



WWF-Brasil é parceiro da FGV na promoção de mudanças positivas nas políticas públicas ambientais do país

FGV DIREITO SP
CENTRO DE DIREITOS
HUMANOS E EMPRESAS



RECATEGORIZAÇÃO, REDUÇÃO E EXTINÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

CRITÉRIOS PARA A TOMADA DE DECISÃO LEGISLATIVA
PARA PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE

RECATEGORIZAÇÃO, REDUÇÃO E EXTINÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

**CRITÉRIOS PARA A TOMADA DE DECISÃO LEGISLATIVA
PARA PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE**

RECATEGORIZAÇÃO, REDUÇÃO E EXTINÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

CRITÉRIOS PARA A TOMADA DE DECISÃO LEGISLATIVA
PARA PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE

NOVEMBRO 2020

REALIZAÇÃO



APOIO



Diretoria Executiva WWF-Brasil

Mauricio Voivodic
Diretor Executivo

Cynthia Bezerra Coutinho
Gerente de Recursos Humanos

Fernando Antunes Caminati
Gerente Jurídico

Alessandra Utiyama
Diretora Administrativa Financeira

Alexandre Prado
Diretor de Economia Verde

Edegar de Oliveira Rosa
Diretor de Conservação e Restauração

Gabriela Yamaguchi
Diretora de Sociedade Engajada

Raul Silva Telles do Valle
Diretor de Direitos e Justiça Socioambiental

Ciências

Mariana Napolitano Ferreira
Gerente de Ciências

Políticas Públicas

Michel de Souza R. dos Santos
Gerente de Políticas Públicas

Rafael Giovanelli
Especialista em Políticas Públicas

Comunicação e Engajamento

Karina Yamamoto
Coordenadora

FGV DIREITO SP - Centro de Direitos Humanos e Empresas (CeDHE)

Direção Acadêmica

Flavia Scabin

Pesquisadores

Daniela Malheiros Jerez
Nelson Novaes Pedroso Junior
Priscila dos Reis Cunha

© Recategorização, Redução e Extinção de Unidades de Conservação

Critérios para a tomada de decisão legislativa para proteção do meio ambiente

Ficha técnica da publicação

Coordenação e orientação jurídica
Flavia Scabin e Rafael Giovanelli

Orientação técnica
Mariana Napolitano Ferreira
e Nelson Novaes Pedroso Junior

Pesquisa e redação
Daniela Malheiros Jerez
e Priscila dos Reis Cunha

Edição
Maura Campanili

Revisão
Karina Yamamoto e Maura Campanili

Infográfico
Priscila dos Reis Cunha, com edição gráfica de Ana Cristina Silveira

Foto da capa
© Rogério de Castro Duarte e Silva / WWF-Brasil. Onça-pintada (*Panthera onca*) no Parque Estadual Encontro das Águas, Poconé, Mato Grosso.

Diagramação
Ana Cristina Silveira/AnaCê Design

© 1986 – Panda Symbol WWF – World Wide Fund For Nature
(also known as World Wildlife Fund)

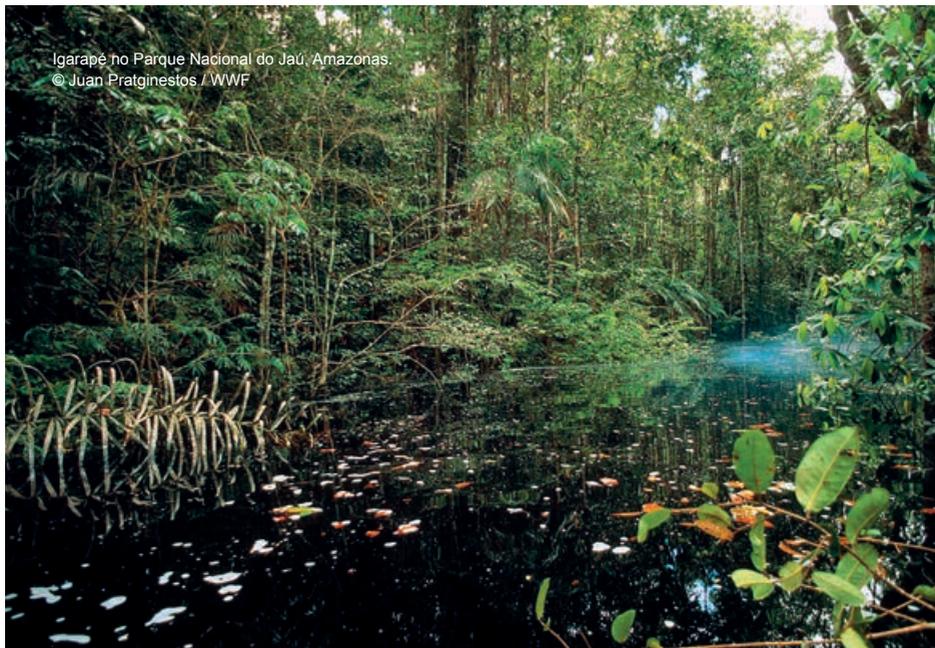
® “WWF” is a WWF Registered Trademark

WWF-Brasil: CLS. 114 Bloco D 35 CEP: 70377-540 Asa Sul, Brasília/DF

AGRADECIMENTOS

Esse documento foi elaborado com base em pesquisa realizada pela parceria entre o Centro de Direitos Humanos e Empresas da Fundação Getúlio Vargas (FGV-CeDHE) e o WWF-Brasil. Os dados foram obtidos através da: (i) análise da legislação ambiental brasileira; (ii) análise da jurisprudência brasileira; (iii) análise da legislação internacional sobre projetos de redução, reclassificação ou extinção de unidades de conservação; (iv) análise dos projetos de alteração de unidades de conservação proposto no Brasil entre 2009-2018; (v) entrevista com atores relevantes e (vi) oficinas de validação com especialistas e parceiros.

O FGV-CeDHE e o WWF-Brasil agradecem a todos os participantes das entrevistas e das oficinas pelas importantes contribuições no desenvolvimento deste projeto.



SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	9
ETAPAS	10
ETAPA 1. PROJETO DE LEI	12
ETAPA 2. ESTUDOS TÉCNICOS	28
ETAPA 3. CONSULTA PÚBLICA	46
ETAPA 4. SEM ILICITUDES	58
ETAPA 5. ATRIBUTOS	70
ETAPA 6. COMPENSAÇÃO	78
ETAPA 7. CRITÉRIOS MÍNIMOS	86
SIGLÁRIO	87



Castanha-do-brasil na Reserva Extrativista
Riozinho do Anfrísio, Altamira, Pará.
© Clóvis Miranda / WWF-Brasil

Rio Verde, Estação Ecológica de
Jureia-Itatins, São Paulo.
© Adriano Gambarini / WWF



APRESENTAÇÃO

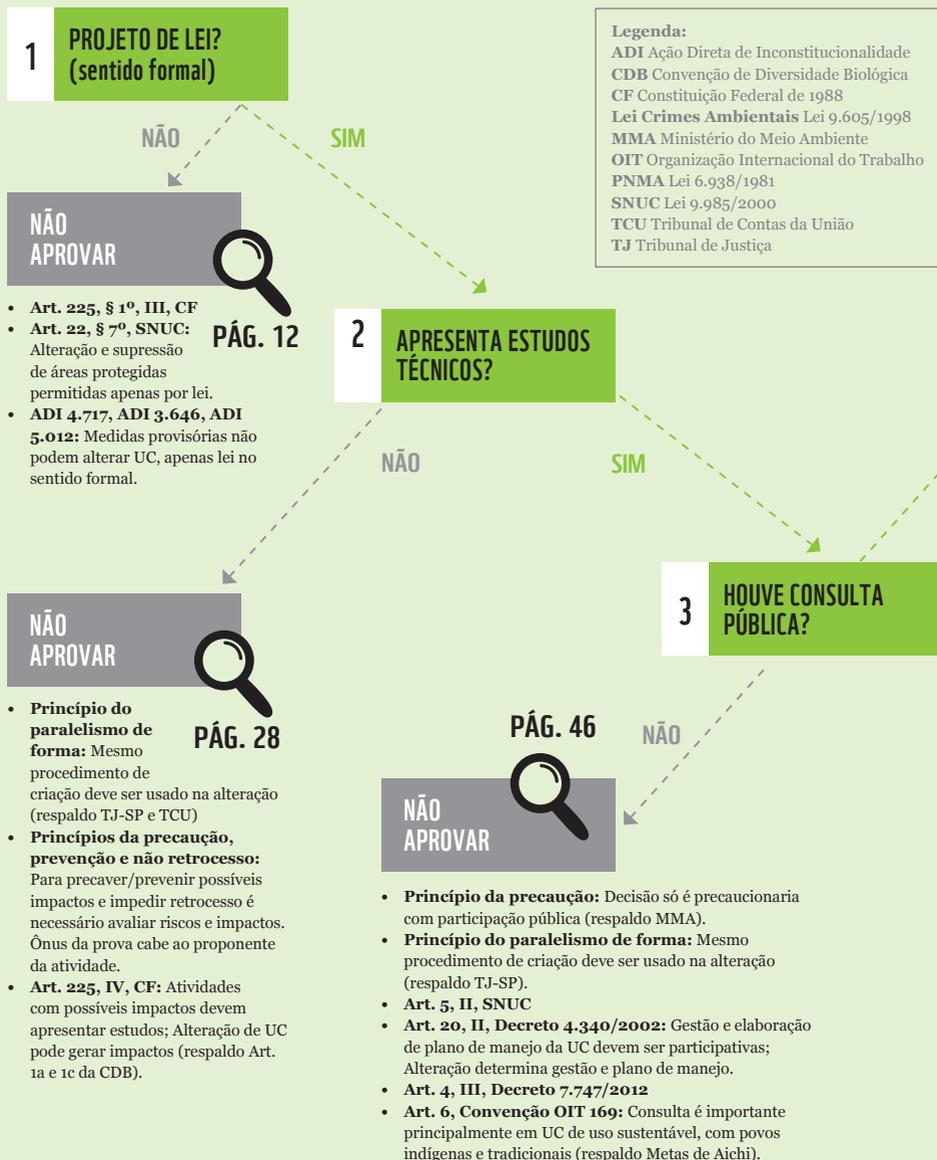
Realizado em parceria pelo FGV-CeDHE e o WWF-Brasil, este estudo tem o objetivo de estabelecer parâmetros e condições a ser considerados em processos legislativos cujos objetivos sejam re-categorizar, reduzir ou extinguir unidades de conservação (UC). Contar com parâmetros não significa aceitar que re-categorizar, reduzir ou extinguir UC será sempre uma proposta legítima. Ao contrário, seguir parâmetros pré-determinados ajuda a determinar as situações nas quais a mudança sugerida coloca o meio ambiente em risco e o melhor cenário é não realizar a alteração.

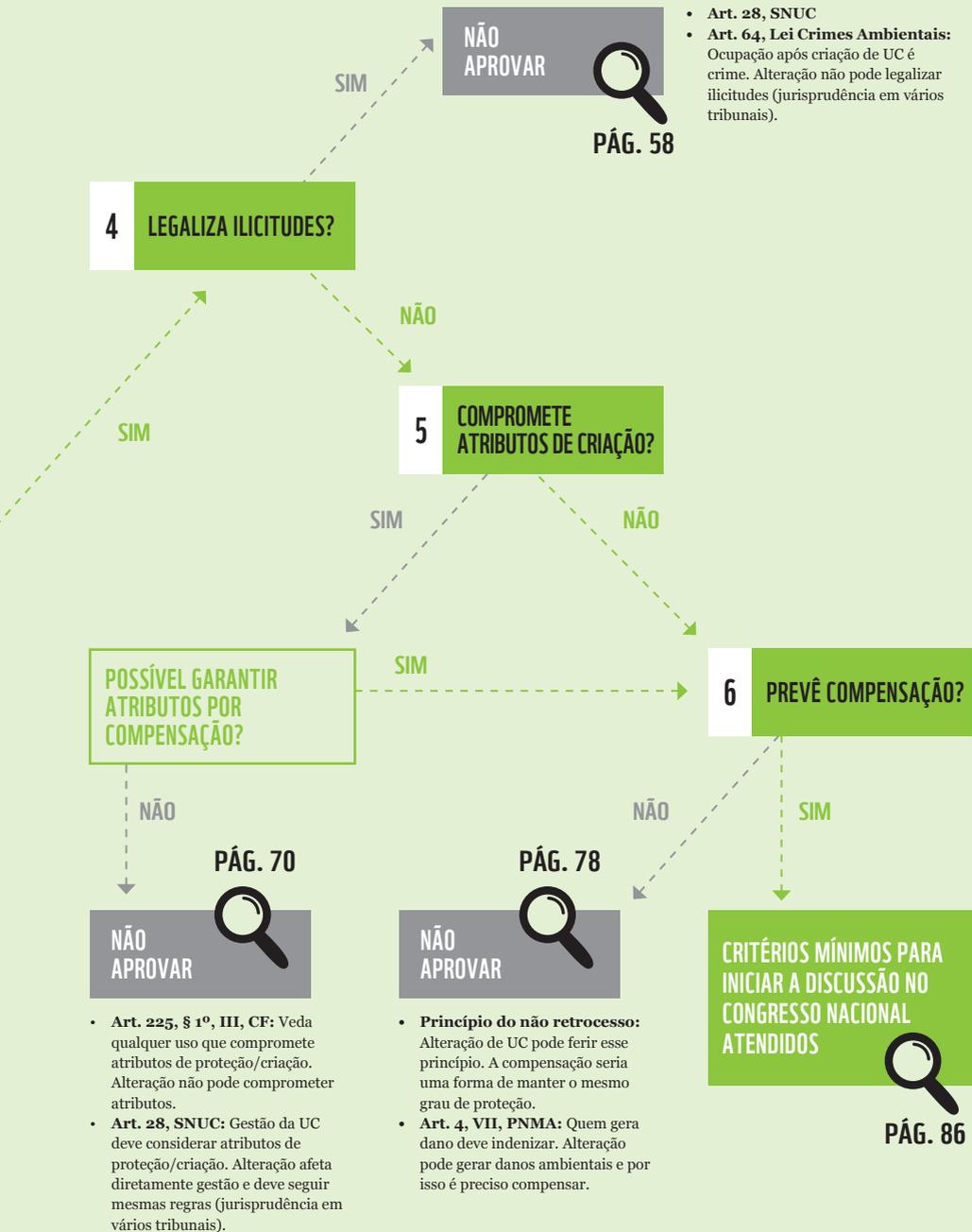
A existência de parâmetros e condições significa garanti que tanto o processo como o resultado da alteração de uma unidade de conservação sejam transparentes e respeitem a proteção ambiental, assim como os direitos das populações e comunidades tradicionais que as habitam.

Esses parâmetros e condições são baseados na legislação e na jurisprudência brasileiras, em conceitos e argumentos que serão apresentados neste documento e que podem ser explorados por tomadores de decisão e sociedade civil preocupados com a proteção do meio ambiente.

A aplicação de cada um dos parâmetros e condições dependerá do caso concreto, seja da realidade da unidade de conservação, seja da proposta de alteração apresentada. Dessa forma, nem todos os parâmetros são aplicáveis a todos os casos. Mas deve-se buscar, entre as etapas e argumentos, àqueles que sejam mais protetivos ao meio ambiente e às populações que dele dependam.

AVALIAÇÃO DE PROJETOS DE REDUÇÃO, RECLASSIFICAÇÃO E EXTINÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO ■ ETAPAS





ETAPA 1

PROJETO DE LEI

Alteração de unidade de conservação deve ser feita apenas por lei

No direito brasileiro, as normas estão organizadas de forma hierárquica, de modo que uma norma inferior não pode dispor o contrário de uma norma superior. Nessa organização, as leis ordinárias e as medidas provisórias são instrumentos com a mesma força normativa, ainda que tenham processos de criação distintos. Enquanto a lei ordinária federal pode ser proposta por diversos atores¹ e deve ser aprovada por maioria simples de votos na Câmara dos Deputados e no Senado Federal - podendo ser vetada pelo presidente da República -, a medida provisória é publicada apenas pelo presidente da República em casos de relevância e urgência, com validade de 120 dias, e deve ser aprovada pela Câmara e pelo Senado nesse período para continuar vigente. Situações sem relevância e urgência não podem ser objetos de medida provisória.

A Constituição Federal (CF) de 1988 e a Lei 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), determinaram que a redução, recategorização ou extinção de unidades de conservação (UC) deve ocorrer mediante lei. Durante muito tempo discutiu-se se deveria isso significava lei ordinária com o devido processo legislativo, ou poderia ser qualquer instrumento normativo com força de lei, o que incluiria medidas provisórias.

A questão foi levada ao Supremo Tribunal Federal (STF) na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4.717, na qual o órgão colegiado decidiu que apenas lei ordinária, pode promover alterações em UC. Assim, deve ser apresentado um projeto de lei ao Congresso Nacional, o qual será discutido e votado pelo Poder Legislativo.

1. Constituição Federal, Art. 61 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos tribunais superiores, ao procurador-geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos na Constituição.

O meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental previsto na Constituição Federal. Todo um capítulo é dedicado ao seu tratamento e proteção. No ordenamento jurídico brasileiro, o meio ambiente é compreendido como um “bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, de modo que o poder público e a coletividade têm o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (art. 225, CF).

