de atributos da Unidade de Conservação só podem ser autorizadas por lei específica. Nesse ponto, tem ampla razão Édis Milaré quando, com sua larga experiência, assevera que ‘não depende de lei o simples ato administrativo que, vinculado à norma legal que disciplina determinado espaço territorial protegido, decide sobre obras ou atividades a serem nele executadas’” (Benjamin, 2001, p. 51). Em sentido diverso, referindo-se especificamente ao entendimento do STF no julgamento da ADI 3540 MC, Machado afirmou que: “O posicionamento da maioria dos juízes do STF, de que somente a mudança do regime jurídico é que deve ser feita mediante lei, diminui o alcance da proteção dos espaços territoriais a serem protegidos. O Poder Executivo da União, dos Estados e dos Municípios passa a ter o controle, praticamente exclusivo, da vida e da morte dos parques, reservas biológicas e APPs. O que foi escrito e pensado pelos Constituintes é diferente do que foi decidido pelo STF ‘data maxima venia’. Acentue-se que a Constituição, ao querer que o Poder Legislativo participe ativamente do controle dos espaços ambientais importantes, continuou em sua linha de harmonia desse poder com os outros poderes constituídos” (Machado, 2006, p. 16).

pedido liminar. Também acompanharam o voto do relator os ministros Eros Grau, Cezar Peluso e Sepúlveda Pertence, bem como a ministra Ellen Gracie (Brasil, 2005).

Em seu voto, o Ministro Ayres Britto externou preocupação com o que denominou “frouxidão” ou “excessiva leniência” dos dispositivos impugnados, o que poderia resultar em expressivas supressões de vegetação em APPs. Partindo dessa premissa, sugeriu que houvesse um encaminhamento para conferir uma interpretação conforme a Constituição, a fim de esclarecer que “essa autorização não significa, de nenhum modo, desnaturar o espaço”. Após breves intervenções de outros ministros, transcritas no voto de Ayres Britto, não houve adesão à sugestão de interpretação e, em razão disso, ele abriu divergência e votou para que fosse mantida a decisão liminar que suspendera a eficácia dos dispositivos impugnados na ADI (Brasil, 2005).

O Ministro Marco Aurélio também divergiu do voto do relator, mas por outras razões. Assinalou que as ações do processo objetivo de controle de constitucionalidade têm causa de pedir aberta e, a partir dessa premissa, aduziu que os dispositivos impugnados padeceriam de inconstitucionalidade formal, pois são preceitos constantes de medida provisória que alterou o então Código Florestal, sem haver relevância e urgência a justificar sua edição. Acrescentou, ainda, que o art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal remete à lei, observando: “toda vez que, na Carta, alude-se à lei, trata-se de lei no sentido formal e material; não contém o texto constitucional referência a instrumento que faça as vezes de lei, como é a própria medida” (Brasil, 2005). Observa-se, portanto, que o Ministro Marco Aurélio se manifestou pela inviabilidade da utilização de MP para alteração ou supressão de unidades de conservação, entendimento que seria acolhido pela Corte anos depois, quando do julgamento da ADI nº 4.717.

Em suma, a partir da definição proposta no tópico anterior, verifica-se que os motivos determinantes do julgamento do STF no caso (*rationes decidendi*) relacionam-se à conclusão de que a alteração e a supressão condicionadas à reserva legal prevista no art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal, referem-se ao próprio regime jurídico que rege o espaço especialmente protegido e, em função disso, o ato administrativo que, nos termos previstos na lei de regência, autoriza determinadas intervenções não afrontaria a sistemática constitucional.

Por fim, cabe registrar que não houve julgamento de mérito da ADI, em razão do reconhecimento da perda superveniente de seu objeto, pelo advento da Lei

nº 12.651, de 25 de maio de 2012 (Novo Código Florestal), que revogou integralmente os dispositivos impugnados na ADI.

Assim, sem embargo relevância das considerações preliminares apresentadas no início do voto<sup>69</sup>, bem como da própria constatação de que as APPs também são espaços territoriais especialmente protegidos<sup>70</sup>, observa-se que, embora tangencie o tema do controle da discricionariedade legislativa na alteração e supressão de espaços protegidos, bem como a existência de limites materiais a essa atuação, a questão examinada no julgamento não se relaciona diretamente a esse assunto.

#### *4.3.2 Mandado de Segurança nº 26.064*

A Companhia Florestal Guapiara impetrou Mandado de Segurança contra ato da Presidência da República consubstanciado em decreto que criou a Reserva Biológica das Araucárias, no Estado do Paraná. A impetrante alegou ser proprietária de imóvel cuja área foi parcialmente atingida pela criação da unidade de conservação. Sustentou que o art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal exige lei para a alteração ou supressão de espaços protegidos e que, portanto, a Administração Pública não poderia impor restrição ao direito de propriedade por meio de simples decreto. Alegou, ainda, a ausência de consulta pública para a criação da unidade de conservação. Requeru, assim, a declaração de nulidade do decreto presidencial (Brasil, 2010).

Conforme o voto do relator, Ministro Eros Grau, não há exigência de lei para a criação de espaços territoriais protegidos, mas apenas para sua posterior alteração ou supressão, nos termos do art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal, ressalvada a hipótese prevista no art. 22, § 6º, da Lei nº 9.985/2000, que permite a ampliação dos limites da unidade, sem modificação dos limites originais, exceto pelo acréscimo proposto, por instrumento normativo do mesmo nível hierárquico daquele que a criou.

---

<sup>69</sup> A propósito, Abelha Rodrigues (2021, p. 337) diz que: “Assim, inúmeras vezes a fundamentação contém uma série de premissas que são favoráveis à tutela ambiental e, como foi salientado, constituem precedentes ambientais favoráveis na acepção mais técnica do termo.”

<sup>70</sup> Como exposto no primeiro capítulo, o art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal emprega o termo “espaços territoriais especialmente protegidos” ao passo que a Lei nº 9.985/2000, que regulamenta o aludido preceito constitucional, emprega o termo “unidades de conservação”. A par de divergências terminológicas, há consenso doutrinário no sentido de que a proteção constitucional não está restrita às unidades de conservação expressamente previstas na lei em questão, podendo-se falar em “unidades de conservação atípicas” (Brasil, 2000). Nesse sentido, inclusive apontando que as APPs são unidades de conservação atípicas, ao lado das áreas de RL e de TI, é por exemplo a posição de Benjamin (2001, p. 45).

Acrescentou, por fim, que, na criação de Reserva Biológica, não há exigência de consulta pública, conforme dispõe o art. 22, § 4º, da Lei nº 9.985/2000 (Brasil, 2010).

Assim, nos termos do voto do relator, o Plenário do STF, por decisão unânime, denegou a ordem (Brasil, 2010).

Como visto, o julgamento tratou da criação de uma unidade de conservação e, mais especificamente, da possibilidade de que isso ocorra por ato normativo diverso de lei. Apesar disso, na fundamentação foi mencionada a exigência de lei para sua posterior alteração ou supressão, sem prejuízo da hipótese do art. 22, § 6º, da Lei nº 9.985/2000, considerada compatível com o texto constitucional, embora não houvesse maiores considerações a respeito no acórdão, pois essa não era a situação discutida no caso<sup>71</sup>.

#### 4.3.3 Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.012

O Procurador-Geral da República ajuizou ADI com pedido de medida cautelar, em face dos arts. 113 a 126 da Lei nº 12.249, de 11 de junho de 2010, nela incluídos por emenda parlamentar ao projeto de conversão da MP nº 472, de 15 de dezembro de 2009. De acordo com a inicial, os dispositivos impugnados seriam formalmente inconstitucionais porque não apresentavam pertinência temática com o objeto original da MP nº 472/2009. Argumentou-se, em síntese, que a medida provisória previa a criação de regimes especiais de tributação para as indústrias petrolífera, aeronáutica e de informática, ao passo que os dispositivos impugnados tratavam da alteração dos limites de unidades de conservação e da doação de imóveis da União. Sustentou-se, assim, que a inclusão de tais dispositivos na lei de conversão violou o devido processo legislativo e as regras constitucionais sobre medidas provisórias, configurando prática que afrontaria o princípio democrático e o princípio da separação dos Poderes, por introduzir, sem iniciativa do Presidente da República, tema estranho ao texto original (Brasil, 2017).

---

<sup>71</sup> Como exposto no terceiro tópico do segundo capítulo desta dissertação, é consolidado na doutrina o entendimento de que, de fato, não há exigência de lei para criação de unidades de conservação (Machado, 2024, p. 172; Silva, 2004, p. 251; Benjamin, 2001, p. 21; Antunes, 2011, p. 47), assim como em relação à compatibilidade constitucional das hipóteses previstas no art. 22, §§ 5º e 6º, Lei nº 9.985/2000, que versariam sobre as ditas “alterações não prejudiciais”, terminologia apresentada por Leal (2022, p. 163).

É importante destacar que, embora os dispositivos impugnados na ADI versassem sobre a alteração de unidades de conservação (entre outras providências, houve a redução dos limites da unidade de conservação federal Floresta Nacional do Bom Futuro, no Estado de Rondônia, de 280.000 para 97.357 hectares), não foi suscitada inconstitucionalidade material nem afronta ao disposto no art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal. Houve apenas a arguição de inconstitucionalidade formal, decorrente da ausência de pertinência temática com o objeto original da MP, prática denominada “contrabando legislativo” (Brasil, 2017).

Em seu voto, a relatora, Ministra Rosa Weber, destacou que o Plenário já examinara a matéria no julgamento da ADI nº 5.127/DF, ocasião em que a Corte reconheceu a inconstitucionalidade formal dos dispositivos inseridos, por emenda parlamentar, na redação final da lei de conversão, sem qualquer vínculo de pertinência temática com o objeto da medida provisória submetida à apreciação do Congresso, em afronta aos princípios democrático, da separação dos Poderes e do devido processo legislativo constitucional. Referiu, ainda, que, naquela oportunidade, seu voto restou vencido quanto à eficácia da decisão, prevalecendo a modulação de efeitos por razões de segurança jurídica. Assim, estabeleceu-se que a prática do denominado “contrabando legislativo” é inconstitucional, mas, para resguardar a segurança jurídica, modulou-se os efeitos da declaração de inconstitucionalidade, mantendo-se a validade de todas as leis de conversão decorrentes dessa prática até 15/10/2015, o que resultou no julgamento de improcedência naquele caso em razão do marco temporal fixado (Brasil, 2017). Eis a ementa do acórdão da ADI nº 5.127:

DIREITO CONSTITUCIONAL. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. EMENDA PARLAMENTAR EM PROJETO DE CONVERSÃO DE MEDIDA PROVISÓRIA EM LEI. CONTEÚDO TEMÁTICO DISTINTO DAQUELE ORIGINÁRIO DA MEDIDA PROVISÓRIA. PRÁTICA EM DESACORDO COM O PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO E COM O DEVIDO PROCESSO LEGAL (DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO).

1. Viola a Constituição da República, notadamente o princípio democrático e o devido processo legislativo (arts. 1º, caput, parágrafo único, 2º, caput, 5º, caput, e LIV, CRFB), a prática da inserção, mediante emenda parlamentar no processo legislativo de conversão de medida provisória em lei, de matérias de conteúdo temático estranho ao objeto originário da medida provisória.
2. Em atenção ao princípio da segurança jurídica (art. 1º e 5º, XXXVI, CRFB), mantém-se hígidas todas as leis de conversão fruto dessa prática promulgadas até a data do presente julgamento, inclusive aquela impugnada nesta ação.
3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente por maioria de votos.

(ADI 5127, Relator(a): ROSA WEBER, Relator(a) p/ Acórdão: EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 15-10-2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-094 DIVULG 10-05-2016 PUBLIC 11-05-2016)

A partir de tal precedente, a relatora destacou que no caso da ADI nº 5.012 também se constatava a prática do “contrabando legislativo”, ou seja, a inserção, mediante emenda parlamentar no processo legislativo de conversão de MP em lei, de matérias de conteúdo temático estranho ao objeto originário da MP. Ademais, também salientou que os dispositivos impugnados afrontariam o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e ao disposto no art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal, como se verifica do seguinte trecho do voto:

Entendo, ainda, que no caso a violação da Constituição, para além de garantias formais pertinentes à higidez do processo político, se perfaz pelo barateamento do direito fundamental de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da CF). E isso porque, ao exigir que a alteração ou supressão de espaços territoriais protegidos somente se dê por meio de lei, o art. 225, III, da CF contempla específica garantia de participação democrática que apenas se pode ter por assegurada mediante lei em cuja elaboração efetivamente observado o devido processo legislativo, o que, como visto, não ocorre no caso dos autos (Brasil, 2017).

Não obstante, considerando que a lei havia sido promulgada antes do julgamento da ADI nº 5.127, concluiu-se que não seria possível reconhecer a inconstitucionalidade formal decorrente da prática denominada “contrabando legislativo”, ante o marco temporal estabelecido no acórdão no qual foi estabelecimento o entendimento de que tal prática seria inconstitucional. O voto da Ministra Relatora foi acompanhado pelos demais integrantes da Corte, com exceção do Ministro Marco Aurélio, que votou para que fosse reconhecida a inconstitucionalidade formal, a despeito de ter havido a modulação de efeitos no julgamento da ADI nº 5.127 (Brasil, 2017).

Como se vê, no julgamento da ADI nº 5.012, foi analisada somente a inconstitucionalidade formal decorrente da ausência de pertinência temática entre os dispositivos inseridos por emenda parlamentar (relacionada à alteração de limites de unidades de conservação) e o conteúdo originário da MP nº 472/2009, que tratava de regimes tributários. Cabe referir, nessa perspectiva, que, embora tenha sido essa a argumentação central do autor da ação, as ações de controle de constitucionalidade

têm causa de pedir aberta<sup>72</sup>. Logo, haveria possibilidade de análise sob outros prismas, como, aliás, pareceu ter sido reconhecido no voto da relatora (Brasil, 2017).

Nessa toada, a própria inconstitucionalidade formal poderia ter sido analisada por outra perspectiva, decorrente da impossibilidade de utilização de MP para alteração de unidades de conservação, dada a exigência de lei contida no art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal, o que o próprio STF reconheceria posteriormente, no julgamento da ADI nº 4.717, que será examinado adiante. Além disso, como a inconstitucionalidade formal fora afastada naquele caso, poderia ter sido examinada a inconstitucionalidade material, haja vista a significativa redução dos limites de uma unidade de conservação federal, posteriormente ratificada pelo resultado do julgamento, que concluiu pela improcedência do pedido de declaração de inconstitucionalidade.

#### *4.3.4 Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 42*

Através da Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) nº 42, ajuizada pelo Partido Progressista, buscou-se o reconhecimento da compatibilidade constitucional de diversos dispositivos do Código Florestal (Lei nº 12.651/2012). O julgamento se deu em conjunto com as ADI nº 4.901, 4.902 e 4.903, propostas pela Procuradoria Geral da República, e com a ADI nº 4937, movida pelo Partido Socialismo e Liberdade, que apontaram vícios de inconstitucionalidade em relação a vários dispositivos do Código Florestal, inclusive com modificações decorrentes da Lei nº 12.727, de 17 de outubro de 2012. Argumentou-se, em linhas gerais, haver afronta aos princípios da vedação do retrocesso ambiental e da função socioambiental da propriedade, bem como aos deveres constitucionais de não degradação e ao dever constitucional de conferir proteção especial a determinados espaços (Brasil, 2018).

Conforme sintetizado pelo Ministro Luiz Fux, relator, as cinco ações de controle concentrado discutiram, ao todo, 23 artigos do Código Florestal, sendo que alguns deles cuidam de temas correlatos. O acórdão analisou de forma abrangente todas as

---

<sup>72</sup> Conforme Mendes e Branco (2021, p. 650): “É importante destacar que, nas ações diretas de inconstitucionalidade, a causa de pedir é aberta. Isso significa que a Corte Constitucional, ao julgar essas ações, não se vincula aos fundamentos jurídicos invocados pelo autor da ação para respaldar os seus pedidos. Ou seja, para declarar inconstitucional uma lei ou ato normativo, o STF pode utilizar como parâmetro de controle todo e qualquer dispositivo da Constituição Federal, e não apenas aqueles aduzidos pelo autor da ação direta”. No mesmo sentido, Neves (2018, p. 38) e Cunha Júnior (2012, p. 355-356).

questões ventiladas ao longo de suas 672 laudas, compostas pelo relatório e pelos votos, e sua ementa possui 13 páginas (Brasil, 2018).

Em boa parte dos pontos controvertidos, a votação não foi unânime, resultando na declaração de inconstitucionalidade de alguns dos dispositivos impugnados, bem como no reconhecimento da constitucionalidade de outros, inclusive com a aplicação da interpretação conforme à Constituição. Assim, afora a divergência externada pelos ministros em diversos pontos, constata-se aquilo que Klafke e Pretzel (2014, p. 94-95) definem como “dispersão” dos fundamentos da decisão, consistente na “apresentação fragmentada e plural das razões, mesmo que idênticas, em diversos votos”, visto que todos os ministros apresentaram votos específicos (Brasil, 2018).

Em razão disso, neste tópico não se realizará uma análise minuciosa de todo o teor da decisão, não só devido à sua complexidade e extensão, mas principalmente porque o objetivo deste estudo não consiste em examinar detalhadamente o Código Florestal. Como exposto no primeiro tópico deste capítulo, pretende-se identificar como o STF aborda a questão da alteração e da supressão de unidades de conservação<sup>73</sup> ao interpretar o disposto no art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal, de modo que a análise do acórdão se centrará na interpretação conferida pela maioria dos ministros da Suprema Corte ao dispositivo constitucional, conforme entendimento que prevaleceu no julgamento em questão.

No início do voto, o Ministro Luiz Fux apresenta o que denominou “premissas teóricas”, entre as quais a de que o texto constitucional consagra a proteção ao meio ambiente, mas também impõe a necessidade de: garantir a livre iniciativa (art. 1º, IV, e 170); promover o desenvolvimento nacional (art. 3º, II); erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III; art. 170, VII); proteger a propriedade (art. 5º, caput e XXII; art. 170, II); buscar o pleno emprego (art. 170, VIII; art. 6º); e defender o consumidor (art. 5º, XXXII; art. 170, V). Conclui, a partir disso, que a realização simultânea de todos esses objetivos geralmente exige equilibrar o grau de satisfação de cada um, de modo que “praticamente qualquer medida adotada promoverá, a um só tempo, um aumento na satisfação de um valor e um declínio na satisfação de outro”. Nessa perspectiva, afirma que não é possível

---

<sup>73</sup> Como exposto no capítulo 1, o art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal emprega o termo “espaços territoriais especialmente protegidos” ao passo que a Lei nº 9.985/2000, que regulamenta o aludido preceito constitucional, emprega o termo “unidades de conservação”. Embora as APPs e de RL previstas no Código Florestal não constituam unidades de conservação propriamente ditas, tais espaços se enquadram na noção de unidades de conservação atípicas (Benjamin, 2001, p. 45).

promover o desenvolvimento sustentável mediante a intocabilidade dos recursos ambientais, devendo-se buscar aquilo que denominou “travessia confortável para os nossos descendentes”. Na sequência, com a alusão a precedentes da Suprema Corte norte-americana, como o caso *Chevron USA, Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc.* (467 U.S. 837, 1984), em que foi estabelecida a denominada “doutrina Chevron”<sup>74</sup>, assinalou que o Poder Judiciário deve se limitar a um exame de “racionalidade estreita” de atos regulatórios, sendo-lhe vedado “substituir as escolhas dos demais órgãos do Estado por suas próprias escolhas”. Apresentou, ainda, uma visão restritiva do princípio da precaução, no sentido de que a sua incidência não pode impor a legisladores e administradores o dever de considerar sempre o “pior cenário possível” na formulação de políticas públicas, frisando-se, mais uma vez, que “não cabe ao Judiciário, à míngua de norma constitucional expressa e específica em contrário, impor ao regulador, arbitrariamente, a assunção do cenário de pessimismo

---

<sup>74</sup> A doutrina Chevron, ou deferência Chevron (*Chevron deference*), é uma fórmula de autorrestrição judicial segundo a qual as cortes devem privilegiar a interpretação dada por agências administrativas sempre que o texto legal seja ambíguo e a posição da agência, razoável. O precedente foi estabelecido no julgamento *Chevron U.S.A. v. NRDC* (467 U.S. 837, 1984), considerado um dos casos mais emblemáticos da Suprema Corte dos Estados Unidos no âmbito do Direito Administrativo. Segundo levantamento de Jordão (2024), esse é o precedente judicial mais citado por juízes federais norte-americanos. O caso surgiu no contexto da aplicação das emendas de 1977 ao *Clean Air Act*, envolvendo o termo “stationary source” (fonte estacionária) e a possibilidade de interpretá-lo como uma única unidade industrial (o chamado *bubble concept*), em vez de considerar cada equipamento emissor separadamente. A Environmental Protection Agency (EPA), já responsável por regulamentar a poluição do ar, emitiu normas que permitiam a adoção da “bolha” para simplificar o licenciamento ambiental e incentivar a modernização de plantas sem aumentar as emissões totais. O Natural Resources Defense Council (NRDC), ONG de defesa do meio ambiente, contestou a regulamentação, e o Tribunal de Apelações em Washington inicialmente anulou as normas por entender que contrariavam o propósito de melhorar a qualidade do ar em áreas poluídas. Ao revisar o caso, a Suprema Corte concluiu que o Congresso, ao redigir a lei, não definiu de modo inequívoco o significado de “stationary source”, o que facultava à EPA agir dentro do espaço interpretativo deixado pela lei. A decisão consolidou a Doutrina Chevron, marco do Direito Administrativo norte-americano, pela qual as cortes devem deferir à interpretação administrativa sempre que o texto legal for ambíguo e a posição da agência, razoável. Conforme sintetiza Binichski (2017, p. 30), a doutrina estabeleceu um teste binário: (i) verificar se há ambiguidade legislativa — se a intenção do Congresso for inequívoca, a questão se encerra; (ii) constatada a ambiguidade, avaliar se a interpretação da agência executiva é razoável. Esse entendimento foi expressamente superado pela Suprema Corte em 2024, no julgamento *Loper Bright Enterprises v. Raimondo*. O litígio envolveu empresas pesqueiras que contestavam uma regulamentação da National Marine Fisheries Service (NMFS) que as obrigava a arcar com os custos de observadores a bordo de suas embarcações. Nos tribunais inferiores, a Administração prevalecera com base na Doutrina Chevron, que gerou deferência judicial à interpretação da agência. Ao revisar o caso, porém, a Suprema Corte revogou a doutrina e concluiu que a Administrative Procedure Act (APA) exige que os juízes exerçam julgamento independente ao interpretar textos normativos, não podendo simplesmente aceitar a interpretação de uma agência apenas porque o texto legal é ambíguo. A decisão também se fundamentou na separação de poderes e na função do Judiciário de interpretar leis, conforme estabelecido em *Marbury v. Madison* (1803), reconhecendo-se que a interpretação legal constitui parcela essencial da atividade jurisdicional (United States, 2024).

extremo de modo invariável”. Em perspectiva análoga, afirmou-se que o princípio da proibição de retrocesso não pode ser utilizado para desfazer escolhas democráticas do legislador, sob pena de afronta ao princípio democrático (Brasil, 2018).

