



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO  
DA BIODIVERSIDADE  
GABINETE DO PROCURADOR-CHEFE  
**INFORMAÇÕES n. 00001/2023/GABINETE/PFE-ICMBIO/PGE/AGU**

**NUP: 00810.000501/2023-56**

**INTERESSADOS: PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (P-SOL) - PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (P-SOL) E OUTROS**

**ASSUNTOS:**

### **I. Relatório**

1. Cuida-se de resposta ao OFÍCIO n. 00715/2023/SGCT/AGU (Seq. 366 do NUP 00692.002908/2020-69), datado de 17 de abril de 2023, em que o Departamento de Acompanhamento Estratégico da Secretaria-Geral de Contencioso com fito de que, até o dia 02/05/2023, seja manifestada a “*posição institucional do ICMBio acerca da constitucionalidade da alteração dos limites da unidade de conservação ambiental do Parque Nacional do Jamanxim operada pela Medida Provisória n° 758 (posteriormente convertida na Lei n° 13.452/2017), levando em consideração o procedimento realizado para a edição de tal medida*”.

2. O objeto da demanda de caráter objetivo direciona-se à obtenção de provimento jurisdicional da Suprema Corte que declare a inconstitucionalidade da Lei n° 13.452/2017, resultado da conversão da Medida Provisória n° 758/2016(ADI n. 6553). Aduz a exordial que:

2.1. A Medida Provisória n° 758/2016 alterou os limites do Parque Nacional do Jamanxim, de um lado para suprimir uma área e, de outro, para incorporar parte Área de Proteção Ambiental do Tapajós (unidade de conservação de uso sustentável) ao Parque, unidade de conservação de proteção integral;

2.2. Originalmente, o Parque Nacional do Jamanxim foi criado pelo Decreto n. 13/2006, localizado nos Municípios de Itaituba e Trairão, no Estado do Pará, originalmente com 1 milhão e 302 mil hectares.

2.3. Por fim, requer que seja julgada procedente a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade para declarar a inconstitucionalidade da Lei n° 13.452, de 19 de junho de 2017, resultante da conversão da Medida Provisória n° 758, de 2016, e de seus artigos 1º, caput, §1º e 2º, caput e §§ 1º e 2º, que alterou os limites do Parque Nacional do Jamanxim, localizado nos municípios de Itaituba e Trairão, no Estado do Pará, com a finalidade exclusiva de destinar a área aos leitos e às faixas de domínio da Ferrogrão, por violação à Constituição Federal em seus arts. 216, 225, §1º, III, e 231, e ao princípio da reserva legal e ao da proibição do retrocesso socioambiental.

3. Em sede de apreciação cautelar, datada de 15 de março de 2021, o Ministro Relator Alexandre de Moraes concedeu a medida cautelar para suspender a eficácia da Lei 13.452/2017 e para suspender os processos relacionados à Ferrogrão ou projeto da EF-170, especialmente os que tramitam na Agência Nacional dos Transportes Terrestres – ANTT, no Ministério da Infraestrutura e no Tribunal de Contas da União. Sendo assim exarada a decisão:

(...)

No caso sob análise, considerada a aparente redução do patamar de proteção ambiental decorrente da exclusão de cerca de 862 hectares do Parque Nacional do Jamanxim, bem como o fato de que a edição de medidas provisórias não satisfaz a exigência de lei em sentido formal para a alteração ou modificação de matéria que a Constituição Federal submeteu a regime mais rígido e estável, afigura-se necessário reconhecer a plausibilidade do risco de que a Medida Provisória 758/2016, convertida na Lei 13.452/2017, venha a produzir efeitos irreversíveis que, posteriormente, não poderiam ser alcançados por eventual declaração de inconstitucionalidade.

Diante do exposto, com fundamento no art. 10, § 3º, da Lei 9.868/1999, e no art. 21, V, do RISTF, CONCEDO A MEDIDA CAUTELAR pleiteada, ad referendum do Plenário desta SUPREMA CORTE, para suspender a eficácia da Lei 13.452/2017, resultante da conversão da Medida Provisória 758/2016, bem assim dos processos relacionados à Ferrogão, em especial os em trâmite na Agência Nacional dos Transporte Terrestres – ANTT (50500.036505/2016-15 ou outro qualquer), no Ministério da Infraestrutura (50000.025009/2020-53 ou qualquer outro) e no Tribunal de Contas da União (025.756/2020-6).

4. Por sua vez, a PGR sinalizou para a improcedência do pedido.

## II. Análise

### II. 1. Os vícios de constitucionalidade decorrentes da conversão da Medida Provisória nº 758/2016 em Lei nº 13.452/2017

5. Apresentam-se três razões essenciais para justificar a inconstitucionalidade do conteúdo da Lei nº 13.452/2017, fruto da conversão da Medida Provisória nº 758/2016, em decorrência da clara inobservância do inciso III do §1º do artigo 225 do Texto Constitucional.

**a- Das razões para a criação de espaço especialmente protegido nos moldes propostos pela MP e a inobservância do princípio do não retrocesso**

**b- Da conversão da MP e do dever de progressividade**

**c- Da atribuição legal conferida ao ICMBIO para a proposta de criação ou alteração dos limites da Unidade de Conservação**

6. E com base nos argumentos a seguir alinhavados, recomenda-se que seja alterada a posição desta Advocacia-Geral da União no sentido do acolhimento dos argumentos ora apresentados em prol do reconhecimento da inconstitucionalidade da Lei nº 13.452/2017.

#### II.1.a- Das razões para a criação de espaço especialmente protegido nos moldes propostos pela MP e a inobservância do princípio do não retrocesso

7. Preconiza o §1º do art. 225 do Texto Constitucional uma série de ações destinadas a assegurar a efetividade do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado às presentes e futuras gerações (*caput* do art. 225 da CF/88).

8. Entre tais incumbências, encontra-se, o poder-dever direcionado ao Poder Público de “*definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção*”(inciso III do §1º do art. 225 CF/88).

9. A Lei n. 9.985/2000 retrata o microssistema normativo que, em conformidade com o art. 1º, instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), bem como estabeleceu critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação.

10. Dispõe o inciso I do art. 2º da referida lei que unidade de conservação é o “*espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção*”.

11. A referida lei estabelece que as unidades de conservação se dividem em dois grupos, com características específicas: Unidades de Proteção Integral e Unidades de Uso Sustentável. As Unidades de Proteção Integral têm como objetivo básico preservar a natureza, sendo admitido, em regra, apenas o uso indireto dos seus recursos naturais. Enquanto que, as Unidades de Uso Sustentável buscam compatibilizar a conservação da natureza com a utilização sustentável de parcela dos seus recursos naturais.