Para efetivação do direito fundamental ao meio ambiente, foram previstas diversas atribuições ao poder público, não apenas federal. Entre elas, destaca-se a criação de unidades de conservação, com a previsão expressa de que alteração e supressão de UC serão permitidas somente por lei (art. 225, § 1º, CF):

III - 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;

Essa previsão motivou uma discussão interpretativa levada ao Supremo Tribunal Federal sobre a natureza da lei necessária para alterar e suprimir unidades de conservação, prevista no art. 225, § 1º, III, da CF. A discussão era se a previsão deveria ser aplicada conforme o **princípio da reserva legal**² (exigência de lei formal), com processo legislativo previsto nos arts. 49 a 59 da Constituição, ou se era possível alterar ou suprimir unidades de conservação por meio de medida provisória, instrumento com força de lei, adotado pelo presidente da República, sem processo legislativo.

A ADI 4.717, proposta pelo procurador-geral da República Roberto Gurgel, tinha como objeto a Medida Provisória 558/2012, convertida, posteriormente, na Lei 12.678/2012. Essa norma alterava os limites de sete unidades de conservação: Parques Nacionais da Amazônia, dos Campos Amazônicos e Matinguari, Florestas Nacionais de Itaituba I, Itaituba II e do Crepori e Área de Proteção Ambiental do Tapajós.

A justificativa da alteração via medida provisória foi a necessidade de instalação de empreendimentos de aproveitamento hidroelétrico na região: AHE Tabajara, no rio Machado, previsto no Plano Decenal de Expansão de Energia e no Programa de Aceleração do Crescimento do Governo Federal; UHE Jirau, no rio Madeira; UHE Santo Antônio, no rio Madeira; UHE São Luiz do Tapajós e

2. O princípio da reserva legal consiste, de acordo com o STF, na “exigência de lei formal para a regulamentação de determinadas matérias, como previsto no art. 150, inciso I, da Constituição Federal de 1988”. O princípio não se confunde com a área de reserva legal prevista no Código Florestal (Lei nº 12.651/2012, art. 3º, III). Cf.: Vocabulário Jurídico (Tesouro). Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarTesouro.asp?txtPesquisaLivre=RESERVA%20LEGAL>. Acesso em: 27/03/2020.

UHE Jatobá, ambas na bacia do rio Tapajós. A urgência também foi justificada para a resolução de conflitos relacionados à regularização fundiária na região.

Quando da apreciação da causa pelo STF, em 05/04/2018, a Medida Provisória 558/2012 já havia sido convertida na Lei 12.678/2012. Ainda assim, o plenário, por unanimidade, julgou procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade da Medida Provisória 558/2012, sem declarar nula a redução UC. A MP foi convertida na Lei 12.678/2012:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Medida Provisória 558/2012. Conversão na Lei 12.678/2012. Inépcia da inicial e prejuízo da ação quanto aos arts 6º e 11 da Medida Provisória 558/2012 e ao art. 20 da Lei 12.678/2012. Possibilidade de exame dos requisitos constitucionais para o exercício da competência normativa do chefe do executivo. Ausência dos pressupostos de relevância e urgência. Alteração da área de unidades de conservação por medida provisória. Impossibilidade. Configurada ofensa ao princípio da proibição de retrocesso socioambiental. Ação parcialmente conhecida e, nessa parte, julgada procedente, sem pronúncia de nulidade.

1. Este Supremo Tribunal manifestou-se pela possibilidade e análise dos requisitos constitucionais para a edição de medida provisória após a sua conversão em lei.
2. A jurisprudência deste Supremo Tribunal admite, em caráter excepcional, a declaração de inconstitucionalidade de medida provisória quando se comprove abuso da competência normativa do Chefe do Executivo, pela ausência dos requisitos constitucionais de relevância e urgência. Na espécie, na exposição de motivos da medida provisória, não se demonstrou, de forma suficiente, os requisitos constitucionais de urgência do caso.
- 3. As medidas provisórias não podem veicular norma que altere espaços territoriais especialmente protegidos, sob pena de ofensa ao art. 225, inc. III, da Constituição da República.**
4. As alterações promovidas pela Lei 12.678/2012 importaram diminuição da proteção dos ecossistemas abrangidos pelas unidades de conservação por ela atingidas,

acarretando ofensa ao princípio da proibição de retrocesso socioambiental, pois atingiram o núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado previsto no art. 225 da Constituição da República.

5. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente conhecida e, nessa parte, julgada procedente, sem pronúncia de nulidade.

[ADI 4.717, rel. min. Cármen Lúcia, j. 5-4-2018, P, DJE de 15-2-2019]

A ementa do acórdão firmou o entendimento da aplicação do princípio da reserva legal, pelo qual **apenas lei em sentido formal poderia alterar ou suprimir unidades de conservação**. Conforme voto da ministra relatora Cármen Lúcia: “Acolheu-se [STF] a alegação de que a **palavra lei, nas normas constitucionais que veiculam garantias fundamentais, sempre significa lei em sentido formal**, o que conduziria à inutilização do instituto da medida provisória, pois todas as hipóteses seriam alcançadas pelo art. 5º, inc. II, da Constituição, o qual dispõe que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei.”³

3. ADI 4.717, rel. min. Cármen Lúcia, j. 5-4-2018, P, DJE de 15-2-2019. Voto, p. 23.

Ainda no voto, a relatora argumentou que “a melhor exegese do art. 225, § 1º, inc. III, da Constituição, 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**”⁴.

4. ADI 4.717, rel. min. Cármen Lúcia, j. 5-4-2018, P, DJE de 15-2-2019. Voto, p. 26.

No mesmo sentido, a doutrina ambiental já reconhecia esse entendimento. De acordo com Paulo Affonso Leme Machado,

“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, abrem-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.⁵

Esse entendimento é reproduzido em outros julgamentos do STF, anteriores à ADI 4.717, que também continham previsões de que a criação de unidades de conservação pode se dar por atos do poder público, tais como leis e decretos, mas que a “alteração e a supressão do regime jurídico pertinente aos espaços territoriais especialmente protegidos se qualificam, por efeito da cláusula inscrita no art. 225, § 1º, III, da Constituição, como matérias sujeitas ao princípio da reserva de lei formal”⁶. As decisões a seguir reforçam esse entendimento:

14. O cerne da controvérsia reside na interpretação do art. 225, § 1º, III, da Constituição, [...]

15. 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.

16. Tal arranjo se justifica em face da absoluta relevância do direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado. A dicção constitucional, que o considera um ‘bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida’ (art. 225, caput), reforça o entendimento doutrinário de que se trata de um direito fundamental, vinculado a um dever de solidariedade de amplitude inclusive intergeracional (...).

[Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 519.778. Primeira Turma, DJe 1º.8.2014.]

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.

5. Machado, P. A. L. (2018). *Direito Ambiental Brasileiro*. 26ª ed. São Paulo: Malheiros. p. 181.

6. Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.540-1, Distrito Federal. Julgado em: 01/09/2005. Tribunal Pleno.

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.

[MS 26.064, Rel. Min. Eros Grau, DJe 28.6.2010]

Merece destaque, também, a decisão proferida pelo STF na ADI 5.012, de 2017, na qual discutia-se a possibilidade de alterar limites de unidades de conservação via emenda parlamentar na lei de conversão de uma medida provisória que tratava da “criação de regimes especiais de tributação para as indústrias petrolíferas, aeronáuticas e de informática”. A Corte entendeu que, além de haver **ausência de pertinência temática entre a matéria veiculada na emenda parlamentar e o objeto da medida provisória** submetida à conversão em lei, no caso de alteração de UC, a proibição de atos normativos desse tipo também estaria relacionada à necessidade de **garantir participação democrática** via processo legislativo na temática ambiental.

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Arts. 113 a 126 da Lei 12.249/2010. Conversão da Medida Provisória 472/2009. Dispositivos incluídos por emenda parlamentar. Ausência de pertinência temática com o objeto original da medida provisória. Inobservância do devido processo legislativo constitucional. Afronta ao princípio democrático e ao postulado da separação dos poderes. Arts. 1º, Caput, 2º, 5º, LIV, 62 e 84, XXVI, da Constituição da República.

A absoluta ausência de vínculo de pertinência temática com os diversos temas objeto da medida provisória submetida à conversão em lei faz com que a inclusão, por emenda parlamentar, dos arts. 113 a 126, versando sobre alteração de limites de unidades de conservação, na redação final da Lei 12.249/2010, conversão da Medida Provisória 472/2009, afronte os arts. 1º, caput (princípio democrático), e 2º (separação dos Poderes) da Constituição Federal, bem como

o postulado do devido processo legislativo constitucional consagrado no art. 5º, LIV, e delineado nos arts. 62 e 84, XXVI, todos da Constituição da República.

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.

[ADI 5.012/DF. Ministra Relatora Rosa Weber. Julgado em: 16/03/2017. Plenário]

O dispositivo constitucional que previu a criação de unidades de conservação (art. 225, § 1º, III) foi regulamentado pela Lei 9.985/2000, que instituiu o SNUC e reforçou a previsão da Constituição Federal acerca da necessidade de lei em sentido formal para extinção ou redução dos limites das unidades de conservação:

Art. 22. As unidades de conservação são criadas por ato do poder público.

§ 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.

§ 6º A ampliação dos limites de uma unidade de conservação, sem modificação dos seus limites originais, exceto pelo acréscimo proposto, pode ser feita por instrumento normativo do mesmo nível hierárquico do que criou a unidade, desde que obedecidos os procedimentos de consulta estabelecidos no § 2º deste artigo.

§ 7º A desafetação ou redução dos limites de uma unidade de conservação só pode ser feita mediante lei específica.

O artigo 22, § 6º, da Lei 9.985/2000, previu que, ao aumentar o grau de proteção ambiental, como com a ampliação dos limites de uma unidade de conservação, pode ser usado um instrumento normativo do mesmo nível hierárquico do que criou a unidade. Essa previsão diferencia-se da descrita no § 7º do mesmo dispositivo, segundo o qual, para diminuir o grau de proteção ambiental com a extinção ou a redução dos limites, é necessária uma lei específica.

Esse tratamento diferenciado previsto na Lei 9.985/2000 quanto aos instrumentos normativos necessários para ampliar e diminuir o status de proteção ambiental de unidades de conservação foi, em conjunto com o art. 225 da Constituição Federal, objeto de ação direta de inconstitucionalidade apreciada pelo Supremo Tribunal Federal. Na ADI 3.646, julgada em 2/12/2019, após a decisão da ADI 4.717, que proibiu alterações via medida provisória, o STF reforçou o entendimento da necessidade de lei em sentido formal para alterar unidades de conservação:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Artigo 22, Caput e §§ 5º e 6º, da Lei 9.985/2000. Criação e modificação de unidades de conservação por meio de ato normativo diverso de lei. Ofensa ao art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal. Não ocorrência. Improcedência da ação.

(...) proteção do meio ambiente e a preservação dos biomas é obrigação constitucional comum a todos os entes da Federação (art. 23, VI e VII, CF/88). Para tanto, a Lei Fundamental dota o Poder Público dos meios necessários à consecução de tais fins, incumbindo-o, inclusive, da atribuição de definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, conforme estabelece o art. 225, § 1º, inciso III, da Constituição. Constitucionalidade do art. 22, caput, da Lei 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 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. (...) 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 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 3.646, rel. min. Dias Tofoli, j. 20-9-2019, P, DJE de 2-12-2019]

No ordenamento jurídico brasileiro, foi consolidado, a partir do controle concentrado de constitucionalidade realizado pelo STF, o entendimento de que recategorização, extinção ou redução dos limites de unidades de conservação necessitam de lei em sentido formal, garantindo um processo legislativo participativo e democrático, devido ao potencial retrocesso ambiental causado por alterações de UC⁷ e à importância do espírito de proteção ao meio ambiente previsto na própria Constituição.

Dessa forma, medidas provisórias, decretos ou atos infralegais que tenham o objetivo de recategorizar, reduzir ou extinguir unidades de conservação são inconstitucionais e ilegais, uma vez que descumprem um requisito formal previsto na Constituição Federal e na Lei 9.985/2000 e interpretado pelo Supremo Tribunal Federal.

7. Ver Princípio do não retrocesso, pág. 23.

Piraputanga (*Brycon hilarii*) na Serra da Bodoquena, Mato Grosso do Sul.
© Patrik Oening / WWF-Brasil



PROJETOS DE LEI MAIS INFORMATIVOS

Os projetos de lei ordinária apresentados ao Congresso Nacional, além de trazerem as alterações legislativas almejadas, são acompanhados de anexos e justificativas que permitem a discussão da proposta pelos parlamentares.

Nos anexos, o proponente do PL deve incorporar todos os estudos técnicos que foram considerados e realizados para subsidiar as alterações requeridas na unidade de conservação.

Nas “justificativas”, que acompanham o corpo do projeto, o parlamentar deve explicar a razão de apresentar o projeto de lei (PL), sua necessidade e importância. São os argumentos do autor para demonstrar necessidade, conveniência, oportunidade e relevância da proposição.⁸ Nesse sentido, os projetos de lei devem apresentar, de forma clara e transparente, entre as suas justificativas:

- O motivo da necessidade de alteração da(s) unidade(s) de conservação, descrevendo as partes interessadas no processo e os possíveis ganhos e prejuízos com a alteração;
- O bioma protegido e a justificativa para sua proteção, prevista no(s) ato(s) de criação e no plano de manejo da(s) unidade(s);
- O mapa da(s) unidade(s) que deseja alterar, identificando, se houver, os novos limites apresentados;
- Indicadores de gestão da(s) unidade(s) disponíveis no Sistema de Análise e Monitoramento de Gestão (SAMGe) do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio).⁹

Esses itens podem, no mínimo, proporcionar maior acesso à informação e transparência ao processo legislativo, uma vez que os estudos técnicos estarão disponíveis na íntegra, mas as informações fundamentais estarão resumidas e apresentadas de forma clara e acessível nas justificativas. Com isso, o debate em torno de alteração de unidades(s) de conservação será mais informado e qualificado entre parlamentares e a sociedade em geral.

⁸ Assembleia Legislativa de São Paulo. O Processo Legislativo. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/arquivos/participe/parlamento-jovem/manual_proclgis_1.pdf. Acesso em: 27/04/2020.

⁹ <http://samge.icmbio.gov.br/>.

PRINCÍPIO DO NÃO RETROCESSO

O princípio do não retrocesso ambiental evidencia a essencialidade da proteção ambiental, uma vez que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental, diretamente ligado à dignidade humana, ao direito à vida e à saúde.

“[...] Não se pode conceber a vida – com dignidade e saúde – sem um ambiente natural saudável e equilibrado. A vida e a saúde humana (ou como refere o caput do art. 225 da CF/1988, conjugando tais valores à sadia qualidade de vida) só estão asseguradas no âmbito de determinados padrões ecológicos. O ambiente está presente nas questões mais vitais e elementares da condição humana, além de ser essencial à sobrevivência do ser humano como espécie natural. De tal sorte, o próprio conceito de vida hoje se desenvolve para além de uma concepção estritamente biológica ou física, uma vez que os adjetivos “digna” e “saudável” acabam por implicar um conceito mais amplo, que guarda sintonia com a noção de um pleno desenvolvimento da personalidade humana, para o qual a qualidade do ambiente passa a ser um componente nuclear [...] deve-se inserir a qualidade ambiental como um dos elementos-chave da tutela da personalidade humana, em vista da relação intrínseca que aquela guarda com a condição existencial (presente e futura) do ser humano. [...]”¹⁰

Esse princípio da proibição de retrocesso ambiental foi considerado violado pelo STF na ADI 4.717, pois entendeu que a medida provisória implicava na diminuição da proteção dos ecossistemas abrangidos pelas unidades de conservação, atingindo o núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado previsto no art. 225 da Constituição Federal. No voto, a ministra relatora Cármen Lúcia argumentou:

No direito ambiental, Herman Benjamin sustenta que o princípio da proibição de retrocesso, embora não expressamente previsto na Constituição da República, assume papel de verdadeiro princípio geral, à luz do qual deve ser avaliada a legitimidade de medidas legislativas que objetivem reduzir o patamar de tutela legal do meio ambiente:

“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 consolida-

10. Sarlet, L. W. & Fensterseifer, T. (2017). "Direito constitucional ambiental: constituição, direitos fundamentais e proteção do ambiente". Thomson Reuters Revista dos Tribunais. p. 58 e 59.

ção –, 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: Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (org.). O princípio da proibição de retrocesso ambiental. Brasília: Senado Federal, p. 62).

[...]

Aquele mesmo autor [Ingo Wolfgang Sarlet] salienta que medidas que restringem direitos sociais ou ecológicos devem ser submetidas a um rigoroso controle de constitucionalidade que avalie sua proporcionalidade e sua razoabilidade e seu respeito ao núcleo essencial dos direitos socioambientais:

“Nesse alinhamento, portanto, assumindo como correta a tese de que a proibição de retrocesso não pode impedir qualquer tipo de restrição a direitos socioambientais, 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 socioambientais, sem prejuízo de outros critérios, como é o da segurança jurídica e dos seus respectivos desdobramentos.”