Partindo dessas premissas, em diversos trechos do voto do relator ficou consignado que o art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal autoriza expressamente o legislador a alterar (e até suprimir) espaços territoriais especialmente protegidos; assim, o Poder Judiciário não poderia substituí-lo nessas escolhas, impondo-se autocontenção (Brasil, 2018).

Esse fundamento foi invocado, por exemplo, no reconhecimento da constitucionalidade do art. 3º, XIX, que alterou o conceito de leito regular usado como marco para a delimitação de APPs, nos termos do art. 4º, I. Subsidiou, igualmente, a declaração de constitucionalidade dos arts. 5º, *caput* e §§ 1º e 2º, e 62, que reduziram a largura mínima da APP no entorno de reservatórios artificiais destinados ao abastecimento público e à geração de energia. Da mesma forma, respaldou a proclamação de constitucionalidade do art. 12, §§ 4º e 5º, que admitiram a redução da RL para 50 % da área total do imóvel quando determinado percentual do município ou do estado já se encontra ocupado por unidades de conservação de domínio público ou por terras indígenas homologadas, ponto em que o Ministro Fux ressaltou que:

O Judiciário não é órgão dotado de expertise ou legitimidade democrática para definir percentuais de espaços territoriais especialmente protegidos, à medida que o próprio art. 225, § 1º, III, da Constituição atribui essa definição ao Executivo e ao Legislativo (Brasil, 2018).

Verifica-se, portanto, que prevaleceu uma concepção relativizadora do princípio da proibição de retrocesso ambiental, em prol do princípio democrático, com ênfase na compreensão de que o art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal conferiu ao Poder Legislativo a prerrogativa redefinir áreas protegidas, promovendo alterações e até mesmo a supressão desses espaços, cabendo ao Poder Judiciário respeitar as escolhas discricionárias nessa seara. A propósito, o Ministro Barroso apresentou o que denominou de “profissão de fé na liberdade de conformação do legislador”:

Ao legislador compete a conformação da proteção do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e sua harmonização com outros interesses constitucionais igualmente relevantes. O Poder Judiciário somente deve interferir em caso de manifesta falta de razoabilidade ou desproporcionalidade da medida. Sigo eu, então, à falta de dados concretos, com a teoria: ao legislador compete a conformação da proteção do direito

fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e sua harmonização com outros interesses constitucionais igualmente relevantes. O Poder Judiciário somente deve interferir em caso de manifesta falta de razoabilidade ou desproporcionalidade da medida.

Essa terceira parte do meu voto é um pouco uma profissão de fé na liberdade de conformação do legislador, na medida em que não seja manifestamente irrazoável ou desproporcional a sua atuação (Brasil, 2018).

Observa-se que a conclusão é muito semelhante à do julgamento da 1ª Turma da Suprema Corte no RE 519.778-AgR, também de relatoria do Ministro Barroso, no qual se afirmou que a Constituição permite alteração e supressão de espaços protegidos:

A Constituição, portanto, permite a alteração e até mesmo a supressão de espaços territoriais especialmente protegidos, desde que por meio de lei formal, ainda que a referida proteção tenha sido conferida por ato infralegal. Trata-se de um mecanismo de reforço institucional da proteção ao meio ambiente, já que retira da discricionariedade do Poder Executivo a redução dos espaços ambientalmente protegidos, exigindo-se para tanto deliberação parlamentar, sujeita a maior controle social (Brasil, 2018).

No ponto em análise, cumpre destacar que o RE 519.778-AgR versou sobre agravo regimental interposto pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte contra decisão monocrática que inadmitira o recurso extraordinário apresentado pelo órgão. Esse recurso, por sua vez, fora interposto contra acórdão do Tribunal de Justiça potiguar que julgara improcedente ação direta de inconstitucionalidade e, conseqüentemente, declarara a validade da Lei nº 228/2004 do Município de Natal. O Parquet estadual sustentou, em síntese, que a lei municipal alterara espaço territorial especialmente protegido — a Zona de Proteção Ambiental de Lagoinha — para autorizar empreendimentos turísticos ou hoteleiros em áreas onde, até então, somente se permitiam atividades de pesquisa científica, educação ambiental e recuperação do meio ambiente. Tratava-se, portanto, de alteração prejudicial que, segundo alegado, foi aprovada pelo Legislativo municipal sem qualquer justificativa técnico-ambiental, em afronta ao art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal, norma reproduzida no art. 150, § 1º, da Constituição estadual. Tal argumento não foi acolhido pelo tribunal local, que julgou improcedente a ADI, o que motivou o recurso extraordinário inadmitido monocraticamente pelo relator, Ministro Roberto Barroso; sobreveio, então, agravo regimental visando à admissão e processamento do recurso. Tanto na decisão monocrática quanto no voto proferido no julgamento do agravo regimental, que foi acompanhado de forma unânime pelos demais integrantes da 1ª

Turma, a *ratio decidendi* foi no sentido de que o art. 225, 1º, III, da Constituição Federal permite alterações e até mesmo a supressão de espaços protegidos, desde que por meio de lei, inexistindo a exigência de que haja a realização de estudos técnicos para tanto, sendo necessária no caso uma postura de “autocontenção judicial”.

Tal entendimento ficou sintetizado no seguinte trecho do voto do Ministro Barroso, acompanhado por todos os demais membros da 1ª Turma:

No caso da lei prevista no art. 225, § 1º, III, da Constituição, embora a elaboração de estudo técnico prévio seja relevante e até desejável para embasar os debates parlamentares, a Constituição não contempla essa exigência como requisito de validade formal da norma. De modo que o controle de constitucionalidade, no caso em exame, deve ser exercido do ponto de vista do resultado da deliberação.

Na hipótese em questão, há aspectos que apontam para a **necessidade de uma postura de autocontenção judicial. A natural deferência ao legislador – decorrente do princípio da presunção de constitucionalidade das leis e da impossibilidade de se substituir a discricionariedade legislativa pela judicial –, é reforçada pelo caráter altamente técnico e complexo da análise ambiental da área, revelada pelos estudos juntados aos autos. Isso indica um *déficit* de capacidade institucional do Judiciário para decidir adequadamente a questão, já que haveria opiniões técnicas contrárias (e.g., fls. 227/229) e favoráveis (fls. 490/610) à lei impugnada** (Brasil, 2018, grifo nosso).

Em suma, infere-se que no julgamento da ADC n.º 42, realizado conjuntamente com as ADIs n.º 4.901, 4.902, 4.903 e 4937, o Plenário do Supremo Tribunal Federal seguiu a compreensão que já constara em julgamento da 1ª Turma no RE 519.778-AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe 01.08.2014, no sentido de reconhecer que o art. 225, 1º, III, da Constituição Federal permite ao legislador redefinir e até mesmo suprimir áreas protegidas, inexistindo a exigência de que haja a realização de estudos técnicos para tanto, sendo necessária no caso uma postura de “autocontenção judicial”. Assim, há um aparente reconhecimento de ampla liberdade legislativa nessa seara, cujo controle jurisdicional seria limitado e excepcional, somente em casos de “manifesta desproporcionalidade ou irrazoabilidade”.

#### 4.3.5 Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.717

O julgamento da ADI nº 4.717 tratou de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Procurador-Geral da República contra a MP nº 558/2012, depois convertida na Lei nº 12.678/2012. A norma impugnada alterou e reduziu os limites de sete unidades de conservação — Parques Nacionais da Amazônia, dos Campos

Amazônicos e de Mapinguari; Florestas Nacionais de Itaituba I, Itaituba II e do Crepori; e Área de Proteção Ambiental do Tapajós — para viabilizar a construção de cinco usinas hidrelétricas, além de possibilitar a regularização fundiária mediante a realocação de posseiros instalados em determinados pontos do Parque Nacional dos Campos Amazônicos, ocupação ocorrida no contexto da política federal de ocupação da Amazônia (Brasil, 2018b).

Segundo expôs o autor, os dispositivos impugnados padeceriam de inconstitucionalidade formal: primeiro, por afronta ao art. 62 da CF, em razão da falta dos requisitos de relevância e urgência para a edição da medida provisória; segundo, por violação ao princípio da reserva legal, previsto no art. 225, § 1º, III, da CF, segundo o qual a alteração ou supressão de unidades de conservação somente pode ocorrer por meio de lei, sendo, portanto, inadmissível o uso de medida provisória para tal fim (Brasil, 2018b).

No voto da relatora, Ministra Cármen Lúcia, reconheceu-se a inconstitucionalidade formal sob ambos os aspectos suscitados pelo autor (Brasil, 2018b).

Em relação à ofensa ao art. 62 da Constituição Federal, constou do voto que: “Na espécie, a edição da medida provisória foi justificada em exposição de motivos que não demonstrou, de forma satisfatória, a presença dos requisitos constitucionais de relevância e urgência do caso” (Brasil, 2018b). Em outro trecho, tal constatação é reforçada nos seguintes termos:

As alterações promovidas pela medida provisória impugnada visaram à resolução de conflitos fundiários e à viabilização de usinas hidrelétricas, além de também objetivar a proteção mais eficiente de uma das unidades de conservação. Nenhuma dessas razões, no entanto, demonstra urgência apta à autorização do exercício excepcional da competência normativa primária do Presidente da República (Brasil, 2018b).

Ademais, o voto da relatora também reconheceu a inconstitucionalidade formal decorrente da ofensa ao art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal. Destacou, nesse sentido, que normas que importam diminuição da proteção ao meio ambiente equilibrado, especialmente no caso de redução ou supressão de unidades de conservação, devem ser veiculadas por meio de lei, possibilitando amplo debate social em torno do tema. Tal concepção é sintetizada no seguinte trecho do voto:

A melhor exegese do art. 225, § 1º, inc. III, da Constituição da República, portanto, impõe que a alteração ou supressão de espaços territoriais especialmente protegidos somente pode ser feita por lei formal, com amplo debate parlamentar e participação da sociedade civil e dos órgãos e instituições de proteção ao meio ambiente, em observância à finalidade do dispositivo constitucional, que é assegurar o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (Brasil, 2018b).

Embora a conclusão pela inconstitucionalidade já estivesse encaminhada a partir dos aspectos referidos, o voto da relatora prosseguiu em novo tópico, no qual foi analisada a afronta ao princípio da proibição de retrocesso socioambiental, ou seja, o voto prosseguiu com a análise da inconstitucionalidade material da norma impugnada (Brasil, 2018b).

No tópico, o voto da relatora apresentou uma análise conceitual do princípio em questão, amparada em referências doutrinárias. Ressalvou-se que sua incidência não poderia “impedir o dinamismo da atividade legiferante” nem “engessar a ação legislativa e administrativa”, citando precedente da Corte e doutrina pertinente. Feita essa ressalva, a Ministra relatora retomou a tese de inconstitucionalidade formal, reafirmando que:

Contudo, o que se consumou, na espécie, foi a indevida alteração de reservas florestais à revelia do devido processo legislativo formal, por ato discricionário da Presidente da República, em prejuízo da proteção ambiental reservada a Parques Nacionais em área de Amazônia (Brasil, 2018b).

O voto é concluído com o reconhecimento da inconstitucionalidade material decorrente da ofensa ao princípio da proibição de retrocesso socioambiental, como se verifica do seguinte trecho:

As alterações promovidas pela Lei n. 12.678/2012, à exceção do acréscimo à área do Parque Nacional dos Campos Amazônicos, importaram em gravosa diminuição da proteção dos ecossistemas abrangidos pelas unidades de conservação acima referidas, acarretando ofensa ao princípio da proibição de retrocesso socioambiental, ao atingirem o núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado previsto no art. 225 da Constituição da República (Brasil, 2018b).

Por fim, convém registrar que a medida provisória foi editada em 2012, ao passo que o julgamento da ADI ocorreu em 5 de abril de 2018. A Ministra relatora esclareceu que votara pela procedência do pedido, mas sem declarar a nulidade dos dispositivos impugnados, ante a impossibilidade material de retorno ao *status quo ante*, notadamente em razão da inundação das áreas afetadas pelos empreendimentos hidrelétricos (Brasil, 2018b).

Em voto-vista, o Ministro Alexandre de Moraes acompanhou a Ministra relatora. Todavia, sua fundamentação não examinou a ofensa ao art. 62 da Constituição Federal, relativa à ausência dos requisitos de relevância e urgência para a edição da medida provisória, nem a eventual inconstitucionalidade material por afronta ao princípio da vedação do retrocesso ambiental, limitando-se à inconstitucionalidade formal resultante da impossibilidade de alteração ou supressão de unidades de conservação por meio de medidas provisórias. Ressaltou que o art. 225, § 1º, da Constituição Federal estabelece um limite material implícito à edição dessas medidas; assim, a utilização de MP para reduzir os limites de unidades de conservação, ainda que posteriormente convertida em lei, adotaria um rito extremamente célere e, conseqüentemente, ofereceria oportunidades reduzidas de participação social no debate parlamentar, contrariando a finalidade da norma constitucional, que é justamente propiciar ampla discussão pública sobre o tema. Essa compreensão foi sintetizada nos seguintes trechos do voto-vista:

Em que pese a proteção ao meio ambiente não constar expressamente no elenco de limitações do art. 62, § 1º, CF, tenho que a exigência de reserva legado constante do art. 225, § 1º, III, da CF, não é satisfeita apenas com a edição de lei em sentido formal, mas também exige que essa lei seja editada mediante o processo legislativo comum ordinário, como garantia de que opção política dessa natureza seja amadurecida por um debate parlamentar qualificado, com ampla participação da sociedade. Caso se permita a conclusão de que medidas provisórias satisfazem a exigência de reserva legal – com base na referência do art. 62, *caput*, da CF, de que medidas provisórias “*tem força de lei*” –, haveria indevido esvaziamento da salvaguarda estabelecida pelo legislador constituinte em prol da defesa do meio ambiente. [...]

Nessa linha, impõe-se reconhecer que o processo legislativo para edição de medidas provisórias não satisfaz a exigência de lei em sentido formal para a alteração ou modificação de unidades de conservação. Conclusão diversa implicaria flexibilizar matéria que a Constituição submeteu a regime mais rígido e estável (Brasil, 2018b).

Em seu voto, o Ministro Edson Fachin também acompanhou a Ministra Relatora, porém apontou que, conforme a jurisprudência da Corte, o controle jurisdicional dos pressupostos constitucionais para edição de medidas provisórias seria medida excepcional a ser empregada “apenas quando restar cabalmente demonstrada a inexistência da relevância ou da urgência na edição da medida provisória”. A partir dessa premissa, concluiu que, no caso analisado, “não foi demonstrada de forma peremptória a inexistência de tais requisitos” e, portanto, no seu entender, não haveria afronta ao art. 62 da Constituição Federal (Brasil, 2018b).

O voto do Ministro Fachin prosseguiu na análise da alegada afronta ao princípio da reserva legal, examinando especificamente se a edição de MP atenderia ao comando do art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal. Concluiu que sim, tal como já reconhecido nos votos anteriores, destacando-se o seguinte trecho que fundamenta tal conclusão:

Nesse passo, conclui-se que somente a edição de lei em sentido formal permite que o debate legislativo seja travado com o necessário adensamento que a matéria exige. Resta evidente, portanto, que a tutela conferida pela Constituição da República aos espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos não é imutável. No entanto, as alterações no sentido da diminuição da proteção ambiental demandam a edição de lei em sentido formal (Brasil, 2018b).

Observa-se que, assim como ocorreu no voto-vista do Ministro Alexandre de Moraes, o voto do Ministro Edson Fachin reconheceu apenas a inconstitucionalidade formal dos dispositivos impugnados, por afronta ao art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal, o qual exige lei em sentido formal para supressão ou alteração de unidades de conservação, justamente para assegurar um amplo debate sobre o tema, razão pela qual não seria admissível a edição de medida provisória para tal fim.

Além de não ter feito considerações acerca da inconstitucionalidade material por afronta ao princípio da proibição de retrocesso ambiental, o voto do Ministro Fachin referiu-se, em vários momentos, ao fato de que a Constituição Federal autoriza a redução e a supressão desses espaços, exigindo, porém, que isso ocorra por lei em sentido formal.

Nesse sentido, tal como já havia ocorrido no voto-vista do Ministro Alexandre de Moraes, fez referência expressa ao julgamento da 1ª Turma do STF no RE 519.778-AgR, rel. Min. Roberto Barroso, DJe 01.08.2014, enfatizando o seguinte trecho do voto do Ministro Barroso, no qual se afirmou que a Constituição permite a alteração e a supressão de espaços protegidos:

A Constituição, portanto, permite a alteração e até mesmo a supressão de espaços territoriais especialmente protegidos, desde que por meio de lei formal, ainda que a referida proteção tenha sido conferida por ato infralegal. Trata-se de um mecanismo de reforço institucional da proteção ao meio ambiente, já que retira da discricionariedade do Poder Executivo a redução dos espaços ambientalmente protegidos, exigindo-se para tanto deliberação parlamentar, sujeita a maior controle social (Brasil, 2018b).

Conforme supraexposto quando analisado o julgamento da ADC n° 42, no julgamento do RE 519.778-AgR *a ratio decidendi* foi no sentido de que o art. 225, 1º, III, da Constituição Federal permite alterações e até mesmo a supressão de espaços protegidos, desde que por meio de lei, inexistindo a exigência de realização de estudos técnicos para tanto (necessária no caso uma postura de “autocontenção judicial”). Tal compreensão é sintetizada no seguinte trecho do voto do Ministro Barroso naquele julgamento, que, como dito, foi acompanhado de forma unânime pelos demais ministros da 1ª Turma:

A natural deferência ao legislador – decorrente do princípio da presunção de constitucionalidade das leis e da impossibilidade de se substituir a discricionariedade legislativa pela judicial –, é reforçada pelo caráter altamente técnico e complexo da análise ambiental da área, revelada pelos estudos juntados aos autos. Isso indica um *déficit* de capacidade institucional do Judiciário para decidir adequadamente a questão, já que haveria opiniões técnicas contrárias (e.g., fls. 227/229) e favoráveis (fls. 490/610) à lei impugnada (Brasil, 2018b).

Assim, além de não aderir expressamente ao voto da Ministra-Relatora quanto ao reconhecimento de inconstitucionalidade material em decorrência do princípio da proibição de retrocesso ambiental, o voto do Ministro Fachin, apoiado em precedentes da Corte e na doutrina de Paulo Affonso Leme Machado, reiterou que a Constituição Federal permite a “diminuição da proteção ambiental” desses espaços, desde que por meio de lei. Fundamentou-se, inclusive, no precedente da 1ª Turma reproduzido acima, no qual, diante de lei que reduziu os níveis de proteção de determinado espaço, concluiu-se pela compatibilidade com a sistemática do art. 225, § 1º, III, da CF, sem qualquer menção a eventual restrição material à discricionariedade legislativa em razão do princípio da proibição de retrocesso ambiental ou de outro parâmetro (Brasil, 2018b).

Na sequência do julgamento da ADI 4.717, consta o voto do Ministro Barroso, no qual foi apresentada apenas uma proposição que, em seu entendimento, corresponde à essência do voto da Ministra-Relatora, conforme segue:

Senhora Presidente, como tenho isso por princípio da minha atividade jurisdicional e como é uma ação direta, eu apenas, concordando com Vossa Excelência, tive a ousadia de tentar colocar, em uma proposição, o que considere ser a essência da manifestação de Vossa Excelência para constar do meu voto, ou, se Vossa Excelência aderir, me dará muita honra. A minha tese de julgamento é a seguinte: A supressão ou redução de uma unidade de conservação ambiental, como regra geral, não constituirá

providência de urgência capaz de preencher os requisitos do *caput* do art. 62 da Constituição. É possível, em tese e por exceção, que o Poder Executivo seja capaz de superar o ônus argumentativo da demonstração da urgência (Brasil, 2018b).

Cabe esclarecer que o Ministro Barroso é adepto à teoria da transcendência dos motivos determinantes, que considera estar “afinada com o propósito de racionalização da jurisdição constitucional e da carga de trabalho do Supremo Tribunal Federal, privilegiando as teses constitucionais que tenham sido firmadas em controle abstrato”. Em razão disso, em sede doutrinária, sustenta que “todo julgamento deva ser concluído com a explicitação do entendimento em que se fundou a decisão — o que, no Direito anglo-saxão, se chama *holding*” (Barroso, 2022, p. 282). Aparentemente, seguindo tal diretriz no julgamento da ADI 4.717, apresentou sugestão de definição de tese que, em seu entender, sintetizaria a conclusão da Corte a partir da essência do voto da Ministra-relatora. E, como visto, a proposição sugerida como representativa dos motivos determinantes da decisão não fez qualquer referência à aplicação do princípio da proibição de retrocesso ambiental, o que sugere que, no entender do Ministro Barroso, esse seria um argumento de passagem (*obiter dictum*) na decisão.

Os Ministros Marco Aurélio, Ricardo Lewandowski, Dias Toffoli, Luiz Fux e a Ministra Rosa Weber também acompanharam o voto da Ministra-relatora, de modo que, de forma unânime, o Tribunal julgou procedente o pedido da ADI para, sem pronunciamento de nulidade, declarar a inconstitucionalidade da MP nº 558/2012, convertida na Lei nº 12.678/2012 (Brasil, 2018b).

Ao reconhecer a incidência do princípio da proibição de retrocesso ambiental e, a partir disso, concluir que os dispositivos impugnados também padeceriam de inconstitucionalidade material por afronta a esse princípio, o voto da Ministra-Relatora representou um avanço jurisprudencial na Corte, sinalizando um parâmetro relevante para o controle da discricionariedade legislativa na supressão ou alteração de unidades de conservação. No entanto, observa-se que esse trecho reforçou a argumentação já lançada anteriormente sobre a inconstitucionalidade formal dos dispositivos impugnados, sobretudo em razão da ofensa ao princípio da reserva legal, que foi o ponto central das análises dos demais ministros que explicitaram seus votos.

Importa registrar que, em dissertação sobre o princípio da proibição de retrocesso ambiental, Souza Júnior realizou análise detalhada da jurisprudência do

Supremo Tribunal sobre o tema. Ao examinar especificamente a decisão proferida no julgamento da ADI 4717, concluiu que a aplicação do princípio não foi fundamento determinante da decisão, pois constou apenas no voto da relatora, Ministra Cármen Lúcia, enquanto os votos dos demais ministros acompanharam a relatora apenas quanto à inconstitucionalidade formal decorrente da ofensa à reserva legal prevista no art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal (Souza Júnior, 2021, p. 71).

Trata-se de observação pertinente, pois, além de isolada no voto da Ministra-Relatora, a análise sobre a inconstitucionalidade material decorrente de ofensa ao princípio da proibição de retrocesso ambiental foi bastante breve, sobretudo se comparada à extensa fundamentação acerca da inconstitucionalidade formal. Por outro lado, também cabe considerar que, embora nos votos dos Ministros Alexandre de Moraes, Edson Fachin e Roberto Barroso não tenha havido adesão expressa ao reconhecimento da inconstitucionalidade material, tampouco se manifestaram ressalvas ou divergências em relação a essa conclusão. Ademais, os Ministros Marco Aurélio, Ricardo Lewandowski, Dias Toffoli, Luiz Fux e a Ministra Rosa Weber acompanharam integralmente a relatora, sem declarar voto em separado, o que pode ser interpretado como adesão plena à conclusão da Ministra-Relatora (Brasil, 2018b).