12. Especificamente sobre Parque Nacional, modalidade de unidade de conservação de proteção integral, previsto no inciso III do artigo 8º da lei de regência, destina-se à “*preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico*” (art. 11).

13. Em suma, a criação do Parque Nacional do Jamanxim colimava a viabilização de um novo modelo de desenvolvimento na Região Amazônica, baseado na inclusão social com respeito à diversidade cultural, a viabilização de atividades econômicas dinâmicas e competitivas e o uso sustentável dos recursos naturais. Contrariando, assim, os padrões históricos de exploração não-sustentável dos recursos naturais da região, muitas vezes relacionados a ciclos econômicos de expansão e conflitos sociais que têm beneficiado apenas uma minoria da população.

14. Voltando-se para a Medida Provisória nº 758/2016, a área aproximada de 862 hectares que seria destinada aos leitos e às faixas de domínio da EF-170 e da BR-163 (§1º do art. 2º da Medida Provisória nº 758/2016) e que já tinham excluídas dos limites do Parque Nacional do Jamanxim, nos termos do §2º do art. 2º do Decreto de 13 de fevereiro de 2006, passaram a ter os polígonos discriminados pelos seguintes memoriais descritivos. Por importante, mencione-se a redação do Decreto de 13 de fevereiro de 2006, *verbis*:

Art. 2º O Parque Nacional do Jamanxim tem os limites descritos a partir das Cartas Topográficas, (...)

§ 2º Fica excluída dos limites do Parque Nacional do Jamanxim, descritos no caput deste artigo, o leito e a faixa de domínio da BR-163.

15. Ademais, a Medida Provisória nº 758/2016 inovou positivamente no ordenamento jurídico ao ampliar os limites do Parque Nacional do Jamanxim em sua porção sudoeste, com a inclusão de área contígua de aproximadamente 51.135 hectares, a qual originalmente integrava a Área de Proteção Ambiental do Tapajós, uma Unidade de Conservação de uso sustentável (art. 4º). Com isso, a referida área acrescida teve seu regime de proteção incrementado na medida em que deixou de ser unidade de conservação de uso sustentável (APA do Tapajós) e para ser unidade de conservação de proteção integral (parte do Parque Nacional do Jamanxim).

16. Merece destaque a justificativa veiculada na Exposição de Motivos da Medida Provisória:

20. A delimitação de uma única faixa, com área aproximada de oitocentos e sessenta hectares (860 ha), comportando a área aproximada de quatrocentos hectares (400 ha) da faixa de domínio da BR-163, já excluída por ocasião da criação da unidade, e a área aproximada de quatrocentos e sessenta hectares (460 ha) do leito da faixa de domínio da EF-170, possibilitará a sua demarcação conjunta e facilitará o processo de gestão do PARNA do Jamanxim, haja visto que ainda hoje, a área da BR-163 excluída do PARNA não está delimitada e demarcada naquele trecho.

Por outro lado, contígua ao PARNA do Jamanxim em sua porção sudoeste, vislumbra-se a possibilidade de se promover um aumento no grau de proteção de uma área aproximada de cinquenta e um mil hectares (51.000 ha) atualmente integrante da APA do Tapajós, onde já se registra a ocorrência de quinze (15) espécies ameaçadas de extinção, e das quais seis (6) são consideradas endêmicas da região, e destas, cinco (5) são peixes continentais cuja representação em unidades de conservação ocorre somente naquele PARNA. Esta medida, além de proporcionar aumento da área protegida por unidade de conservação de proteção integral, também atuará como ganho ambiental da redefinição de limites explicitada no item anterior, restando patente a relevância da proposta.

22. Nesse contexto, Senhor Presidente, a proposta de redefinição dos limites do PARNA do Jamanxim consiste em:

a) delimitar uma faixa com área uma área aproximada de oitocentos e sessenta hectares (860 ha), que comporte o leito e a faixa de domínio da rodovia BR-163, não integrante do PARNA do Jamanxim, desde a sua criação, e o leito e a faixa de domínio da estrada de ferro EF-170; e

b) ampliar os limites do PARNA do Jamanxim, criado por Decreto de 13 de fevereiro de 2006, pela incorporação de uma área de cinquenta e um mil hectares (51.000 ha), atualmente integrante da APA do Tapajós, aumentando o grau de proteção dessa área, e promovendo a preservação de espécies ameaçadas de extinção, com a consequente redefinição dos limites da APA do Tapajós, também criada por Decreto de 13 de fevereiro de 2006.

(...)

Nesse sentido, Senhor Presidente, a proposta de redefinição dos limites da FLCNA do Jamanxim consiste em:

a) recategorizar uma área com aproximadamente trezentos e quatro mil hectares (304.000 ha), criando uma nova Área de Proteção Ambiental – APA, a ser denominada APA do Jamanxim, que por sua vez será acrescida de uma nova área com aproximadamente duzentos e trinta mil hectares (230.000 ha), ficando essa nova unidade de conservação com aproximadamente quinhentos e trinta e quatro mil hectares (534.000 ha);

b) recategorizar uma área com aproximadamente quatrocentos e trinta e sete mil hectares (437.000 ha), a ser transformada em ampliação do PARNA do Rio Novo, que por sua vez passará a totalizar uma área aproximada de novecentos e setenta e cinco mil hectares (975.000 ha). (grifos nossos)

17. Ocorre que, com o advento da conversão da mencionada Medida Provisória em Lei nº 13.452, de 19 de junho de 2017, foi modificado exatamente os artigos 4º e 5º que previam o incremento do regime jurídico da área da APA do Tapajós convertida em parte para Parque Nacional do Jamanxim e a correspondente medida de gestão fundiária sobre esta área.

18. O projeto de lei de conversão (PLV nº 5 de 2017) também expressava a pretensão de ser criada a Área de Proteção Ambiental Rio Branco, no Município de Trairão, no Estado do Pará, a partir de uma área de mais de 100 mil hectares que integrava o Parque Nacional do Jamanxim, no entanto, esta iniciativa restou vetada pelo Presidente da República à época (§ 2º do art. 1º e art. 4º), consoante Mensagem nº 199, de 19 de junho de 2017.<sup>[1]</sup>

19. Infere-se que o processo de conversão da Medida Provisória em comento na Lei nº 13.452, de 19 de junho de 2017 foi marcado por iniciativas que pretendiam a redução dos patamares de proteção ambiental e que, após o veto presidencial, apenas se concretizou a diminuição da área que originalmente integrava a APA do Tapajós e que havia passado a compor a área do Parque Nacional do Jamanxim, com base na Medida Provisória em Lei nº 13.452, de 19 de junho de 2017.