[Sarlet, Ingo Wolfgang; Fensterseifer, Tiago. Direito constitucional ambiental: Constituição, direitos fundamentais e proteção do ambiente. 3. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 302]

De acordo com Michel Prieur, considerando o princípio do não retrocesso, haveria:

(...) obrigação positiva para os Estados, particularmente em matéria ambiental. Deste modo, a não regressão a despeito de sua aparente obrigação negativa conduz a uma obrigação positiva aplicada a uma norma fundamental. Distintos textos internacionais dos direitos humanos evidenciam a característica progressiva dos direitos econômicos, sociais e culturais, os quais estão

normalmente ligados ao direito ambiental. Deduz-se facilmente desta progressividade uma obrigação de não regressão ou não retrocesso.¹¹

Para Prieur, a obrigação positiva do princípio do não retrocesso se justifica com base em ao menos seis argumentos legais¹²: (i) Teoria legal e a filosofia da lei, que determina que nenhuma geração pode sujeitar gerações futuras às suas leis, o que ocorre com a minimização ou revogação de leis de proteção ambiental, uma vez que tais retrocessos legais podem resultar na imposição de um ambiente mais degradado para as futuras gerações; (ii) teoria dos direitos humanos, que, conforme descrito pelo art 30º, VI, da Declaração dos Direitos Humanos de 1948, estipula que quando um direito humano é reconhecido ele não pode ser contido, destruído ou revogado. Dado que a legislação ambiental é um direito humano, essa teoria se aplica às leis ambientais; (iii) legislação ambiental internacional, que por visar à proteção ambiental afirma inversamente que qualquer medida contrária a esse objetivo é proibida; (iv) Constituição Federal, que considera as cláusulas de direitos humanos e, como consequência, as de direitos ambientais como cláusulas pétreas, ou seja, cláusulas eternas; (v) legislações ambientais nacionais, que proclamam como imperativo a redução dos danos ao meio ambiente e, assim, podem ser interpretadas como proibindo qualquer medida retrógrada; e (vi) jurisprudência.

O princípio da não regressão **social** encontra-se consolidado na jurisprudência brasileira, conforme destacado pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 5016/BA:

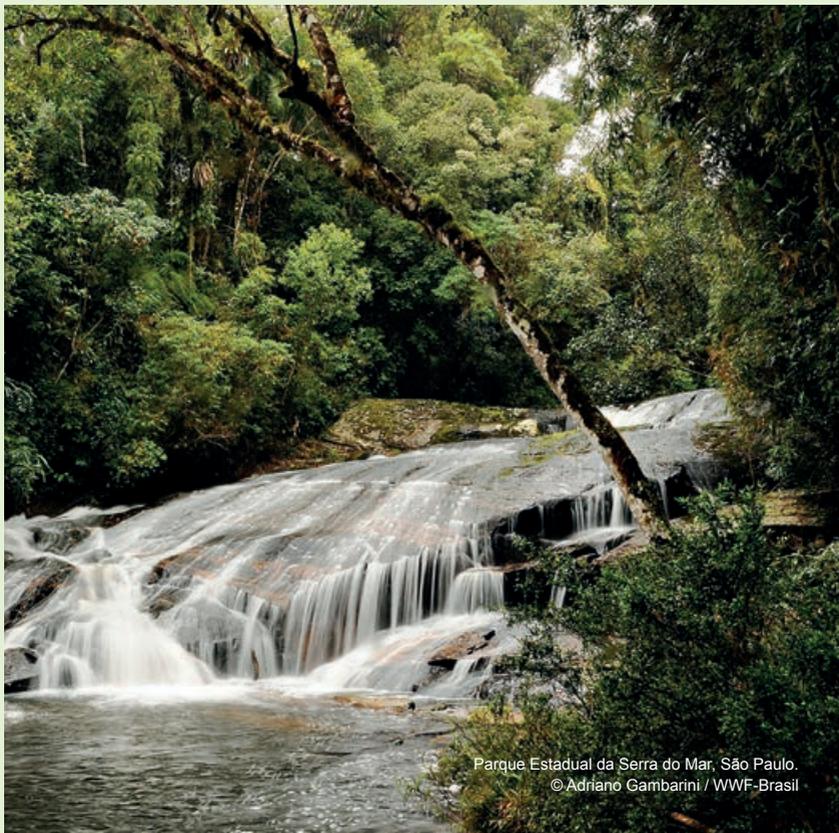
Assim, a lei atacada resultou em **afrenta ao princípio da vedação do retrocesso, que impossibilita qualquer supressão ou limitação de direitos fundamentais já adquiridos**. Tal garantia se coaduna com os princípios da dignidade da pessoa humana e da segurança jurídica, estabelecendo um dever de progressividade em matérias sociais, econômicas, culturais e ambientais.

[STF, ADI 5016/BA, Tribunal Pleno, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 11/10/2018]

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) começa a consolidar, paulatinamente, o princípio da vedação do retrocesso **ambiental** no ordenamento jurídico, tomando-o princípio geral do direito ambiental:

11. Prieur, M. (2012). O princípio da “não regressão” no coração do direito do homem e do meio ambiente. “Novos Estudos Jurídicos”, 17(1), 06-17. Artigo publicado em Ch. Courmil et Cath. Fabregoule ed. *Changements environnementaux globaux et droits de l’homme*, CERAP et Iris, Université Paris 13, 2012. Disponível em: <http://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/viewFile/3634/2177>. Acesso em: 12/02/2020.

12. Mais detalhes em: Prieur, M. (2012). Non-regression in environmental law. *Sapient. S. Surveys and Perspectives Integrating Environment and Society* (5.2).



Parque Estadual da Serra do Mar, São Paulo.
© Adriano Gambarini / WWF-Brasil

(...) 11. O exercício do *ius variandi*, para flexibilizar restrições urbanístico-ambientais contratuais, haverá de respeitar o ato jurídico perfeito e o licenciamento do empreendimento, pressuposto geral que, no direito urbanístico, como no direito ambiental, é decorrência da crescente escassez de espaços verdes e dilapidação da qualidade de vida nas cidades. Por isso mesmo, submete-se ao **princípio da não-regressão (ou, por outra terminologia, princípio da proibição de retrocesso)**, garantia de que os avanços urbanístico-ambientais conquistados no passado não serão diluídos, destruídos ou negados pela geração atual ou pelas seguintes (...)

[REsp 302.906/SP, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, publicado no DJe em 01.12.2010].

Assim, observa-se que, ainda que o princípio da vedação do retrocesso ambiental não esteja expresso no ordenamento jurídico brasileiro, a jurisprudência dos tribunais tem reconhecido sua existência e aplicado em diversos contextos. Cabe ressaltar que o princípio do não retrocesso não proíbe a revogação ou alteração de leis ambientais. Novas condições ambientais podem permitir a ocorrência dessas alterações. Por exemplo, o crescimento populacional de uma espécie previamente em risco de extinção pode provocar a mudança do status da espécie para não ameaçada, de modo que uma unidade de conservação mais restritiva criada para sua proteção pode ser recategorizada para permitir visitantes. Essas mudanças na legislação também são possíveis pela ampliação do conhecimento científico, como a mudança de paradigma entre preservacionismo e conservacionismo, que abriu espaço para a conservação ambiental atrelada à participação e à integração da população tradicional¹³. O que o princípio determina é que nenhuma alteração na legislação pode contribuir para redução do grau de proteção ao meio ambiente.

13. Um caso emblemático sobre a discussão do envolvimento das populações tradicionais locais na conservação ambiental é a alteração dos limites da Estação Ecológica Jureia-Itatins, no Estado de São Paulo, para a criação do Mosaico Jureia-Itatins.

ETAPA 2

ESTUDOS TÉCNICOS

Projetos de alteração de unidades de conservação devem ser precedidos de estudos técnicos

Projetos de redução, recategorização e extinção de unidades de conservação possuem potencial de causar danos ao meio ambiente e, por isso, devem ser avaliados com base no princípio da precaução e da prevenção. O cumprimento desses princípios depende do conhecimento científico dos riscos e impactos ao meio ambiente trazidos pelo projeto e, portanto, de uma apresentação de estudos prévios que os avaliem de forma a trazer segurança de que a alteração requerida é o melhor cenário ante o status quo e ante outras alternativas que possam existir.

Assim como ocorre com a consulta pública, para o estabelecimento de unidades de conservação é necessário apresentar estudos técnicos prévios, conforme estipulado pela Lei 9.885/2000. O princípio do paralelismo de formas estende esse entendimento aos projetos de alteração de unidades de conservação, o que torna obrigatória a apresentação de estudos técnicos nesses projetos.

14. Ver Princípio do paralelismo de formas, pág. 40.

15. Ver Princípio da precaução, pág. 42.

16. Ver Princípio da prevenção, pág. 44.

17. Ver Princípio do não retrocesso, pág. 23.

A obrigatoriedade de estudos técnicos em projetos de recategorização, redução e extinção de unidades de conservação tem fundamento em ao menos quatro princípios adotados na legislação brasileira: do paralelismo das formas¹⁴, da precaução¹⁵, da prevenção¹⁶ e do não retrocesso em matéria ambiental¹⁷.

A realização de estudos técnicos em projetos de alteração de unidades de conservação encontra fundamento no princípio do paralelismo de formas, que determina que os mesmos pressupostos utilizados para a elaboração de um instituto também deverão ser utilizados para sua alteração ou extinção. De acordo com o art. 22, § 2º, da Lei 9.885/2000, a criação de UC deve ser precedida de estudos técnicos. Por simetria, sua alteração também deve. Essa recomendação também faz parte das *Diretrizes para legislação relativa a áreas protegidas* da União Internacional para Conservação da Natureza (UICN), segundo a qual:

Outro princípio jurídico importante é que o **processo de estudo e consulta referente à revogação do ato de criação da área protegida deveria ser, no mínimo, tão rigoroso quanto o exigido para a criação da área**. Ele resulta imprescindível para garantir que a decisão se adote por razões de interesse público suficientemente convincentes para justificar uma anulação do acordo inicial.

O uso do paralelismo para exigência de estudos técnicos já foi objeto de decisões do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJ-SP), que diversas vezes usou esse princípio para declarar a inconstitucionalidade de leis municipais que tratavam de planejamento urbanístico e elaboradas sem estudos técnicos, conforme procedimento de criação previsto na Constituição Estadual.

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal 11.810 de 09.10.18, dispondo sobre as regras específicas a serem observadas no projeto, no licenciamento, na execução, na manutenção e na utilização de contêineres como residências ou estabelecimentos comerciais de qualquer natureza. Vício de iniciativa. Inocorrência. Iniciativa legislativa comum. Recente orientação do Eg. Supremo Tribunal Federal. Causa petendi aberta. Possível análise de outros aspectos constitucionais da questão. Falta de participação popular. Imprescindível a efetiva participação da comunidade, por suas entidades representativas. A Constituição Estadual prevê a necessidade de participação comunitária em matéria urbanística. Precedentes deste

C. Órgão Especial. Inconstitucional o ato normativo impugnado. Estudo prévio. Necessidade. **Se no âmbito do Executivo esse planejamento ou prévios estudos se fazem necessários, de igual forma se justificam idênticas medidas para modificar a regra original.** Precedentes. Procedente a ação.

[ADIN 2276121-27.2018.8.26.0000, relator desembargador Evaristo dos Santos, j. em 08.05.2019]

No caso do município de Jundiá, o TJ-SP não apenas exigiu que a realização do estudo técnico para alteração do zoneamento, mas também questionou a qualidade do estudo realizado, exigindo o mesmo planejamento e rigor técnico:

Além do mais, não me parece razoável, à luz do **princípio do paralelismo das formas, aceitar os “estudos” referidos pela Câmara como suficientes a permitir alteração de zoneamento quando firmado esse com rigor técnico** (planejamento e prévios estudos) na medida em que um e outro só se justificam, na lição de Hely Lopes Meirelles “... quando essa medida for exigida pelo interesse público, com real vantagem para a cidade e seus habitantes.” (*Direito Municipal Brasileiro*, ed. Malheiros, 2013, p. 577).

As mesmas exigências impostas à instituição do zoneamento comportam ser observadas quando se pretende sua alteração. Se no âmbito do Executivo esse planejamento ou prévios estudos, de igual forma se justificam idênticas medidas para modificar a regra original.

[TJ-SP. Voto 21188. ADIN 0005130-35.2004.8.26.0000. 12/03/2014. Relator Cauduro Padin]

O entendimento que o princípio do paralelismo das formas justifica a exigência de estudos para projetos de alteração de unidades de conservação também foi firmado pelo Tribunal de Contas da União (TCU). No Acórdão 2.321/2017, o TCU pautou-se no paralelismo das formas para discutir as ações do ICMBio e, por extensão, do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) sobre a ampliação dos limites do Parque Nacional de São Joaquim, no Estado de Santa Catarina, afirmando que:

No processo de criação de unidades de conservação federais ou de alteração de seus limites, quando de iniciativa do Poder Legislativo, **é importante que o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICM-Bio) seja instado formalmente a se manifestar sobre o pleito por meio de estudos e pareceres técnicos**, em conformidade com os procedimentos previstos no art. 22 da Lei 9.985/2000, nos arts. 4º e 5º do Decreto 4.340/2002 e na Instrução Normativa ICMBio 5/2008;

[TCU. ACÓRDÃO 2321/2017. Razão 9.2.2. 11/10/2017]

De acordo com decisão do TCU, não são necessários apenas estudos técnicos, mas **também que os órgãos ambientais competentes - ICMBio e, por extensão, o Ibama - se manifestem sobre o estudo realizado**. A participação desses órgãos do Poder Executivo é fundamental para a decisão técnica acerca da possibilidade de alteração de unidade de conservação, pois, além de terem realizado os estudos necessários à sua criação, também são os responsáveis pela gestão desses espaços.

De certa forma, a manifestação formal dos órgãos ambientais sobre os estudos técnicos apresentados no processo legislativo poderá respaldar que o proponente cumpriu de forma técnico-científica, ao menos, os requisitos previstos para os estudos da criação da UC e que a alteração pode ser levada à discussão no Congresso Nacional.

Do ponto de vista material, o ordenamento jurídico brasileiro apresenta princípios e determinações específicas sobre a necessidade de elaboração de estudos técnicos as políticas ambientais.

De acordo com o **princípio da precaução**, na ausência da certeza científica sobre possíveis riscos de danos sérios e irreversíveis, deve-se implementar medidas que possam prever esses danos. De acordo com o Ministério do Meio Ambiente, **para que o princípio da precaução seja respeitado, é preciso considerar a incerteza na avaliação de risco, que deve estudar e comparar número razoável de alternativas ao processo**.

A avaliação de risco deve ser elaborada pelo proponente, conforme Súmula 618 do STJ, que determina que o **ônus da prova cabe ao proponente da atividade potencialmente degradadora do meio ambiente**. Sendo assim, o princípio da precaução remete à necessidade de incluir estudos técnicos na discussão das propostas de alteração de unidades de conservação, pois deve ser realizada

uma avaliação de risco, com proposição de alternativas à proposta original, para, então, se tomar uma decisão sobre o processo.

Caso não haja certeza dos riscos ao meio ambiente, o STJ defende, em conjunto com o princípio da precaução, a aplicação do **in dubio pro natura**. De acordo com essa tese, em caso de dúvidas acerca dos possíveis prejuízos ao meio ambiente, deve-se priorizar o sentido da lei que melhor atenda à proteção ambiental.

Tem aplicação direta no caso, ainda, o **princípio da prevenção**, que determina que, para proteger o meio ambiente, deve-se evitar os danos. A ideia de prevenção está diretamente relacionada à preservação, sendo as unidades de conservação instrumentos fundamentais para o cumprimento desse objetivo.

De acordo com Paulo Affonso Leme Machado, para que o princípio de prevenção seja colocado em prática, são necessários, ao menos, 12 itens:

- 1) **identificação e inventário das espécies animais e vegetais de um território, quanto à conservação da natureza;** 2) identificação das fontes contaminantes das águas e do ar, quanto ao controle da poluição;
- 3) **identificação e inventário dos ecossistemas, com a elaboração de um mapa ecológico;** 4) planejamento ambiental e econômico integrados;
- 5) **ordenamento territorial ambiental para a valorização das áreas de acordo com a sua aptidão;** 6) estudo de impacto ambiental;
- 7) prestação de informações contínuas e completas;
- 8) emprego de novas tecnologias;
- 9) autorização ou licenciamento ambiental;
- 10) monitoramento;
- 11) inspeção e auditoria ambientais;
- 12) sanções administrativas ou judiciais¹⁸.

Dessa forma, para que haja a aplicação do princípio da prevenção, é fundamental conhecer os possíveis impactos ambientais negativos de uma ação. Os estudos técnicos de projetos de redução de limites, recategorização e extinção de UC devem ser obrigatórios durante o processo legislativo, trazendo para debate no Congresso Nacional e nas consultas públicas os possíveis danos ambientais, para que a decisão seja tomada de forma qualificada e informada sobre possíveis consequências negativas.

A avaliação de possíveis danos ambientais é essencial também para o cumprimento do **princípio do não retrocesso em ma-**

18. Machado, P. A. L. (2018). *Direito Ambiental Brasileiro*. 26ª ed. São Paulo: Malheiros.

19. Prieur, M. (2012). Non-regression in environmental law. *SAPI EN. S. Surveys and Perspectives Integrating Environment and Society*, (5.2).

téria ambiental que dita que nenhuma alteração na legislação ambiental pode ocorrer se houver prejuízo ao grau de proteção do meio ambiente. Conforme defendido por Michel Prieur¹⁹, para avaliar se uma mudança em uma unidade de conservação é um retrocesso, deve haver estudos de impacto do projeto de lei que demonstrem o não retrocesso com base em indicadores relevantes do estado do meio ambiente, incluindo indicadores legais e técnicos.