De qualquer modo, mesmo assumindo que a declaração de inconstitucionalidade material em decorrência da afronta ao princípio da proibição de retrocesso ambiental foi compartilhada pelos demais ministros e corresponderia a um dos motivos determinantes da decisão do STF na ADI 4.717, é forçoso reconhecer que o acórdão não estabeleceu nenhum parâmetro para sua incidência em casos análogos. Veja-se que a própria relatora fez uma ressalva no sentido de que a incidência do princípio não poderia “engessar a ação legislativa e administrativa” e, ao concluir pela incidência do princípio no caso concreto, simplesmente declarou que ela derivaria do fato de ter havido redução de limites das unidades de conservação (Brasil, 2018b).

Quanto aos demais votos declarados, além da ausência de adesão expressa a essa conclusão, reforçou-se que o art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal autoriza a diminuição da proteção ambiental das unidades de conservação e até sua supressão, desde que por meio de lei. São medidas que, sem dúvida, podem representar retrocesso ambiental, sem qualquer menção a eventuais limites à discricionariedade legislativa em razão do princípio da proibição do retrocesso, ainda que em casos similares. Ademais, conforme já apontado, o resultado unânime em

favor da inconstitucionalidade formal pode ter impedido um exame mais detalhado da inconstitucionalidade material, questão que sequer foi suscitada na petição inicial (Brasil, 2018b).

#### 4.3.6 Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.646

A decisão do STF na ADI nº 3.646 já foi analisada no capítulo precedente, porém também é importante apontar neste momento seu conteúdo. Em síntese, o Governador do Estado de Santa Catarina ajuizou ação direta suscitando a inconstitucionalidade do art. 22, caput e §§ 5º e 6º da Lei nº 9.985/2000, sob o argumento de que tanto a criação quanto a alteração posterior de qualquer natureza somente poderiam se dar por meio de lei (Brasil, 2019).

No julgamento, por decisão unânime, nos termos do voto relator, Ministro Dias Toffoli, o STF reafirmou<sup>75</sup> sua jurisprudência no sentido de que a criação de espaços territoriais especialmente protegidos prescinde de lei, concluindo pela constitucionalidade do art. 22, *caput*, da Lei nº 9.985/2000. Especificamente quanto às hipóteses dos §§ 5º e 6º do art. 22, o STF também concluiu que não haveria inconstitucionalidade, pois tais dispositivos tratam de modificações que ampliam a proteção ambiental, de modo que seria admissível que a alteração se dê por instrumento normativo equivalente ao de criação da unidade, até mesmo para que a garantia prevista no art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal não atue como obstáculo para aprimoramento do nível de proteção ambiental, como referido no voto do Ministro Alexandre de Moraes (Brasil, 2019).

Em seu voto, o Ministro-relator reconheceu a pertinência da previsão constante em tais dispositivos quanto à exigência de adoção de instrumento normativo equivalente ao de criação da unidade para promoção das ditas “alterações não prejudiciais”, fazendo expressa alusão ao princípio do paralelismo de formas, cuja análise será retomada no próximo capítulo. A propósito, constou o seguinte no voto do Ministro-relator:

---

<sup>75</sup> O entendimento no sentido da desnecessidade de lei para criação de unidades de conservação já havia prevalecido nos seguintes julgamentos: MS nº 26.064/DF, Rel. Ministro Eros Grau, Tribunal Pleno, DJe de 6/8/2010; MS 25.284/DF, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Marco Aurélio, DJe de 13/8/2010 e ADI nº 4.218/DF-AgR, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe de 19/2/2013.

Ademais, os próprios dispositivos fizeram a ressalva quanto à imprescindibilidade de que a alteração seja realizada por meio de ato normativo equivalente ao da instituição da unidade de conservação, em prestígio aos princípios do paralelismo das formas e da hierarquia do ordenamento jurídico. Assim sendo, se o instrumento de criação for a lei, e não há óbice nesse sentido, somente outra equivalente poderá modificar a amplitude ou o regime incidente sobre a unidade (Brasil, 2019).

Concluiu-se, portanto, que a reserva de lei prevista no art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal se aplicaria apenas quando a alteração resultasse em prejuízo ou retrocesso ao nível de proteção da unidade de conservação. A respeito desse ponto, o voto do Ministro-relator afirmou que:

Nesse sentido, a exigência de lei faz-se presente quando referida modificação implicar prejudicialidade ou retrocesso ao status de proteção já constituído naquela unidade de conservação, com o fito de coibir a prática de atos restritivos que não tenham a aquiescência do Poder Legislativo (Brasil, 2019).

Cabe recordar que, quando do julgamento da ADI n.º 4717, a par da menção à aplicação do princípio da proibição de retrocesso ambiental no voto da Ministra-relatora, também houve o reconhecimento no acórdão, especialmente no voto do Ministro Edson Fachin, no sentido de que o art. 225, § 1º, III, da CF permite a redução dos níveis de proteção de unidades de conservação e até mesmo sua supressão, desde que por meio de lei. E, como subjaz da conclusão do julgamento da ADI n.º 3646, tal conclusão é reforçada na medida em que se afirma, em decisão unânime, que a reserva legal prevista no art. 225, § 1º, III, da CF só tem aplicação nos casos em as modificações “resultarem em prejudicialidade ou retrocesso ao status de proteção já constituído naquela unidade de conservação”. Trata-se de conclusão que aparentemente conflita com a incidência do princípio da proibição de retrocesso ambiental ou, ao menos, limitaria sua incidência nessa seara, aspecto que não foi abordado pela Corte em nenhum dos julgamentos já analisados.

#### *4.3.7 Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.676*

O Procurador-Geral da República ajuizou ADI com pedido de tutela cautelar impugnando a expressão “com área total aproximada de 7.173,27 hectares” contida no art. 1º do Decreto nº 44.175, de 25 de abril de 2013, do Estado do Rio de Janeiro. Apontou a inconstitucionalidade formal da norma impugnada, que teria promovido a redução dos limites de unidade de conservação em afronta ao princípio da reserva

legal prevista no art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal. Acrescentou que também padeceria de inconstitucionalidade material, por afronta aos princípios da proibição de retrocesso ambiental e da proibição de proteção deficiente (Brasil, 2021).

Segundo exposto pelo autor, o ato normativo foi editado para aprovação do plano de manejo da APA de Tamoios, criada por meio do Decreto Estadual nº Decreto Estadual nº 9.452, de 5 de dezembro de 1986, com área total de 22.530 hectares. Logo, a norma questionada teria promovido a subtração de aproximadamente 15.356,73 hectares da área sob regime de proteção especial, correspondendo a uma redução de 68% dos limites originais. Ressaltou, nesse sentido, que não diz respeito a ato regulamentar que ultrapassaria o conteúdo da lei, mas a decreto que invadira matéria reservada pela Constituição da República à lei em sentido estrito (Brasil, 2021).

Em defesa do ato impugnado, o Presidente do Instituto Estadual do Ambiente (INEA) argumentou que não teria havido redução dos limites da unidade de conservação, e sim somente a fixação da área de abrangência do plano de manejo. Argumentou, nesse sentido, que a área da APA Tamoios se sobrepunha às áreas já inseridas nos limites de outras unidades de conservação, razão pela qual o plano de manejo fora elaborado apenas em relação às áreas não sobrepostas, a fim de se evitar “conflitos de zoneamento”. Na mesma perspectiva, foi a manifestação do Governador do Estado do Rio de Janeiro (Brasil, 2021).

A Advocacia-Geral da União e a Procuradoria-Geral da República se manifestaram de forma favorável ao deferimento do pedido liminar, para imediata sustação do ato impugnado (Brasil, 2021).

Em seu voto, o Ministro-relator, Ricardo Lewandowski acolheu a argumentação apresentada pela Advocacia-Geral da União no sentido de que eventual sobreposição de espaços especialmente protegidos não tem o condão de afastar a incidência do disposto no artigo 225, § 1º, inciso III, da Constituição Federal. Com essa premissa, afirmou que o dispositivo constitucional foi regulamentado pela Lei 9.985/2000, que prevê em seu art. 27 o seguinte: “as unidades de conservação devem dispor de um Plano de Manejo” e, ainda, “o Plano de Manejo deve abranger a área da unidade de conservação” (Brasil, 2021).

A partir dessas considerações, concluiu-se pelo reconhecimento da inconstitucionalidade formal, ressaltando que a norma questionada reduziu os limites da unidade de conservação, o que só poderia ocorrer por meio de lei, nos termos do

art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal. Para fundamentar tal conclusão, citou-se o julgamento da ADI nº 4.717, com referência expressa ao voto da Ministra Cármen Lúcia, que afirmou tratar-se de melhor exegese da norma constitucional exigir que a alteração ou supressão de espaços territoriais especialmente protegidos se dê exclusivamente por lei formal, com amplo debate parlamentar e participação da sociedade civil e dos órgãos de proteção ambiental. Transcreveu-se também trecho do voto do Ministro Barroso no RE 519.778-AgR, no qual se reconhece que a Constituição permite a alteração e até a supressão de espaços territoriais especialmente protegidos, desde que por lei formal, enfatizando-se que tal requisito fortalece a proteção ambiental ao “retirar da discricionariedade do Poder Executivo” a decisão, mediante deliberação parlamentar, e ao propiciar maior controle social (Brasil, 2021).

Após encaminhada a conclusão no sentido de ser reconhecida a inconstitucionalidade formal, o voto do Ministro-relator avançou para reconhecer também a inconstitucionalidade material da norma questionada, ante a ofensa aos princípios da proibição de retrocesso ambiental e da proibição de proteção deficiente. Porém, houve apenas a afirmação da afronta a tais princípios, seguida de considerações conceituais amparadas na doutrina.

Tal como se deu no julgamento da ADI n.º 4717, o reconhecimento da incidência dos princípios da proibição de retrocesso ambiental e da proibição de proteção deficiente, embora relevante por sinalizar para possibilidade de controle da discricionariedade legislativa, deu-se como um reforço argumentativo à conclusão já encaminhada no sentido da inconstitucionalidade formal. Até mesmo porque, em ambos os casos, não havia necessidade de aprofundar tal análise, ante ao entendimento já consolidado acerca da inobservância da exigência de lei específica.

Desse modo, não é possível afirmar, a partir do precedente analisado, como tais princípios restringiriam a discricionariedade legislativa. Tampouco como compatibilizar a incidência concreta desses princípios com o entendimento que prevalece na Corte quanto à interpretação do art. 225, III, §1º, da CF, segundo o qual a norma constitucional autoriza a redução da proteção ambiental e até mesmo a supressão de unidades de conservação, desde que por meio de lei.

#### 4.4 Principais considerações

Conforme assinala Dino (2021, p. 425), destacam-se duas dimensões estruturantes no art. 225 da Constituição Federal. A primeira, constante no caput, de natureza garantístico-defensiva, impõe ao poder público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente. A segunda, prevista no § 1º, de caráter prestacional, estabelece diversos instrumentos pelos quais o poder público deve assegurar a efetividade desse direito, entre eles o de definir espaços territoriais a serem especialmente protegidos.

Em diversas oportunidades, o STF pronunciou-se a respeito desse mecanismo de concretização do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, previsto no art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal. Todavia, ainda não houve pronunciamento consistente acerca dos parâmetros de controle da discricionariedade legislativa na alteração e supressão de unidades de conservação.

No julgamento da ADI nº 3.540-MC, houve o reconhecimento expresso do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental, bem como de que as APPs previstas no Código Florestal integram o conceito de “espaços territoriais especialmente protegidos” do art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal<sup>76</sup>, conforme detalhadas considerações no voto do relator, Ministro Celso de Mello. A par da relevância dessas considerações, os motivos determinantes da decisão (*rationes decidendi*) corresponderam à conclusão de que a alteração e supressão condicionadas à reserva legal prevista no art. 225, § 1º, III, só se aplicam ao regime jurídico do próprio espaço protegido; assim, o ato administrativo que, nos termos da norma de regência, autoriza determinadas intervenções, não afrontaria a sistemática constitucional. Em outros termos, embora tenha certa proximidade com o tema deste estudo, esse precedente não se relaciona diretamente a ele.

No julgamento do MS 26.064, reconheceu-se que não existe exigência de lei para a criação de unidades de conservação, as quais podem ser instituídas por decreto. A Corte decidiu que a exigência de lei prevista no art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal aplica-se exclusivamente à posterior alteração ou supressão dessas áreas. Ressalvou-se, ainda, a hipótese do art. 22, § 6º, da Lei nº 9.985/2000,

---

<sup>76</sup> Cabe recordar, uma vez mais, que, embora as APPs e RL previstas no Código Florestal não constituam unidades de conservação propriamente ditas, nos termos da Lei nº 9.985/2000, tais espaços podem ser considerados “unidades de conservação atípicas” (Benjamin, 2001, p. 45).

que admite a ampliação da área de uma unidade, sem modificar seus limites originais, ressalvado o acréscimo proposto, por instrumento normativo do mesmo nível hierárquico daquele que a instituiu, medida reputada compatível com o texto constitucional.

No julgamento da ADI 5.012, o STF analisou a constitucionalidade dos arts. 113 a 126 da Lei nº 12.249/2010, incluídos por emenda parlamentar ao projeto de conversão da MP 472/2009. Essas disposições promoveram a redução dos limites da Floresta Nacional do Bom Futuro, em Rondônia, de 280.000 para 97.357 hectares, entre outras alterações. Na petição inicial, suscitou-se apenas a inconstitucionalidade formal dos dispositivos impugnados, em razão da prática de “contrabando legislativo” — a inserção, por emenda parlamentar no processo de conversão de medida provisória em lei, de temas alheios ao objeto original, com o propósito de reduzir debates mais amplos. A inconstitucionalidade dessa prática já havia sido reconhecida pelo STF no julgamento da ADI 5.127, por afronta ao princípio democrático. No julgamento, a conclusão da Corte foi que, de fato, houve o “contrabando legislativo” no caso analisado. Porém, considerando que, no julgamento da ADI 5.127, houve modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade, conferindo-lhe caráter *ex nunc*, e que os dispositivos impugnados na ADI 5.012 foram aprovados antes dessa decisão, concluiu-se pela impossibilidade de reconhecer a inconstitucionalidade formal suscitada pela parte autora, razão pela qual o pedido foi julgado improcedente.

Cabe destacar que as ações de controle de constitucionalidade têm causa de pedir aberta (Mendes; Branco, 2021, p. 650). Assim, no julgamento da ADI 5.012, o STF dispunha da oportunidade de examinar sob outras perspectivas a compatibilidade constitucional da redução de unidades de conservação, tanto no que tange à inconstitucionalidade formal decorrente do uso inadequado de MP (reconhecida posteriormente na ADI 4.717) quanto, sobretudo, à inconstitucionalidade material dos dispositivos impugnados, a partir da qual poderiam ser definidos parâmetros de controle da discricionariedade legislativa.

Inclusive, a relatora, Ministra Rosa Weber, apontou em seu voto que a edição dos dispositivos impugnados, ao reduzirem uma unidade de conservação, teriam afrontado o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, ao afirmar que: “no caso a violação da Constituição, para além de garantias formais pertinentes à higidez do processo político, se perfaz pelo barateamento do direito fundamental de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da CF).”

Entretanto, como dito, tal questão foi referida de forma muito breve e não foi analisada no julgamento da ADI 5.012, cujo resultado chancelou a redução da unidade de conservação, vez que, como dito, o pedido de inconstitucionalidade foi julgado improcedente.

No julgamento da ADC 42, realizado em conjunto com as ADIs 4.901, 4.902 e 4.903 e 4.937, a Suprema Corte realizou a análise da constitucionalidade de diversos dispositivos do Código Florestal (Lei nº 12.651/2012). Especificamente no que tange às alterações de áreas especialmente protegidas, a decisão reiterou que o art. 225, § 1º, III, da Constituição atribui ao Poder Legislativo a prerrogativa de redefinir tais áreas, promovendo alterações e até sua supressão, cabendo ao Poder Judiciário respeitar essas escolhas discricionárias. Essa conclusão também se fundamentou em uma interpretação bastante restritiva do princípio da proibição do retrocesso, apoiada em autocontenção judicial e no reconhecimento da necessidade de preservar as decisões legislativas, sob pena de o Judiciário assumir funções próprias dos demais Poderes e, assim, ferir o princípio democrático.

Por meio da ADI 4717, questionou-se a constitucionalidade da Medida Provisória nº 558/2012, convertida na Lei nº 12.678/2012, que promoveu alterações e reduções em diversas unidades de conservação com o propósito de viabilizar empreendimentos hidrelétricos e a regularização fundiária de parte das áreas. Nos termos do voto da relatora, Ministra Cármen Lúcia, reconheceu-se, por decisão unânime, a inconstitucionalidade formal dos dispositivos impugnados diante da impossibilidade de diminuição ou supressão de espaços territoriais especialmente protegidos por medida provisória, em afronta à reserva legal prevista no art. 225, § 1º, III, da CF. Concluiu-se, nesse sentido, que a observância do processo legislativo ordinário constitui garantia de que essa opção política seja amadurecida por meio de debate parlamentar qualificado, com ampla participação da sociedade.

Em conformidade com o supraexposto, embora a relatora tenha apontado também a inconstitucionalidade material das normas impugnadas em razão da ofensa ao princípio da proibição de retrocesso ambiental, tal trecho do voto funcionou como reforço argumentativo à conclusão já firmada sobre a inconstitucionalidade formal, não tendo sido mencionado nas análises dos demais ministros que explicitaram votos, todos centrados na inconstitucionalidade formal. Em razão disso, afirma-se que a inconstitucionalidade material, por afronta ao referido princípio, não constituiu motivo

determinante da decisão<sup>77</sup>. Contudo, como já exposto, mesmo que se considere a declaração de inconstitucionalidade material por afronta ao princípio da proibição de retrocesso ambiental como um dos motivos determinantes da decisão do STF na ADI 4.717, é inegável que o acórdão não estabeleceu qualquer parâmetro para sua aplicação em casos semelhantes. Além disso, em outros julgamentos a Corte adotou postura restritiva em relação a esse princípio, conferindo ampla discricionariedade legislativa para alterar e suprimir áreas protegidas, tal como autorizado pelo art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal, em especial no julgamento da ADC 42 pelo Plenário e no RE 519.778-AgR pela Primeira Turma, este último citado expressamente pelos ministros Alexandre de Moraes e Edson Fachin na ADI 4.717.

Na ADI 3.646, o STF examinou a constitucionalidade do art. 22, caput, e §§ 5º e 6º, da Lei nº 9.985/2000, reafirmando que a criação de unidades de conservação prescinde de lei e que a reserva legal prevista no art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal só se aplica quando a alteração “implicar prejuízo ou retrocesso ao status de proteção já constituído naquela unidade de conservação”. Assim, mais uma vez, a Suprema Corte reconheceu que a Constituição autoriza o Poder Legislativo a promover alterações potencialmente prejudiciais em áreas protegidas, desde que por meio de lei.

Por fim, no julgamento da ADI nº 5.676, reconheceu-se a inconstitucionalidade formal do decreto que reduzira uma unidade de conservação. Embora o voto do relator, Ministro Lewandowski, tenha mencionado o princípio da proibição de retrocesso ambiental, isso ocorreu apenas como reforço argumentativo à conclusão já firmada de inconstitucionalidade formal, em razão de a modificação prejudicial ter sido veiculada por decreto. Em outros termos, assim como no julgamento da ADI 4.717, não se explicitou em que medida tal princípio restringiria a discricionariedade legislativa nos casos em que a alteração prejudicial ocorra por lei específica, conforme exige o art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal.

---

<sup>77</sup> Nesse sentido, Souza Júnior (2021, p. 92) refere que: “Como visto, na ADI 4.717 a Ministra Cármen Lúcia, relatora, trouxe a questão em seu voto, o qual foi seguido por todos os demais Ministros, porém o foco da discussão foi a inconstitucionalidade formal das medidas legislativas questionadas. Todos os Ministros que declararam voto – a fundamentação foi dispersa – afirmaram seguir o voto da relatora ressaltando, vale lembrar, que para fins de alteração ou supressão de espaços territorialmente protegidos, nos termos do art. 225, §1º, III da Constituição Federal, a Medida Provisória não seria admissível. A proibição de retrocesso ambiental não foi fundamento determinante, pois mesmo se esse fundamento fosse retirado do voto da relatora o resultado seria rigorosamente o mesmo.”

Observa-se que, embora o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado esteja expressamente reconhecido como direito fundamental, a jurisprudência da Suprema Corte tem conferido ampla deferência às intervenções legislativas nessa área. Na prática, essa postura acaba por relegar a proteção ambiental à condição de “direito fundamental de segunda classe” (Sampaio; Rezende, 2020, p. 280-285; Sampaio, 2021, p. 310-314).

Conforme salientam Sampaio e Rezende (2020, p. 281), embora no plano teórico se negue a existência de hierarquia entre direitos fundamentais, na prática ela se revela presente, sendo a “tolerância à intervenção do legislador no âmbito normativo e de incidência do direito seu melhor termômetro”. De fato, ainda que o Supremo Tribunal Federal reconheça de forma inequívoca a fundamentalidade do direito ambiental, sua jurisprudência é marcada por oscilações entre a proteção robusta e a deferência à discricionariedade legislativa em deliberações que reduzem os níveis de proteção ambiental. Como consequência, verifica-se o rebaixamento da proteção ambiental a um patamar inferior em relação a outros direitos fundamentais, consolidando a percepção do meio ambiente como um direito “de segunda classe” frente a interesses econômicos conjunturais. Nessa linha, os autores asseveram:

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, embora seja apologética à fundamentalidade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, não lhe confere a proteção devida. O exame da constitucionalidade do Código Florestal revela bem isso. As incertezas sobre o grau de afetação do ambiente causado pela política legislativa adotada encontravam-se no espaço de sua livre apreciação, segundo a Corte. Se o juiz constitucional não sabe ou não se sente legitimado a lidar com incertezas, a proteção ambiental estará refém dos ajustes que fizer o Legislativo. Significa afirmar, em última instância, que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito legal e não fundamental. Essa consideração leva a outra: o Direito Ambiental não passaria de uma especialização do Direito Administrativo, contagiado pela lógica do Estado. Com um agravante, para alguns, um pleonasma: do Estado e da economia (Sampaio; Rezende, 2020, p. 285).

Especificamente no que tange às alterações de áreas protegidas, há entendimento consolidado do STF quanto ao aspecto formal, no sentido de que se exige lei específica sempre que tais alterações impliquem redução do nível de proteção (“alterações prejudiciais”). Não obstante o reconhecimento no julgamento da ADI 4.717 da incidência do princípio da proibição de retrocesso ambiental e, posteriormente, desse mesmo princípio e do princípio da proteção deficiente no julgamento da ADI 5.676, uma análise mais detida das razões determinantes dessas

decisões, aliada a uma perspectiva mais ampla da jurisprudência do STF, mostra que a Corte admite a possibilidade de reduzir a proteção ambiental de áreas especialmente protegidas, desde que por meio de lei. Assim, ainda não houve debate aprofundado sobre a aplicação concreta desses princípios, como atuariam na limitação da discricionariedade legislativa, quais seriam os níveis aceitáveis de redução da proteção e de que forma poderiam ser mensurados<sup>78</sup>.