20. Vê-se, nitidamente, que o Poder Legislativo contrariou a razão técnica precípua pela qual cinquenta e um mil hectares (51.000 ha) da APA do Tapajós passaria a integrar o Parque Nacional do Jamanxim, a saber, a ocorrência de quinze espécies ameaçadas de extinção, e das quais seis são consideradas endêmicas da região, e destas, cinco são peixes continentais cuja representação em unidades de conservação ocorre somente no Parque.

21. Há que se ter em mente que não poderia o legislador, em contrariedade à medida que colima tutelar com mais intensidade uma área altamente impactada pelo avanço da fronteira agrícola, aumento da atividade garimpeira nem sempre controlada adequadamente pelo Poder Público e pelas ameaças decorrentes da grilagem na região em comento, propor a redução da área, claramente em detrimento de medida dedicada à proteção ambiental.

22. Na essência, **não poderia o legislador se distanciar do objetivo de tutelar o ambiente ecologicamente equilibrado enquanto poder-dever incumbido ao Poder Público sob o risco de configuração de retrocesso ambiental**, conforme leciona Canotilho:

Em segundo lugar, a liberdade de conformação política do legislador no âmbito das políticas ambientais tem menos folga no que respeita à reversibilidade político-jurídica da protecção ambiental, sendo-lhe vedado adoptar novas políticas que se traduzam em retrocesso retroactivo de posições jurídico-ambientais fortemente enraizadas na cultura dos povos e na consciência jurídica geral.

(CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional ambiental português e da União Européia. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. 2007. (org.) Direito Constitucional Brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 1-57. p. 05/06)

23. Em suma, **o grau de comprometimento dos processos ecológicos e a irreversibilidade dos danos ambientais, inclusive, especialmente no bioma amazônico (sob o risco iminente de ultrapassar seu tipping point) apontam necessariamente para uma atuação atrelada ao incremento da proteção ambiental.**

24. Aliás, outro não foi o entendimento expresso no voto da relatoria Ministra Carmen Lúcia na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 760:

No recorte cronológico de meio século - de 1972 a 2022 – a Amazônia brasileira teve decréscimo de mais ou menos 20% de sua área originária, perdendo em florestamento aproximadamente 800.000 km<sup>2</sup>. O risco do tipping point (ponto do não retorno) é amplamente divulgado, se não houver um movimento definido, eficiente e continuado pelo Estado com a sociedade brasileira.

Antônio Nobre, pesquisador do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE, afirma que, com o avanço do desmatamento, áreas da floresta amazônica demonstram já haver sinais de se ter ultrapassado o ponto de não retorno, quando não mais possível a reversibilidade da área degradada, transformando-se regiões de floresta tropical em paisagens semelhantes às do cerrado, mas degradadas, com vegetação rala e esparsa e baixa biodiversidade.

(STF. ADPF 760. Voto da Ministra Relatora Carmen Lúcia. Disponível em:<  
<https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/VOTOADPF760.pdf>> Acesso em 24 fev 2023)

25. O comprometimento dos processos ecológicos decorrente das atividades exploratórias na região amazônica, seja pelo princípio da precaução (riscos desconhecidos geográfica e temporalmente decorrente dos impactos ambientais) seja pelo princípio da prevenção (riscos ambientais conhecidos) sinaliza, inexoravelmente, para medidas que representem um incremento real na proteção ambiental, especialmente pelo rol de espécies com grave condição de vulnerabilidade na região em que se pretendia o aumento do Parque Nacional do Jamanxim.

26. Com isso, a exclusão dos cinquenta e um mil hectares (51.000 ha) da APA do Tapajós que passaram a integrar o Parque Nacional do Jamanxim nos termos da Medida Provisória pela Lei n° 13.452, de 19 de junho de 2017 se afasta da **ferramenta mais eficiente destinada à proteção da qualidade ecologicamente equilibrada do meio ambiente, o incremento do regime jurídico de uma área de unidade de conservação de uso sustentável para uma de proteção integral.**

27. E nesse passo, conforme apontado pela Suprema Corte, a **proteção ineficiente** expressa o afastamento por parte do Poder Legislativo do poder-dever ao qual também se encontra atrelado nos moldes do inciso III do §1º do artigo 225 do Texto Constitucional. E nesta linha, em sede de apreciação definitiva, restou assim ementada a ADPF n. 749:

EMENTA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. AFRONTA AO ART. 225 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. RESOLUÇÃO CONAMA Nº 500/2020. REVOGAÇÃO DAS RESOLUÇÕES NºS 84/2001, 302/2002 E 303/2002. LICENCIAMENTO DE EMPREENDIMENTOS DE IRRIGAÇÃO. PARÂMETROS, DEFINIÇÕES E LIMITES DE ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE DE RESERVATÓRIOS ARTIFICIAIS E REGIME DE USO DO ENTORNO. PARÂMETROS, DEFINIÇÕES E LIMITES DE ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE EM GERAL. SUPRESSÃO DE MARCOS REGULATÓRIOS AMBIENTAIS. RETROCESSO SOCIOAMBIENTAL. PROCEDÊNCIA. RESOLUÇÃO CONAMA N ° 499/2020. COPROCESSAMENTO DE RESÍDUOS EM FORNOS ROTATIVOS DE PRODUÇÃO DE CLINQUER. COMPATIBILIDADE CONSTITUCIONAL COM OS PARÂMETROS NORMATIVOS. IMPROCEDÊNCIA QUANTO AO PONTO.

1. O exercício da competência normativa do CONAMA vê os seus limites materiais condicionados aos parâmetros fixados pelo constituinte e pelo legislador. As Resoluções editadas pelo órgão preservam a sua legitimidade quando cumprem o conteúdo material da Constituição e da legislação ambiental. A preservação da ordem constitucional vigente de proteção do meio ambiente impõe-se, pois, como limite substantivo ao agir administrativo.