Além disso, o artigo 225, IV, da Constituição Federal determina que se deve exigir a apresentação de estudo prévio de impacto ambiental de atividades potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente. A redação desse artigo é atribuída à elaboração de estudos de impactos ambientais para empreendimentos que precisam de licenciamento ambiental. No entanto, como esses estudos devem ser realizados com atenção especial às unidades de conservação potencialmente impactadas, o entendimento desse dispositivo pode ser ampliado para assegurar estudos técnicos com conteúdos similares aos do licenciamento ambiental no processo legislativo de alterações de UC, pois os projetos possuem potencial de causar degradação ambiental, como o aumento do desmatamento na região.

20. Disponível em: <https://www.bd.int/protected/pow/learnmore/intro/#1085625734>.

Esse mesmo entendimento pode ser obtido na Convenção sobre Diversidade Biológica, que, em seu programa de trabalho²⁰, requer avaliações de impacto ambiental para atividades com potencial de afetar as áreas protegidas, como é o caso de alterações de unidades de conservação.

Objetivo 1.5.1. “requerer, conforme apropriado, **avaliações de impacto ambiental oportunas a qualquer plano ou projeto com potencial para afetar as áreas protegidas** e garantir um fluxo oportuno de informações entre todas as partes interessadas para esse fim, levando em consideração a decisão VI/7 A da Conferência da Partes sobre diretrizes para incorporar questões relacionadas à biodiversidade na legislação e/ou processos de avaliação de impacto ambiental e em avaliações ambientais estratégicas”.

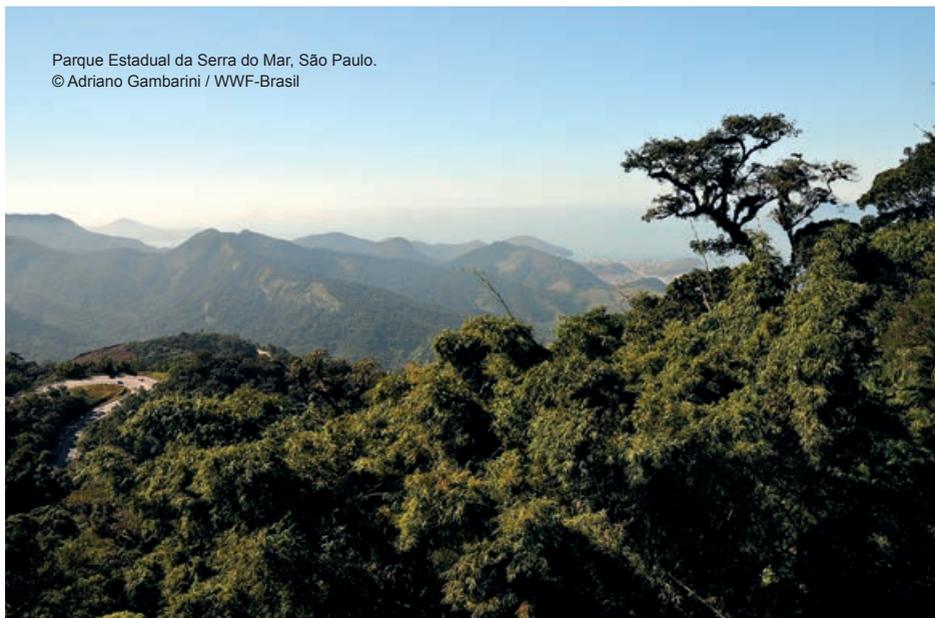
Nessa mesma convenção, são estabelecidos outros compromissos que fortalecem a necessidade de estudos técnicos. O objetivo 4.4 do programa de trabalho, por exemplo, prevê que se deve “garantir que o conhecimento científico contribua no estabelecimento e efetividade de áreas protegidas e sistemas de áreas protegidas”. A alteração

de UC afeta diretamente a efetividade das áreas protegidas e, portanto, deveria contar com contribuições científicas. Já a alínea a do artigo 1º estabelece que propostas com possíveis efeitos negativos à diversidade biológica devem conter procedimentos que exijam a avaliação de impacto ambiental e, portanto, estudos técnicos que avaliem esses impactos. Por fim, a alínea b do artigo 1º prevê que as consequências ambientais de políticas que possam ter efeitos negativos na diversidade biológica devem ser levadas em consideração. Para que as consequências ambientais sejam consideradas, é necessário subsidiar as decisões por meio de estudo técnicos:

Art.1º, a. Estabelecer procedimentos adequados que exijam a **avaliação de impacto ambiental** de projetos **propostos que possam ter sensíveis efeitos negativos na diversidade biológica**, a fim de evitar ou minimizar tais efeitos e, conforme o caso, permitir a participação pública nesses procedimentos.

Art.1º, b. Tomar providências adequadas para assegurar que sejam devidamente levadas em conta as **consequências ambientais de seus programas e políticas que possam ter sensíveis efeitos negativos na diversidade biológica**.

Parque Estadual da Serra do Mar, São Paulo.
© Adriano Gambarini / WWF-Brasil



PROCEDIMENTOS PARA REALIZAÇÃO DE ESTUDOS TÉCNICOS

Os estudos técnicos em projetos de redução, reclassificação e extinção de unidades de conservação devem apresentar todas as informações para tomada de decisão que proteja o meio ambiente e as populações que dele dependam e, para isso, devem ser avaliados pelo órgão ambiental de forma a garantir sua qualidade técnica.

Para que isso seja possível, esses estudos precisam apresentar as características socioambientais da unidade de conservação e as previsões dos possíveis impactos (positivos e negativos) que sua alteração pode acarretar ao ambiente e à população local. A avaliação dos impactos deve ser realizada tanto no nível local como no nível de paisagem e, assim, avaliar se a alteração pode resultar na fragmentação do ecossistema e suas consequências à conservação da biodiversidade local e regional.

Parte dos parâmetros e condições aqui propostos só pode ser cumprida se os estudos técnicos subsidiarem a sua compreensão. Por isso, esses estudos devem: mapear e identificar a população residente na unidade de conservação, diferenciando as ocupações pré e pós estabelecimento da área protegida²¹; avaliar se a alteração compromete os atributos e objetivos daquela área protegida²²; avaliar se a alteração pode resultar em degradação ambiental e, assim, se poderá violar o princípio do não retrocesso²³; e apresentar, com base em critérios técnicos, alternativas de compensação para a alteração proposta que garanta a manutenção do grau de proteção ao meio ambiente (em nível local e regional)²⁴.

Algumas metas de conservação foram estabelecidas, em 2010, no Plano Estratégico de Biodiversidade. Conhecidas como Metas de Aichi, devem ser cumpridas pelos países signatários da Convenção de Diversidade Biológica, como o Brasil. Ao menos cinco dessas metas tratam de objetivos que, para serem alcançados, dependem do estabelecimento de unidades de conservação:

- (i) Meta 5. Até 2020, a taxa de perda de todos os habitats nativos, inclusive florestas, terá sido reduzida em pelo menos a metade e, na medida do possível, levada a perto de zero, e a degradação e fragmentação terão sido reduzidas significativamente;
- (ii) Meta 6. Até 2020, o manejo e captura de quaisquer estoques de peixes, invertebrados e plantas aquáticas serão sustentáveis, legais e feitos com aplicação de abordagens ecossistêmicas, de modo a evitar a sobre-explo-

21. Ver Etapa 4, pág. 58 / 22. Ver Etapa 5, pág. 70 / 23. Ver Etapa 6, pág. 78 / 24. Ver Etapa 7, pág. 86

ração, colocar em prática planos e medidas de recuperação para espécies exauridas, fazer com que a pesca não tenha impactos adversos significativos sobre espécies ameaçadas e ecossistemas vulneráveis, e fazer com que os impactos da pesca sobre estoques, espécies e ecossistemas permaneçam dentro de limites ecológicos seguros;

- (iii) Meta 8. Até 2020, a poluição, inclusive resultante de excesso de nutrientes, terá sido reduzida a níveis não prejudiciais ao funcionamento de ecossistemas e da biodiversidade;
- (iv) Meta 10. Até 2015, as múltiplas pressões antropogênicas sobre recifes de coral e demais ecossistemas impactados por mudanças de clima ou acidificação oceânica terão sido minimizadas para que sua integridade e funcionamento sejam mantidos;
- (v) Meta 12. Até 2020, a extinção de espécies ameaçadas terá sido evitada e sua situação de conservação, em especial daquelas sofrendo maior declínio, terá sido melhorada.

Dado o compromisso legal de cumpri-las, os estudos técnicos devem apresentar todas as informações para avaliar se o cumprimento dessas metas será prejudicado pela alteração. Assim, os estudos devem conter a avaliação dos impactos da alteração da unidades de conservação sobre: a taxa de perda de habitats nativo; a degradação e fragmentação de habitats e ecossistemas; a proteção e recuperação de espécies aquáticas ameaçadas e ecossistemas aquáticos vulneráveis; os estoques pesqueiro; a poluição do ecossistema; a conservação de recifes de corais e outros ecossistemas impactados por mudanças de clima e a proteção de espécies ameaçadas. Caso o cumprimento dessas metas seja prejudicado, há violação do princípio da proibição do retrocesso em matéria ambiental, de modo que a proposta é materialmente ilegal. Ainda que as metas não tenham sido plenamente realizadas, qualquer medida tendente a distanciar ainda mais o país de seu cumprimento pode ser considerada contrária à Convenção.

No âmbito legal, o conteúdo dos estudos pode ser fundamentado com base no princípio do paralelismo de forma, que determina o mesmo rigor técnico nos estudos técnicos de criação e alteração de uma unidade de conservação. Esse entendimento faz com que os procedimentos administrativos determinados pelas instruções normativas do ICMBio 3/2007 e 5/2008 passem a valer em projetos de redução, recategorização e extinção de UC. Assim, os estudos técnicos devem abranger a caracterização ambiental, com informações sobre fauna, flora, condições do solo, diversidade de paisagens e ecossistemas, e estado de conservação da área. Os estudos também devem conter informações sobre a população residente,

abrangendo suas características socioculturais e econômicas, e a situação da UC (por exemplo, regularização fundiária). As exigências mais detalhadas podem ser obtidas nos seguintes artigos:

Instrução Normativa do ICMBio 5 de 2008

Art. 2º Os estudos técnicos devem estar **baseados em dados técnicos e científicos** disponíveis sobre a área onde se planeja criar a unidade de conservação.

Art. 3º Para a realização dos estudos técnicos poderá ser solicitada a colaboração de outros órgãos públicos, universidades, instituições de pesquisa, organizações da sociedade civil, membros da comunidade científica e da população local.

Art. 4º Os estudos técnicos devem apresentar:

caracterização das diferentes formações vegetais e sua fauna associada; caracterização do uso do solo dentro dos limites propostos; caracterização da população residente, contendo o número e tamanho médio das propriedades e o padrão de ocupação da área; avaliação dos principais indicadores socioeconômicos dos municípios abrangidos; a caracterização da população tradicional beneficiária, no caso das reservas extrativistas e das reservas de desenvolvimento sustentável; a caracterização da população tradicional residente, quando houver, no caso das Fflorestas nacionais; diagnóstico preliminar da atividade pesqueira, no caso de unidade de conservação costeira ou marinha.

Instrução Normativa do ICMBio 3 de 2007²⁵

Art. 7º O parecer técnico deve considerar:

- I. As características ambientais e o estado de conservação da área;
- II. a população tradicional, relacionado com a mesma e o seu nível de organização comunitária;
- III. a representatividade da demanda no contexto local;
- IV. as características socioculturais e econômicas da população tradicional solicitante;
- V. as formas de uso e manejo tradicionais;

25. Disciplina as diretrizes, normas e procedimentos para a criação de Unidade de Conservação Federal das categorias Reserva Extrativista e Reserva de Desenvolvimento Sustentável.

- VI. os conflitos e ameaças;
 - VII. a situação fundiária; e,
 - VIII. a importância ambiental e social da criação da Resex ou da RDS.
- (...)

Art. 10º A proposta de criação de uma Resex ou RDS deve estar embasada nos seguintes estudos:

I. Estudo socioambiental; e

II. estudo fundiário.

§ 1º O estudo socioambiental deve conter levantamento e compilação dos dados disponíveis sobre a área e a região, análise das informações, feita em conjunto com a população tradicional da unidade e, quando for o caso, indicação dos levantamentos complementares necessários.

§ 2º No estudo socioambiental devem ser utilizadas metodologias apropriadas, que **garantam a participação efetiva da população tradicional** da unidade, **integrando conhecimentos técnico-científicos e saberes, práticas e conhecimentos tradicionais.**

§ 3º O estudo socioambiental deve contemplar:

I. Aspectos sobre a área, compreendendo o contexto regional, a caracterização ambiental, socioeconômica, cultural e institucional da unidade;

II. a identificação e caracterização da população tradicional envolvida e de outros usuários, sua forma de organização e de representações sociais;

III. o histórico e as formas de uso e ocupação do território, localizando as comunidades e caracterizando sua infraestrutura básica, modos de vida, práticas produtivas;

IV. o uso e manejo dos recursos naturais pela população tradicional;

V. a diversidade de paisagens e ecossistemas e o estado de conservação da área;

VI. as principais ameaças, conflitos e impactos ambientais e sociais da região.

§ 4º O estudo fundiário deve incluir consulta aos órgãos fundiários que tenham envolvimento ou jurisdição sobre a área e identificar e caracterizar a dominialidade da área proposta para a criação da unidade, com base em levantamentos de campo e cartoriais.

§ 5º Os estudos técnicos para criação da unidade devem analisar e propor os limites mais adequados para a mesma, a partir da realidade socioambiental e fundiária local.

Art 11º A Diretoria de Unidades de Conservação de Uso Sustentável e Populações Tradicionais do Instituto Chico Mendes analisará e emitirá parecer sobre os estudos, podendo indicar a necessidade de complementações ou considerá-los satisfatórios para embasar a criação da unidade.

Por fim, pelo princípio de paralelismo de forma também pode-se considerar a 2ª edição do *Roteiro para Criação de Unidades de Conservação Municipais*²⁶ publicada em 2019 pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) para determinar diretrizes para estudos técnicos nos projetos de alteração de unidades de conservação. De acordo com o guia, os estudos devem conter a **caracterização do meio biótico e físico, além de tratar dos aspectos socioeconômicos, da existência de outras áreas protegidas, do potencial de visitação da área, da existência de populações tradicionais residentes ou que fazem uso da área e a situação fundiária e o uso da terra na região.**

O guia determina que a caracterização biológica deve consolidar e analisar informações das principais espécies de fauna e flora, com ênfase às endêmicas, raras e ameaçadas de extinção. Deve também destacar se há algum tipo de fragilidade ambiental ou características relevantes para proteção de espécies ou comunidades de fauna e flora como, por exemplo, locais de nidificação de aves, desova de espécies nativas e refúgio ou habitat de espécies raras, endêmicas ou ameaçadas de extinção. Também recomenda analisar se a área é prioritária para conservação, com base em estudos prévios, como o produzido pelo próprio MMA sobre as *Áreas Prioritárias para a Conservação, Utilização Sustentável e Repartição dos Benefícios da Biodiversidade Brasileira – Probio/MMA*.

26. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/publicacoes/areas-protetidas/category/51-unidades-de-conservacao.html?download=1583:roteiro-para-cria%C3%A7%C3%A3o-de-unidades-de-conserva%C3%A7%C3%A3o-municipais-vers%C3%A3o-atualizada>.

Para a caracterização do meio físico, o guia determina que os estudos técnicos devem apresentar análise de paisagem contendo elementos de clima, geologia e geomorfologia, solo e recursos hídricos. Na caracterização socioeconômica, devem identificar os possíveis impactos sobre as áreas produtivas, podendo, para isso, utilizar dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e de campo. Também é necessário levantar informações sobre população do município (ou da unidade de conservação e arredores), fonte de renda da população, uso e ocupação do solo, benfeitorias, infraestrutura, potencial de uso público da área e levantamento fundiário, para identificar número de propriedades tituladas, tamanho médio das propriedades, número de residentes e atividades produtivas.

De acordo com o guia, os estudos técnicos trarão subsídios para a definição da categoria durante a criação. No caso de alteração, os estudos técnicos devem dar subsídio para definir a categoria em projetos de recategorização, mas também verificar os impactos negativos ao meio ambiente nos casos de recategorização, redução de limites ou extinção de unidades de conservação.

PRINCÍPIO DO PARALELISMO DE FORMAS

Também chamado de princípio da simetria, o princípio do paralelismo das formas determina que os mesmos requisitos usados na elaboração de um ato jurídico também tenham que ser cumpridos para o seu desaparecimento. Representa a ideia de que uma lógica coerente deve ser adotada tanto para a elaboração de um ato quanto para a exclusão desse mesmo ato²⁷. Esse princípio não se aplica, porém, apenas para o desaparecimento ou exclusão do ato, mas deve ser considerado, ainda, para eventos que visem a sua modificação

Tendo como base o princípio do paralelismo das formas, pode-se dizer que o processo de recategorização, redução de limites ou extinção de unidades de conservação deve seguir os mesmos pressupostos formais que o processo de elaboração do ato que instituiu a UC.