---

<sup>78</sup> O STF terá a oportunidade de revisitar o tema, pois duas ações de controle de constitucionalidade que versam sobre redução de unidades de conservação estão pendentes de julgamento. Na ADI nº 6.553, questiona-se a constitucionalidade da Lei nº 13.452, de 19 de junho de 2017 (conversão da MP nº 758/2016), que alterou os limites do Parque Nacional do Jamanxim. Por se tratar de lei de conversão de medida provisória, é possível que o julgamento se concentre na análise da inconstitucionalidade formal, assim como ocorreu na ADI nº 4.717. Já na ADI nº 5.385, ajuizada pela Procuradoria-Geral da República, questiona-se a constitucionalidade da Lei nº 14.661, de 26 de março de 2009, do Estado de Santa Catarina, que reduziu os limites do Parque Estadual da Serra do Tabuleiro. Considerando que essa alteração se deu por meio de lei ordinária, esse julgamento permitirá ao STF abordar exclusivamente a inconstitucionalidade material, examinando, em especial, os limites da discricionariedade legislativa nessa seara.

## **5 LIMITES À DISCRICIONARIEDADE LEGISLATIVA NA ALTERAÇÃO OU SUPRESSÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO**

Conforme analisado nos capítulos anteriores, a Constituição Federal impõe ao Poder Público o dever de conferir proteção especial a determinados espaços territoriais, ao mesmo tempo que admite a possibilidade de alteração ou supressão, desde que por meio de lei. Em geral, a temática é tratada pela doutrina sob o enfoque procedimental decorrente do princípio da reserva de lei, com ênfase na importância de submeter tais decisões ao processo legislativo ordinário, como forma de ampliar o escrutínio público sobre medidas com potencial de gerar significativo impacto ambiental. No entanto, observa-se que, comumente, a discussão sobre eventuais limites materiais à atuação do legislador nessa seara não é aprofundada.

Segundo Machado (2024, p. 172–173), um dos idealizadores desse mecanismo de proteção, seria ilusório supor que o sistema constitucional conferiu perenidade a tais espaços. Para o autor, a exigência de lei para a supressão ou alteração dessas áreas tem por objetivo assegurar tempo e oportunidades para a mobilização de setores sociais em defesa do meio ambiente, permitindo-lhes influenciar o debate parlamentar e evitando decisões pautadas pelo imediatismo ou por soluções demagógicas. Infere-se, portanto, que, em tese, desde que respeitado o devido processo legislativo e garantido o debate público inerente, as alterações promovidas por lei seriam consideradas válidas.

Como demonstrado no capítulo precedente, a Suprema Corte reconhece que a Constituição Federal autoriza o Poder Legislativo a alterar ou suprimir áreas protegidas, ressaltando que a previsão constitucional de reserva de lei inserta no art. 225, § 1º, III, da CF se aplica justamente aos casos em que houver redução da proteção ambiental, compreendendo que, nos casos em que a alteração ampliar a proteção, inexistiria a exigência de lei, o que inclusive levou à conclusão de que o art. 22, §§ 5º e 6º da Lei n.º 9.885/2000. Nesse sentido, ainda que haja decisões nas quais houve o reconhecimento da incidência dos princípios da proibição de retrocesso ambiental e da proibição da proteção deficiente em julgamentos sobre casos de alteração de unidades de conservação, não houve um debate mais aprofundado sobre o tema, sobretudo em relação a eventual incidência de tais princípios como fator limitante da atuação do legislador e o nível de limitação daí decorrente.

Nesse sentido, Mendes (2014, p. 65) observa que, no âmbito da atividade legislativa, a discricionariedade compreende tanto a ideia de liberdade quanto a de limitação, na medida em que é reconhecido ao legislador o poder de conformação dentro de limites estabelecidos pela Constituição. Assim, estando o Poder Legislativo autorizado a promover alterações prejudiciais e até mesmo a supressão de espaços protegidos, desde que por meio de lei, impõe-se investigar os contornos e os limites dessa atuação à luz do regime constitucional de proteção ao meio ambiente.

### **5.1 A cláusula “vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção” constante no art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal como limite expresso à atuação do legislador na supressão e alteração de unidades de conservação**

Como já exposto, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental<sup>79</sup>. De acordo com Sarlet e Fensterseifer (2012, p. 36), “o reconhecimento de um direito fundamental ao meio ambiente (ou à proteção ambiental) constitui aspecto central da agenda político-jurídica contemporânea”.

Nesse sentido, o art. 225 da Constituição impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações, referindo expressamente o princípio da solidariedade intergeracional<sup>80</sup>. Como observa lanegitz (2018, p. 100), a partir desse comando constitucional, é imperativa “a preservação da qualidade ambiental também para as gerações humanas futuras, caracterizando a dimensão intergeracional dos direitos e Deveres Fundamentais ao meio ambiente” (lanegitz, 2018, p. 100).

Entre os mecanismos destinados a assegurar a efetividade do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, está inserido, na primeira

---

<sup>79</sup> Nesse sentido, citam-se, por exemplo, Silva (2004, p. 69-70); Bello Filho (2012, p. 40); Leite; Ayala (2014, p. 92); Sampaio; Mascarenhas (2016, p. 3-7).

<sup>80</sup> Conforme Milaré (2015, p. 260-261), trata-se de princípio previsto na Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano, de 1972 (Princípio 2) e na Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, de 1992 (Princípio 3), ante a preocupação com a finitude dos recursos naturais. Salienta, sob essa perspectiva, que: “A importância do preceito avulta ante a constatação de que a generosidade da Terra não é inesgotável, e o fato de que já estamos consumindo cerca de 30% além da capacidade planetária de suporte e reposição. Neste sentido, a versão do Relatório Planeta Vivo 2010, da Rede WWF, mostra que estamos vivendo além de nossas possibilidades, alimentando-nos de porções que pertencem a gerações ainda não nascidas. E os custos do mau uso da natureza não deverão ser debitados irresponsavelmente em contato com as gerações futuras. Seremos questionados e cobrados pelos futuros ocupantes desta casa.”

parte do art. 225, § 1º, III, da CF, o dever de definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos. A proteção justifica-se pelo fato de se tratar de áreas com características singulares. Como observa Silva (2004, p. 228), “se são dignos de proteção especial é porque são áreas representativas de ecossistemas”.

Em outras palavras, são áreas de relevância ímpar para a preservação da biodiversidade, o que justifica, por si só, a instituição de regime especial de proteção. Conforme Séguin (2002, p. 240), é o conteúdo da diversidade biológica de determinada área que indica a necessidade de proteção especial. De forma análoga, Leal (2022, p. 139) afirma que “é o reconhecimento de componentes dotados de relevância que acaba por condicionar a proteção da respectiva área”. A Constituição do Estado de Mato Grosso ressalta esse aspecto ao dispor, no art. 263, § 1º, X, sobre a necessidade de restaurar processos ecológicos essenciais, decorrente do dever de criação, implantação e administração de unidades de conservação (Mato Grosso, 1989).

Além de fundamentais para preservação da biodiversidade, as áreas sob proteção especial prestam serviços ambientais insubstituíveis<sup>81</sup>. Segundo Cunha (2014, p. 147-149), as unidades de conservação desempenham papel relevante na oferta de serviços ambientais essenciais, contribuindo para a preservação da biodiversidade, a regulação dos recursos hídricos e o fornecimento de benefícios culturais e educacionais. Entre os principais serviços prestados, destacam-se: a proteção de nascentes e a manutenção da qualidade da água; a conservação da fauna e da flora; a regulação do clima; a contenção da erosão; além de favorecer a pesquisa científica e promover a educação ambiental.

Como visto nos capítulos anteriores, a definição desses espaços pode se dar por ato do Poder Público, sem que o texto constitucional especifique a espécie desse ato. Assim, entende-se viável que ocorra por meio de decreto, portaria ou resolução

---

<sup>81</sup> Entre os serviços ambientais prestados pelas unidades de conservação, Simões, Olivato e Gallo Júnior (2008, p. 4-5) citam que tais espaços contribuem de forma relevante para a preservação dos recursos hídricos, o resguardo da fertilidade dos solos e a estabilidade das encostas (relevo), além de assegurar o equilíbrio climático e a manutenção da qualidade do ar, servindo de base para a produção de medicamentos contra doenças atuais e futuras etc. Nesse sentido, referem que: “A conservação da biodiversidade *in situ*, por meio da criação e implementação de Unidades de Conservação (UC), é uma ferramenta indispensável para que o país consiga cumprir os compromissos constitucionais internos e os diversos acordos internacionais firmados. Além do mais, é primordial para a preservação dos bens naturais, minimização dos problemas oriundos da 'crise ambiental', e promoção da qualidade de vida da sociedade.”

(Machado, 2024, p. 172; Silva, 2004, p. 251), ampliando os mecanismos disponíveis e facilitando a criação dessas áreas.

Porém, uma vez instituídas, sua posterior alteração ou supressão está sujeita à reserva de lei, conforme a segunda parte do art. 225, § 1º, III, da CF. Esse mecanismo visa conferir maior proteção a esses espaços, como assinala a doutrina<sup>82</sup> e reconhece reiteradamente a jurisprudência do STF, que, ao reconhecer essa finalidade do preceito constitucional, decidiu que a reserva legal incide apenas nos casos de alterações aptas a reduzir o regime de proteção, tal como exposto no Capítulo 3.

A compreensão da finalidade subjacente à previsão de reserva legal, como se verá na sequência, é um fator relevante para identificar os limites da discricionariedade legislativa nessa seara. Ademais, deve-se ter em vista que tanto a alteração quanto a supressão das unidades de conservação são atos de efeitos concretos cuja a prática poderia ficar a cargo do Poder Executivo.

Aliás, partindo justamente dessa perspectiva, o Ministro Eros Grau referiu em seu voto no julgamento da ADI n.º 3540-MC que a exigência contida no art. 225, § 1º, III, da CF para alteração e supressão de áreas protegidas consiste em lei apenas no sentido formal, correspondendo à exigência de uma manifestação do Poder Legislativo, a qual, em suas palavras, dá-se por meio de autêntica “lei-medida”<sup>83</sup>.

Em sentido análogo, sem adentrar na natureza do ato normativo emanado pelo Poder Legislativo nesse contexto, o Ministro Roberto Barroso destacou, no julgamento do RE 519.778-AgR, que a reserva de lei prevista no art. 225, § 1º, III, da Constituição

---

<sup>82</sup> Conforme Silva (213, p. 411), “o intuito do legislador constituinte e do infraconstitucional é tornar dificultoso o procedimento legal de alteração ou supressão de uma área ambientalmente protegida, facilitando sua instituição, em respeito ao preceito constitucional de proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. [...] Exige-se, portanto, o procedimento legislativo formal, mais complexo, para a supressão ou alteração de uma área ambientalmente protegida, em prol do meio ambiente.”

<sup>83</sup> Conforme exposto no voto do Ministro Eros Grau: “Aqui se trata mesmo de lei em sentido formal, ainda que não em sentido material. Lei, em sentido formal, que permite a supressão de espaços territoriais especialmente protegidos consubstanciará uma autêntica lei-medida, que a doutrina alemã chama de ‘Massnahmegesetze’, produto do movimento que Vincenzo Spagnuolo Vigorita refere como ‘amministrativizzazione’ do direito público: aí a fratura entre categoria formal e substancial e a divergência entre força e valor jurídico-formal e relevância efetiva dos atos legislativos e administrativos. As leis-medida são leis apenas em sentido formal, não sendo, contudo, em sentido material. Cuida-se, então, de lei não-norma, lei que não é norma jurídica dotada de generalidade e abstração; lei que não constitui preceito primário, no sentido de que se impõe por força própria, autônoma. **A supressão de espaços territoriais especialmente protegidos depende de manifestação do Legislativo, lei-medida, nos termos do disposto no inciso III do § 1º do artigo 225 da Constituição do Brasil.** Não, no entanto, a supressão de vegetação existente nessas áreas” (ADI 3540 MC, Relator Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 01/09/2005, DJ 03/02/2006 – grifo nosso).

Federal constitui mecanismo protetivo, pois retira da esfera de discricionariedade do Poder Executivo a deliberação sobre a supressão ou redução de espaços ambientalmente protegidos. Sob essa ótica, ressaltou que a exigência de deliberação parlamentar, por meio do processo legislativo, amplia o escrutínio público, em razão da “absoluta relevância do direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado”<sup>84</sup>.

Daí se infere que se trata de um ato concreto e, como tal, poderia ficar a cargo da Administração Pública. Porém, sua prática foi atribuída exclusivamente ao Poder Legislativo com o propósito específico de viabilizar um debate público mais amplo em torno do tema.

Em outras palavras, a alteração e a supressão de unidades de conservação são atos de efeitos concretos que, por imposição constitucional, devem ser praticados exclusivamente por lei<sup>85</sup>. E é fundamental ter em vista que isso se dá com o propósito específico de evitar a redução do regime de proteção por meio de deliberações precipitadas, constituindo-se, portanto, em um mecanismo de reforço ao regime de proteção especial a determinados espaços territoriais com características ecológicas relevantes.

Assim, além de sujeitar a atividade legislativa às diretrizes, princípios e regras constitucionais (Canotilho, 1998, p. 417) — do que decorre o dever, também imposto aos demais Poderes, de proteger e preservar o meio ambiente ecologicamente

---

<sup>84</sup> Nesse sentido, constou do voto do Ministro Barroso no RE 519.778-AgR: Trata-se de um mecanismo de reforço institucional da proteção ao meio ambiente, já que retira da discricionariedade do Poder Executivo a redução dos espaços ambientalmente protegidos, exigindo-se para tanto deliberação parlamentar, sujeita a maior controle social. Tal arranjo se justifica em face da absoluta relevância do direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado (RE 519778 AgR, Relator Ministro Roberto Barroso, Primeira Turma, julgado em 24/06/2014, Dje-148, publicado em 01/08/2014).

<sup>85</sup> Em se tratando de reserva legal específica, não basta que o ato seja praticado pelo Poder Legislativo por outro meio como, por exemplo, decreto legislativo. Como foi exposto no Capítulo 3, a partir de tal compreensão, o STF reconheceu, em mais de uma oportunidade, a impossibilidade de utilização de medidas provisórias para tal finalidade, mesmo que posteriormente convertidas em lei. Nesse sentido, como ressaltado no voto do Ministro Alexandre de Moraes no julgamento da ADI 4717, a reserva de lei prevista no art. 225, § 1º, III, da CF deve ser compreendida como exigência de observância do processo legislativo ordinário, justamente porque a norma se destina a ampliar o debate público em torno do tema, o que obsta o emprego de mecanismos com tramitação mais célere, conforme segue: “a exigência de reserva legado constante do art. 225, § 1º, III, da CF, não é satisfeita apenas com a edição de lei em sentido formal, mas também exige que essa lei seja editada mediante o processo legislativo comum ordinário, como garantia de que opção política dessa natureza seja amadurecida por um debate parlamentar qualificado, com ampla participação da sociedade.” (ADI 4717, Relatora Ministra Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 05/04/2018, Dje-031, publicado em 15/02/2019)

equilibrado para as presentes e futuras gerações<sup>86</sup> — a reserva legal estabelecida no art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal tem finalidade específica da qual o Poder Legislativo não pode se afastar. Por consistir em mecanismo criado para reforçar o regime de proteção desses espaços territoriais, não se pode interpretar o preceito constitucional como autorização irrestrita para que, por meio de lei, sejam promovidas alterações que comprometam sua integridade.

Nesse sentido, Gois assevera que, diante da relevância dos espaços territoriais especialmente protegidos na tutela do meio ambiente e do dever constitucional de defini-los e mantê-los, a possibilidade de alterá-los ou suprimi-los por lei deve ser interpretada de forma restritiva, como medida excepcional cuja adoção exige justificativa adequada. Sob esse ponto de vista, afirma que: “O constituinte não forneceu um ‘cheque em branco’ ao legislador infraconstitucional quanto à possibilidade de alteração e supressão dos ETEPs” (Gois, 2019, p. 78-85).

Significa dizer que o espaço de discricionariedade legislativa ou liberdade de conformação do legislador (Canotilho, 1998, p. 417) não pode ser invocado para contrapor os objetivos que justificaram a instituição da reserva de lei específica para alteração e supressão de unidades de conservação. Afinal, equivaleria a conceder ao legislador a possibilidade de se desvincular do propósito que legitima sua atuação.

Conforme Tácito (2005, p. 69), “a validade da norma de lei, ato emanado do Legislativo, igualmente se vincula à observância da finalidade contida na norma constitucional que fundamenta o poder de legislar.” A partir disso, o autor ressalta que o desvio da finalidade constitucional perfaz abuso de poder legislativo, definindo-o como “vício especial de inconstitucionalidade da lei pelo divórcio entre o endereço real da norma atributiva da competência e o uso lícito que a coloca a serviço de interesse incompatível com a sua legítima destinação”.

---

<sup>86</sup> Como refere Marmelstein (2019, p. 297), os direitos fundamentais impõem ao estado um dever de respeito (dever de não violá-los), proteção (impedir que sejam violados) e promoção (possibilitar que todos usufruam). Especificamente no tocante ao dever de proteção, assinala que: “Essa obrigação constitucional que o Estado – em todos os seus níveis de poder – deve observar é o chamado dever de proteção. Esse dever significa, basicamente, que (a) o legislador tem a obrigação de editar normas que dispensem adequada tutela aos direitos fundamentais, (b) o administrador tem a obrigação de agir materialmente para prevenir e reparar as lesões perpetradas contra tais direitos e (c) o Judiciário tem a obrigação de, na prestação jurisdicional, manter sempre a atenção voltada para a defesa dos direitos fundamentais.” Em sentido análogo, Mendes (2014, p. 65) assina-la que “o conceito de discricionariedade no âmbito da legislação traduz, a um só tempo, ideia de liberdade e de limitação. Reconhece-se ao legislador o poder de conformação dentro de limites estabelecidos pela Constituição. E, dentro desses limites, diferentes condutas podem ser consideradas legítimas.”

Ao abordar o desvio de finalidade na atividade legislativa, Bandeira de Mello (1993, p. 76-77, grifo nosso) assinala que:

O **desvio de poder** não é invalidade específica dos atos administrativos. Por ser, como visto, a utilização de uma competência fora da finalidade em vista da qual foi instituída, **também pode irromper em leis expedidas com burla aos fins que constitucionalmente deveriam prover**. [...]

Vê-se, pois, que o desvio de poder é vício que pode afetar comportamento oriundo das funções típicas de quaisquer dos Poderes, já que, no Estado de Direito, as competências públicas não são “propriedade” de seus titulares, mas simples situações subjetivas ativas, compostas em vista da satisfação dos fins previstos nas normas superiores que eles presidem a instituição. O descompasso teleológico entre as finalidades da regra de competência – qualquer que seja ela – e as finalidades do comportamento expedido a título de cumpri-la, macula a conduta do agente, viciando-a com o desvio de poder.

Nesse prisma, cabe recordar que, como refere Antunes, a instituição de uma unidade de conservação resulta na retirada de seu espaço territorial da circulação econômica imediata (Antunes, 2011, p. 9). Tal fator, somado à falta de investimentos adequados para efetiva implantação e gestão adequada desses espaços, que resulta em ocupações irregulares e conflitos fundiários, não raro fomentam iniciativas visando a redução, recategorização ou extinção<sup>87</sup> desses espaços protegidos, como mencionado no segundo capítulo desta dissertação.

Isso não pode servir de pretexto nem fomentar, de forma explícita ou velada, atuação legislativa destinada à redução dos níveis de proteção de unidades de conservação. Ao referir-se a iniciativas voltadas à apropriação setorial de bens ambientais, Graça (2021, p. 293) aponta que certos grupos sociais podem se organizar de maneira aparentemente democrática e legítima para editar leis que afetam ecossistemas e a governança ambiental. Padilha (2003, p. 104-109), por sua vez, expõe que a atividade parlamentar pode ocorrer de forma abusiva, favorecendo interesses específicos de indivíduos ou grupos em detrimento do bem comum, sendo necessário reconhecer tais práticas como desvio ou excesso de poder.

---

<sup>87</sup> Na linha do exposto nos capítulos 2 e 3, a reserva legal prevista no art. 225, III, § 1º, da Constituição Federal diz respeito à alteração prejudicial ou a supressão de espaços territoriais especialmente protegidos. Porém, internacionalmente essas iniciativas objetivando a redução dos níveis de proteção ou a extinção das áreas protegidas são conhecidas pela sigla PADDD, cuja tradução, como já dito, corresponde a recategorização, redução e extinção de áreas protegidas. Nesse sentido, estudo realizado pela WWF-Brasil ressalta que: “O Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), porém, está ameaçado. Com baixa prioridade e pouco reconhecimento de seu valor, as UCs sofrem pressões do agronegócio, empresas de mineração, grileiros de terras e seus representantes no Poder Legislativo, e têm sido alvo recorrente de iniciativas para sua redução de tamanho, grau de proteção ou total exclusão” (WWF-Brasil, 2019, p. 5).

Oportuno referir, nesse ínterim, que, embora se admita que o legislador possa alterar ou revisar um nível de proteção conferido a direito fundamental, isso deve ocorrer “mediante apresentação e demonstração de relevantes razões jusfundamentais de justificação” (Novais, 2003, p. 38). Trata-se, portanto, de medida excepcional, sujeita a limites não discricionários, pois, como observa Ayala (2011, p. 256-259), embora o legislador possua certa liberdade para definir o estágio de desenvolvimento dos direitos fundamentais, não faz parte dessa discricionariedade a possibilidade de dispor livremente sobre eles.

Diante disso, considerando-se tanto a existência de limites não discricionários que impedem a livre disposição legislativa sobre direitos fundamentais quanto a necessária observância da finalidade contida na norma constitucional que fundamenta o exercício do poder de legislar, verifica-se que a reserva legal prevista no art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal não pode ser utilizada como meio de abdicar do dever de conferir especial proteção a determinados espaços territoriais em razão de sua relevância ecológica. Isso porque a obrigação constitucional atribuída ao Poder Público não se restringe apenas à definição formal das áreas especialmente protegidas, mas pressupõe, necessariamente, que tal proteção seja concretizada mediante sua efetiva manutenção.

Em outras palavras, a alteração e a supressão de unidades de conservação por meio de lei só se justificariam em situações excepcionais, devidamente demonstradas e fundamentadas em razões de interesse público. Ademais, naturalmente não podem servir para anistiar ilícitos ambientais, notadamente aqueles relacionados a ocupações irregulares.

Como visto no segundo capítulo deste trabalho, um dos maiores entraves à efetiva implementação de unidades de conservação é a ausência de consolidação territorial, do que decorrem inúmeros conflitos fundiários, gerando apelos para alteração ou redução da área protegida, a fim de contornar o problema. A respeito, Jerez *et al.* (2020, p. 59) referem que:

Diversas unidades de conservação no Brasil, porém, sofrem com usos e ocupações irregulares dentro de seus limites territoriais e, muitas vezes, eles tiveram início após a criação da área, em descumprimento ao ato de criação da UC e ao seu plano de manejo. Esses usos e ocupações irregulares com frequência são objeto de pressão por regularização pelas partes interessadas devido a interesses privados. Estas são a causa de diversos projetos de lei que tramitam no Congresso Nacional, nos quais é comum o argumento de que a existência de uso e/ou ocupação humana em unidades de conservação

descaracterizaria a sua existência, sendo motivo suficiente para redução de limites, extinção ou recategorização.