2. O poder normativo atribuído ao CONAMA pela respectiva lei instituidora consiste em instrumento para que dele lance mão o agente regulador no sentido da implementação das diretrizes, finalidades, objetivos e princípios expressos na Constituição e na legislação ambiental. Em outras palavras, a orientação seguida pelo Administrador deve necessariamente mostrar-se compatível com a ordem constitucional de proteção do patrimônio ambiental. Eventualmente falhando nesse dever de justificação, expõe-se a atividade normativa do ente administrativo ao controle jurisdicional da sua legitimidade. Tais objetivos e princípios são extraídos, primariamente, do art. 225 da Lei Maior, a consagrar que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida,

impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

3. A mera revogação de normas operacionais fixadoras de parâmetros mensuráveis necessários ao cumprimento da legislação ambiental, sem sua substituição ou atualização, compromete a observância da Constituição, da legislação vigente e de compromissos internacionais.

4. A revogação da Resolução CONAMA nº 284/2001 sinaliza dispensa de licenciamento para empreendimentos de irrigação, mesmo que potencialmente causadores de modificações ambientais significativas, a evidenciar graves e imediatos riscos para a preservação dos recursos hídricos, em prejuízo da qualidade de vida das presentes e futuras gerações (art. 225, caput e § 1º, I, da CF).

5. A revogação das Resoluções nºs 302/2002 e 303/2002 distancia-se dos objetivos definidos no art. 225 da CF, baliza material da atividade normativa do CONAMA. Estado de anomia e descontrole regulatório, a configurar material retrocesso no tocante à satisfação do dever de proteger e preservar o equilíbrio do meio ambiente, incompatível com a ordem constitucional e o princípio da precaução. Precedentes. Retrocesso na proteção e defesa dos direitos fundamentais à vida (art. 5º, caput, da CF), à saúde (art. 6º da CF) e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, caput, da CF).

6. A Resolução CONAMA nº 500/2020, objeto de impugnação, ao revogar normativa necessária e primária de proteção ambiental na seara hídrica, implica autêntica situação de degradação de ecossistemas essenciais à preservação da vida sadia, comprometimento da integridade de processos ecológicos essenciais e perda de biodiversidade, assim como o recrudescimento da supressão de cobertura vegetal em áreas legalmente protegidas. A degradação ambiental tem causado danos contínuos à saúde (art. 6º CRFB), à vida (art. 5º, caput, CRFB) e à dignidade das pessoas (art. 1º, III, CRFB), mantendo a República Federativa do Brasil distante de alcançar os objetivos de construir uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I, CRFB), alcançar o desenvolvimento nacional (art. 3º, II, CRFB), que só é efetivo se sustentável, e promover o bem de todos (art. 3º, IV, CRFB). Tais danos são potencializados pela ausência de uma política pública eficiente de repressão, prevenção e reparação de danos ambientais.

7. Ao disciplinar condições, critérios, procedimentos e limites a serem observados no licenciamento de fornos rotativos de produção de clínquer para a atividade de coprocessamento de resíduos, a Resolução CONAMA nº 499/2020 atende ao disposto no art. 225, § 1º, IV e V, da CF, que exige estudo prévio de impacto ambiental para a instalação de atividade potencialmente causadora de degradação do meio ambiente e impõe ao Poder Público o controle do emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente. Mostra-se consistente, ainda, com o marco jurídico convencional e os critérios setoriais de razoabilidade e proporcionalidade da Política Nacional de Resíduos Sólidos (art. 6º, XI, da Lei nº 12.305/2010).

8. Arguição de descumprimento de preceito fundamental julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade da Resolução CONAMA nº 500/2020, no que revogou as Resoluções CONAMA nºs 284/2001, 302/2002 e 303/2002. Improcedente o pedido de declaração de inconstitucionalidade da Resolução CONAMA nº 499/2020.

(STF; ADPF 749; Relator(a): Min. ROSA WEBER - Tribunal Pleno; Julgamento: 14/12/2021; Publicação: 10/01/2022; DATA DE PUBLICAÇÃO DJE 10/01/2022 - ATA Nº 1/2022. DJE nº 1, divulgado em 07/01/2022; Certidão de trânsito em julgado: 9.2.2022)

Acórdãos no mesmo sentido: ADPF 747 PROCESSO ELETRÔNICO JULG-14-12-2021 UF-DF TURMA-TP MIN-ROSA WEBER N.PÁG-046 DJe-001 DIVULG 07-01-2022 PUBLIC 10-01-2022

(grifos nossos)

28. Interessa trazer ao lume o entendimento do constitucionalista Ingo Sarlet quanto à tutela jurídica realizada a quem dos patamares de proteção demandados:

Diante da insuficiência manifesta de proteção, há violação do dever de tutela estatal, e, portanto, está caracterizada a inconstitucionalidade da medida, tenha ela natureza omissiva ou comissiva, sendo possível o seu controle judicial, de tal sorte que, nesse contexto, ganha destaque a própria vinculação do Poder Judiciário (no sentido de um poder-dever) aos deveres de proteção, de modo que se lhe impõe o dever de rechaço da legislação e dos atos administrativos inconstitucionais, ou, a depender das circunstâncias, o dever de correção de tais atos mediante uma interpretação

conforme a Constituição e de acordo com as exigências dos deveres de proteção e da proporcionalidade.

(SARLET, Ingo et al. Os Deveres de Proteção do Estado em Matéria Ambiental: Entre Proibição de Excesso e Proibição de Proteção Insuficiente. Brasília. Senado Federal, 2012, fls. 140.)

(grifos nossos)

29. E nesta senda, a doutrina afirma que o exame de constitucionalidade de determinada iniciativa legislativa não passa ilesa à análise do crivo veiculado pelo princípio do não retrocesso, considerando que, em matéria ambiental, a flexibilização os padrões de proteção ou mesmo a supressão dos parâmetros anteriores não poderia ser objeto de tolerância pelo Poder Judiciário, conforme leciona o Ministro Herman Benjamin:

“É seguro afirmar que a proibição de retrocesso, apesar de não se encontrar, com nome e sobrenome, consagrada na nossa Constituição, nem em normas infraconstitucionais, e não obstante sua relativa imprecisão – compreensível em institutos de formulação recente e ainda em pleno processo de consolidação –, transformou-se em princípio geral do Direito Ambiental, a ser invocado na avaliação da legitimidade de iniciativas legislativas destinadas a reduzir o patamar de tutela legal do meio ambiente, mormente naquilo que afete em particular a) processos ecológicos essenciais, b) ecossistemas frágeis ou à beira de colapso, e c) espécies ameaçadas de extinção.” (BENJAMIN, Antonio Herman. Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental In Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental. Brasília: Senado Federal, 2012, destaquei).