Do ponto de vista do tipo de ato normativo necessário para a alteração de unidades de conservação, há uma exceção ao princípio do paralelismo. Isso porque, apesar das

27. Costa, J. A. (2002). Imutabilidade do Litígio Disciplinar. Fórum Administrativo - Direito Público - FA, Belo Horizonte, ano 2, n. 12, fev. 2002. p. 117.

UC serem criadas por ato do poder público (lei ou decreto), há entendimento consolidado no STF (ADI 4.717) de que alteração ou extinção de UC se dá somente por lei. Isso se deve, também, ao fato de aplicar-se o princípio do paralelismo nos casos em que há uma lacuna em relação a um procedimento, o que não é o caso da necessidade de lei em sentido formal, expressamente prevista na Constituição Federal e no SNUC.

Em relação às etapas necessárias para criação desse tipo de área protegida, tendo como fundamento os princípios do direito ambiental e diante de uma lacuna normativa quanto a esse procedimento, entende-se pela aplicação do princípio do paralelismo, de modo que a alteração de unidades de conservação também deve ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública, em respeito ao previsto no art. 22, § 2º, da Lei 9.885/2000.

Em temática semelhante às alterações de unidades de conservação, o TJ-SP valeu-se do princípio do paralelismo diversas vezes para declarar a inconstitucionalidade de leis municipais que tratavam de planejamento urbanístico e que foram elaboradas sem participação popular, conforme estabelecido no procedimento de criação previsto na Constituição Estadual.

Constitucional. Urbanístico. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei 6.274/09 do Município de Mogi das Cruzes. Processo legislativo. Participação comunitária. Procedência. É inconstitucional lei municipal que altera a legislação de uso e ocupação do solo urbano sem assegurar a participação comunitária em seu processo legislativo, bem como o planejamento técnico (arts. 180, I, II e V, 181 e 191, CE).

6. A exigência está contida nos arts. 180, II e 191, da Constituição Estadual, e se impõe nos projetos de lei do plano diretor, de zoneamento e de parcelamento, uso e ocupação do solo urbano, **bem como em suas alterações, premissa que se infere em homenagem ao princípio da simetria (ou paralelismo) das formas.**

[TJ-SP. Voto 10683. ADIN 0494816-60.2010.8.26.0000. 14/09/2011. Relator José Reynaldo]

No caso do Município de Jundiaí, o Tribunal de Justiça de São Paulo não apenas exigiu que se realizasse o estudo técnico para alteração do zoneamento, assim como previsto na sua elaboração, mas também questionou a qualidade do estudo realizado, exigindo o mesmo planejamento e rigor técnico:

Além do mais, não me parece razoável, à luz do **princípio do paralelismo das formas**, aceitar os “estudos” referidos pela Câmara como sufi-

cientes a permitir alteração de zoneamento quando firmado esse com rigor técnico (planejamento e prévios estudos) na medida em que um e outro só se justificam, na lição de Hely Meirelles “... quando essa medida for exigida pelo interesse público, com real vantagem par a cidade e seus habitantes.” (Direito Municipal Brasileiro, Ed. Malheiros, 2013, p. 577).

As mesmas exigências impostas à instituição do zoneamento comportam ser observadas quando se pretende sua alteração. Se no âmbito do Executivo esse planejamento ou prévios estudos, de igual forma se justificam idênticas medidas para modificar a regra original.

[TJ-SP. Voto 21188. ADIN 0005130-35.2004.8.26.0000. 12/03/2014. Relator Cauduro Padin]

Com base nesse entendimento, é possível verificar que o processo legislativo que visa alterar unidades de conservação deve incorporar estudos técnicos - meio físico, biótico e socioeconômico - e meios de participação popular, para uma tomada de decisão qualificada e democrática, assim como exige-se no ato de sua criação, com base no princípio do paralelismo.

PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO

O princípio da precaução foi proposto na Declaração da Rio-92 sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, que estabeleceu:

Princípio 15. O princípio da precaução é a garantia contra os riscos potenciais que, de acordo com o estado atual do conhecimento, não podem ser ainda identificados. Este princípio afirma que a ausência da certeza científica formal, a existência de um risco de um dano sério ou irreversível requer a implementação de medidas que possam prever este dano.

Como explica Paulo Affonso Leme Machado, a “implementação do princípio da precaução não tem por finalidade imobilizar as atividades humanas. Não se trata da precaução que tudo impede ou que em tudo vê catástrofes ou males. O princípio da precaução visa à durabilidade da sadia qualidade de vida das gerações humanas e à continuidade da natureza existente no planeta”.²⁸

Por meio do Decreto 2.652/1998, o Brasil ratificou a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, assinada em Nova York, em 9 de maio de 1992. Ao acordar com os termos da convenção, o Brasil concordou em adotar o princípio da precaução em pautas relacionadas a mudanças climática, conforme descrito no Artigo 3.

Artigo 3. As Partes devem **adotar medidas de precaução para prevenir, evitar ou minimizar as causas da mudança do clima e mitigar seus efeitos negativos**. Quando surgirem ameaças de danos sérios ou irreversíveis, a falta de plena certeza científica não deve ser usada como razão para postergar essas medidas, levando em conta que as políticas e medidas adotadas para enfrentar a mudança do clima devem ser eficazes em função dos custos, de modo a assegurar benefícios mundiais ao menor custo possível. Para esse fim, essas políticas e medidas devem levar em conta os diferentes contextos socioeconômicos, ser abrangentes, cobrir todas as fontes, sumidouros e reservatórios significativos de gases de efeito estufa e adaptações, e abranger todos os setores econômicos. As Partes interessadas podem realizar esforços, em cooperação, para enfrentar a mudança do clima.

A Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), também ratificada pelo Brasil (Decreto 2.519/1998), trouxe em seu preâmbulo a seguinte consideração: "Observando também que, quando exista uma ameaça de redução ou perda substancial da diversidade biológica, não deve ser invocada a falta de completa certeza científica como razão para adiar a tomada de medidas destinadas a evitar ou minimizar essa ameaça". Trata-se, assim, de um princípio ético e implica que a responsabilidade pelas futuras gerações e pelo meio ambiente deve ser combinada com as necessidades antropocêntricas do presente.

As duas convenções apontam, de forma semelhante, que o princípio da precaução objetiva evitar ou minimizar os danos ao meio ambiente e é aplicável sempre que houver incerteza científica diante da ameaça de redução ou de perda da diversidade biológica ou ameaça de danos causadores de mudança do clima.

No Recurso Extraordinário 627.189/São Paulo, ainda que o STF tenha entendido que o princípio da precaução não se aplicava ao caso concreto, estabeleceu que:

O princípio da precaução é um critério de gestão de risco a ser aplicado sempre que existirem incertezas científicas sobre a possibilidade de um produto, evento ou serviço desequilibrar o meio ambiente ou atingir a saúde dos

cidadãos, **o que exige que o estado analise os riscos, avalie os custos das medidas de prevenção e, ao final, execute as ações necessárias, as quais serão decorrentes de decisões universais, não discriminatórias, motivadas, coerentes e proporcionais.**

PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO

O princípio da prevenção trata de evitar danos ao meio ambiente, de modo a protegê-lo, e diferencia-se do princípio da precaução por tratar de impactos cientificamente conhecidos e comprovados. O princípio da prevenção é adotado no artigo 225 da Constituição Federal, que prevê a defesa e preservação do meio ambiente, o que depende diretamente da prevenção dos impactos ambientais.²⁹

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

Embasando essa argumentação, o SNUC atrela a prevenção ao conceito de preservação, definido como “conjunto de métodos, procedimentos e políticas que visem à proteção a longo prazo das espécies, habitats e ecossistemas, além da manutenção dos processos ecológicos, **prevenindo a simplificação dos sistemas naturais**” (art 2º, V). Apresenta, ainda, diferentes objetivos que advogam pelo princípio da prevenção, tais como:

Art.4. O SNUC tem os seguintes objetivos: (...)

II. proteger as espécies ameaçadas de extinção no âmbito regional e nacional;

III. contribuir para a preservação e a restauração da diversidade de ecossistemas naturais; (...)

29. Medeiros, L. P. (2013). O princípio da prevenção sob o enfoque ambiental e da saúde: um imperativo sócio-democrático-[doi10.5102/unijus.v24i1.2187](#). *Universitas Jus*, 24(1).

VI. proteger paisagens naturais e pouco alteradas de notável beleza cênica;

VII. proteger as características relevantes de natureza geológica, geomorfológica, espeleológica, arqueológica, paleontológica e cultural;

VIII. proteger e recuperar recursos hídricos e edáficos; (...)

XIII. proteger os recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente.

A adoção do princípio da prevenção também pode ser interpretada na Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/8):

Art.2. A política nacional do meio ambiente tem por **objetivo a preservação**, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando a assegurar, no país, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana

De forma mais direta, a Convenção de Diversidade Biológica traz esse princípio em seu preâmbulo, determinando que “é vital prever, **prevenir e combater** na origem as causas da sensível **redução ou perda da diversidade biológica**”.

O Acordo-Quadro sobre o Meio Ambiente do Mercosul também defende a prevenção ao apresentar como um dos princípios do acordo o “**tratamento prioritário** e integral às **causas e fontes dos problemas ambientais**” (Art. 3º, d). Conforme interpretação de Paulo Affonso Leme Machado, ao priorizar o tratamento das causas e fontes de problemas ambientais, há uma valorização da prevenção desses problemas e, assim, do princípio da prevenção. Ambos tratados argumentam pela necessidade de prevenir e evitar possíveis danos à diversidade biológica e ao meio ambiente como um todo.

Essa necessidade é reforçada pela Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural da Unesco de 1972, assinado pelo Brasil em 1977. Um dos compromissos desse acordo é que cada país signatário não deliberará medidas que possam danificar direta ou indiretamente o patrimônio cultural e natural, e que, portanto, adotará o princípio da prevenção na deliberação de projetos com potenciais riscos e impactos, como é o caso de projetos de alteração de unidades de conservação.

ETAPA 3

CONSULTA PÚBLICA

Projetos de alteração de unidades de conservação devem ser precedidos de consulta pública

A participação pública em projetos de alteração de unidades de conservação é um pré-requisito para o desenvolvimento sustentável, bem como fundamento de um processo legislativo democrático. Tendo em vista o risco de propostas de redução, recategorização e extinção de unidades de conservação causarem danos ambientais, a participação das partes interessadas via consulta pública é uma das garantias obrigatórias do princípio de precaução.

A Lei 9.885/2000 determina que a criação de unidades de conservação deve ser precedida de consulta pública. Esse entendimento é estendido a projetos de alteração de UC pelo princípio do paralelismo das formas, que torna mandatória a realização prévia de consulta nesses projetos.

Do ponto vista material, o ordenamento jurídico brasileiro promulgou normas e ratificou tratados que estabelecem a obrigação de envolver as comunidades afetadas sempre que houver alterações ambientais que impactem suas vidas. Tais obrigações devem ser cumpridas, para que não haja vício jurídico no processo legislativo.

O acesso a informações públicas como direito humano fundamental é reconhecido pela Declaração Universal de Direitos Humanos e outros tratados internacionais ratificados pelo Brasil, como o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (Decreto 92/1992) e Convenção Interamericana sobre Direitos Humanos (Decreto 678/1992). A base é o entendimento de que **a vida democrática em sociedade depende do indivíduo poder escolher, o que só é possível com o acesso às informações que tangem suas escolhas.**

Na área ambiental, o acesso a informações públicas é necessário pois o desenvolvimento sustentável só é possível por meio do envolvimento de todas as partes interessadas, como argumentado na Convenção de Aarhus de 1988, que, apesar de não ser ratificada no Brasil, é um importante instrumento do direito ambiental internacional³⁰. Segundo esse pensamento, **a participação pública em projetos de alteração de unidades de conservação é um pré-requisito para o desenvolvimento sustentável**, princípio adotado pelo direito ambiental brasileiro.

Esse entendimento é utilizado como argumento nas discussões relacionadas à obrigatoriedade de lei para alteração de UC. A relatora Carmen Lúcia, durante seu voto da ADI 4.717, que julgava a inconstitucionalidade das alterações realizadas pela Medida Provisória 558/2012 afirmou:

"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.**"

[Acórdão da ADI 4.717, p. 26]³¹.

Projetos de lei de redução, recategorização e extinção de unidades de conservação, ao reduzirem o grau protetivo das áreas, possuem o potencial de causar danos socioambientais. Por isso, tais projetos evocam a aplicação do princípio da precaução³². De acordo com o Ministério do Meio Ambiente, **uma decisão só atende ao princípio da precaução quando é feita de forma democrática, transparente e com a participação dos interessados no**

30. Paes, L. M. (2015). Participação popular e acesso à informação ambiental para preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado. "Revista Brasileira de Políticas Públicas", 5(3).

31. Ver Etapa 1, pág. 12

32. Ver Princípio da precaução, pág. 42

produto ou processo. Em projetos de alteração de unidades de conservação, para que o princípio da precaução seja respeitado, é preciso que haja acesso à informação e consulta pública.

A obrigatoriedade de consulta também encontra fundamento no direito brasileiro pela aplicação do **princípio do paralelismo de formas**³³. Para que esse princípio seja respeitado, é preciso que o desaparecimento ou modificação de uma instituição ocorra seguindo os mesmos pressupostos usados para a sua elaboração. No caso das unidades de conservação, isso significa a necessidade de **realizar consulta pública durante o processo de alteração, uma vez que a criação de uma UC deve ser precedida de consulta pública, em respeito ao previsto no art. 22, § 2º, da Lei 9.885/2000 e art. 5º do Decreto 4.340/2002.**

Essa consulta pública deve seguir o mesmo rigor de procedimentos exigido para criação, conforme recomendam as *Diretrizes para legislação relativa a áreas protegidas* da UICN, autoridade global sobre recursos naturais e medidas de proteção:

Outro princípio jurídico importante é que o processo de estudo e consulta referente à revogação do ato de criação da área protegida deveria ser no mínimo tão rigoroso quanto o exigido para a criação da área. Ele resulta imprescindível para garantir que se adote a decisão por razões de interesse público suficientemente convincentes para justificar uma anulação do acordo inicial.

Nesse sentido, a Lei 9.985/2000 previu, como uma das diretrizes do SNUC, que devem ser **assegurados mecanismos e procedimentos necessários ao envolvimento da sociedade no estabelecimento e na revisão da política nacional de unidades de conservação** (art. 5, II). Dado que a redução de limites, recategorização ou extinção impacta diretamente a gestão e a revisão de UC, pode-se compreender que a participação pública é necessária nos termos dessa lei.

Esse embasamento é fortalecido pelo art. 20, II, do Decreto 4.340/2002, que determina como competência do conselho gestor acompanhar a elaboração, implementação e **revisão do plano de manejo** da unidade de conservação, quando couber, **garantindo seu caráter participativo**. Assim, o plano de manejo depende diretamente da área e categoria da unidade de conservação, e precisará ser modificado quando projetos de redução, recategorização e extinção são aprovados.

33. Ver Princípio do paralelismo de formas, pág. 40

Na esfera internacional, o Brasil se comprometeu a **permitir a participação pública da sociedade em propostas com possíveis efeitos negativos à diversidade biológica** por meio da ratificação da Convenção de Diversidade Biológica (art. 1º, a e c). Dado que as unidades de conservação possuem um papel importante na preservação da diversidade biológica e que a redução de seus limites, a alteração de sua categoria de proteção ou a sua extinção podem impactar negativamente essa proteção, a inclusão de consulta pública é fundamental de acordo com as obrigações internacionalmente assumidas pelo país.

Art.1º, a. Estabelecer procedimentos adequados que exijam a **avaliação de impacto ambiental** de projetos **propostos que possam ter sensíveis efeitos negativos na diversidade biológica**, a fim de evitar ou minimizar tais efeitos, e, conforme o caso, **permitir a participação pública nesses procedimentos**.

Art.1º, c. Promover, com base em reciprocidade, notificação, intercâmbio de informação e **consulta sobre atividades sob sua jurisdição ou controle que possam ter sensíveis efeitos negativos na diversidade biológica**.

Diante disso, é possível concluir que a participação popular no processo legislativo democrático que altere unidades de conservação é um requisito para a sua legitimidade. A consulta pública possui fundamento formal no princípio da precaução e do paralelismo das formas. Do ponto de vista material, o ordenamento jurídico brasileiro promulgou normas e ratificou tratados que estabelecem a obrigação de envolver as comunidades afetadas sempre que houver alterações ambientais que impactem suas vidas. Tais obrigações devem ser cumpridas, para que não haja vício jurídico no processo legislativo.

A necessidade de consulta pública torna-se ainda mais mandatória nas unidades de conservação de uso sustentável, pois seu objetivo é “compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais” (art. 7º, § 2º, Lei 9.985/2000). O uso sustentável dos recursos naturais pressupõe pessoas que o utilizem, de modo que a manutenção da biodiversidade e dos demais atributos ecológicos dessas unidades de conservação devem ocorrer de forma socialmente justa e economicamente viável (art. 2º, XI, Lei 9.985/2000).