Cabe destacar, nesse sentido, o posicionamento externado pelo Ministro Ayres Britto em seu voto no julgamento da ADI 3.540-MC<sup>88</sup> em diálogo com o Ministro Celso de Mello, reproduzido no corpo do acórdão. Após o Ministro Celso de Mello afirmar que o comando inserto na parte final do art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal seria uma norma proibitiva de eficácia plena e de aplicabilidade direta apta a estabelecer uma clara limitação “ao poder daqueles que pretendem executar obras ou realizar atividades em espaços territoriais especialmente protegidos”, o Ministro Ayres Britto externou sua interpretação acerca da referida norma constitucional nos seguintes termos:

O Sr. MINISTRO CARLOS BRITTO – Ministro Celso de Mello, sabe como eu interpreto essa parte final do inciso III do artigo 225 da Constituição Federal? Como **imposição de um limite à própria lei, quer dizer, nem a lei pode incidir nesse tipo de comprometimento; mais do que se dirigir à atividade administrativa, é um limite que se impõe à própria lei**. Porque aqui está dizendo: “somente através de lei”. Ainda assim, através de lei: “vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos”. (Grifo nosso)

Como visto no terceiro capítulo deste estudo, o trecho suprarreproduzido não estava relacionado diretamente ao cerne da questão debatida naquele julgamento, no qual, inclusive, o voto do Ministro Ayres Britto divergiu da maioria. Não obstante, a interpretação de que a parte final do inciso III do artigo 225 da Constituição Federal também se aplica ao legislador está em perfeita harmonia com a finalidade subjacente à reserva de lei específica, que consiste justamente em reforçar a proteção sobre as unidades de conservação.

Assim, a atuação legislativa para supressão ou alteração de unidades de conservação, além de excepcional, somente se legitima quando não comprometer a integridade dos atributos que justificaram a proteção daquele espaço. Em sentido similar, Akaoui (2021, p. 35, grifo nosso) aponta o seguinte:

O constituinte, ao contrário do que possa parecer, não engessou a possibilidade de se alterar ou suprimir um espaço territorial especialmente protegido, apenas exigindo que tal ato passe pelo crivo do Poder Legislativo, por meio do devido processo legislativo, **e desde que a alteração ou a supressão não signifique vulnerabilidade dos atributos ecológicos que**

<sup>88</sup> A decisão proferida pelo STF nesse julgamento foi analisada no Capítulo 3.

**justificaram a criação dele.** Em outras palavras, **não é possível alterar ou suprimir um espaço territorial especialmente protegido se, cientificamente, seus atributos ecológicos justificadores da criação ainda se mantêm intactos.** Tais requisitos limitam as possibilidades de enfraquecimento da proteção a elementos ambientais de significativa relevância.

Nesse sentido, a atuação legislativa no sentido de alterar ou suprimir unidades de conservação só se legitima em situações excepcionais, nas quais fique demonstrado que tal proteção não era necessária na origem ou deixou de ser necessária por razões supervenientes ou, ainda, que modificação proposta será incapaz de comprometer atributos ecológicos que justificaram a criação daquele espaço.

Sob essa perspectiva, é preciso considerar que cada unidade de conservação tem finalidades e objetivos específicos que fundamentam seu regime especial de proteção. Os parques, por exemplo, têm por objetivo básico “a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica” (art. 11 da Lei nº 9.985/2000), ao passo que os monumentos naturais visam, precipuamente, “preservar sítios naturais raros, singulares ou de grande beleza cênica” (art. 12 da Lei nº 9.985/2000).

Sendo assim, uma vez instituída a unidade de conservação, o cumprimento dos objetivos de justificaram sua criação não podem ser simplesmente deixados de lado. A propósito, Jerez et al. (2020, p. 72) referem que:

Dessa forma, caso a proposta de alteração de um parque nacional comprometa, por exemplo, a beleza cênica que era resguardada por aquela unidade de conservação, entende-se que houve alteração em um dos atributos que havia justificado a sua criação, com a conseqüente violação do disposto na Constituição Federal e na Lei 9.985/2000 foi violado. A integridade dos atributos que justifiquem sua proteção deve ser olhada caso a caso, pois não apenas a categoria define os objetivos, mas também os atributos específicos da unidade de conservação devem ser considerados, como, por exemplo, a proteção de determinada espécie. Deve-se analisar, portanto, o ato de criação e os demais estudos que o subsidiaram - que contêm seus objetivos, conforme art. 2º, I, do Decreto 4.340/2002 - e o plano de manejo da UC, verificando os riscos da alteração para os seus atributos, conforme previu o SNUC.

Dá se segue que a restrição à discricionariedade legislativa nessa seara não emana apenas do princípio da proibição do retrocesso ambiental, mas, sobretudo, da compreensão de que, para manter-se fiel à finalidade prevista na norma constitucional que fundamenta o poder de legislar (art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal), o

legislador só pode alterar ou suprimir unidades de conservação se estiver demonstrado que tal medida não comprometerá os atributos ecológicos que originalmente justificaram a criação daquela área protegida. Trata-se de concepção que confere máxima efetividade à tutela do meio ambiente ecologicamente equilibrado e se harmoniza aos princípios ambientais que orientam o ordenamento pátrio.

Em síntese, uma vez que a reserva de lei em sentido estrito contida no referido dispositivo constitucional possui a finalidade específica de reforçar a proteção desses espaços territoriais, não pode ser interpretada como uma autorização irrestrita para iniciativas legislativas voltadas à redução do espectro protetivo já instituído. Nesse sentido, deve-se reconhecer que a cláusula inserta na parte final do art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal impõe um dever de preservação da integridade dos atributos das unidades de conservação que também se aplica ao legislador e, nessa medida, atua como um critério objetivo para aferição da ocorrência de abuso do poder legislativo quando evidenciado que a alteração ou supressão da unidade compromete os atributos ecológicos que motivaram a sua instituição.

## **5.2 Limites materiais e procedimentais implícitos à discricionariedade legislativa na alteração ou supressão das unidades de conservação**

A compreensão de que a parte final do art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal constitui um limite à atuação legislativa voltada à alteração ou supressão de unidades de conservação harmoniza-se tanto com a finalidade intrínseca da reserva de lei em sentido estrito quanto com os princípios constitucionais próprios do Direito Ambiental, notadamente os princípios da proibição do retrocesso ambiental, da proibição de proteção insuficiente, da preservação do núcleo essencial, da prevenção e da precaução. Ademais, conforme será abordado nos tópicos subsequentes, da incidência desses princípios decorre a necessidade de observância de deveres procedimentais implícitos na atuação legislativa que pretenda modificar ou extinguir unidades de conservação.

### *5.2.1 Os princípios da proibição de retrocesso ambiental, princípio da proibição da proteção insuficiente e da preservação do núcleo essencial*

Ao examinar o princípio da proibição de retrocesso no Direito brasileiro, Prieur afirma que “significa que a legislação e a regulamentação relativas ao meio ambiente só podem ser melhoradas e não pioradas”. O autor acrescenta que “não há nenhum exagero nesse mandamento constitucional, pois é da essência dos direitos humanos que estes mereçam somente evoluir e não regredir” (Prieur, 2024, p. 205-207).

Em perspectiva análoga, Benjamin (2012, p. 59-72), partindo da premissa que “a degradação ambiental, vista como custo social, não passa de tributação das gerações futuras, encargos esses que da sua imposição política os nossos descendentes não participaram”, refere que, apesar de não estar expresso de forma explícita e de apresentar “relativa imprecisão”, trata-se de um princípio geral de Direito Ambiental que subsidia a avaliação da legitimidade de iniciativas legislativas destinadas a reduzir o patamar de tutela legal do meio ambiente, sobretudo aquelas aptas a afetarem processos ecológicos essenciais, ecossistemas frágeis ou à beira de colapso, e espécies ameaçadas de extinção. Embora pondere que o princípio “não institui camisa de força ao legislador e ao implementador, mas impõe-lhes limites não discricionários à sua atuação”, o autor realça que os juízes devem ter em mente que “os instrumentos de Direito Ambiental não corroem, nem ameaçam a vitalidade produtiva do Brasil e a velocidade de sua inclusão entre as grandes economias do Planeta”, bem como os impactos advindos de séculos de exploração desenfreada dos recursos naturais. Nesse sentido, adverte que:

Retroceder agora, quando mal acordamos do pesadelo da destruição ensandecida dos processos ecológicos essenciais nos últimos 500 anos, haverá de ser visto, por juízes, como privatização de inestimável externalidade positiva (= os serviços ecológicos do patrimônio natural intergeracional), que se agrega à também incalculável externalidade negativa (= a destruição de biomas inteiros), que acaba socializada com toda a coletividade e seus descendentes.

Por outro lado, parcela da doutrina sustenta que o princípio da proibição do retrocesso ambiental não tem autonomia no ordenamento jurídico pátrio, sendo reflexo do reconhecimento do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental (Ayala, 2011, p. 265). Nessa perspectiva, sua força restritiva seria decorrente dos limites e das restrições aos direitos fundamentais<sup>89</sup>, leitura que o

---

<sup>89</sup> A respeito, Mendes (2012, p. 61) expõe que: “A ordem constitucional brasileira não contemplou qualquer disciplina direta e expressa sobre a proteção do núcleo essencial de direitos fundamentais. É inequívoco, porém, que o texto constitucional veda expressamente qualquer proposta de emenda tendente a abolir os direitos e garantias individuais (CF, art. 60, § 4o, IV). Tal cláusula reforça a ideia

conecta aos princípios da proibição de proteção insuficiente e garantia do conteúdo essencial.

A partir de ampla análise doutrinária e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o tema, Souza Júnior (2021, p. 117) assevera, de forma semelhante, que:

No âmbito da proibição relativa de retrocesso, foi demonstrado que como norma-princípio a proibição de retrocesso não parece possuir autonomia jurídica, haja vista que seu conteúdo depende e está intrinsecamente conectado a outros institutos de teoria de direitos fundamentais que servem para controlar a restrição de direitos fundamentais (limites dos limites, núcleo essencial, mínimo existencial, proibição de proteção deficiente e etc.). A proibição de retrocesso ambiental acaba, portanto, por ser uma redundância.

Em complemento, Gallo (2013, p. 48) assinala que, mesmo que não seja reconhecida a autonomia, o princípio deve ser compreendido como um reforço para a proteção do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, na medida em que “exige dos legisladores uma atenção ainda mais intensa no que tange à necessidade de fundamentar intervenções em normas protetivas do meio ambiente”.

Sarlet, Wedy e Fensterseifer (2023, p. RB-2.11) observam que o princípio da proibição de retrocesso ambiental atua de modo análogo ao conceito de *tipping point* (ponto de não retorno) adotado nas ciências do clima. Se, no campo científico, evita-se a ultrapassagem de certos limiares ecológicos irreversíveis, como o limite de 1,5°C de aquecimento planetário em relação à era pré-industrial estabelecido pelo Acordo de Paris de 2015<sup>90</sup>, no plano jurídico, busca-se impedir o desmonte de salvaguardas legais que asseguram a integridade ecológica mínima. Nesse sentido, afirmam que o princípio da proibição de retrocesso ambiental reforça a proteção conferida às unidades de conservação e às TIs, reconhecendo o papel estratégico desses espaços na regulação climática e na absorção de CO<sub>2</sub>, especialmente diante do agravamento do desmatamento em ecossistemas sensíveis como o Bioma Amazônico.

---

de um limite do limite também para o legislador ordinário. Embora o texto constitucional brasileiro não tenha consagrado expressamente a ideia de um núcleo essencial, afigura-se inequívoco que tal princípio decorre do próprio modelo garantístico utilizado pelo constituinte.”

<sup>90</sup> Como já referido, o Acordo de Paris estabeleceu metas globais ambiciosas voltadas à contenção das mudanças climáticas e à promoção de um desenvolvimento sustentável de baixa emissão de carbono. No Brasil, foi aprovado pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 140, de 16 de agosto de 2016, e promulgado pelo Decreto nº 9.073, de 5 de junho de 2017, passando a integrar o ordenamento jurídico nacional com status normativo supralegal, nos termos da jurisprudência firmada pelo STF no julgamento do RE 466.343/SP e da ADPF 708.

O princípio da proibição da proteção deficiente, por sua vez, constitui desdobramento do princípio da proporcionalidade. Conforme observa Pereira (2017, p. 393), diz respeito à aplicação do imperativo de proporcionalidade sob a perspectiva de que os direitos fundamentais não apenas impõem ao Estado a abstenção de condutas que os violem, mas também consagram imposições normativas cogentes dirigidas aos órgãos do poder público, compelindo-os à adoção de medidas positivas voltadas à sua proteção efetiva.

Quanto ao princípio da intangibilidade do núcleo essencial, Sampaio (2013, p. 706-710) assinala que o dissenso sobre o aspecto do direito a ser resguardado (objetivo ou subjetivo) e sobre o meio de proteção (absoluto ou relativo), a partir do qual se desenvolveram teorias objetiva, subjetiva e objetivo-subjetiva, torna questionável a utilidade prática da noção de “mínimo existencial”, configurando-a como conceito tecnicamente problemático. Isso se reflete, inclusive, na tendência do Tribunal Constitucional alemão de resolver controvérsias sobre intervenção legislativa com base no princípio da proporcionalidade. Não obstante, o autor observa que, no Brasil, o STF acolheu o conceito no julgamento da ADI-MC 3.540, reconhecendo que, em relação aos espaços territoriais especialmente protegidos, esse mínimo intangível corresponde à integridade dos atributos que justificaram a instituição do regime jurídico de proteção especial, conforme o art. 225, § 1º, III, da CF.

Sarlet (2009, p. 402-403) também realça a existência de divergência teórica em torno do conceito de “núcleo essencial”, enfatizando que o objetivo comum das teorias, em termos de efeitos práticos ela acabam por se aproximar a partir do objetivo comum de garantir uma maior proteção aos direitos fundamentais. Em diretriz semelhante, Pereira (2017, p. 431-432) explica que o sólido desenvolvimento dogmático do princípio da proporcionalidade nas últimas décadas e as dificuldades de conceituação do “conteúdo essencial” têm feito com que os Tribunais Constitucionais releguem essa noção a uma pauta “secundária e residual”, com “função argumentativa subsidiária no controle das restrições aos direitos fundamentais”. Aduz, a partir disso, que o conceito de núcleo essencial atua como um “instrumento argumentativo-retórico que joga a favor do direito no processo de ponderação, não ostentando, porém, significado normativo autônomo”.

Percebe-se, portanto, uma aproximação conceitual entre os três princípios. A propósito, Sarlet e Ferterseifer (2021, RB-6.9) sustentam que a atuação conjunta do princípio da proibição do retrocesso, da proporcionalidade em sua dupla dimensão e

do núcleo essencial resultaria na suspeição de inconstitucionalidade de qualquer medida que promova a diminuição dos níveis de proteção ambiental:

Assumindo como correta a tese de que a proibição de retrocesso não pode impedir todo tipo de restrição a direitos ecológicos, parte-se aqui da mesma diretriz que, de há muito, tem sido adotada no plano da doutrina especializada, notadamente a noção de que sobre qualquer medida que venha a provocar alguma diminuição nos níveis de proteção (efetividade) dos direitos fundamentais recai a suspeição de sua ilegitimidade jurídica, portanto, na gramática do Estado Constitucional, de sua inconstitucionalidade, acionando assim um dever no sentido de submeter tais medidas a um rigoroso controle de constitucionalidade, onde assumem importância os critérios da proporcionalidade (na sua dupla dimensão anteriormente referida), da razoabilidade e do núcleo essencial (com destaque para o conteúdo “existencial”) dos direitos ecológicos, sem prejuízo de outros critérios, como é o da segurança jurídica e dos seus respectivos desdobramentos.

Conforme discutido no capítulo anterior, embora o STF tenha feito menção aos princípios da proibição de retrocesso ambiental e da proibição de proteção deficiente ao examinar a constitucionalidade de alterações em unidades de conservação nos julgamentos da ADI 4.717 e da ADI 5.676, esses precedentes versaram sobre hipóteses em que não se observou a exigência de lei específica prevista na Constituição. Por conseguinte, a argumentação central concentrou-se na inconstitucionalidade formal, sem que houvesse um enfrentamento aprofundado dos limites que tais princípios impõem à discricionariedade legislativa, especialmente no que se refere à redução da proteção conferida às áreas especialmente protegidas. Já no julgamento da ADC 42, a Corte adotou uma interpretação significativamente restritiva do princípio da proibição de retrocesso.

Não obstante as divergências conceituais e teóricas, bem como os questionamentos acerca da autonomia dos princípios da proibição de retrocesso e da preservação do núcleo essencial, é possível afirmar que esses princípios, em conjunto com o da proibição de proteção deficiente, reforçam a efetividade do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Especificamente em relação à supressão ou alteração de unidades de conservação, harmonizam-se com o dever de preservar a integridade dos atributos dessas áreas, previsto na parte final do art. 225, § 1º, III, da CF, consolidando sua aplicabilidade como mecanismo de controle da discricionariedade legislativa.

### 5.2.2 Os princípios da prevenção e da precaução

O princípio da prevenção exerce importante função orientadora no Direito Ambiental, reforçando a prioridade da adoção de medidas preventivas em relação à reparação posterior dos danos ambientais. Nesse sentido, consta no Preâmbulo da Convenção sobre a Diversidade Biológica: “é vital prever, prevenir e combater na origem as causas da sensível redução ou perda da diversidade biológica”. No julgamento do caso *Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina*, no ano de 2020, a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CorteIDH) concluiu que o princípio da prevenção integra o Direito Internacional consuetudinário e obriga a adoção, pelos Estados, das “medidas que sejam necessárias *ex ante* a produção do dano ambiental, levando em consideração que, devido às suas peculiaridades, frequentemente não será possível, após consumado o dano, restaurar a situação existente anteriormente” (CorteIDH, 2020, p. 72-73).

Sarlet, Wedy e Fensterseifer (2023, RB-2.10) destacam que o princípio da prevenção está previsto expressamente no art. 6º, parágrafo único, da Lei da Mata Atlântica (Lei 11.428, de 22 de dezembro de 2006) e no art. 3º da Lei da Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei 12.187, de 29 de dezembro de 2009). Um exemplo prático de sua operacionalização é o instrumento do estudo de impacto ambiental, consagrado no art. 225, § 1º, IV, da Constituição Federal. A respeito da relevância da adoção de medidas preventivas no contexto de mudanças climáticas, dizem que:

A irreversibilidade de certos danos ambientais e climáticos, como a extinção de espécies da fauna e da flora, reforça a relevância de se adotarem medidas preventivas, impedindo e proibindo a adoção de certas práticas antiecológicas. A irreversibilidade de determinados cenários de degradação ambiental e climática podem ser ilustrados por meio dos limites planetários e dos denominados “pontos de não retorno ou inflexão” (ou Tipping Points), como se verifica no caso do aquecimento global ao alcançar determinada temperatura e, em particular, no caso da “savanização” da Floresta Amazônica se o desmatamento superar de 20-25% da sua cobertura florestal original, conforme já abordado previamente.

A aplicação do princípio da prevenção se apoia na certeza científica do impacto ambiental. Conforme Antunes, aplica-se “a impactos já conhecidos e dos quais se possa, com segurança, estabelecer um conjunto de nexos de causalidade que seja

suficiente para a identificação dos impactos futuros mais prováveis” (Antunes, 2023, p. 21).

O princípio da precaução, por sua vez, atua como garantia contra riscos potenciais nos casos em que não há certeza científica formal, constando no Princípio 15 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992)<sup>91</sup>. De acordo com Sarlet, Wedy e Fensterseifer (2023, RB-1.26), a matriz constitucional do princípio da precaução está no art. 225, § 1º, IV e V e veio a ser consagrado, de forma expressa, no art. 1º da Lei de Biossegurança (Lei nº 11.105/2005) e, posteriormente, no art. 6º, parágrafo único, da Lei da Mata Atlântica (Lei nº 11.428/2006) e no art. 3º da Lei da Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei nº 12.187/2009).

Um importante desdobramento do princípio da precaução é o primado do *in dubio pro natura*. Segundo Silva (2013, p. 69), “a incerteza científica milita em favor do ambiente, carregando-se ao interessado o ônus de provar que as intervenções pretendidas não são perigosas e/ou poluentes”.

Em sentido semelhante, Machado e Aragão (2024, p. 153-156) sustentam que “o princípio da precaução traduz-se por uma inversão do ônus da prova em proveito da proteção do meio ambiente”, destacando ainda a relevância da avaliação prévia das atividades humanas. Segundo esses autores, o Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA) incorpora em sua metodologia as abordagens preventivas e precaucionais à manipulação ambiental.

Conforme esclarece Buseti (2014, p. 80–81), o princípio da precaução apresenta dupla dimensão, atuando simultaneamente como princípio substantivo e como fundamento para a adoção de instrumentos de gerenciamento do risco ambiental. A autora ressalta que não se trata de “mero comando exortativo de ordem moral”, mas de dever precaucional cogente para o Estado e para os particulares. Esse aspecto é complementado por sua face formal, que o integra aos princípios da transparência, da informação e ao princípio democrático, além de promover “a abertura do sistema jurídico para ser integrado por elementos próprios de outras ciências que deverão ser apreciados segundo os parâmetros do princípio da proporcionalidade em sentido estrito”. Nessa medida, a dimensão formal do princípio

---

<sup>91</sup> Princípio 15: “Com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental” (Organização das Nações Unidas, 1992).

da precaução estabelece limites à discricionariedade do administrador, do legislador e do julgador, “mediante mecanismos que assegurem sua atuação prática com a finalidade última de se emitirem decisões justas e equitativas.”

Especificamente em relação à discricionariedade legislativa, Sampaio e Rezende (2020, p. 284-285) sustentam, em sentido similar, que a inversão do ônus probatório decorrente do primado *in dubio pro natura* afastaria a presunção de constitucionalidade da lei que reduz os níveis de proteção ambiental:

Ao legislador é dado um amplo espaço na construção discursiva de consensos possíveis, segundo a normatividade de pretensões de certeza e correção moral e ética, e a faticidade de acordos equânimes de interesses, que estão dentro de seu espaço de discricionariedade. Não significa dizer que esteja inteiramente livre de controle das bases empíricas e dos prognósticos que empregou no exercício de sua tarefa.

Cabe-lhe demonstrar à sindicância judicial que se utilizou de elementos técnicos adequados em seu exercício de ajustamento prático, não tendo sido a lei e a política que implementa mera roupagem legislativa da predominância *a priori* e incondicionada dos interesses contrapostos. Terá de provar que, segundo seu cálculo, não haverá comprometimento à integridade ecossistêmico-social ou, se houver, que este está devidamente justificado pelos benefícios gerados com a nova política legislativa adotada. A inversão do ônus da prova mitiga ou afasta a presunção de constitucionalidade de uma lei, sempre que ela afetar seriamente o ambiente ou importar um retrocesso ao quadro de proteção vigente. É uma decorrência da própria natureza do direito envolvido, do primado do “*in dubio pro natura*”, do princípio da prevenção e do usuário ou poluidor-pagador. Chame-se-lhe de princípio do legislador-interventor.