30. O Legislador Constituinte delineou as balizas que norteariam a atividade normativa estatal destinada às searas econômica, social e ambiental. Preconizou que a defesa do meio ambiente constituiria princípio orientador da ordem econômica (inciso VI do artigo 170) e, com isso, consagrou o princípio do desenvolvimento sustentável. Logo, é inerente também ao legislador derivado primar pela utilização racional dos recursos ambientais, inclusive, em favor da existência humana digna para as presentes e futuras gerações.

31. **Na hipótese dos autos**, o legislador ao propor o projeto de lei de conversão que ao final sagrou-se como a Lei nº 13.452, de 19 de junho de 2017, exerceu uma ponderação de interesses que, evidentemente, desprestigiou a tutela efetiva do meio ambiente.

32. Na esteira deste entendimento, convém transcrever trecho de decisão do Pretório Excelso na Medida Cautelar da ADI 3540, relatada pelo Ministro Celso de Mello:

E M E N T A: MEIO AMBIENTE - DIREITO À PRESERVAÇÃO DE SUA INTEGRIDADE (CF, ART. 225) - PRERROGATIVA QUALIFICADA POR SEU CARÁTER DE METAINDIVIDUALIDADE - DIREITO DE TERCEIRA GERAÇÃO (OU DE NOVÍSSIMA DIMENSÃO) QUE CONSAGRA O POSTULADO DA SOLIDARIEDADE - NECESSIDADE DE IMPEDIR QUE A TRANSGRESSÃO A ESSE DIREITO FAÇA IRROMPER, NO SEIO DA COLETIVIDADE, CONFLITOS INTERGENERACIONAIS - ESPAÇOS TERRITORIAIS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS (CF, ART. 225, § 1º, III) - ALTERAÇÃO E SUPRESSÃO DO REGIME JURÍDICO A ELAS PERTINENTE - MEDIDAS SUJEITAS AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA RESERVA DE LEI - SUPRESSÃO DE VEGETAÇÃO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE - POSSIBILIDADE DE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, CUMPRIDAS AS EXIGÊNCIAS LEGAIS, AUTORIZAR, LICENCIAR OU PERMITIR OBRAS E/OU ATIVIDADES NOS ESPAÇOS TERRITORIAIS PROTEGIDOS, DESDE QUE RESPEITADA, QUANTO A ESTES, A INTEGRIDADE DOS ATRIBUTOS JUSTIFICADORES DO REGIME DE PROTEÇÃO ESPECIAL - RELAÇÕES ENTRE ECONOMIA (CF, ART. 3º, II, C/C O ART. 170, VI) E ECOLOGIA (CF, ART. 225) - COLISÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS - CRITÉRIOS DE SUPERAÇÃO DESSE ESTADO DE TENSÃO ENTRE VALORES CONSTITUCIONAIS RELEVANTES - OS DIREITOS BÁSICOS DA PESSOA HUMANA E AS SUCESSIVAS GERAÇÕES (FASES OU DIMENSÕES) DE DIREITOS (RTJ 164/158, 160-161) - A QUESTÃO DA PRECEDÊNCIA DO DIREITO À PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE: UMA LIMITAÇÃO CONSTITUCIONAL EXPLÍCITA À ATIVIDADE ECONÔMICA (CF, ART. 170, VI) - DECISÃO NÃO REFERENDADA - CONSEQÜENTE INDEFERIMENTO DO PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR. A PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DO MEIO AMBIENTE: EXPRESSÃO CONSTITUCIONAL DE UM DIREITO FUNDAMENTAL QUE ASSISTE À GENERALIDADE DAS PESSOAS. –

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Trata-se de um típico direito de terceira geração (ou de novíssima dimensão), que assiste a todo o gênero humano (RTJ 158/205-206). Incumbe, ao Estado e à própria coletividade, a especial obrigação de defender e preservar, em benefício das presentes e futuras gerações, esse direito de titularidade coletiva e de caráter transindividual (RTJ 164/158-161). O adimplemento desse encargo, que é irrenunciável, representa a garantia de que não se instaurarão, no seio da coletividade, os graves conflitos intergeracionais marcados pelo desrespeito ao dever de solidariedade, que a todos se impõe, na proteção desse bem essencial de uso comum das pessoas em geral. Doutrina.

A ATIVIDADE ECONÔMICA NÃO PODE SER EXERCIDA EM DESARMONIA COM OS PRINCÍPIOS DESTINADOS A TORNAR EFETIVA A PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE.

- A incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica, ainda mais se se tiver presente que a atividade econômica, considerada a disciplina constitucional que a rege, está subordinada, dentre outros princípios gerais, àquele que privilegia a "defesa do meio ambiente" (CF, art. 170, VI), que traduz conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, de meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço urbano) e de meio ambiente laboral. Doutrina. Os instrumentos jurídicos de caráter legal e de natureza constitucional objetivam viabilizar a tutela efetiva do meio ambiente, para que não se alterem as propriedades e os atributos que lhe são inerentes, o que provocaria inaceitável comprometimento da saúde, segurança, cultura, trabalho e bem-estar da população, além de causar graves danos ecológicos ao patrimônio ambiental, considerado este em seu aspecto físico ou natural.

A QUESTÃO DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL (CF, ART. 3º, II) E A NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DO MEIO AMBIENTE (CF, ART. 225): O PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COMO FATOR DE OBTENÇÃO DO JUSTO EQUILÍBRIO ENTRE AS EXIGÊNCIAS DA ECONOMIA E AS DA ECOLOGIA. - O princípio do desenvolvimento sustentável, além de impregnado de caráter eminentemente constitucional, encontra suporte legitimador em compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e representa fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia, subordinada, no entanto, a invocação desse postulado, quando ocorrente situação de conflito entre valores constitucionais relevantes, a uma condição inafastável, cuja observância não comprometa nem esvazie o conteúdo essencial de um dos mais significativos direitos fundamentais: o direito à preservação do meio ambiente, que traduz bem de uso comum da generalidade das pessoas, a ser resguardado em favor das presentes e futuras gerações.

O ART. 4º DO CÓDIGO FLORESTAL E A MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.166-67/2001: UM AVANÇO EXPRESSIVO NA TUTELA DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE.

- A Medida Provisória nº 2.166-67, de 24/08/2001, na parte em que introduziu significativas alterações no art. 4º do Código Florestal, longe de comprometer os valores constitucionais consagrados no art. 225 da Lei Fundamental, estabeleceu, ao contrário, mecanismos que permitem um seu controle pelo Estado, das atividades desenvolvidas no âmbito das áreas de preservação permanente, em ordem a impedir ações predatórias e lesivas ao patrimônio ambiental, cuja situação de maior vulnerabilidade reclama proteção mais intensa, agora propiciada, de modo adequado e compatível com o texto constitucional, pelo diploma normativo em questão.