Esse entendimento também encontra fundamento no Plano Estratégico de Biodiversidade (**Metas de Aichi**). Essas metas preveem que, para alcançá-las, sejam consideradas as necessidades das comunidades locais (meta 14), com **participação plena e efetiva das comunidades indígenas e locais** (meta 18):

Meta 14. Até 2020, ecossistemas provedores de serviços essenciais, inclusive serviços relativos à água e que contribuem à saúde, meios de vida e bem-estar, terão sido restaurados e preservados, levando em conta as necessidades de mulheres, comunidades indígenas e locais, e de pobres e vulneráveis

Meta 18. Até 2020, os conhecimentos tradicionais, inovações e práticas de comunidades indígenas e locais relevantes à conservação e uso sustentável da biodiversidade, e a utilização consuetudinária de recursos biológicos terão sido respeitados, de acordo com a legislação nacional e os compromissos internacionais relevantes, e plenamente integrados e refletidos na implementação da CDB com a participação plena e efetiva de comunidades indígenas e locais em todos os níveis relevantes.

Internacionalmente, a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT 169) é um dos principais instrumentos normativos aplicados à consulta e participação de populações indígenas e tribais. O documento foi ratificado pelo Brasil pelo Decreto 5.051/2004 e possui valor constitucional, o que assegura aos povos indígenas e tradicionais o direito à livre determinação, à autonomia e ao autogoverno e determina que esses povos têm direito à consulta livre, prévia e informada³⁴ em qualquer medida legislativa ou administrativa que possa afetá-los diretamente (art. 6º), como é o caso de projetos de alteração de unidades de conservação, posto que essas medidas alteram o ambiente onde vivem e obtêm sua fonte de sustento:

Art. 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;

34. Ver Procedimentos para realização de consulta livre, prévia e informada, pág. 56

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 consequir o consentimento acerca das medidas propostas.

Para os povos indígenas, a consulta prévia, livre e informada para criação de qualquer categoria de unidade de conservação em áreas que os afetem diretamente é uma obrigação prevista no Decreto 7.747/2012, art. 4. III - eixo 3. Consequentemente, devido ao princípio do paralelismo de formas, a consulta prévia, livre e informada é também uma obrigação legal prevista para a alteração de unidades de conservação.

Para outras populações tradicionais, existem previsões específicas de consulta e participação na criação, principalmente nas reservas extrativistas (Resex) e reservas de desenvolvimento sustentável (RDS), regulamentadas pela Instrução Normativa ICMBio 3/2007. Considerando as especificidades das populações indígenas e tradicionais, privá-las de participação no processo legislativo que objetiva alterar a unidade de conservação viola o direito à participação e consulta previstos no ordenamento jurídico brasileiro.

PROCEDIMENTOS PARA REALIZAÇÃO DE CONSULTA PÚBLICA

Conforme o princípio do paralelismo das formas³⁵, a Instrução Normativa do ICMBio 5/2008, que disciplina os procedimentos administrativos de criação de uma unidade de conservação federal, deve ser aplicada também à alteração dessas áreas, e pode ser adaptada às UC estaduais e municipais em caso de lacuna legal.

Art. 7º A realização de reunião pública deve ser precedida das seguintes providências, com antecedência mínima de 15 dias:

I. publicação no Diário Oficial da União de aviso de consulta pública, convidando a sociedade em geral e informando data, local e hora da sua realização;

II. expedição de convite para os prefeitos dos municípios e os governadores dos estados abrangidos pela proposta da unidade, acompanhados da justificativa e mapa da proposta;

III. publicação na rede mundial de computadores (internet) da justificativa para a criação e mapa da proposta;

Art. 8º No processo de consulta pública deve ser **indicado, de modo claro e em linguagem acessível, as implicações da criação da unidade de conservação para a população residente no interior e no entorno da unidade proposta.**

Art. 9º Do processo de criação de unidade de conservação deve constar a documentação comprobatória da consulta pública, incluindo:

I. cópia do aviso de consulta pública publicado no Diário Oficial da União e dos convites expedidos para os prefeitos e governadores;

II. memória da reunião pública, contendo um histórico do processo de consulta pública, um relato das principais questões levantadas durante a realização da reunião e um registro fotográfico da mesma;

III. a lista dos documentos apresentados durante a reunião pública;

IV. a transcrição da gravação de áudio da reunião, quando for o caso.

³⁵. Ver Princípio do paralelismo de formas, pág. 40

Art. 10. Eventuais considerações posteriores à consulta pública, devidamente acompanhadas de justificativa técnica, poderão ser encaminhadas formalmente ao Instituto Chico Mendes no prazo de 30 dias.

A criação de unidades de conservação federal das categorias de Resex e RDS possui diretrizes específicas para a consulta pública, regulamentadas pela Instrução Normativa ICMBio 3/2007, tendo em vista as populações tradicionais. Tais previsões também devem ser consideradas para a alteração de unidades de conservação dessas categorias:

Art. 3º A criação de Resex ou RDS deverá considerar as seguintes diretrizes:

II. a transparência do processo de criação e a adequação à realidade local;

III. o reconhecimento, a valorização e o respeito à diversidade socioambiental e cultural das populações tradicionais e seus sistemas de organização e de representação social;

IV. o reconhecimento de que os territórios tradicionais são espaços de reprodução social, cultural e econômica das populações tradicionais;

V. a promoção dos meios necessários e adequados para a efetiva participação das populações tradicionais nos processos decisórios e seu protagonismo na criação da unidade;

VI. a valorização e integração de diferentes formas de saber, especialmente os saberes, práticas e conhecimentos das populações tradicionais; e,

VII. a busca pela melhoria da qualidade de vida das populações tradicionais, o acesso aos serviços básicos e a cidadania, respeitando-se suas especificidades e características socioculturais.

Art. 8º O Instituto Chico Mendes indicará formalmente um responsável institucional para coordenar o processo de criação da unidade, que deve **trabalhar de forma articulada com representantes da população tradicional** e, eventualmente, de instituições parceiras diretamente envolvidas com a área.

Art. 9º A divulgação de informações sobre o processo e a mobilização comunitária devem ser realizadas continuamente ao longo de todo o processo de criação da unidade, por meio de instrumentos e estratégias adaptadas à realidade e à linguagem local.

Art. 12. A proposta de limites da unidade deve ser consolidada por meio de mapa georreferenciado e memorial descritivo da área.

Art. 13. Após a conclusão dos estudos e da proposta de limites, deverá ser iniciado o **processo de consulta pública** para criação da unidade, envolvendo as seguintes etapas:

I. Disponibilização dos estudos e do mapa da proposta de criação da Resex ou RDS na unidade do Instituto Chico Mendes mais próxima;

II. reuniões junto à população tradicional envolvida, apresentando e debatendo os resultados dos estudos e formalizando o aceite desta em fazer parte da unidade;

III. uma ou mais reuniões públicas abertas para apresentação dos estudos e da proposta de limites para a unidade, sem caráter deliberativo, com objetivo de subsidiar o refinamento dos limites e compactuar com as organizações locais a importância da sua criação, **convidando-se formalmente órgãos e instituições públicas locais, municipais, estaduais e federais envolvidas com a gestão ambiental e fundiária da área e entidades não-governamentais e organizações da sociedade civil pertinentes;**

IV. consulta formal, por meio de ofício, aos órgãos pertinentes envolvidos com situação fundiária da área.

Parágrafo único. A reunião pública deve ser divulgada, com antecedência mínima de 15 dias, em jornal de circulação regional e no Diário Oficial da União e pode, complementarmente, ser divulgada na rede mundial de computadores, em rádios locais, carros de som ou por outros meios adequados à realidade local.

Art. 14. O processo de consulta pública deve ser documentado em todas as suas etapas, por meio de listas de presenças e ata das reuniões, podendo ser registrado, complementarmente, por meio de gravação sonora ou visual, além de registro fotográfico.

Parágrafo único. Além da documentação do processo de consulta pública, deve constar no processo de criação da unidade os editais de convocação publicados nos meios de comunicação e o registro de outras formas de divulgação utilizadas.

Art. 15. Após o processo de consulta pública a **Diretoria de Unidades de Conservação de Uso Sustentável e Populações Tradicionais do Instituto Chico Mendes deverá elaborar parecer técnico conclusivo e minuta de decreto de criação, aviso e exposição de motivos.**

A 2ª edição do *Roteiro para Criação de Unidades de Conservação Municipais*³⁶, do MMA, possui diretrizes para realização de consulta pública que também podem ser consideradas nos projetos de alteração de unidades de conservação.

De acordo com o documento, deve-se realizar consulta formal aos órgãos públicos que tenham interesse e desenvolvam atividades na região. Entre eles, Ibama, ICM-Bio, Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), Fundação Nacional do Índio (Funai), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária Local (Inera), entre outros.

O documento afirma que a consulta pública para a sociedade consiste em reuniões públicas ou, a critério do órgão ambiental competente, outras formas de oitivas e participação da população local e de outras partes interessadas:

Neste processo, a consulta pública deve indicar, de modo claro e em linguagem acessível, as implicações para a população residente no interior e no entorno da unidade proposta, e deve ser amplamente divulgada. Os estudos técnicos e os mapas da unidade proposta devem estar disponíveis na sede da prefeitura e/ou no seu site oficial. A disponibilização desses documentos permite a participação da população e a transparência do processo de criação da unidade.

O roteiro sugere que a realização da consulta pública seja precedida de divulgação realizada com no mínimo 15 dias de antecedência em jornal de circulação local ou diário oficial e que a população pode também ser convidada por rádios locais, carros de som, faixas de divulgação ou outro meio que garanta a ciência e a participação do maior número possível de pessoas.

No momento da consulta, um representante da equipe técnica deve apresentar a proposta, contendo dados sobre a unidade de conservação, seus recursos naturais e as justificativas para escolha da categoria, mapa com os limites da unidade com pontos importantes, critérios para definição dos limites etc. Ainda que a consulta pública não tenha caráter deliberativo, deve dar oportunidade para todos os setores manifestarem suas opiniões, que devem ser analisadas na proposta final.

36. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/publicacoes/areas-protetidas/category/51-unidades-de-conservacao.html?download=1583:roteiro-para-criar%C3%A7%C3%A3o-de-unidades-de-conserva%C3%A7%C3%A3o-municipais-vers%C3%A3o-atualizada>.

PROCEDIMENTOS PARA REALIZAÇÃO DE CONSULTA LIVRE, PRÉVIA E INFORMADA

De acordo com a OIT 169, o processo de consulta aos povos indígenas e tribais deve ser livre, prévio e informado e deve respeitar o direito à autodeterminação e ao autogoverno. Como cada povo indígena e tradicional possui um sistema de governança distinto, não é possível delimitar um procedimento único para a consulta de todos os povos, mas há parâmetros mínimos que devem ser seguidos para que os direitos de autodeterminação e autogoverno sejam respeitados. Assim, o processo de consulta de qualquer medida legislativa ou administrativa que os afete deve:

Ser prévia: Realizada antes da aceitação de proposta de alteração de unidade de conservação, ocorrendo, inclusive, antes da construção da proposta, para que os estudos técnicos possam incluir avaliações de impactos que esses povos considerem necessárias para a tomada de decisão. Também significa que a consulta deve ser realizada para analisar a viabilidade do projeto e não só seu formato. Porém, cabe ressaltar que ser prévia não significa que a consulta deve ocorrer apenas antes do planejamento do projeto, uma vez que a consulta também precisa ser informada, o que só pode ser feito após a definição do projeto e a realização dos estudos técnicos. Ademais, a consulta deve ser continuada e renovada a cada nova decisão de alteração no projeto inicial³⁷.

Ser livre: A participação no processo de consulta deve ser livre, portanto, não devem ocorrer ameaças ou pressões relacionadas à aceitação do projeto de alteração da unidade de conservação.

Ser informada: Durante a consulta, deve ser apresentado aos indígenas e tradicionais todas as informações necessárias para compreender o escopo do projeto e a apresentação deve ser feita de forma compreensível. Em projetos de redução e extinção, isso significa que deve ser apresentado, de forma visual (i.e. por mapas) a área que deixará de ser protegida. Em projetos de reclassificação, deve-se apresentar qual a proposta de nova categoria, descrevendo as normas existentes nessa categoria, e apresentar em que áreas da unidade de conservação ocorreria a reclassificação. Durante a consulta, também devem ser apresentados todos os possíveis impactos que a alteração da unidade de

³⁷ Conforme entendimento encontrado em: Garzón, B. R., Yamada, E. M., & Oliveira, R. (2016). Direito à consulta e consentimento de povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais. São Paulo: Rede.

conservação pode causar ao meio ambiente e ao modo de vida dos indígenas e tradicionais. Por exemplo, se for alterada a categoria da unidade de conservação, deve-se apresentar quais práticas passam a ser permitidas e quais práticas passam a ser proibidas.

Ser culturalmente adequada: A consulta deve ocorrer respeitando os regimes de conhecimentos e relações dos indígenas e tradicionais, de modo a respeitar os direitos à autodeterminação e ao autogoverno. Sendo assim, o processo de consulta deve ocorrer por meio das instituições que os representam e seguindo, quando houver, os protocolos de consulta específicos daqueles povos³⁸.

Ser de boa-fé: O processo de consulta não deve ser feito com o intuito de apenas cumprir a obrigatoriedade de consulta, mas com o objetivo de permitir a participação efetiva dos povos indígenas e tradicionais no processo de tomada de decisão do projeto de alteração de uma unidade de conservação. Para a consulta ser de boa-fé é essencial que: todas as informações sejam apresentadas de forma fidedigna, a consulta ocorra através das instituições representativas e seja permitida a participação efetiva dos povos indígenas e tradicionais no processo de consulta, o que só é possível se a consulta ocorrer em local acessível a esses povos.

O processo de consulta livre, prévia e informada aos povos indígenas deve ter como objetivo “chegar a um acordo e conseguir um consentimento acerca das medidas propostas” (art. 6.1, OIT 169). Assim, em projetos de alteração de unidades de conservação, a consulta deve objetivar um acordo sobre a sua realização e a forma em que a alteração ocorrerá, incluindo área alterada e categoria considerada.

38. Protocolos de consulta podem ser acessados no site do MPF: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/protocolos-de-consulta-dos-povos-indigenas>.

ETAPA 4

SEM ILICITUDES

A alteração de unidades de conservação não pode legalizar ilicitudes, como usos e/ou ocupações irregulares dentro de seus limites

O SNUC, ao criar categorias de unidades de conservação, estabeleceu objetivos e restrições às atividades humanas em cada uma delas. Algumas categorias de uso sustentável, como a reserva de desenvolvimento sustentável, permitem moradia de populações tradicionais. Outras, como parque nacional, de proteção integral, não permitem moradores dentro de seus limites.

Diversas unidades de conservação no Brasil, porém, sofrem com usos e/ou ocupações irregulares dentro de seus limites, muitos iniciados após sua criação. Ao invés de ensejar ações para impedir esses usos ou desocupar os espaços, essas ocorrências têm sido usadas como fundamento para redução de limites, recategorização ou extinção das áreas. Há o entendimento consolidado dos tribunais, no entanto, de que não se aplica, em matéria de direito ambiental, a teoria do fato consumado. Não se pode reconhecer um direito a situações que causem danos ao meio ambiente sob a alegação que os efeitos de uma eventual degradação estavam consolidados no tempo.

No Poder Legislativo, ainda que exista a prerrogativa de consumir danos anteriores, considerando um processo legislativo participativo e subsidiado em estudos técnicos, esses devem ser debatidos entre as partes interessadas. Apenas nos casos em que os estudos técnicos comprovarem que a alteração não degrada o meio ambiente, sob risco de violar os dispositivos mencionados do ordenamento jurídico brasileiro, e que o Poder Legislativo age de acordo com os princípios da precaução, prevenção e proibição do retrocesso ambiental, a consolidação de áreas utilizadas e/ou ocupadas irregularmente pode ser considerada.

A Lei 9.985/2000 (SNUC), ao definir as categorias de unidades de conservação no Brasil, estabeleceu categorias compatíveis com o uso do solo, como a agricultura de subsistência e a criação de animais de pequeno porte, e com a ocupação humana, inclusive com a propriedade privada, principalmente nas unidades de uso sustentável. No entanto, nos casos em que usos e ocupações humanas são permitidos, os estudos técnicos para a criação de UC devem mapear e identificar a população residente ou usuária da área, seja para regularização, nos casos permitidos, seja para desapropriação e indenização, conforme Decreto 4.340/2002 e instruções normativas do ICMBio.

Uma vez estabelecida a unidade de conservação, qualquer uso e/ou ocupação posterior em desacordo com seu ato de criação, plano de manejo e regulamentos será considerado irregular, conforme art. 28 do SNUC, e configura **crime ambiental**. Não se trata de propriedades pendentes de indenização, derivada ou não de desapropriação referente à regularização fundiária da UC desde sua criação. As ocupações analisadas neste capítulo ocorreram após o estabelecimento de restrições à ocupação pelo ato de criação da unidade de conservação.

Foram excluídas dessa análise, também, casos em que o uso ou a ocupação da unidade de conservação foi decorrente de injustiças históricas, como falta de moradia para baixa renda ou descondição de populações tradicionais residentes em áreas destinadas a unidades de conservação e que não foram consultadas na categorização desses espaços, tornando sua permanência irregular a partir do ato de criação. Nesses casos, soluções construídas em conjunto entre a comunidade e o poder público, como a criação de mosaicos de unidades de conservação, são o caminho para compatibilização do uso sustentável dos recursos naturais e a permanência dessas populações.