Tal concepção assemelha-se à de Sarlet e Fensterseifer (2021, RB-6.9), segundo a qual a atuação conjunta do princípio da proibição de retrocesso ambiental, do princípio da proporcionalidade em sua dupla dimensão e do núcleo essencial gera, na prática, a presunção de inconstitucionalidade de qualquer medida que reduza os níveis de proteção ambiental.

Ademais, diante dos potenciais impactos decorrentes da alteração ou supressão de unidades de conservação, os princípios da prevenção e da precaução, conjugados aos da transparência, da informação e ao princípio democrático, impõem ao legislador o ônus de demonstrar que tais iniciativas não comprometerão os atributos que justificaram a criação e a proteção especial daquele território.

Essa demonstração exige a adoção de instrumentos de gerenciamento de riscos ambientais, ensejando deveres procedimentais implícitos que devem orientar

qualquer proposta de alteração ou supressão dessas áreas. É justamente sobre esses deveres procedimentais implícitos que o próximo tópico desta investigação se debruça.

### **5.3 Deveres procedimentais implícitos na alteração ou supressão de unidades de conservação**

Como visto, com base nos princípios da prevenção e da precaução, exige-se comprovar que as intervenções pretendidas não acarretam impactos significativos ao meio ambiente. Especificamente no tocante ao controle da discricionariedade legislativa, tal exigência mitiga a presunção de constitucionalidade das leis que reduzem significativamente os níveis de proteção ambiental.

Tal questão ganha ainda mais relevância quando se trata da alteração ou supressão de unidades de conservação. Afinal, uma vez instituído o regime especial de proteção de áreas relevantes do ponto de vista ecológico, sua posterior alteração ou supressão só pode ocorrer de forma excepcional, desde que não comprometa os atributos e objetivos que justificaram originalmente essa proteção, o que, em observância ao primado *in dubio pro natura*, deve ser devidamente demonstrado.

Nesse contexto, a elaboração de um estudo técnico sobre os impactos ambientais resultantes da proposta de alteração ou supressão de uma unidade de conservação mostra-se imprescindível, tanto em razão dos princípios da prevenção e da precaução quanto da vinculação do legislador ao comando inserto na parte final do art. 225, § 1º, III, da CF.

A propósito, Machado e Aragão (2024, p. 135) ressaltam que “da conjunção do princípio da precaução com o princípio da ação preventiva resulta, de início, que os riscos induzidos por uma atividade potencialmente prejudicial devem ser estudados previamente”.

Ademais, como reflexo da dimensão formal do princípio da precaução, que o conecta aos princípios da transparência, da informação e ao princípio democrático, revela-se igualmente necessária a realização de consulta pública, a fim de assegurar ampla participação da sociedade civil, em especial das populações diretamente afetadas. Nesse sentido, Buseti (2014, p. 106) destaca que “o ambiente, reconhecido constitucionalmente como bem de uso comum do povo, não pode ser objeto de apropriação, quer pelo Estado, quer pelo indivíduo”.

Por conseguinte, é preciso garantir a efetividade da participação pública, o que requer “o estabelecimento de regras claras para todo o processo de deliberação acerca dos riscos em matéria ambiental, adotando decisões com base nessa participação ampla e justificando-as de forma pública” (Buseti, 2014, p. 106).

Nessa perspectiva, destaca-se a relevância do Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe — conhecido como “Acordo de Escazú” —, firmado em 4 de março de 2018, em Escazú (Costa Rica), e assinado pelo Representante Permanente do Brasil junto às Nações Unidas em Nova York em 27 de setembro de 2018. O acordo estabelece princípios e obrigações gerais relativos aos “direitos de acesso” em matéria ambiental, enfatizando especialmente a participação pública em processos decisórios. Conforme dispõe o art. 7º, é garantido à comunidade o direito de participar efetivamente dos processos relativos a projetos e atividades com impacto ambiental significativo desde suas etapas iniciais, assegurando-se que as contribuições dos cidadãos sejam devidamente consideradas e possam influenciar concretamente as decisões adotadas (Brasil, 2018).

De acordo com o exposto em Nota Técnica elaborada pela Procuradoria dos Direitos do Cidadão do Ministério Público Federal, na qual é recomendada a ratificação do Acordo de Escazú pelo Brasil (na forma do art. 49, I e 84, VIII, da CF), a previsão inserta em seu artigo 7º reafirma dimensão participativa da democracia prevista na Constituição Federal, especialmente em seu artigo 1º, parágrafo único (Ministério Público Federal, 2024, p. 5). Assim, infere-se que as exigências de consulta pública, transparência e acesso à informação, dos quais decorre a ampla publicidade de estudos técnicos acerca dos impactos de eventual deliberação apta a reduzir níveis de proteção ambiental encontram respaldo não apenas no ordenamento jurídico doméstico, mas também em compromissos assumidos internacionalmente pelo Estado brasileiro.

Tais providências também constam nas diretrizes internacionais relativas à legislação sobre áreas protegidas da IUCN. Entre elas, destaca-se a exigência de que qualquer decisão que modifique significativamente o *status* de proteção constituído seja justificada por alterações fáticas supervenientes e razões de interesse público

suficientemente convincentes, desde que seja adotado o mesmo nível de rigor técnico, jurídico e participativo empregado na criação da área protegida<sup>92</sup>.

No caso de unidades de conservação incidentes sobre territórios tradicionalmente ocupados por povos indígenas e comunidades tradicionais, eventuais modificações que afetem esses espaços pressupõem a observância do direito à consulta prévia, livre e informada, nos termos do art. 6º da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT)<sup>93</sup>, ratificada pelo Brasil por meio do Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004<sup>94</sup>. Assegura-se, assim, que essas comunidades sejam consultadas de forma adequada, com antecedência e respeitando suas especificidades culturais, sempre que medidas administrativas ou legislativas possam afetar diretamente seus modos de vida, territórios ou direitos coletivos, requisito essencial de legitimidade para qualquer decisão que envolva alteração de espaços protegidos desse tipo.

Conforme Duprat (2014, p. 64-68), ao ratificar a Convenção nº 169 da OIT, o Estado brasileiro assumiu compromissos internacionais vinculantes para todas as instâncias do poder público. A autora destaca que a consulta às populações indígenas “deve ser prévia (‘sempre que sejam previstas’), bem informada (conduzida ‘de boa-fé’), culturalmente adequada (‘adequada às circunstâncias’) e tendente a chegar a um

---

<sup>92</sup> *“Management approaches and categories are not necessarily fixed forever and can and do change if conditions change or if one approach is perceived to be failing; however changing the category of a protected area should be subject to procedures that are at least as rigorous as those involved in the establishment of the protected area and its category in the first place.”* [As abordagens e categorias de manejo não são necessariamente fixas eternamente e podem, de fato, ser alteradas caso as condições se modifiquem ou se uma abordagem for considerada inadequada; contudo, a alteração da categoria de uma área protegida deve estar sujeita a procedimentos tão rigorosos quanto aqueles envolvidos em sua criação e na definição original de sua categoria.] (Dudley, 2008, p. 35).

<sup>93</sup> O artigo 6º da Convenção nº 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tradicionais dispõe que: “Artigo 6º 1. Ao aplicar as disposições da presente Convenção, os governos deverão: a) consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente; b) estabelecer os meios através dos quais os povos interessados possam participar livremente, pelo menos na mesma medida que outros setores da população e em todos os níveis, na adoção de decisões em instituições efetivas ou organismos administrativos e de outra natureza responsáveis pelas políticas e programas que lhes sejam concernentes; c) estabelecer os meios para o pleno desenvolvimento das instituições e iniciativas dos povos e, nos casos apropriados, fornecer os recursos necessários para esse fim. 2. As consultas realizadas na aplicação desta Convenção deverão ser efetuadas com boa fé e de maneira apropriada às circunstâncias, com o objetivo de se chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas” (Brasil, 2019).

<sup>94</sup> O Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004, que promulgou a Convenção nº 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais, foi posteriormente revogado pelo Decreto nº 10.088, de 5 de novembro de 2019, que consolidou os atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal relativos à promulgação de convenções e recomendações da OIT ratificadas pela República Federativa do Brasil.

acordo ou consentimento sobre a medida proposta”, além de “ser vinculante”, de modo que “eventuais objeções oferecidas pelo grupo devem ser levadas a sério e superadas com razões melhores”.

Em sentido análogo, Domingos, Braga Júnior e Fernandes (2023, p. 392-394) sustentam que “a consulta livre, prévia e informada é imprescindível para qualquer medida legislativa ou administrativa que possa gerar impactos sobre os povos indígenas e comunidades tradicionais”, ressaltando tratar-se de um direito intrinsecamente associado ao princípio da dignidade da pessoa humana, especialmente no que concerne à autodeterminação dos povos e à dimensão ecológica do mínimo existencial, configurando, assim, manifestação concreta desse princípio na tutela das comunidades tradicionais.

Nesse sentido, a ausência de consulta prévia, livre e informada invalida atos administrativos e legislativos que afetem territórios tradicionalmente ocupados por povos indígenas e comunidades tradicionais. Esse entendimento encontra respaldo na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que reconhece a obrigatoriedade de observância do direito de consulta como requisito de validade dos processos decisórios. Por exemplo, no julgamento da ADPF 708/DF, a Corte salientou a importância da participação efetiva da sociedade civil e dos grupos afetados na formulação de políticas públicas ambientais, destacando que a omissão na operacionalização do Fundo Clima configurou violação ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil. De maneira ainda mais específica, no julgamento da ADI 7008/SP, o STF entendeu ser inconstitucional a concessão de terras tradicionalmente ocupadas a terceiros sem a realização de consulta prévia às comunidades afetadas, fixando tese segundo a qual é dever do Estado respeitar o direito à consulta prévia, livre e informada, sempre que normas ou atos administrativos incidirem sobre territórios tradicionalmente ocupados por povos indígenas, remanescentes de quilombolas e demais comunidades tradicionais<sup>95</sup>. Tal conclusão também foi reforçada no julgamento do RE 1.017.365/SC, Tema 1.031 da repercussão geral, em que também foi abordado

---

<sup>95</sup> A tese fixada no julgamento foi a seguinte: “1. É constitucional norma estadual que, sem afastar a aplicação da legislação nacional em matéria ambiental (inclusive relatório de impacto ambiental) e o dever de consulta prévia às comunidades indígenas e tradicionais, quando diretamente atingidas por ocuparem zonas contíguas, autoriza a concessão à iniciativa privada da exploração de serviços ou do uso de bens imóveis do Estado; 2. A concessão pelo Estado não pode incidir sobre áreas tradicionalmente ocupadas por povos indígenas, remanescentes quilombolas e demais comunidades tradicionais”.

o direito à consulta prévia, livre e informada, conforme previsto no art. 6º da Convenção nº 169 da OIT.

Observe-se que a Lei nº 9.985/2000 contempla expressamente a necessidade de realização de estudos técnicos e de consulta pública para criação de unidades de conservação. Nos termos do art. 22, § 1º, a criação “deve ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade, conforme se dispuser em regulamento”. A partir do exposto, infere-se que tais exigências devem incidir também sobre propostas de alteração ou supressão posteriores desses espaços protegidos, conclusão respaldada pelo princípio do paralelismo das formas, segundo o qual “um ato jurídico só se modifica mediante o emprego de formas idênticas àquelas adotadas para elaborá-lo” (Bonavides, 2019, p. 210).

Importante ressaltar que, por meio da Lei Complementar Estadual n.º 232/2005, foi incluído o § 2º no artigo 38 do Código do Meio Ambiente do Estado de Mato Grosso (Lei Complementar Estadual n.º 38, de 21 de novembro de 1995), o qual passou a prever, de forma expressa, a exigência de estudos técnicos e de consulta pública como requisitos prévios para desafetação ou redução de limites de unidades de conservação, nos seguintes termos: “A desafetação ou redução dos limites de uma unidade de conservação só pode ser feita mediante lei específica, que deve ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública” (MATO GROSSO, 1995). Trata-se de previsão inovadora, ausente tanto no art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal, quanto no art. 22, § 7º, da Lei n.º 9.985/2000.

A partir do exposto, conclui-se que a legislação mato-grossense apenas explícita, no plano estadual, a necessidade de providências que se extraem da interpretação sistemática do regime jurídico de proteção ambiental consagrado no ordenamento jurídico pátrio. Tais exigências, portanto, são aplicáveis a todas as propostas de alteração prejudicial<sup>96</sup> ou supressão de unidades de conservação, ainda que a Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal tenha adotado entendimento

---

<sup>96</sup> O termo “alteração prejudicial” foi explicitado no Capítulo 3, quando da análise do julgamento da ADI n.º 3646, no qual o STF concluiu que a reserva de lei específica instituída no art. 225, § 1º, III, da CF é aplicável “quando referida modificação implicar prejudicialidade ou retrocesso ao status de proteção já constituído naquela unidade de conservação, com o fito de coibir a prática de atos restritivos que não tenham a aquiescência do Poder Legislativo”, reconhecendo, a partir disso, a constitucionalidade do art. 22, §§ 5º e 6º da Lei n.º 9.985/2000, que prevêem formas de alteração aptas a ampliar o espectro protetivo, em relação as quais não há exigência de lei, mas apenas de “instrumento normativo do mesmo nível hierárquico do que criou a unidade”.

diverso no julgamento do RE 519.778-AgR, com base em uma concepção de “autocontenção” e na premissa de que o art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal admite alterações e até mesmo a supressão de espaços protegidos, desde que por meio de lei, sem impor a obrigatoriedade da realização de estudos técnicos prévios — como analisado no capítulo anterior.

Ressalte-se, contudo, que a Corte terá nova oportunidade de revisitar o tema no julgamento da ADI 5.385, na qual a Procuradoria-Geral da República apontou a inconstitucionalidade material de lei de Santa Catarina que promoveu alterações prejudiciais no Parque Estadual da Serra do Tabuleiro, em desacordo com estudos técnicos oficiais que recomendavam a manutenção dos níveis de proteção então vigentes<sup>97</sup>.

Além disso, a realização de estudos técnicos e de consulta pública no contexto de propostas legislativas de desafetação, recategorização ou redução dos limites de unidades de conservação deve observar critérios metodológicos compatíveis com a complexidade dos impactos socioambientais envolvidos. Conforme destacam Jerez et al. (2020, p. 29-56), tais estudos devem fornecer informações suficientes para orientar uma decisão pública que assegure a proteção do meio ambiente e das populações que dele dependem. Para tanto, recomenda-se que os estudos apresentem o diagnóstico das características socioambientais da unidade afetada, os possíveis impactos ecológicos e sociais da medida proposta — tanto no nível local quanto no nível de paisagem —, a identificação das populações residentes (com distinção entre ocupações anteriores e posteriores à criação da unidade), a análise da compatibilidade da proposta com os objetivos e atributos da unidade e a proposição de medidas compensatórias capazes de manter o nível de proteção ambiental. Assim, os autores sustentam que é justificada a aplicação subsidiária das Instruções

---

<sup>97</sup> A Lei Estadual nº 14.661/2009 de Santa Catarina promoveu significativa alteração dos limites e do regime jurídico do Parque Estadual da Serra do Tabuleiro — a maior unidade de conservação de proteção integral do Estado, com cerca de 90 000 ha — ao instituir um mosaico de unidades de conservação que incluiu áreas de uso sustentável em substituição parcial à proteção integral originalmente conferida. Em razão dessa modificação, o Procurador-Geral da República ajuizou a ADI 5.385, sustentando afronta aos arts. 23, VI e VII, e 225, §§ 1º, III, e 4º, da Constituição Federal, bem como aos princípios da vedação do retrocesso ambiental e da proibição de proteção insuficiente. A alegação de inconstitucionalidade fundamenta-se, entre outros pontos, no fato de a alteração legislativa ter contrariado estudos técnicos oficiais coordenados pela FATMA no âmbito do PPMA, os quais recomendavam a manutenção da área sob o regime de proteção integral, em função de sua relevância ecológica e dos impactos ambientais identificados.

Normativas ICMBio nº 3/2007 e nº 5/2008<sup>98</sup>, que estabelecem parâmetros técnicos e procedimentais para a criação de unidades de conservação, providência que, ademais, encontra amparo no princípio do paralelismo de formas e nas diretrizes da IUCN, como já exposto.

Por outro lado, em razão do dever de preservar a integridade dos atributos das unidades de conservação, previsto na parte final do art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal, e em observância aos princípios da proibição do retrocesso ambiental, da proibição da proteção deficiente e da preservação do núcleo essencial, as propostas legislativas de desafetação, recategorização ou redução de unidades de conservação devem estar acompanhadas de medidas de compensação ambiental capazes de assegurar, no mínimo, o mesmo nível de proteção anteriormente conferido.

Assim, a compensação ambiental não pode se restringir a soluções de caráter meramente pecuniário, e sua dispensa só será admissível mediante demonstração técnica adequada, respaldada em estudos específicos, de que a medida proposta não comprometa os atributos que justificaram a instituição da unidade. Conforme observam Jerez et al. (2020, p. 79–81), tais medidas devem fundamentar-se em critérios técnicos relacionados aos atributos que justificaram originalmente a proteção da área, como o bioma, a extensão da porção afetada, suas características ecológicas e sua inserção na bacia ou microbacia hidrográfica correspondentes. A compensação, por sua vez, deve ser planejada em escala local e de paisagem, visando mitigar os efeitos de fragmentação ecossistêmica decorrentes da intervenção.

Em suma, a interpretação sistemática do regime jurídico de proteção ao meio ambiente instituído pela Constituição Federal permite concluir que as iniciativas legislativas para alteração ou supressão de unidades de conservação, além de observarem o dever de preservação da integridade dos atributos que justificaram o reconhecimento da área como especialmente protegida, pressupõem a realização de estudo técnico sobre os impactos ambientais decorrentes da alteração pretendida, bem como de consulta pública e, quando necessário, a adoção de medidas de

---

<sup>98</sup> A Instrução Normativa nº 3, de 2 de julho de 2007, do ICMBio, disciplina as diretrizes, normas e procedimentos específicos para a criação de unidades de conservação federais das categorias Reserva Extrativista (Resex) e Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS), detalhando os requisitos de estudos socioambientais e fundiários, com ênfase na participação das comunidades tradicionais (ICMBIO, 2007). Já a Instrução Normativa nº 5, de 15 de dezembro de 2008, do ICMBio, dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de estudos técnicos e de consulta pública voltados à criação das demais modalidades de unidades de conservação federais (ICMBIO, 2008).

compensação capazes de assegurar o mesmo nível de proteção anteriormente conferido.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A noção moderna de áreas protegidas tem origem no movimento de preservação da natureza consolidado no final do século XIX, sobretudo com a criação do Parque Nacional de Yellowstone, nos Estados Unidos, em 1872. Esse modelo pioneiro inspirou diversos países a instituírem áreas naturais destinadas à proteção ambiental e à fruição pública regulada, especialmente para lazer e turismo.

A partir da segunda metade do século XX, impulsionada pela percepção da crescente degradação ambiental, a proteção de espaços naturais passou a ser compreendida como estratégia essencial para a conservação da biodiversidade e dos serviços ecossistêmicos associados, como regulação climática e proteção dos recursos hídricos. Nesse contexto, vários países conferiram maior densidade normativa à tutela ambiental, processo que, no Brasil, culminou em seu reconhecimento como direito fundamental.

O art. 225, caput, da Constituição Federal consagra expressamente o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito de todos e atribui ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Entre as medidas destinadas a assegurar a efetividade desse direito, o art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal impõe ao Poder Público o dever de “definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos”, configurando-se como um dos principais instrumentos de implementação do direito fundamental ao meio ambiente.

Tal preceito constitucional foi regulamentado pela Lei nº 9.985/2000, que instituiu o SNUC. Argumenta-se, contudo, que essa regulamentação é apenas parcial, uma vez que a expressão “espaços territoriais especialmente protegidos”, constante no texto constitucional, compreende um conjunto mais amplo do que aquele abarcado pelas unidades de conservação. As áreas protegidas que não se enquadram nas tipologias previstas na Lei nº 9.985/2000, como TIs ou APPs e RLs previstas no Código Florestal (Lei nº 12.651/2012), também são denominadas unidades de conservação “atípicas” (Benjamin, 2001, p. 44-45).

Além de constituírem instrumento essencial para a concretização do direito fundamental ao meio ambiente, as unidades de conservação, sejam típicas ou atípicas, desempenham papel singular na preservação da biodiversidade e na regulação

climática. Contudo, enfrentam graves obstáculos à sua efetiva implementação, como a ausência de regularização fundiária e a insuficiência de investimentos públicos.

A instituição meramente formal de áreas protegidas — os chamados “parques de papel” (*paper parks*) — constitui um fenômeno global, geralmente associado a resistências políticas e restrições orçamentárias. Trata-se de situação recorrente no Brasil que, embora esteja entre os países que mais contribuíram para o cumprimento das metas de conservação da CDB, em razão da ampla cobertura de áreas protegidas, apresenta um dos menores índices de investimento por hectare em unidades de conservação.

A ausência de implementação efetiva das unidades de conservação compromete significativamente o alcance dos objetivos do SNUC. Ademais, favorece ocupações irregulares e conflitos socioambientais que, além de desestimular a criação de novas unidades, são invocados como fundamento para propostas legislativas de redução ou supressão daquelas já instituídas.

É o caso, por exemplo, do Parque Estadual da Serra Ricardo Franco, criado em 1997 pelo Decreto nº 1.796/97, no município de Vila Bela da Santíssima Trindade (MT), em fronteira com a Bolívia. Com cerca de 158.000 hectares, situado na transição entre os biomas Amazônia, Cerrado e Pantanal, o parque abriga relevante biodiversidade (incluindo espécies ameaçadas como a arara-azul e a ariranha) e forma um importante mosaico com o Parque Nacional Noel Kempff Mercado, no país vizinho. Apesar de sua relevância, a unidade permaneceu décadas sem diagnóstico fundiário ou regularização das ocupações pré-existentes, resultando em conflitos territoriais, desmatamento e sobreposição com propriedades rurais registradas no CAR.

Embora o plano de manejo só tenha sido publicado em 2024, quase três décadas após sua criação, a regularização fundiária ainda não havia sido concluída até a conclusão desta dissertação. Nesse ínterim, em 2017, tramitou na Assembleia Legislativa de Mato Grosso proposta de extinção do Parque Estadual da Serra Ricardo Franco, aprovada em primeira votação e posteriormente arquivada. Em 2022, a proposta retornou à pauta, mas acabou arquivada novamente.

O caso exemplifica como a falta de implementação efetiva de unidades de conservação pode desencadear conflitos socioambientais, estimular o desmatamento e motivar tentativas legislativas de alteração ou supressão dessas áreas protegidas.

Esse cenário impõe uma reflexão mais aprofundada sobre os limites jurídicos da atuação parlamentar nessa matéria.

É nesse contexto que se insere a presente investigação, cujo objetivo central foi analisar os contornos constitucionais da discricionariedade legislativa na alteração ou supressão de unidades de conservação, com especial atenção à cláusula final do art. 225, § 1º, III, da CF, segundo a qual é vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justificaram a proteção especial do território.