- Somente a alteração e a supressão do regime jurídico pertinente aos espaços territoriais especialmente protegidos qualificam-se, por efeito da cláusula inscrita no art. 225, § 1º, III, da Constituição, como matérias sujeitas ao princípio da reserva legal.

- É lícito ao Poder Público - qualquer que seja a dimensão institucional em que se posicione na estrutura federativa (União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios) - autorizar, licenciar ou permitir a execução de obras e/ou a realização de serviços no âmbito dos espaços territoriais especialmente protegidos, desde que, além de observadas as restrições, limitações e exigências abstratamente estabelecidas em lei, não resulte comprometida a integridade dos atributos que justificaram, quanto a tais territórios, a instituição de regime jurídico de proteção especial (CF, art. 225, § 1º, III).

(ADI 3540 MC, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 01/09/2005, DJ 03-02-2006 PP-00014 EMENT VOL-02219-03 PP-00528)

(grifos nossos)



33. **Depreende-se que a margem de conformação normativa conferida ao Poder Legislativo a partir da Lei nº 13.452, de 19 de junho de 2017, expondo bem jurídico ambiental a um nível de proteção aquém da demanda ambiental considerando as espécies da biodiversidade na região, não autoriza fazer letra morta do Texto Constitucional e reduzir o patamar do regime jurídico conferido a uma área de aproximadamente cinquenta e um mil hectares (51.135 ha) que deixaria de integrar unidade de conservação de uso sustentável (APA do Tapajós) para compor o Parque Nacional do Jamanxim, conforme proposta original do artigo 4º da Medida Provisória 758/2016.**

34. E neste sentido, entende-se que a alteração veiculada pela Lei nº 13.452, de 19 de junho de 2017, representa um franco retrocesso na proteção ambiental na região nos moldes desenhados originalmente pela Medida Provisória 758/2016. Neste sentido, leciona Antonio Herman Benjamin:

Violações ao princípio da proibição de retrocesso se manifestam de várias maneiras. A mais óbvia é a redução do grau de salvaguarda jurídica ou da superfície de uma área protegida (Parque Nacional, p. ex.); outra, menos perceptível e por isso mais insidiosa, é o esvaziamento ou enfraquecimento das normas de previsão de direitos e obrigações ou, por outro lado, os instrumentos de atuação do Direito Ambiental (Estudo Prévio de Impacto Ambiental, Áreas de Proteção Permanente, Reserva Legal, responsabilidade civil objetiva, p. ex.).

(BENJAMIN, Antonio Herman. Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental In Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental. Brasília: Senado Federal, 2012).

## II.1. b- Da conversão da MP e do dever de progressividade

35. Por outro ângulo de análise, entende-se que a exclusão da área da APA do Tapajós que passaria a integrar o Parque Nacional do Jamanxim, fruto da conversão da Medida Provisória 758/2016 em Lei nº 13.452, de 19 de junho de 2017, descumpra ainda outro preceito relevante na seara ambiental, o princípio de progressividade.

36. O exercício do poder-dever de proteção ambiental por parte do Poder Público e, neste incluso os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, quanto ao desempenho efetivo da tutela que seja demandado para garantia da qualidade ecologicamente equilibrada do meio ambiente, cabe ainda o dever estatal de atuar progressivamente. Para além do Poder Público se afastar das iniciativas normativas e administrativas que representem recuos na proteção ambiental consagrada também se exige que o nível de proteção seja crescente.

37. Na hipótese, a alteração supressiva decorrente da edição da Lei nº 13.452, de 19 de junho de 2017, representa uma alteração jurídica com forte impacto no cotidiano da região, assim como, expressa um recado social aos que se dedicam às atividades exploratórias no sentido de que a região não mereceria a tutela adequada, ainda que a proposta de incremento do regime jurídico de uma área da APA do Tapajós para o Parque Nacional do Jamanxim tenha sido lastreada pelas espécies da biodiversidade ameaçadas.

38. Com isso, a Lei nº 13.452, de 19 de junho de 2017 **interfere negativamente na coordenação estratégica da ação governamental voltadas para a proteção ambiental na região.** Ainda que o esperado por parte do Poder Público fosse a contenção do avanço das atividades predatórias na região.

39. Por importante, algumas normas internacionais incorporadas ao ordenamento jurídico nacional:

Decreto nº 591 de 06 de julho de 1992 (Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966)

### ARTIGO 2º

1. Cada Estado Parte do presente Pacto compromete-se a adotar medidas, tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais, principalmente nos planos econômico e técnico, até o máximo de seus recursos disponíveis, que visem a assegurar, progressivamente, por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto, incluindo, em particular, a adoção de medidas legislativas.

2. Os Estados Partes do presente Pacto comprometem-se a garantir que os direitos nele enunciados se exercerão sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, situação econômica, nascimento ou qualquer outra situação.

3. Os países em desenvolvimento, levando devidamente em consideração os direitos humanos e a situação econômica nacional, poderão determinar em que medida garantirão os direitos econômicos reconhecidos no presente Pacto àqueles que não sejam seus nacionais.

Decreto n. 3.321, de 30 de dezembro de 1999

Artigo 11

Direito ao Meio Ambiente Sadio

1. Toda pessoa tem direito a viver em meio ambiente sadio e a dispor dos serviços públicos básicos.

2. Os Estados-Partes promoverão a proteção, preservação e melhoramento do meio ambiente.

40. Acrescente-se que também o “Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e Caribe” preconiza que:

8. Cada Parte incentivará a realização de avaliações independentes de desempenho ambiental que levem em conta critérios e guias acordados nacional ou internacionalmente e indicadores comuns, a fim de avaliar a eficácia, a efetividade e o progresso das políticas nacionais ambientais no cumprimento de seus compromissos nacionais e internacionais. As avaliações deverão contemplar a participação dos diversos atores.

41. No seio da doutrina, Fensterseifer e Sarlet sinalizam que:

Em outras palavras, a cláusula de progressividade veicula a necessidade de a tutela legislativa dispensada a determinado direito fundamental ser permanentemente aprimorada e fortificada, vinculando juridicamente os Poderes Públicos à consecução de tal objetivo. Assim, a garantia constitucional da proibição de retrocesso contempla dois conteúdos normativos que se complementam: 51 se, por um lado, impõe-se ao Estado a obrigação de “não piorar” as condições normativas hoje existentes em determinado ordenamento jurídico – e o mesmo vale para a estrutura organizacional-administrativa –, por outro lado, também se faz imperativo, especialmente relevante no contexto da proteção do ambiente, uma obrigação de “melhorar”, ou seja, de aprimorar tais condições normativas – e também fáticas – no sentido de assegurar um contexto cada vez mais favorável ao desfrute de uma vida digna e saudável pelo indivíduo e pela coletividade como um todo.