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.³⁹

39. Um exemplo é o projeto de lei 2.776/2000, arquivado, que previa a redução da área da Floresta Nacional do Bom Futuro em razão de ocupações irregulares ocorridas após a criação da unidade de conservação.

A Constituição Federal, para além das áreas protegidas, afirma que **a preservação e a defesa do meio ambiente é requisito tanto para a ordem econômica brasileira, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa (art. 170, VI), quanto para a função social da propriedade (art. 186, II)**. Diante disso, interesses econômicos e privados, tais como usos e/ou ocupações irregulares em unidades de conservação, não podem prevalecer diante do direito de todos ao meio ambiente sadio.

Esse preceito foi discutido no Acórdão do Tribunal de Justiça de Rondônia, que considerou que “todos os projetos, decisões, leis e atos do poder público, em todos os braços e esferas, devem ter em conta o meio ambiente como ponto cardeal”. Nesse sentido, demonstrado que o interesse econômico estava por trás da discussão sobre a inconstitucionalidade de atos de criação de áreas protegidas, o Tribunal decidiu pela legalidade desses atos, mantendo as áreas protegidas:

Direito Ambiental e Constitucional. Medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade. Decretos legislativos e lei estadual restritivos e limitadores do dever constitucional do poder executivo. Decretos de criação de unidades de conservação. Normatização pelo poder executivo obstada. Poder-dever do poder público de proteção ao meio ambiente. Análise em juízo preliminar. Requisitos cautelares. Evidências concretas do fumus boni juris e do periculum in mora. Deferimento.

(...)

4. A proteção do meio ambiente, considerado como direito fundamental (art. 225 e art. 5º, § 2º, ambos da CF/88), é considerada como fator localizado no epicentro dos direitos humanos.

Logo, por se constituir de caráter fundamental para a vida humana com dignidade e saúde, tanto para as gerações viventes como para as gerações futuras, é ainda cláusula pétrea.

5. Assentada essa premissa, segue-se como corolário, que **todos os projetos, decisões, leis e atos do poder público, em todos os braços e esferas, devem ter em conta o meio ambiente como ponto cardeal**. É a consagração do princípio da ubiquidade, pois toda atividade legiferante ou política, sobre qualquer tema ou

obra, deve levar em conta a preservação do direito ao meio ambiente sadio.

6. Para a efetividade desse direito fundamental, o poder público tem o dever constitucional de criar espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, com o que qualquer tentativa de um dos braços do Estado, isto é, de um dos poderes em objurgar ou limitar esse dever imposto a todos, constitui-se interferência indevida, e afronta ao princípio da separação dos poderes, permitindo assim a atuação corretiva pelo Poder Judiciário.

7. Hipótese em que aparentemente se constata pretensos interesses econômicos sobrepujando o direito de todos ao meio ambiente sadio, verificado pela ofensa a princípios e normas constitucionais federais e estaduais, assim como pela descon sideração de áreas de especial interesse ambiental em que há a presença de nascentes, que se constituem grande potencial hídrico, e de fauna e flora riquíssimas, consoante Lei Complementar Estadual 233/00, que já previa restrições de uso da terra, sobretudo a instalação de atividades agropecuárias.

8. Presença maciça dos requisitos da tutela cautelar que visa a garantir a segurança da realização do resultado útil do processo. O *fumus boni juris*, representado pela extensa legislação ambiental federal e estadual, e, o *periculum in mora*, representado pela possibilidade real de obtenção de licenciamento de novas atividades e de invasão de “sem terras” em áreas já delimitadas por zoneamento socioambiental.

9. Cautelar Deferida.

[TJ-RO. ADI, Processo: 0800913-33.2018.8.22.0000. Relator: Miguel Monico Neto. Data julgamento: 09/07/2018]

Além disso, a Lei 9.605/1998 previu sanções penais e administrativas para condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. Conhecida como Lei de Crimes Ambientais, essa norma prevê tipos penais específicos para atividades danosas às unidades de conservação. Entre elas, o agente que causar dano direto ou indireto às

UC está sujeito à pena de reclusão de um a cinco anos (art. 40). Essa conduta pode decorrer de **uso e/ou ocupação irregular de unidade de conservação, que viole as utilizações previstas nos seus objetivos, no seu plano de manejo e nos seus regulamentos**. Existem, ainda, previsões específicas sobre caça e exploração de produtos sem autorização em áreas protegidas e sobre a construção sem autorização em solo não edificável de valor paisagístico e/ou ecológico, que se aplica às UC:

Art. 52. Penetrar em unidades de conservação conduzindo substâncias ou instrumentos próprios para caça ou para exploração de produtos ou subprodutos florestais, sem licença da autoridade competente:

Pena - detenção, de seis meses a um ano, e multa.

Art. 64. Promover construção em solo não edificável, ou no seu entorno, assim considerado em razão de seu valor paisagístico, ecológico, artístico, turístico, histórico, cultural, religioso, arqueológico, etnográfico ou monumental, sem autorização da autoridade competente ou em desacordo com a concedida:

Pena - detenção, de seis meses a um ano, e multa.

O Decreto 6.514/2008, que previu infrações e sanções administrativas ao meio ambiente e estabeleceu o processo administrativo federal para apuração dessas infrações, também considerou infrações específicas para unidades de conservação, tais como:

Art. 90. Realizar quaisquer atividades ou adotar conduta em desacordo com os objetivos da unidade de conservação, o seu plano de manejo e regulamentos:

Multa de R\$ 500,00 (quinhentos reais) a R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

Art. 91. Causar dano à unidade de conservação:

Multa de R\$ 200,00 (duzentos reais) a R\$ 100.000,00 (cem mil reais).

A partir dessas normativas, o ordenamento jurídico brasileiro criou o arcabouço necessário para atuação do poder público coercitiva em relação aos usos e às ocupações irregulares que geram

danos às unidades de conservação. Assim, o Estado é responsável, no papel de gestor de um bem de uso comum do povo como o meio ambiente, por exercer controle que dê bons resultados e é responsável pela ineficiência na implementação de sua legislação.⁴⁰

Na ausência de ação efetiva do poder público, muitos casos de usos e/ou ocupações irregulares em unidades de conservação são judicializadas, de modo que os tribunais têm se posicionado reiteradamente sobre a impossibilidade de uso e/ou ocupação em UC a partir da legislação existente, conforme os seguintes casos, em que foi determinada **a desocupação da área ocupada irregularmente e a recuperação da área degradada**:

Ação Civil Pública. Meio ambiente. Parque Nacional da Tijuca. Construção e ocupação irregular. Ausência de autorização. Desocupação e demolição. Remessa necessária desprovida.

1. Cinge-se a discussão do feito quanto à existência de imóvel construído indevidamente em terreno público, em área de parque nacional, qual seja, do Parque Nacional da Tijuca.
2. O Parque Nacional da Tijuca é uma unidade de conservação federal, cabendo ao Ibama e ao ICMBio a sua administração, portanto, correto o entendimento do Juízo a quo de ilegitimidade passiva do Município do Rio de Janeiro, uma vez que não pode lhe ser imputada responsabilidade por eventual ocupação irregular ou má administração dessa unidade de proteção ambiental.
3. O poder de fato que o particular eventualmente exerça sobre bens públicos jamais terá a natureza de posse, limitando-se à mera detenção, resultante de simples tolerância do ente estatal que, a qualquer tempo, discricionariamente, por motivos de conveniência e oportunidade do interesse público, pode revogar o ato que possibilita a ocupação, sempre precária, qualquer que seja a natureza.
4. O Decreto 84.017/79, que aprovou o Regulamento dos Parques Nacionais Brasileiros, limita a existência de residências nos parques à necessidade de ocupação por aqueles que exerçam funções inerentes ao seu manejo, e tão somente em áreas indicadas pelo plano de mane-

jo, conforme dispõe seu art. 27 e seguintes, não sendo atendidas ou, caso extintas tais condições, o imóvel deve retomar à Administração. A não devolução caracteriza a ocupação irregular do imóvel.

5. O Decreto 4.340/02, que regulamenta artigos da referida Lei, estabelece, em seu art. 30, que “fica proibida a construção e ampliação de benfeitoria sem autorização do órgão gestor da unidade de conservação”.
6. A Constituição Federal, em seu art. 225, prevê que é dever fundamental do poder público e da coletividade a defesa e preservação do meio ambiente, sendo um direito de todos o meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida. Referido dispositivo, além de possuir uma ordem negativa, consistente na **não degradação, também tem cunho positivo, impondo a prática de atos de recuperação, restauração e defesa ambiental.**

7. Remessa Necessária desprovida.

[TRF2, Processo nº 0007477-85.2012.4.02.5101 (2012.51.01.007477-6). Desembargador Federal Guilherme Diefenthaler. j. 08/03/2016]

Pelo exposto, JULGO PROCEDENTES os pedidos iniciais, para os fins de condenar os réus em **obrigação de fazer consistente em promover a integral recuperação ambiental, estética, turística e paisagística da área invadida, abrangendo a demolição das construções e a retirada de todo o material incompatível com o ecossistema da referida estação ecológica**, bem como o plantio de espécies florestais nativas e regenerando a área em seu todo ocupada; condenar os réus e seus familiares ocupantes e eventuais sucessores a desocupar a área invadida e a indenizar o autor por todos os danos materiais causados, bem como ao ressarcimento pelo uso indevido, pelo tempo em que os réus e seus familiares permaneceram indevidamente no imóvel do Estado. Restabeleço, outrossim, a liminar previamente concedida para que se abstenham os réus de praticar novos atos de esbulho ou turbação de posse e de degradação ambiental, tais como construções, derrubadas, queimadas, roçadas, acessões, benfeitorias ou qualquer outra obra lesiva ao meio am-

biente no lote nº 20, localizado na Reserva de Desenvolvimento Sustentável da Barra do Una, inserido nas terras do 9º Perímetro de Iguape, coordenada de localização GPS W-290380 S-7295664 no município e comarca de Peruíbe em unidade de conservação ambiental do estado, ocupando área com dimensão total de cerca de 220,40 m², sendo 105,57 m² de área construída, ou em qualquer outra área da reserva de desenvolvimento sustentável da Barra do Una (antiga Estação Ecológica Jureia-Itatins), localizada nesta comarca. Fixo multa de R\$1.000,00 (um mil reais) por cada ato individual cometido em descumprimento à liminar. Condene ainda as partes requeridas a arcar com as custas e despesas processuais, sem condenação em honorários sucumbenciais por incabível no presente caso.

[TJ-SP, 2ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente. Processo 0004906-88.2011.8.26.0441. j. 20/09/2018]

A decisão proferida pelo ministro Herman Benjamin, em agosto de 2019, merece destaque, pois, com fundamento em decisões já proferidas pelo STF e STJ e com base na Súmula 613 do STJ, que determina que **não se admite a aplicação da teoria do fato consumado em tema de direito ambiental** (Súmula 613, Primeira Seção, julgado em 09/05/2018), reafirmou a **impossibilidade de “sustentar a proteção do direito adquirido para vilipendiar o dever de alvargarda ambiental”**.

Processual Civil e Ambiental. Ação civil pública. Construções em área de preservação permanente (APP). Margem de rio. Manguezal. Princípio de preservação da integridade do sistema climático. Código Florestal. Arts. 1º-A, parágrafo único, I, 3º, II, 8º, caput e §§ 2º, 4º, 64 e 65 da Lei 12.651/2012. Crise hídrica e mudanças climáticas. Art. 5º, III, e 11 da Lei 12.187/2009. Direito à cidade sustentável. Arts. 2º, I, da Lei 10.257/2001. Regularização fundiária urbana. Art. 11, I e II, e § 2º, da Lei 13.465/2017. Fundamento ético-político de justiça social do direito à moradia exclusivo de pessoas pobres, mas aplicado indevidamente pelo acórdão recorrido a casas de veraneio e estabelecimentos comerciais. Afastamento da teoria do fato consumado. Súmula 613 do STJ. Regularização fundiária urbana de interesse social. Dever do poder público de fiscalizar. Princípio de vedação do non liquet. Art. 140, caput, do Código de Processo Civil de 2015.

19. Afastar judicialmente o regime das áreas de preservação permanente equivale a abrigar, pela via oblíqua, a teoria do fato consumado, na acepção tão criativa quanto inaceitável de que o adensamento populacional e o caráter antropizado do local dariam salvo-conduto para toda a sorte de degradação ambiental. Vale dizer: quanto mais ecologicamente arrasada a área, mais distante se posicionaria o guarda-chuva ambiental da Constituição e da legislação. Em realidade, o reverso do que normalmente se espera, na medida em que o já elevado número de pessoas em situação de miserabilidade ambiental há de disparar, na mesma proporção, esforço estatal para oferecer-lhes, por meio de ordenação sustentável do espaço urbano, o mínimo ecológico-urbanístico inclusive com eventual realocação de famílias. **O STJ não admite, em tema de direito ambiental, a incidência da teoria do fato consumado (Súmula 613). Na mesma linha, a posição do Supremo Tribunal Federal: "A teoria do fato consumado não pode ser invocada para conceder direito inexistente sob a alegação de consolidação da situação fática pelo decurso do tempo.** Esse é o entendimento consolidado por ambas as turmas desta Suprema Corte. Precedentes: RE 275.159, Rel. Min. Ellen Gracie, Segunda Turma, DJ 11/10/2001; RMS 23.593-DF, Rel. Min. Moreira Alves, Primeira Turma, DJ de 2/2/01; e RMS 23.544-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, DJ de 21.6.2002" (RE 609.748/RJ AgR, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, j. em 23/8/2011).

(...)

21. Por isso, descabe a afirmação de que, por se tratar de "ponta de iceberg" em região "antropizada", seria imprópria a intervenção do Judiciário. Primeiro, porque **a jurisprudência do STJ "não ratifica a aplicação dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade para manter dano ambiental consolidado pelo decurso do tempo"** (AgInt no REsp 1.542.756/SC, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 2.4.2019). Segundo, porque **a transgressão de muitos não apaga o ilícito, nem libera todo o resto para a prática de novas infrações.** Terceiro, porque **contrassenso imoral pregar a existência de direito adquirido à ilegalidade em favor de um, ou de uns,**

e em prejuízo da coletividade presente e futura.

Essa exatamente a posição do STJ enunciada reiteradamente: "em tema de direito ambiental, não se cogita em direito adquirido à devastação, nem se admite a incidência da teoria do fato consumado" (REsp 1.394.025/MS, Rel. Min. Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe de 18.10.2013); "A natureza do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado - fundamental e difusa - não confere ao empreendedor direito adquirido de, por meio do desenvolvimento de sua atividade, agredir a natureza, ocasionando prejuízos de diversas ordens a presente e futura gerações" (REsp 1.172.553/PR, rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima, Primeira Turma, DJe de 4/6/2014); "Reafirmo a impossibilidade de sustentar a proteção do direito adquirido para vilipendiar o dever de salvaguarda ambiental. Essa proteção jurídica não serve para justificar o desmatamento da flora nativa e a ocupação de espaços especialmente protegidos pela legislação, tampouco para autorizar a manutenção de conduta nitidamente lesiva ao ecossistema" (AgInt no REsp 1.545.177/PR, Rel. Min. Og Fernandes, Segunda Turma, DJe de 22/11/2018).

[STJ, REsp 1782692 / PB. Relator Ministro Herman Benjamin. Órgão Julgador: Segunda Turma. Data do Julgamento: 13/08/2019]

A decisão acima, apesar de aplicada ao Poder Judiciário e não ao Poder Legislativo, traz a importância da teoria do fato consumado em matéria de direito ambiental. Esse preceito deve balizar a atuação dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário com o fim de tutelar um direito fundamental como o direito ao meio ambiente. Permitir, no processo legislativo, que usos e/ou ocupações irregulares servissem de justificativa para redução de limites, re categorização ou extinção de unidades de conservação seria **reconhecer um direito à degradação ambiental, com a justificativa de que os efeitos de uma eventual degradação já estavam consolidados no tempo.**

A Constituição Federal, no art. 225, foi explícita ao atribuir ao poder público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações, inclusive impondo restrições à atividade econômica e à propriedade privada. **O Poder Legislativo não escapa a essa obrigação, ainda que o Poder Executivo tenha falhado na sua ação de gestor do meio ambiente ao não impedir que os usos e/ou as**

ocupações irregulares acontecessem após a criação da unidade de conservação.