Conforme demonstrado no terceiro capítulo, o STF ainda não consolidou jurisprudência sobre o tema. Embora a matéria tenha sido abordada em decisões relevantes, especialmente nos julgamentos das ADIs nº 4.717 e 5.676, em ambos os casos a análise concentrou-se na inconstitucionalidade formal das normas impugnadas, ainda que tenha havido menção aos princípios da proibição de retrocesso ambiental e da proibição de proteção insuficiente.

A Suprema Corte terá nova oportunidade de enfrentar a questão no julgamento da ADI nº 5.385, ajuizada pela Procuradoria-Geral da República, que questiona a constitucionalidade da Lei nº 14.661/2009, de Santa Catarina, a qual reduziu os limites do Parque Estadual da Serra do Tabuleiro. O caso oferece à Corte a possibilidade de aprofundar o exame dos limites constitucionais da atuação legislativa nesse domínio, especialmente sob a perspectiva da inconstitucionalidade material, considerando que a modificação foi promovida mediante lei específica.

A investigação partiu da hipótese de que a cláusula final do art. 225, § 1º, III, da Constituição impõe ao legislador limites materiais e procedimentais. Assim, a alteração prejudicial ou supressão de unidade de conservação só pode ser considerada compatível com o texto constitucional se demonstrado que a medida não compromete a integridade dos atributos que justificaram a instituição do regime de proteção especial daquele território. Considerando essa vinculação normativa, examinou-se também a hipótese de que dela decorrem deveres procedimentais implícitos, a exemplo da necessidade de realização de estudos técnicos ou científicos e de consulta pública qualificada, a fim de assegurar que a decisão legislativa seja orientada por critérios técnico-jurídicos compatíveis com os princípios da prevenção, da precaução e da participação democrática.

A análise empreendida confirmou a hipótese central da pesquisa, no sentido de que a cláusula final do art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal estabelece um dever de abstenção, ao vedar a prática de atos estatais que conduzam ao esvaziamento

fático ou jurídico da proteção originalmente conferida à unidade de conservação. Tal vedação opera, portanto, como um limite normativo expresso à atuação legislativa.

Infere-se, assim, que a recategorização, redução ou extinção dessas áreas deve ser compreendida como medida de caráter excepcional, sujeita à observância dos princípios da prevenção, da precaução, da proibição de retrocesso ambiental e da preservação do núcleo essencial do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Tais princípios impõem ao legislador um ônus argumentativo e probatório proporcional à gravidade da intervenção proposta, exigindo não apenas a demonstração da ausência de comprometimento dos atributos protegidos por meio de estudo técnico, mas também a consulta pública mediante a adoção de procedimentos transparentes e participativos.

## REFERÊNCIAS

ABI-EÇAB, Pedro; GAIO, Alexandre. A tutela do meio ambiente. In: VITORELLI, Edilson (org.). *Manual de Direitos Difusos*. 2. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: Juspodivm, 2019. p. 661-845.

AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. Supressão de vegetação em área de preservação permanente e o princípio constitucional da reserva de lei. In BENJAMIN, Antônio Herman Vasconcelos e; FREITAS, Vladimir Passos de; SOARES JÚNIOR, Jarbas (coords.). *Comentários aos acórdãos ambientais: paradigmas do Supremo Tribunal Federal*. Belo Horizonte: Fórum, 2021, p. 31-38.

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Áreas protegidas e propriedade constitucional*. São Paulo: Atlas, 2011.

ANTUNES, Paulo de Bessa. Código Florestal e Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação: normatividades autônomas. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 265, p. 87-109, jan./abr. 2014.

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. Rio de Janeiro: GEN, 2023.

ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito internacional do meio ambiente. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 17, n. 37, p. 263-294, jan./abr. 2020.

ANTUNES, Paulo de Bessa. Uma convenção-quadro, um protocolo, um acordo e 26 COPs. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 10 nov. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-nov-10/antunes-convencao-quadro-protocolo-acordo-26-cops/>. Acesso em: 4 abr. 2025.

ARAÚJO, Rodrigo Vasconcelos Coêlho de. Aspectos constitucionais acerca das unidades de conservação. *Revista Virtual da AGU*, v. VI, n. 49, fev. 2016. Disponível em: [https://www.jfpe.jus.br/JFPE/Biblioteca%20Juizes%20Atuais/Biblioteca\\_Juizes\\_Atuais/2021/05/12/20210512AspectosconstitucionaisRevAGUn492006.PDF](https://www.jfpe.jus.br/JFPE/Biblioteca%20Juizes%20Atuais/Biblioteca_Juizes_Atuais/2021/05/12/20210512AspectosconstitucionaisRevAGUn492006.PDF). Acesso em: 11 de set. de 2024.

ARAÚJO, Romana Coêlho de; NOGUEIRA, Jorge Madeira. A dimensão econômica do SNUC: incertezas que extrapolam suas restrições orçamentárias. In: LEUZINGER, Márcia Dieguez; SANTANA, Paulo Campanha; SOUZA, Lorene Raquel de (orgs.). *Os 20 anos da Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação*. Brasília: UniCEUB: CIPD, 2020. p. 54-82. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/prefix/14816/4/EBook%20SNUC.pdf>. Acesso em: 10 out. 2024.

ARGUELES, Diego Werneck; ESTEVES, Luiz Fernando Gomes. Seis vezes “onze ilhas”: os múltiplos sentidos de individualismo em interpretações sobre o STF. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 11, n. 1, e260, jan./abr. 2024.

AYALA, Patryck de Araújo. *Devido processo ambiental e o direito fundamental ao meio ambiente*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

BARROSO, Luis Roberto. *O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro*. 9. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2022.

BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição*. Saraiva: São Paulo, 1996.

BELLO FILHO, Ney de Barros. *Direito ao Ambiente: a compreensão dogmática do direito fundamental na pós-modernidade*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

BENJAMIN, Antônio Herman. O regime brasileiro de unidades de conservação. *Revista de Direito Ambiental*, v. 21, p. 27-56, jan./mar. 2001.

BENJAMIN, Antonio Herman. Princípio da proibição de retrocesso ambiental. In: PRIEUR, Michel et al. *Princípio da proibição de retrocesso ambiental*. Brasília: Senado Federal, Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, 2012, p. 55-72. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/242559/000940398.pdf?sequence=2&isAllowed=y> . Acesso em: 22 fev. 2025.

BENSUSAN, Nurit. *Conservação da biodiversidade em áreas protegidas*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

BERNARD, Enrico; PENNA, L. A. O.; ARAÚJO, E. Downgrading, downsizing, degazettement, and reclassification of protected areas in Brazil. *Conservation Biology*, [S.l.], v. 28, n. 4, p. 939–950, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/cobi.12298>. Acesso em: 20 fev. 2025.

BIATO, Márcia Fortuna. Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, DF, v. 42, n. 166, p. 233–249, abr./jun. 2005. Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/42/166/ril\\_v42\\_n166\\_p233.pdf](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/42/166/ril_v42_n166_p233.pdf). Acesso em: 20 abr. 2025

BINICHESKI, Paulo Roberto. A Doutrina Chevron: o ocaso anunciado? *Revista CEJ*, Brasília, Ano XXI, n. 73, p. 29-39, set./dez. 2017. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/ojs2/index.php/revcej/article/view/2287>. Acesso em: 17 fev. 2025.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 34. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2019.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Biodiversidade e Florestas. Departamento de Áreas Protegidas. *Pilares para a sustentabilidade financeira do Sistema Nacional de Unidades de Conservação*. 2. ed. atualizado e ampliado. Brasília: MMA, 2009.

BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934.*

Promulgada em 16 de julho de 1934. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm). Acesso em: 30 abr. 2025.

BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1937.*

Promulgada em 10 de novembro de 1937. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm). Acesso em: 30 abr. 2025.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967.* Promulgada em 24 de janeiro de 1967. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm). Acesso em: 30 abr. 2025.

BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1946.*

Promulgada em 18 de setembro de 1946. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm). Acesso em: 30 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Declaratória de Constitucionalidade 42.*

Relator: Ministro Luiz Fux. Tribunal Pleno, julgado em 28 fev. 2018. Diário da Justiça, Brasília, DF, 13 atrás. 2019. DJe-175. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=750504737>. Acesso em: 5 fev. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 3540 MC.*

Relator: Ministro Celso de Mello. Tribunal Pleno, julgado em 1º set. 2005. Diário da Justiça, Brasília, DF, 3 fev. 2006. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=387260>. Acesso em: 5 fev. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 3646.*

Relator: Ministro Dias Toffoli. Tribunal Pleno, julgado em 20 set. 2019. Diário da Justiça, Brasília, DF, 2 dez. 2019. DJe-262. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=751512003>. Acesso em: 5 fev. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 4717.*

Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Tribunal Pleno, julgado em 5 abr. 2018b. Diário da Justiça, Brasília, DF, 15 fev. 2019. DJe-031. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=750504737>. Acesso em: 5 fev. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 5012.*

Relatora: Ministra Rosa Weber. Tribunal Pleno, julgado em 16 mar. 2017. Diário da Justiça, Brasília, DF, 1 fev. 2018. DJe-018. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14274790>. Acesso em: 5 fev. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 5676*. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Tribunal Pleno, julgado em 18 dez. 2021. Diário da Justiça, Brasília, DF, 25 jan. 2022. DJe-012. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=758933785>. Acesso em: 5 fev. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7008/SP*. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Tribunal Pleno, julgado em 22 maio 2023. Processo eletrônico. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, divulgado em 5 jun. 2023, publicado em 6 jun. 2023. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=768301543>. Acesso em: 20 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 708*. Relator: Ministro Roberto Barroso. Tribunal Pleno, julgado em 4 jul. 2022. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 28 set. 2022. DJe-194. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=763392091>. Acesso em: 10 fev. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança nº 26064*. Relator: Ministro Eros Grau. Tribunal Pleno, julgado em 17 jun. 2010. Diário da Justiça, Brasília, DF, DJe-145. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=612981>. Acesso em: 5 fev. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 466343*. Relator: Ministro Cezar Peluso. Tribunal Pleno, julgado em 3 dez. 2008. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 5 jun. 2009. DJe-104. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=595444>. Acesso em: 10 fev. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 519778 AgR*. Relator: Ministro Roberto Barroso. Primeira Turma, julgada em 24 jun. 2014. Diário da Justiça, Brasília, DF, 1 ago. 2014. DJe-148. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6335036>. Acesso em: 5 fev. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 1.017.365/MG*. Relator: Min. Edson Fachin. Tribunal Pleno, julgado em 27 set. 2023. Processo eletrônico. Repercussão Geral. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, s. n., divulgado em 14 fev. 2024, publicado em 15 fev. 2024. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=774190498>. Acesso em: 20 abr. 2025.

BRASIL. *Decreto nº 9.073, de 5 de junho de 2017*. Promulga o Acordo de Paris, firmado em Paris, em 12 de dezembro de 2015. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9073.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9073.htm) . Acesso em: 22 mar. 2025.

BRASIL. *Decreto nº 10.088, de 5 de novembro de 2019*. Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho - OIT ratificadas pela República Federativa do Brasil. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D10088.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10088.htm). Acesso em: 20 abr. 2025.

BRASIL. *Decreto nº 86.071, de 4 de junho de 1981*. Extingue o Parque Nacional de Sete Quedas, criado pelo Decreto nº 50.665, de 30 de maio de 1961, e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-86071-4-junho-1981-435549-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 14 de nov. de 2024.

BRASIL. Presidência da República. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Mensagem nº 967, de 18 de julho de 2000*. Veto parcial ao Projeto de Lei nº 27, de 1999 (nº 2.892/92, na Câmara dos Deputados). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/Mensagem\\_Veto/2000/Mv0967-00.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/Mensagem_Veto/2000/Mv0967-00.htm). Acesso em: 13 set. 2024.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas*. Brasília: MMA, 2006. p. 4. Disponível em: [https://antigo.mma.gov.br/estruturas/205/\\_arquivos/planonacionaareasprotegidas\\_205.pdf](https://antigo.mma.gov.br/estruturas/205/_arquivos/planonacionaareasprotegidas_205.pdf). Acesso em: 15 set. 2024.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 29 abr. 2025.

BRASIL. *Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981*. Dispõe sobre a criação de Estações Ecológicas, Áreas de Proteção Ambiental e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6902.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6902.htm). Acesso em: 29 abr. 2025.

BRASIL. *Lei n.º 4.771, de 15 de setembro de 1965*. Institui o novo Código Florestal. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4771-15-setembro-1965-357792-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 29 abr. 2025.

BRASIL. *Decreto nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934*. Institui o Código Florestal. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-23793-23-janeiro-1934-507007-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 29 abr. 2025.

BRASIL. *Decreto nº 4.421, de 28 de dezembro de 1921*. Cria o Serviço Florestal do Brasil como seção integrante do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1910-1929/d4421.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/d4421.htm). Acesso em: 29 abr. 2025.

BRASIL. *Decreto nº 5.758, de 13 de abril de 2006*. Institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas – PNAP, dispõe sobre seus objetivos, princípios e diretrizes, e dá outras providências. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/decreto/d5758.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5758.htm). Acesso em: 30 abr. 2025.

BRASIL. *Decreto nº 1.713, de 28 de outubro de 1937*. Regula a constituição e o funcionamento das fundações. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1930-1949/D1713.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D1713.htm). Acesso em: 30 abr. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA. *Resolução nº 11, de 3 de dezembro de 1987*. Dispõe sobre critérios para a criação de Reservas Particulares do Patrimônio Natural – RPPN. Disponível em: <https://www.legislacao.gov.br/Legislacao/consultaLegislacao.do?id=107226>. Acesso em: 30 abr. 2025.

BRASIL. *Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998*. Dispõe sobre as Reservas Particulares do Patrimônio Natural – RPPN, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2519.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2519.htm). Acesso em: 30 abr. 2025.

BRASIL. *Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000*. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9985.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm). Acesso em: 30 abr. 2025.

BUSETTI, Caroline. *Dupla dimensão do princípio jurídico da precaução: princípio substantivo e instrumento de gerenciamento do risco ambiental*. Dissertação (Mestrado em Direito). Caxias do Sul: Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de Caxias do Sul, 2014.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 2. ed. Coimbra: Almedina, 1998.

CAREY, Christine; DUDLEY, Nigel; STOLTON, Sue. Squandering paradise? The importance and vulnerability of the world's protected areas. *Threats to Protected Areas*. Gland, Switzerland: WWF International, 2000. Disponível em: [https://wwfeu.awsassets.panda.org/downloads/squandering\\_paradise.pdf](https://wwfeu.awsassets.panda.org/downloads/squandering_paradise.pdf). Acesso em: 12 fev. 2025.

CARSON, Rachel. *Primavera Silenciosa*. Tradução de José Paulo Paes. 12. ed. São Paulo: Gaia, 2010.

COELHO, Breno Herrera da Silva. Evolução histórica e tendências das áreas naturais protegidas: de sítios sagrados aos mosaicos de unidades de conservação. *Diversidade e Gestão*, v. 2, n. 2, p. 106-121, 2018.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina*. Sentença de 6 de fevereiro de 2020. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_400\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_400_esp.pdf). Acesso em: 22 fev. 2025.

COSTA, Régia Brasil Marques da. Sistema Nacional de Unidades de Conservação: a relação entre parque nacional, populações residentes e governança ambiental para a efetiva proteção da biodiversidade. In: LEUZINGER, Márcia Dieguez et al. (org.). *Os 20 anos da lei do sistema nacional de unidades de conservação*. Brasília: UniCEUB: ICPD, 2020, p. 145-158. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/prefix/14816/4/EBook%20SNUC.pdf> . Acesso em: 10 out. 2024

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. *Curso de Direito Constitucional*. 6. ed. ver. atual. e ampl. Salvador: Juspodivm, 2012.

CUNHA, Fábio Adônis Gouveia Carneiro da. *Unidades de conservação como fornecedoras de serviços ambientais*. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente). Recife: Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2014.

CUNHA, Lúcia Helena de Oliveira. *Reservas Extrativistas: uma alternativa de produção e conservação da biodiversidade*. Brasília: Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre Populações Humanas em Áreas Úmidas Brasileiras (NUPAUB), 2001. Disponível em: <https://nupaub.fflch.usp.br/textos>. Acesso em: 22 de outubro de 2024.

DANTAS, Juliana Jota. Ao estado de direito ambiental: Caminhos para superação da crise de efetividade no direito constitucional do meio ambiente brasileiro. *Veredas do Direito*, v. 20, e202515, 2023.

DAVENPORT, Lisa; RAO, Madhu. A história da proteção: paradoxos do passado e desafios do futuro. In: SPERGEL, Barry; TERBORGH, John; et al. *Tornando os parques eficientes: estratégias para conservação da natureza nos trópicos*. Curitiba: UFPR; Fundação O Boticário, 2002. p. 52-73.

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. *Nota Técnica nº 1 – DPU MT/GABDPC MT/DRDH MT: sobre a PEC nº 12/2022 que dispõe sobre as Unidades de Conservação estaduais*. Brasília, DF, 2023. Disponível em: [https://www.dpu.def.br/images/stories/pdf\\_noticias/2023/SEI\\_DPU\\_-\\_5939967\\_-\\_Nota\\_T%C3%A9cnica\\_Unidade\\_de\\_Conserva%C3%A7%C3%A3o.pdf](https://www.dpu.def.br/images/stories/pdf_noticias/2023/SEI_DPU_-_5939967_-_Nota_T%C3%A9cnica_Unidade_de_Conserva%C3%A7%C3%A3o.pdf) . Acesso em: 20 fev. 2025.

DIDIER JR., Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. *Curso de direito processual civil: teoria da prova, direito probatório, ações probatórias, decisão, precedente, coisa julgada e antecipação dos efeitos da tutela*. Salvador: Juspodivm, 2016.

DIEGUES, Antonio Carlos Sant'Ana. *O mito moderno da natureza intocada*. 6. ed. ampl. São Paulo: Hucitec: Nupaub-USP/CEC, 2008.

DINO, Nicolao. Acórdão nas ADIs nºs 4.901, 4.902, 4.903, 4.937 e na ADC nº 42 (Código Florestal): Comentários ao voto-vista da Ministra Cármen Lúcia. In: BENJAMIN, Antonio Herman Vasconcelos e; FREITAS, Vladimir Passos de; SOARES JÚNIOR, Jarbas (coords.). *Comentários aos acórdãos ambientais: paradigmas do Supremo Tribunal Federal*. Belo Horizonte: Fórum, 2021. p. 417-448.

DOMINGOS, João Victor Martins; BRAGA JUNIOR, Sérgio Alexandre de Moraes; FERNANDES, Brenda Camilli Alves. A Convenção nº 169 da OIT e o direito à consulta prévia, livre e informada: relação com o princípio da dignidade da pessoa humana. *Revista da AGU*, Brasília, DF, v. 22, n. 4, p. 380-399, 2023. Disponível em: <https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/3409/2577>. Acesso em: 20 abr. 2025.

DUDLEY, Nigel (ed.). *Guidelines for applying protected area management categories*. Gland, Switzerland: IUCN, 2008. Disponível em: <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/pag-021.pdf>. Acesso em 11 nov. 2024.

DUDLEY, Nigel.; STOLTON, Sue. Conversion of “paper parks” to effective management: developing a target. *Threats to Forest Protected Areas: summary of a survey of 10 countries carried out in association with the World Commission on Protected Areas*. Novembro de 1999. Disponível em: <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/Rep-1999-052-En-Summ.pdf>. Acesso em: 05 fev. 2025.

DUDLEY, Nigel; STOLTON, Sue; BELLO, Carlos Manuel Rodríguez; MANSOURIAN, Stephanie; FISHER, Brendan; BADMAN, Tim; LAMMERANT, Johan. *Natural solutions: protected areas helping people cope with climate change*. Gland, Switzerland: IUCN, 2010. Disponível em: [https://wwfbrnew.awsassets.panda.org/downloads/natural\\_solutions.pdf](https://wwfbrnew.awsassets.panda.org/downloads/natural_solutions.pdf). Acesso em: 4 abr. 2025.

DUPRAT, Deborah. A Convenção 169 da OIT e o direito à consulta prévia, livre e informada. *Revista Culturas Jurídicas*, Niterói, v. 1, n. 1, p. 51-72, 2014. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/culturasjuridicas/article/view/45016/25873>. Acesso em: 20 abr. 2025.

FENSTERSEIFER, Tiago; SARLET, Ingo W.; MACHADO, Paulo Affonso L. *Constituição e legislação ambiental comentada*. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2015.

FRANCISCO. *Laudato Si': sobre o cuidado da casa comum*. Vaticano, 2015. Disponível em: [https://www.vatican.va/content/dam/francesco/pdf/encyclicals/documents/papa-francesco\\_20150524\\_encyclica-laudato-si\\_po.pdf](https://www.vatican.va/content/dam/francesco/pdf/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_encyclica-laudato-si_po.pdf). Acesso em: 4 abr. 2025.

GALLO, Rogério Luiz. *A proibição de retrocesso ambiental no contexto da teoria dos direitos fundamentais: os limites das leis restritivas*. Dissertação (Mestrado em Direito). Cuiabá: Universidade Federal de Mato Grosso, Programa de Pós-Graduação em Direito Agroambiental, Linha de Pesquisa Fundamentos de Direito Ambiental, 2013. Disponível em: <https://repositorio.ufmt.br/handle/1/000940398>. Acesso em: 22 mar. 2025.

GODOY, Larissa Ribeiro da Cruz; LEUZINGER, Márcia Dieguez. O financiamento do Sistema Nacional de Unidades de Conservação no Brasil: características e tendências. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 206, p. 223-243, abr./jun. 2015. Disponível em:

<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/512457/001041600.pdf?sequence=1&isAllowed=y> . Acesso em: 03 fev. 2025.

GOIS, Elieuton Sampaio. *Análise das condicionantes da possibilidade constitucional de alteração e supressão dos ETEPs: o exemplo da previsão de extinção das ARLs em razão do parcelamento do solo para fins urbanos constantes na Lei 12.651/2012*. Dissertação (Mestrado em Direito). Brasília: Centro Universitário de Brasília, 2019.

GORETH, Clênia. *Plano prevê medidas para regulamentação de uso público de Parque*. Ministério Público do Estado de Mato Grosso, Cuiabá, 01 abr. 2024. Disponível em: <https://www.mpmt.mp.br/conteudo/58/137959/plano-preve-medidas-para-regulamentacao-de-uso-publico-de-parque>. Acesso em: 27 mar. 2025.

GRAÇA, Cristina Seixas. A aplicação do princípio do não retrocesso de proteção ambiental diante da Lei nº 12.651/2012 (Novo Código Florestal) e alterações trazidas pela Lei nº 12.727/2012: análise do voto do Ministro Gilmar Mendes na Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 42. In: BENJAMIN, Antônio Herman Vasconcellos e; FREITAS, Vladimir Passos de; SOARES JÚNIOR, J. Barbosa (coords.). *Comentários aos acórdãos ambientais: paradigmas do Supremo Tribunal Federal*. Belo Horizonte: Fórum, 2021. p. 299-300.