(Notas sobre a proibição de retrocesso em matéria (socio) ambiental (Ingo Wolfgang Sarlet, Tiago Fensterseifer. Notas sobre a proibição de retrocesso em matéria (socio) ambiental. In: SENADO FEDERAL. O princípio da proibição de retrocesso ambiental. Brasília/DF, 2012. p. 155)

42. **Entende-se que, a julgar pelo incremento dos riscos e ameaças às unidades de conservação da região amazônica em que se localiza as unidades de conservação ora em comento, necessariamente, deveria o Poder Legislativo ter primado pelo incremento do grau de proteção sobre a área da APA do Tapajós que seria incorporada ao Parque Nacional do Jamanxim, nos termos artigo 4º da Medida Provisória nº 758/2016.**

**II.1.c- Da atribuição legal conferida ao ICMBIO para a proposta de criação ou alteração dos limites da Unidade de Conservação**

43. O Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, criado pela Lei nº 11.516/2007 e sucedendo ao IBAMA, foi legalmente incumbido de “*executar ações da política nacional de unidades de conservação da natureza, referentes às atribuições federais relativas à proposição, implantação, gestão, proteção, fiscalização e monitoramento das unidades de conservação instituídas pela União*”.

44. Com isso, direciona-se ao ICMBIO a previsão do artigo 22 da Lei do Sistema Nacional de Unidade de Conservação (Lei nº 9.985/2000) que prevê para a criação de uma unidade de conservação sejam observados, entre outros requisitos, a realização estudos técnicos (§2º do art. 22). Cumpre trazer ao lume o texto normativo:

“Art. 22. As unidades de conservação são criadas por ato do Poder Público.

§ 1º (VETADO)

§ :2º A criação de uma unidade de conservação 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.

45. Regulamentando o art. 22 da lei do SNUC, o Decreto nº 4.340/2002, dispõe:

"Art. 2º O ato de criação de uma unidade de conservação deve indicar:

I - a denominação, a categoria de manejo, os objetivos, os limites, a área da unidade e o órgão responsável por sua administração;

II - a população tradicional beneficiária, no caso das Reservas Extrativistas e das Reservas de Desenvolvimento Sustentável;

III - a população tradicional residente, quando couber, no caso das Florestas Nacionais, Florestas Estaduais ou Florestas Municipais; e

IV - as atividades econômicas, de segurança e de defesa nacional envolvidas.

Art. 3º A denominação de cada unidade de conservação deverá basear-se, preferencialmente, na sua característica natural mais significativa, ou na sua denominação mais antiga, dando-se prioridade, neste último caso, às designações indígenas ancestrais.

Art. 4º Compete ao órgão executor proponente de nova unidade de conservação elaborar os estudos técnicos preliminares e realizar, quando for o caso, a consulta pública e os demais procedimentos administrativos necessários à criação da unidade.

46. Entende-se que os estudos técnicos, regidos pela IN ICMBio nº 05, de 15 de maio de 2008, permitem identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade de conservação constitui-se como verdadeiro antecedente lógico para a que seja formulada uma proposta que, de fato, promova a proteção ambiental efetiva. Nesta linha de ideias, Paulo Leme Machado destaca que:

A Constituição inova profundamente na proteção dos espaços territoriais como, por exemplo, unidades de conservação, áreas de preservação permanente e reservas legais florestais. A tutela constitucional não está limitada a nomes ou regimes jurídicos de cada espaço territorial, pois qualquer espaço entra na órbita do art. 225, § 1º, III, desde que se reconheça que ele deva ser especialmente protegido. A criação dos referidos espaços territoriais, contudo, não depende de lei, podendo ser feita por outros meios. (...) 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. 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 em prol do meio ambiente façam-se presentes, perante os parlamentares, quando se procurar a modificação desses espaços. Como se sabe o procedimento de elaboração de 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, às áreas protegidas serão mutiladas e deturbadas ao sabor do imediatismo e de soluções demagógicas, às vezes intituladas como de interesse social ou de interesse público.

(MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito ambiental brasileiro. 21 ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 176)

47. Sendo assim, em sendo realizados os estudos técnicos e concretizadas as demais etapas procedimentais inerentes à instituição da unidade de conservação ou de ato destinado à alteração dos limites de uma unidade de conservação existente pela autarquia dotada de expertise e legalmente imbuída desta atribuição, inexistiria espaço de discricionariedade do Poder Legislativo para simplesmente afastar a iniciativa que fora positivada na redação original da Medida Provisória nº 758/2016.

48. Por ocasião, do voto da Ministra Carmen Lúcia na ADI 4717 foi sinalizado que a alteração de espaços especialmente protegidos não poderia ser realizado à revelia das instituições em que se concentra o conhecimento científico para a propositura de uma área protegida:

A melhor exegese do art. 225, § 1º, III, da Constituição da República impõe que a alteração ou a 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.

49. **Em resumo, a atuação especializada por parte do ICMBIO na realização dos estudos que embasam iniciativas voltadas à configuração das unidades de conservação, em última análise, confere o lastro técnico-científico para a efetividade da proteção da qualidade ecologicamente equilibrado do meio ambiente.** Logo, a iniciativa do Poder Legislativo no curso do processo de conversão da Medida Provisória nº 758/2016 em Lei nº 13.452/2017 em retirar a área de aproximada de cinquenta e um mil hectares (51.000 ha) que se dedicaria à proteção de quinze espécies ameaçadas de extinção, e das quais seis são consideradas endêmicas da região, e destas, cinco são peixes continentais cuja representação em unidades de conservação, somente no Parque Nacional do Jamanxim **carece de lastro técnico que, se afigura como requisito fundante para a alteração normativa.**

50. Merece relevo a observação de Wellington Pacheco Barros:

“A lei nº 9.985/2000, no seu art. 22, estabelece que as unidades de conservação serão criadas por atos do Poder Público. Como o Poder Público só se manifesta através de ato administrativo, conclui-se que, por força da própria lei, a competência de criação de espaços ambientais protegidos é do Poder Executivo. Não me parece que haja alguma procedência na alegação de inconstitucionalidade do mencionado art. 22 da Lei nº 9.985/2000, que determinou a criação de espaços protegidos por ato administrativo, e a regra do art. 225, inciso III, da Constituição Federal, que, de forma expressa, estabeleceu que somente por lei estes espaços devam ser extintos. A criação por ato administrativo decorre da determinação por delegação de competência da próprio Poder Legislativo. Portanto, decorre da lei. Todavia, essa delegação é subtraída quando o poder que a instituiu pretender extingui-la ou mesmo reduzi-la. Este aparente conflito se explica pela própria natureza de proteção do meio ambiente. Proteger de forma rápida através de ato administrativo criando determinados espaços ambientais atende muito mais à finalidade que se pretender dar ao meio ambiente do que se esta criação se operar através de um formal e moroso processo legislativo. De outro lado, desde que instituído e até em respeito ao princípio da precaução, não se pode desafetar o espaço ambiental pela simples manifestação do administrador. É preciso que se analise com mais profundidade este aspecto, circunstância que o legislativo não delegou” (Curso de Direito Ambiental. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008, p. 170).