GREENPEACE BRASIL. *As Árvores Somos Nozes #31 – Parque Ricardo Franco, um lugar que o brasileiro precisa descobrir antes que seja destruído* (podcast). Apresentação: Rafael Silva e Camila Doretto. Produção: Camila Doretto e Rosana Villar. Entrevistados: Cristiane Mazzetti, Deroní Mendes e Samuel Telles Costa. São Paulo: Greenpeace Brasil, 26 jun. 2020a. Disponível em: <https://www.greenpeace.org/brasil/podcast/as-arvores-somos-nozes-31-parque-ricardo-franco-um-lugar-que-o-brasileiro-precisa-descobrir-antes-que-seja-destruido/>. Acesso em: 27 mar. 2025.

GREENPEACE. *Estudo de caso: Parque Serra Ricardo Franco*. São Paulo: Greenpeace Brasil, 2020b. Disponível em: <https://www.greenpeace.org/brasil/blog/como-o-desmatamento-tem-nos-deixado-mais-doentes/>. Acesso em: 27 mar. 2025.

GRISCOM, Bronson W. et al. Natural climate solutions. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, [S. l.], v. 114, n. 44, p. 11645–11650, 2017. Disponível em: <https://www.pnas.org/doi/epdf/10.1073/pnas.1710465114>. Acesso em: 4 abr. 2025.

IANEGITZ, Rafaeli. *O princípio da solidariedade ambiental como dever fundamental*. Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica). Itajaí: Universidade do Vale do Itajaí, 2018.

IPCC. *Climate Change 2007: Synthesis Report*. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Geneva: IPCC, 2008. Disponível em: [https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/ar4\\_syr\\_full\\_report.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/ar4_syr_full_report.pdf). Acesso em: 4 abr. 2025.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBio). *ICMBio prepara plano de regularização fundiária de unidades de conservação*. Brasília: ICMBio, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/icmbio-prepara-plano-de-consolidacao-territorial-de-unidades-de-conservacao>. Acesso em: 5 fev. 2025.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Instrução Normativa nº 3, de 2 de julho de 2007*. Disciplina as diretrizes, normas e procedimentos para a criação de Unidade de Conservação Federal das categorias Reserva Extrativista e Reserva de Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: [https://www.gov.br/icmbio/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/instrucoes-normativas/arquivos/in\\_032007.pdf](https://www.gov.br/icmbio/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/instrucoes-normativas/arquivos/in_032007.pdf). Acesso em: 23 fev. 2025.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Instrução Normativa nº 5, de 15 de dezembro de 2008*. Dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de estudos técnicos e consulta pública para a criação de unidade de conservação federal. Disponível em: [https://www.gov.br/icmbio/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/instrucoes-normativas/arquivos/criacao\\_2008.pdf](https://www.gov.br/icmbio/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/instrucoes-normativas/arquivos/criacao_2008.pdf). Acesso em: 23 fev. 2025.

JENKINS, Clinton N.; JOPPA, Lucas. Expansion of the global terrestrial protected area system. *Biological Conservation*, v. 142, p. 2166–2174, 2009. Disponível em: [https://uc.socioambiental.org/sites/uc/files/2019-04/Expansion%20of%20PA\\_Biological%20Conservation\\_2009\\_0.pdf](https://uc.socioambiental.org/sites/uc/files/2019-04/Expansion%20of%20PA_Biological%20Conservation_2009_0.pdf). Acesso em: 05 fev. 2025.

JEREZ, Daniela Malheiros; CUNHA, Priscila dos Reis; PEDROSO JUNIOR, Nelson Novaes; SCABIN, Flavia; GIOVANELLI, Rafael. *Recategorização, redução e extinção de unidades de conservação: critérios para a tomada de decisão legislativa para proteção do meio ambiente*. Brasília: WWF-Brasil; São Paulo: FGV Direito SP, 2020. Disponível em: [https://wwfbr.awsassets.panda.org/downloads/paddd\\_jur\\_a5\\_site.pdf](https://wwfbr.awsassets.panda.org/downloads/paddd_jur_a5_site.pdf). Acesso em: 20 fev. 2025.

JORDÃO, Eduardo. Chevron é mais do que 'apenas OK', Zé! Decisão americana corre riscos sem precedentes. *JOTA*, 23 jan. 2024. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/publicistas/chevron-e-mais-do-que- apenas-ok-ze>. Acesso em: 17 fev. 2025.

KLAFKE, Guilherme Forma; PRETZEL, Bruna Romano. Processo decisório no Supremo Tribunal Federal: aprofundando o diagnóstico das onze ilhas. *Revista de Estudos Empíricos em Direito*, v. 1, p. 89-104, jan. 2014.

LEAL, Augusto Antonio Fontanive. *Direito Ambiental e Florestas Públicas*. São Paulo: Juspodivm, 2022.

LEUZINGER, Márcia Dieguez. Regularização Fundiária das unidades de conservação brasileiras. *Anais do III Congresso Brasileiro de Unidades de*

*Conservação*. Fortaleza: Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação; Fundação O Boticário de Proteção da Natureza; Associação Caatinga, 2002.

LEITE, José Rubens Morato. *Manual do direito ambiental*. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2015.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. *Dano ambiental: do ambiental ao coletivo extrapatrimonial*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

LEITE, José Rubens Morato; BELCHIOR, Germana Parente Neiva. O Estado de Direito Ambiental e a particularidade de uma hermenêutica jurídica. *Sequência*, n. 60, p. 291-318, jul. 2010.

LENTON, Timothy M. et al. *Global Tipping Points Report 2023: Summary Report*. Exeter: University of Exeter, 2023. Disponível em: <https://report-2023.global-tipping-points.org/download/4607/>. Acesso em: 27 mar. 2025.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. A Constituição e o Meio Ambiente. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 24, n. 94, p. 159-168, out./dez. 1987.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 30. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Juspodivm, 2024.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Os espaços territoriais protegidos e a Constituição Federal. *Interesse Público*, Belo Horizonte, ano 8, n. 39, p. 13-19, set./out. 2006.

MACHADO, Paulo Affonso Leme; ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. *Princípios de Direito Ambiental*. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2024.

MARINONI, Luiz Guilherme. *Precedentes obrigatórios*. São Paulo: Thomson Reuters Revista dos Tribunais, 2022.

MARMELSTEIN, George. *Curso de Direitos Fundamentais*. 8. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2019.

MATO GROSSO. *Constituição do Estado de Mato Grosso*. Promulgada em 5 de outubro de 1989. Atualizada até a Emenda Constitucional nº 115, de 15 de dezembro de 2023. Cuiabá: Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso, 2023. Disponível em: <https://www.al.mt.gov.br/legislacao/constituicao-estadual>. Acesso em: 30 abr. 2025.

MATO GROSSO. *Lei Complementar nº 38, de 21 de novembro de 1995*. Dispõe sobre o Código Estadual do Meio Ambiente. Disponível em: <https://app1.sefaz.mt.gov.br/Sistema/legislacao/LeiComplEstadual.nsf/0/589a53ac84391cc4042567c100689c20>. Acesso em: 23 fev. 2025.

MATO GROSSO. Secretaria de Comunicação. *PEC que reforça a proteção de 47 parques estaduais e regulariza a criação de novas unidades é aprovada pela ALMT*. 2024. Disponível em: <https://www.secom.mt.gov.br/w/pec-que-refor%C3%A7a-prote%C3%A7%C3%A3o-de-47-parques-estaduais-e-regulariza->

cria%C3%A7%C3%A3o-de-novas-unidades-%C3%A9-aprovada-pela-almt . Acesso em: 20 fev. 2025.

MEDEIROS, Rodrigo. Evolução das tipologias e categorias de áreas protegidas no Brasil. *Ambiente & Sociedade*, v. 9, n. 1, p. 41-64, jan./jun. 2006.

MEDEIROS, Rodrigo; IRVING, Marta; GARAY, Irene. A proteção da natureza no Brasil: evolução e conflitos de um modelo em construção. *Revista de Desenvolvimento Econômico*, Salvador, v. 6, n. 9, p. 83-94, jan. 2004.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade: estudos de Direito Constitucional*. 4. ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 2012.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo G. *Curso de Direito Constitucional*. 16. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2021.

MELLO, Celson Antônio Bandeira de. *Discricionariedade e Controle Jurisdicional*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

MELLO FILHO, José Celso de. Limites do poder reformador do Congresso. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 06 out. 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-out-06/celso-de-mello-limites-poder-reformador-do-congresso>. Acesso em: 10 out. 2024.

MERCADANTE, Maurício. Democratizando a criação e a gestão de unidades de conservação da natureza: a Lei 9.985, de 18 de junho de 2000. *Revista de Direitos Difusos*, v. 5, p. 557-586, 2001.

MERCADANTE, Maurício. *Avanços na implementação do SNUC e desafios para o futuro*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Biodiversidade e Florestas, Diretoria de Áreas Protegidas, 2010. Disponível em: <https://uc.socioambiental.org/pt-br/depoimentos#avancos-e-retrocessos-ps-snuc> . Acesso em: 05 fev. 2025.

MILARÉ, Edis. 30 anos da CF e o direito brasileiro. In: MORAES, Guilherme Peña de (Org.). *30 Anos da Constituição Federal e o Direito Brasileiro*. Rio de Janeiro: GEN, 2018.

MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente*. 10. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE MATO GROSSO. *Nota pública sobre a defesa da manutenção do Parque Estadual Serra Ricardo Franco*. Cuiabá: MPMT, 10 maio 2022. Disponível em: <https://mpmt.mp.br/site/storage/webdisco/arquivos/Nota%20PSRF.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). 4ª Câmara de Coordenação e Revisão. *Regularização fundiária em unidades de conservação*. Brasília: MPF, 2014. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/atualizacao-tematica/ccr4/dados-da->

atuacao/publicacoes/roteiros-da-4a-ccr/manual-regularizacao-fundiaria-em-unidade-conservacao.pdf. Acesso em: 8 fev. 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão. *Nota Técnica PFDC nº 11/2024: Importância da ratificação do Acordo de Escazú pelo Brasil*. Brasília, 2024. Disponível em: [https://www.mpf.mp.br/pfdc/manifestacoes-pfdc/notas-tecnicas/nota-tecnica-11-2024-pfdc-mpf/at\\_download/file](https://www.mpf.mp.br/pfdc/manifestacoes-pfdc/notas-tecnicas/nota-tecnica-11-2024-pfdc-mpf/at_download/file). Acesso em: 20 fev. 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). Procuradoria da República no Rio de Janeiro. *Processo de regularização fundiária do Parque Nacional do Itatiaia avança e já abrange 90% dos imóveis particulares da área*. Rio de Janeiro: MPF, 2023. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/rj/sala-de-imprensa/noticias-rj/processo-de-regularizacao-fundiaria-do-parque-nacional-do-italiaia-avanca-e-ja-abrange-90-dos-imoveis-particulares-da-area> . Acesso em: 5 de fev. 2025.

MORAES, Elmo Lamoia de. *Judicialização da caducidade do decreto de declaração de utilidade pública para desapropriação de imóveis inseridos em unidades de conservação*. Dissertação (Mestrado em Direito). Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito, 2023.

MOREIRA, Flávia Alves; GOMES, Carolina Ribeiro; SALVIO, Geraldo Majela Moraes. O que motivou a criação dos parques nacionais no Brasil? *GEOgraphia*, Niterói, v. 25, n. 55, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.22409/GEOgraphia2023.v25i55.a54235>. Acesso em: 15 set. 2024.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Ações constitucionais*. 4. ed. rev. atual. e ampl. Salvador: Juspodivm, 2018.

NOLTE, Christoph; AGRAWAL, Arun; BARRETO, Paulo. Setting priorities to avoid deforestation in Amazon protected areas: are we choosing the right indicators? *Environmental Research Letters*, [S.l.], v. 8, n. 1, p. 1–9, 2013. Disponível em: <https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1748-9326/8/1/015039/pdf>. Acesso em: 05 fev. 2025.

NOVAIS, Jorge Reis. *As restrições aos direitos fundamentais não expressamente autorizadas pela Constituição*. Coimbra: Coimbra Editora, 2003.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Rio de Janeiro, 1992. Disponível em: [https://www.un.org/esa/dsd/agenda21\\_spanish/res\\_riodecl.shtml](https://www.un.org/esa/dsd/agenda21_spanish/res_riodecl.shtml) . Acesso em: 22 fev. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (UNESCO). *Lista do Patrimônio Mundial*. 2015. Disponível em: <https://whc.unesco.org/en/list/1440>. Acesso em: 14 set. 2024.

PADILHA, Alexandre. *O ato legislativo praticado com desvio de poder e a responsabilidade do Estado e do legislador*. Dissertação (Mestrado em Direito

Administrativo). Franca-SP: Universidade Estadual Paulista – UNESP, Faculdade de História, Direito e Serviço Social, 2003.

PÁDUA, Maria Tereza Jorge. Análise crítica da nova Lei do Sistema de Unidades de Conservação da Natureza do Brasil. *Revista de Direito Ambiental*, v. 22, p. 51-61, abr./jun. 2001.

PEREIRA, Jane Reis G. *Interpretação constitucional e direitos fundamentais*. 2. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2017.

PEREIRA, Polyana Faria; SCARDUA, Fernando Paiva. Espaços territoriais especialmente protegidos: conceito e implicações jurídicas. *Ambiente & Sociedade*, Campinas, v. 11, n. 1, p. 81-97, jan./jun. 2008.

PHILLIPS, Dom. Meat giants selling to UK linked to Brazil farms in deforested Amazon reserve. *The Guardian*, Londres, 5 jun. 2020. Disponível em: <https://www.theguardian.com/environment/2020/jun/05/meat-giants-selling-to-uk-linked-to-brazil-farms-in-deforested-amazon-reserve>. Acesso em: 27 fev. 2025.

PRIEUR, Michel. Princípio de não regressão ambiental. In: MACHADO, Paulo Affonso Leme; ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa (orgs.). *Princípios de Direito Ambiental*. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2024, p. 203-208.

ROCHA, Paula Caroline Meira. *Desafios à conservação de áreas protegidas no estado de Mato Grosso (Brasil): o caso do Parque Estadual Cristalino*. Dissertação (Mestrado em Direito). Cuiabá: Universidade Federal de Mato Grosso, Faculdade de Direito, 2020.

ROCHA, Paula Caroline Meira. *Desafios à conservação de áreas protegidas no estado de Mato Grosso (Brasil): o caso do Parque Estadual Cristalino*. Leme, SP: Mizuno, 2021.

RODRIGUES, José Eduardo Ramos. *Sistema Nacional de Unidades de Conservação*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. Comentários ao acórdão do Supremo Tribunal Federal que julgou as Ações Diretas de Inconstitucionalidade n°s 4.901, 4.902, 4.903 e 4.937 e a Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC n° 42) envolvendo o Novo Código Florestal (Lei n° 12.651/2012). In: BENJAMIN, Antônio Herman Vasconcelos e; FREITAS, Vladimir Passos de; SOARES JÚNIOR, Jarbas (coords.). *Comentários aos acórdãos ambientais: paradigmas do Supremo Tribunal Federal*. Belo Horizonte: Fórum, 2021. p. 325-415.

RYLANDS, A. B.; BRANDON, K. Brazilian Protected Areas. *Conservation Biology*, v. 19, n. 3, p. 612-618, 2005. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/227667644\\_Brazilian\\_Protected\\_Areas](https://www.researchgate.net/publication/227667644_Brazilian_Protected_Areas). Acesso em: 14 set. 2024.

SAMPAIO, José Adércio Leite. Ambiente: um direito de segunda classe? (Excursus sobre o voto do Ministro Luís Roberto Barroso na ADC n° 42/DF). In: BENJAMIN,

Antônio Herman V.; FREITAS, Vladimir Passos de; SOARES JÚNIOR, Jarbas (coords.). *Comentários aos acórdãos ambientais: paradigmas do Supremo Tribunal Federal*. Belo Horizonte: Fórum, 2021. p. 301-323.

SAMPAIO, José Adércio Leite. Os ciclos do constitucionalismo ecológico. *Revista Jurídica FA7*, Fortaleza, v. 13, n. 2, p. 83-101, jul./dez. 2016. Disponível em <https://periodicos.uni7.edu.br/index.php/revistajuridica/article/view/65/54>. Acesso em 30 jan. 2025.

SAMPAIO, José Adércio Leite. *Teoria da Constituição e dos direitos fundamentais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

SAMPAIO, José Adércio Leite; MASCARENHAS, Carolina Miranda do Prado. O Direito Fundamental ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado Necessita de um Estado Ambiental? *Revista Brasileira de Direitos e Garantias Fundamentais*, Florianópolis, v. 2, n. 2, p. 40–57, 2016. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/garantiasfundamentais/article/view/1626>. Acesso em: 30 jan. 2025.

SAMPAIO, José Adércio Leite; REZENDE, Élcio Nacur. Meio ambiente: um direito fundamental de segunda categoria. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 38, p. 273-289, maio/ago. 2020. Disponível em: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/1875>. Acesso em: 30 jan. 2025.

SANTILI, Juliana. A Lei 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC): uma abordagem socioambiental. *Revista de Direito Ambiental*, vol. 40, p. 78-123, out./dez. 2005.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 10. ed. rev., atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito ambiental constitucional: constituição, direitos fundamentais e proteção do meio ambiente*. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito Constitucional Ecológico*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang; WEDY, Gabriel; FENSTERSEIFER, Tiago. *Curso de Direito Climático*. São Paulo: Thomson Reuters; Revista dos Tribunais, 2023.

SÉGUIN, Elida. *Direito ambiental: nossa casa planetária*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

SILVA, Romeu Faria Thomé da. *Manual de Direito Ambiental*. 3.ed. rev., ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2013.

SIMÕES, Luciana Lopes; OLIVATO, Débora; GALLO JÚNIOR, Humberto (coords.). *Unidades de conservação: conservando a vida, os bens e os serviços ambientais*. São Paulo: WWF-Brasil, 2008. Disponível em: [https://d3nehc6yl9qzo4.cloudfront.net/downloads/cartilha\\_ucs\\_versao\\_para\\_internet.pdf](https://d3nehc6yl9qzo4.cloudfront.net/downloads/cartilha_ucs_versao_para_internet.pdf). Acesso em: 8 jan. 2025.

SOARES, Daniella Feteira. As camadas da paisagem: lembranças sobre os Saltos de Sete Quedas. *Anais do II Encontro Ciências Sociais e Barragens*. Salvador: UFBA, 2007. Disponível em: [http://www.ecsb2007.ufba.br/layout/padrao/azul/ecsb2007/arquivos\\_antigos/st6\\_14.pdf](http://www.ecsb2007.ufba.br/layout/padrao/azul/ecsb2007/arquivos_antigos/st6_14.pdf). Acesso em: 14 set. 2024.

SOUZA JUNIOR, Eurípedes José de. *Análise crítica ao princípio da proibição de retrocesso ambiental no controle de constitucionalidade*. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional). Brasília: Instituto Brasiliense de Direito Público, Escola de Direito e Administração Pública, 2021.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. *Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

SPINOLA, Carolina de Andrade. Parques nacionais, conservação da natureza e inserção social: uma realidade possível em quatro exemplos de cogestão. *Revista Turismo Visão e Ação Eletrônica*, v. 15, n. 1, p. 71-83, jan./abr. 2013. Disponível em: [www.univali.br/revistaturismo](http://www.univali.br/revistaturismo). Acesso em: 15 set. 2024.

STEFFEN, Nayra Caroline. *Criação do Parque Nacional de Sete Quedas – PR e sua extinção a partir da implantação da Usina Hidrelétrica Itaipu Binacional*. 2022. Dissertação (Mestrado em Geografia). Marechal Cândido Rondon: Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Campus de Marechal Cândido Rondon, Programa de Pós-Graduação em Geografia, 2022.

TÁCITO, C. O desvio de poder no controle dos atos administrativos, legislativos e jurisdicionais. *Revista de Direito Administrativo*, [S. l.], v. 242, p. 63–74, 2005. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/42964>. Acesso em: 5 fev. 2025.

TERBORGH, J.; SCHAİK, C. V. Por que o mundo necessita de parques? In: *Tornando os parques eficientes: estratégias para conservação da natureza nos trópicos*. Curitiba: UFPR, 2002. p. 25-36

TRENNEPHOL, Terence D. *Direito ambiental empresarial*. 2. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2016.

TRINIDAD AND TOBAGO NATIONAL COMMISSION FOR UNESCO. *Tobago Main Ridge Forest Reserve*. Submissão: 17 ago. 2011. Disponível em: <https://whc.unesco.org/en/tentativelists/5646/>. Acesso em: 13 set. 2024.

UNEP-WCMC; IUCN. *Protected Planet Report 2024: Executive Summary*. Cambridge: UNEP-WCMC; Gland: IUCN, 2024. Disponível em: [https://pp-digital-report-files.s3.us-east-1.amazonaws.com/Protected+Planet+Report+2024\\_Executive+Summary.pdf](https://pp-digital-report-files.s3.us-east-1.amazonaws.com/Protected+Planet+Report+2024_Executive+Summary.pdf). Acesso em: 4 abr. 2025.

UNITED STATES. Supreme Court. *Chevron U.S.A. Inc. v. Natural Resources Defense Council*. 467 U.S. 837, 1984. Disponível em: <https://tile.loc.gov/storage-services/service/ll/usrep/usrep467/usrep467837/usrep467837.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2025.

UNITED STATES. Supreme Court. *Loper Bright Enterprises v. Raimondo, Secretary of Commerce, et al.* 603 U.S., 2024. Disponível em: [https://www.supremecourt.gov/opinions/23pdf/22-451\\_7m58.pdf](https://www.supremecourt.gov/opinions/23pdf/22-451_7m58.pdf). Acesso em: 17 fev. 2025.

UNIVERSITY OF CHICAGO LIBRARY. Historical Note. In: *Guide to the Land Grants Collection circa 1870*. Chicago: University of Chicago Library, 2016. Disponível em: <https://www.lib.uchicago.edu/ead/rlg/ICU.SPCL.LANDGRANTS.pdf>. Acesso em: 02 set. 2024.

VARELLA, Marcelo Dias; LEUZINGER, Márcia Dieguez. O meio ambiente na Constituição de 1988. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 45, n. 179, p. 397-402, jul./set. 2008.

WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT (WCED). 1987. *Our common future: Report of the World Commission on Environment and Development*. Document A/42/427 submitted to the United Nations General Assembly. New York: United Nations. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/139811?v=pdf#files>. Acesso em: 2 abr. 2025.

WWF-BRASIL. *PADDD em unidades de conservação na Amazônia: mapeamento e análise das tendências de redução, recategorização e extinção de unidades de conservação no bioma*. São Paulo: WWF-Brasil, 2019. Disponível em: [https://d3nehc6yl9qzo4.cloudfront.net/downloads/padddunidadesconservacaoamazonia\\_final.pdf](https://d3nehc6yl9qzo4.cloudfront.net/downloads/padddunidadesconservacaoamazonia_final.pdf). Acesso em: 8 jan. 2025.

WWF-BRASIL. *Mineração na Amazônia Legal e áreas protegidas: situação dos direitos minerários e sobreposições*. Brasília: WWF-Brasil, 2018. Disponível em: [https://d3nehc6yl9qzo4.cloudfront.net/downloads/mineracao\\_na\\_amazonia\\_legal\\_web.pdf](https://d3nehc6yl9qzo4.cloudfront.net/downloads/mineracao_na_amazonia_legal_web.pdf). Acesso em: 24 fev. 2025.