(grifos nossos)

51. Há que se ter em mente ainda a vedação veiculada no inciso III do §1º do art. 225 do Texto Constitucional de que é “*vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção*”. A julgar pelo contexto socioeconômico na região aliado à premência de proteção ambiental decorrente do repertório de espécies ameaçada, a incorporação de parte da APA do Tapajós à área do Parque Nacional do Jamanxim seria a iniciativa mais condizente com a efetiva tutela da qualidade ecologicamente equilibrada.

52. E nesse passo, para além do retrocesso, da inobservância do dever de progressividade, a supressão do regime jurídico que se pretendia aos cinquenta e um mil hectares da área original da APA do Tapajós representa a concretude de uma iniciativa repudiada pelo Texto Constitucional, a saber, a utilização que compromete a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção. Se há justificativa técnica que sinalizam em prol da proteção ambiental em

patamares mais rígido para a região, afastar a proposta normativa que veiculada o referido regime para esta área possibilita que seja a área objeto de exploração predatória. **Novamente, o Legislador Constituinte previu as balizas sobre as quais deveria caminhar, inclusive, voltadas ao Poder Legislativo.**

53. Com a aprovação da Lei 13.452/2017, teria ocorrido a redução de 0,054% da área original da unidade de conservação, a qual estaria condicionada à implementação da EF-170. Ocorre que, não poderia pretender o Poder Legislativo manter a supressão de área do Parque Nacional do Jamanxim à revelia do incremento de proteção que era originalmente previsto no artigo 4º da Medida Provisória nº 758/2016.

54. **Em essência, somente os estudos técnicos elaborados no seio do ICMBIO confeririam lastro à proposta de alteração dos limites de unidade de conservação.** E nesse passo, que escapa à atuação do Poder Legislativo e desborda dos estreitos limites conferidos pelo inciso III do §1º do artigo 225 da CF/88, pretender a manutenção da supressão de parte do território sem o devido acréscimo que fora veiculado na Medida Provisória nº 758/2016.

55. Não há como se acolher que a alteração supressiva de uma unidade de conservação somente seja avaliada pela quantidade de hectares (no caso, de 0,054% da área original da unidade de conservação) se os estudos técnicos elaborados no seio do ICMBIO sinalizaram para a necessidade de incremento de cinquenta e um mil hectares da área original da APA do Tapajós que passaria a integrar Parque Nacional do Jamanxim. Na verdade, a autarquia ambiental dedicada ao tema avalia os processos ecológicos que são impactados em decorrência da alteração nos limites a unidade de conservação, não se limitando ao exame da alteração supressiva sobre a dimensão geográfica.

56. Neste sentido, é a lição de Paulo Leme Machado:

As características de cada tipo de unidade de conservação é que farão surgir o regime de proteção para esse espaço territorial, ficará proibida qualquer utilização que comprometa a integridade das referidas características ou atributos. Veda-se a utilização para não fragmentar a proteção do espaço e para não debilitar os componentes do espaço (fauna, flora, águas, ar, solo, subsolo, paisagem) – isto é, a unidade de conservação fica integralmente protegida conforme seu tipo legal. Não se protege um ou outro atributo, mas todos ao mesmo tempo e em conjunto.

(MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito ambiental brasileiro. 21 ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 170)

57. Com base nestes argumentos, **requer-se a alteração de posicionamento desta Advocacia-Geral da União para destacar os vícios de inconstitucionalidade decorrente da Lei nº 13.452/2017, fruto da conversão da Medida Provisória nº 758/2016.** A uma, pelo arranjo normativo veiculado pela Lei nº 13.452/2017 somente ter retratado a perda de 862 hectares, sem a previsão da contrapartida dos 51 mil hectares da APA do Tapajós que passariam a integrar o Parque Nacional do Jamanxim (ganho ambiental), mormente em se tratando de área com espécies da biodiversidade endêmicas e ameaçadas de extinção. E a duas, pela carência de embasamento técnico oriundo da autarquia ambiental legalmente incumbida da realização de estudos para a criação e alteração das unidades de conservação da conformação normativa que ficou positivada na Lei nº 13.452/2017 que, ao final, excluiu a incorporação dos 51 mil hectares da APA do Tapajós que passariam a integrar o Parque Nacional do Jamanxim.

58. Com isso, retifica-se a posição preteritamente adotada pela Advocacia-Geral da União no sentido de que **seja acolhido o pedido de declaração de inconstitucionalidade estritamente sobre a Lei nº 13.452/2017, considerando o retrocesso decorrente da supressão da área da APA do Tapajós que passaria compor o Parque Nacional do Jamanxim,** consoante previsto na redação original do artigo 4º da Medida Provisória nº 758/2016, bem como tendo em vista que o desenho normativo da Lei nº 13.452/2017, no curso do procedimento de conversão, **exatamente por suprimir o ganho ambiental advindo com a alteração do regime jurídico de uma área de 51 mil hectares, careceu de embasamento técnico oriundo do ICMBIO, enquanto pressuposto lógico para qualquer proposição de criação e/ou alteração de uma unidade de conservação.**

59. São as Informações.

Brasília, 25 de abril de 2023.

Fabiana Martinelli Santana de Barros

Procuradora Federal  
Procuradora-Chefe da PFE/ICMBio

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00810000501202356 e da chave de acesso 2ddd168b

Notas

1. <sup>^</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/Msg/VEP-199.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Msg/VEP-199.htm)>

Impresso por: 026.464.651-73 - JOHNATAN RAZEN FERREIRA GUIMARAES  
Em: 01/06/2023 - 09:52:54