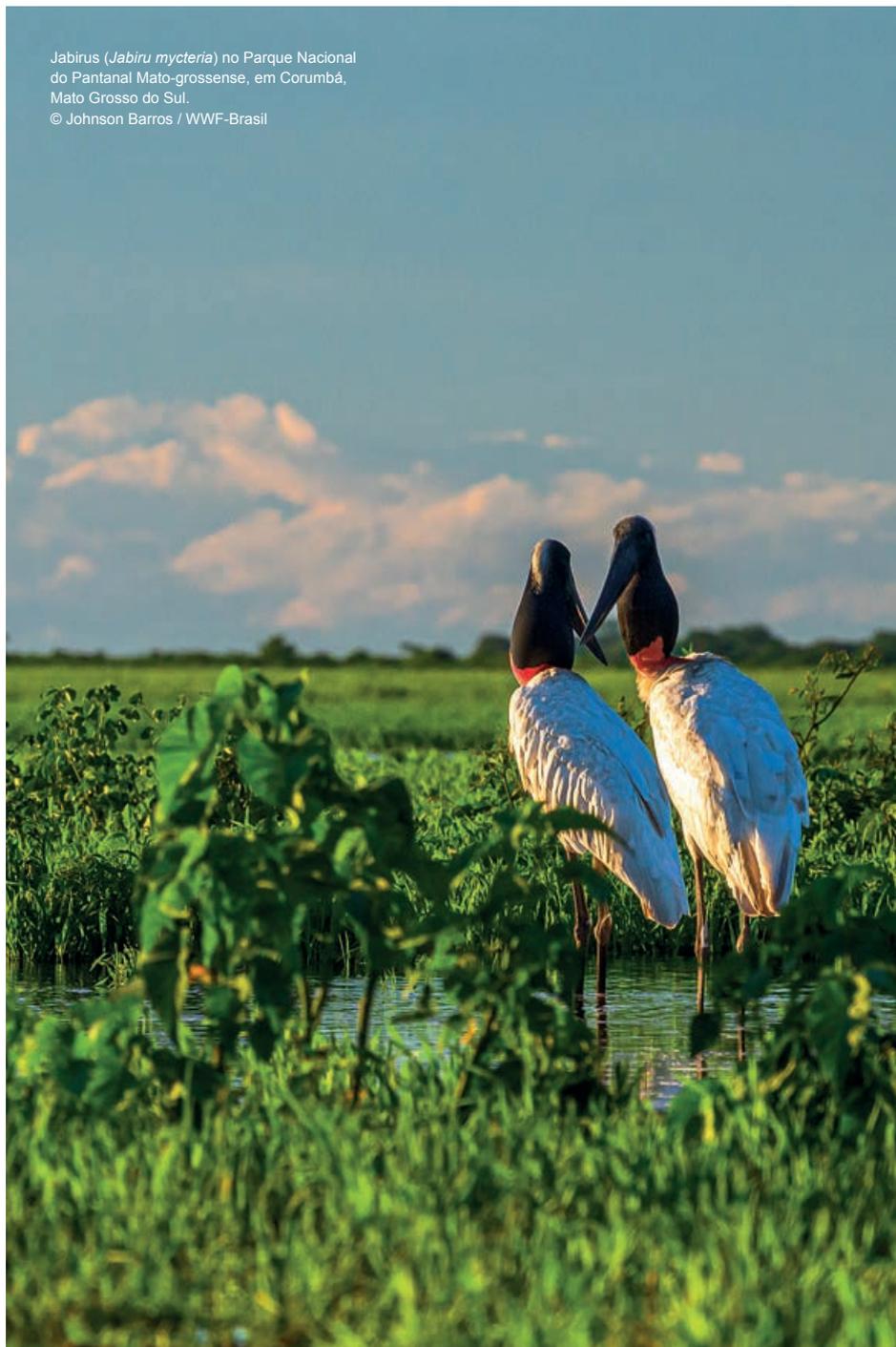
Ainda que o Poder Legislativo possua competência para editar normas que consolidam ou anistiam usos e/ou ocupações irregulares em áreas protegidas, como as áreas de preservação permanente no novo Código Florestal (Lei 12.651/2012), Paulo Affonso Leme Machado entende que “não se pode ‘consolidar’ ou anistiar procedimentos totalmente errados ecologicamente que degradam a qualidade de vida das gerações presentes e das gerações futuras (art. 225, caput, da CF)”.⁴¹

Em um processo legislativo participativo e subsidiado em estudos técnicos, tais interesses privados e econômicos surgirão na discussão sobre a alteração da área protegida e poderão ser debatidos de forma qualificada entre as partes interessadas. Nos casos em que os estudos técnicos comprovarem que a alteração proposta não degrada o meio ambiente e que o Poder Legislativo age considerando os princípios da precaução, prevenção e proibição do retrocesso ambiental, a consolidação dessas áreas utilizadas e/ou ocupadas poderia ser considerada.

Por outro lado, usos ou ocupações irregulares ocorridas após a criação da área protegida são crimes ambientais. Portanto, a alteração de unidade de conservação com tal justificativa não encontra respaldo no direito brasileiro. Os usos e as ocupações comprovadamente irregulares e posteriores à criação da UC deverão ser objeto das medidas administrativas e penais necessárias a desocupação e recuperação da área.

41. Machado, P. A. L. (2012). *Direito Ambiental Brasileiro*. 21ª ed. São Paulo: Malheiros. p. 882.

Jabirus (*Jabiru mycteria*) no Parque Nacional do Pantanal Mato-grossense, em Corumbá, Mato Grosso do Sul.
© Johnson Barros / WWF-Brasil



ETAPA 5

ATRIBUTOS

Proposta de alteração de unidade de conservação não pode comprometer atributos que justificaram sua criação

As categorias de unidades de conservação estabelecidas no SNUC apresentam diferentes objetivos de criação. As de proteção integral são estabelecidas para preservar a natureza, enquanto as de uso sustentável objetivam compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável dos recursos naturais.

As diferentes categorias dentro desses dois grandes grupos possuem objetivos específicos previstos no SNUC, que são utilizados para escolha correta de cada categoria tendo em vista o que se pretende proteger no caso concreto. Assim, o ato de criação e o plano de manejo de cada unidade de conservação possui um objetivo individual, que deve ser objeto de tutela.

A Constituição Federal previu que, nos espaços territoriais especialmente protegidos, é “vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção” (art. 225, III). Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal também decidiu que é vedada qualquer alteração (redução de limites, recategorização ou extinção) nas unidades de conservação que comprometa o cumprimento dos objetivos de criação.

Tendo em vista o princípio da precaução, o ônus da prova de que não haverá dano ao meio ambiente com a alteração é do proponente, que deve comprová-lo de forma técnica durante o processo legislativo.

A criação de unidades de conservação, conforme o inciso III do art. 225 da Constituição Federal, decorre da definição de uma área e de seus componentes a serem especialmente protegidos, os quais devem ser especificados no ato de criação. Além disso, a Constituição prevê que, após a criação da UC, fica vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justificaram sua proteção:

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

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

III. 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.**

Essa regra foi incorporada na Lei 9.985/2000 (SNUC), com uma proibição expressa de alterações nas unidades de conservação em desacordo com os seus objetivos:

Art. 28. São proibidas, nas unidades de conservação, quaisquer alterações, atividades ou modalidades de utilização em desacordo com os seus objetivos, seu plano de manejo e seus regulamentos.

Parágrafo único. Até que seja elaborado o plano de manejo, todas as atividades e obras desenvolvidas nas unidades de conservação de proteção integral **devem se limitar àquelas destinadas a garantir a integridade dos recursos que a unidade objetiva proteger**, assegurando-se às populações tradicionais porventura residentes na área as condições e os meios necessários para a satisfação de suas necessidades materiais, sociais e culturais.

Cada categoria de unidade de conservação - proteção integral ou uso sustentável - possui uma finalidade e um objetivo que justifica sua proteção. O parque nacional, por exemplo, tem como “obje-

tivo básico a 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, Lei 9.985/2000). 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 consequente 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.

Pode-se dizer, com base no artigo acima e no art. 26 da Lei 9.985/2000⁴², que existe a obrigação legal de considerar os objetivos da unidade de conservação, seu plano de manejo e regulamentos em todos os atos de gestão dessa unidade. Não há, portanto, motivo para que a alteração de UC não considere os mesmos preceitos, uma vez que a Constituição Federal e o SNUC já proibiram tal prática.

Esse entendimento também foi firmado na Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.540 julgada pelo Supremo Tribunal Federal. No acórdão, que discutia alterações no antigo Código Florestal (Lei 4.771/1965, revogada pela Lei 12.651/2012), entendeu-se que “é lícito ao poder público (...) 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)”.

Nesse mesmo caso, o ministro Ayres Britto, durante o julgamento da ADI 3.540, em diálogo com o ministro Celso de Mello, afirmou

42. Art. 26. Quando existir um conjunto de unidades de conservação, de categorias diferentes ou não, próximas, justapostas ou sobrepostas, e outras áreas protegidas públicas ou privadas, constituindo um mosaico, a gestão do conjunto deverá ser feita de forma integrada e participativa, considerando-se os seus distintos objetivos de conservação, de forma a compatibilizar a presença da biodiversidade, a valorização da sociodiversidade e o desenvolvimento sustentável no contexto regional.

expressamente que o inciso III do parágrafo 1º do artigo 225 da Constituição Federal representava um limite para as leis que visavam a redução ou alteração de espaços territoriais especialmente protegidos, nos seguintes termos:

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. Porque aqui está dizendo: “somente através de lei”. Ainda assim, através de lei: “vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos.”

[ADI 3.540/DF, explicação do Ministro Ayres Brito]

Diante das previsões legais e do entendimento do STF, conclui-se que, durante o processo legislativo para alteração de uma área protegida, devem ser apresentados estudos técnicos que **comprovem que a alteração proposta não compromete os atributos e objetivos daquela área protegida, respeitando as normas vigentes. Quando não é possível garantir que a proposta não prejudicará os atributos de criação, o projeto não deve ser aprovado.**

43. Ver Princípio da Precaução, pág. 42.

Esse entendimento está de acordo, também, com o **princípio constitucional da precaução**⁴³ que exige que os processos de tomada de decisão com potencial de causar impactos ambientais significativos sejam orientados pelos ideais do afastamento do perigo, da busca da segurança, da garantia das futuras gerações, da deliberação democrática e informada e da inação em caso de dúvida.

Conforme sistematizou o Ministério do Meio Ambiente, o princípio da precaução tem quatro componentes básicos que devem ser observados nesse caso e podem ser assim resumidos:

- (i) A incerteza passa a ser considerada na avaliação de risco;
- (ii) o ônus da prova cabe ao proponente da atividade;
- (iii) na avaliação de risco, um número razoável de alternativas ao produto ou processo devem ser estudadas e comparadas;

(iv) para ser precaucionária, a decisão deve ser democrática, transparente e ter a participação dos interessados no produto ou processo.

Considerando que a inversão do ônus da prova é uma das materializações da aplicação do princípio da precaução e que, no Poder Judiciário, encontra respaldo na Súmula 618 do STJ (Súmula 618, Corte Especial, julgado em 24/10/2018, DJe 30/10/2018), que determina que a **inversão do ônus da prova aplica-se às ações de degradação ambiental**, há fundamentos para entender a sua aplicação também no processo legislativo, uma vez que o Poder Legislativo também deve observar a aplicação do princípio da precaução:

"[...] A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça firmou orientação no sentido de que **o princípio da precaução pressupõe a inversão do ônus probatório** [...]"

[AgInt no AREsp 1090084 MG, Rel. Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, julgado em 21/11/2017, DJe 28/11/2017]

"[...] Na hipótese dos autos, o Juízo originário consignou que a inversão do ônus da prova decorreu da aplicação do princípio da precaução, como noticiado pelo próprio recorrente [...]. Nesse sentido, a decisão está em consonância com a orientação desta Corte Superior de que o princípio da precaução pressupõe a inversão do ônus probatório.

"[...]"

[AgInt no AREsp 779250 SP, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 06/12/2016, DJe 19/12/2016]

Processual civil e ambiental – Ação civil pública – Dano ambiental – Adiantamento de honorários periciais pelo Parquet – Matéria prejudicada – Inversão do ônus da prova – Art. 6º, VIII, da Lei 8.078/1990 c/c o art. 21 da Lei 7.347/1985 – Princípio da precaução.

3. Justifica-se a inversão do ônus da prova, transferindo para o empreendedor da atividade potencialmente perigosa o ônus de demonstrar a

segurança do empreendimento, a partir da interpretação do art. 6º, VIII, da Lei 8.078/1990 c/c o art. 21 da Lei 7.347/1985, conjugado ao princípio ambiental da precaução.”

[REsp 972902 RS 2007/0175882-0. Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 25/08/2009, DJe 14/09/2009]

Esse entendimento aplicado às unidades de conservação mostra que o proponente de alteração de uma área protegida tem o ônus de provar que a medida não causará danos ao meio ambiente. Caso não seja possível garantir que a alteração UC não irá comprometer os atributos de criação, o projeto não deve ser aprovado. Trata-se de um limite imposto pela Constituição ao poder de redução dos espaços territoriais especialmente protegidos conferido aos legisladores.

Muitas vezes o atributo que justificou a criação da unidade de conservação é único e não há formas de compensar essa perda. Por isso, tendo em vista a inversão do ônus da prova, compete ao proponente demonstrar de forma técnica, durante o processo legislativo, que não haverá dano ao meio ambiente com a alteração ou, ainda, que esse atributo protegido poderá ser resguardado por outra área equivalente, sem que haja diminuição do grau de proteção ambiental. Caso essa compensação não seja possível, está demonstrada a importância da manutenção da UC, uma vez que apenas ela é capaz de preservar um atributo único – como espécie, bioma, beleza cênica – da biodiversidade brasileira.

CATEGORIAS DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

O SNUC previu dois grandes grupos de unidades de conservação: as de proteção integral, cujo objetivo é preservar a natureza, e o uso indireto dos seus recursos naturais é admitido; e as de uso sustentável, para as quais o objetivo é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais (art. 7º, Lei 9.985/2000).

O grupo das unidades de **proteção integral** é composto pelas seguintes categorias de unidade de conservação (art. 8º):

Estação ecológica: Objetiva a preservação da natureza e a realização de pesquisas científicas (art. 9º).

Reserva biológica: Objetiva a preservação integral da biota e demais atributos naturais existentes em seus limites, sem interferência humana direta ou modificações ambientais, excetuando-se as medidas de recuperação de seus ecossistemas alterados e as ações de manejo necessárias para recuperar e preservar o equilíbrio natural, a diversidade biológica e os processos ecológicos naturais (art. 10).

Parque nacional: Objetiva a 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).

Monumento natural: Objetiva preservar sítios naturais raros, singulares ou de grande beleza cênica (art. 12).

Refúgio de vida silvestre: Objetiva 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 (art. 13).

Constituem o grupo das unidades de **uso sustentável** as seguintes categorias (art. 14):

Área de proteção ambiental: Área em geral extensa, com um certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais (art. 15).

Área de relevante interesse ecológico: Área em geral de pequena extensão, com pouca ou nenhuma ocupação humana, com características naturais extraordinárias ou que abriga exemplares raros da biota regional, e tem como objetivo 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 (art. 16).

Floresta nacional: Área com cobertura florestal de espécies predominantemente nativas e tem como objetivo básico o uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e a pesquisa científica, com ênfase em métodos para exploração sustentável de florestas nativas (art. 17).

Reserva extrativista: 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, e tem como objetivos básicos proteger os meios de vida e a cultura dessas populações, e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais (art. 18).

Reserva de fauna: Área natural com populações animais de espécies nativas, terrestres ou aquáticas, residentes ou migratórias, adequadas para estudos técnico-científicos sobre o manejo econômico sustentável de recursos faunísticos (art. 19).

Reserva de desenvolvimento sustentável: Área natural que abriga populações tradicionais, cuja existência baseia-se em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais, desenvolvidos ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas locais e que desempenham um papel fundamental na proteção da natureza e na manutenção da diversidade biológica (art. 20).

Reserva particular do patrimônio natural: Área privada, gravada com perpetuidade, com o objetivo de conservar a diversidade biológica (art. 21).

ETAPA 6

COMPENSAÇÃO

Projetos de alteração de unidades de conservação que reduzem o grau de proteção devem conter compensação

Cumpridas as demais etapas e verificada a legalidade formal e material do projeto de lei que visa a alterar uma unidade de conservação constituída, a compensação ambiental é o instrumento que irá garantir a minimização de impactos negativos ao meio ambiente.

As compensações ambientais no processo legislativo que propõe a redução de limites, a recategorização ou a extinção de unidades de conservação têm como objetivo garantir que não ocorra retrocesso ambiental, degradação da qualidade do meio ambiente e danos às pessoas e ao seu direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, provenientes das consequências da norma em discussão.

Para uma efetiva compensação ambiental, devem ser considerados critérios técnicos relacionados aos atributos que justificaram a proteção daquele espaço e outros, como o bioma, a extensão da área alterada, as características ecológicas, a bacia hidrográfica e a microbacia hidrográfica etc., de modo a proporcionar, no mínimo, o mesmo status de proteção ambiental existente, sob risco de violar o princípio da vedação do retrocesso ambiental.

44. Prieur, M. (2012). Non-regression in environmental law. SAPI EN. S. Surveys and Perspectives Integrating Environment and Society, (5.2).

45. Ver Princípio do não retrocesso, pág. 23.

46. Milaré, Édis. Direito do ambiente. 11. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018. p. 1101.

47. Machado, P. A. L. (2012). Direito Ambiental Brasileiro. 21ª ed. São Paulo: Malheiros. p. 97.

De acordo com Michel Prieur, projetos e lei que visem a alterar unidades de conservação possivelmente violam a proibição do retrocesso (socio)ambiental^{44, 45}, pois podem reduzir o grau de proteção de áreas que prestam serviços ecossistêmicos à sociedade e ferem o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Para minimizar tais violações, a compensação ambiental, por meio da proteção de outros espaços territoriais, é uma possibilidade, nos casos em que a alteração se mostre possível e necessária.

Conforme define Edis Milaré⁴⁶, “compensar equivale a reparar um estrago infligido ao meio com a supressão ou o impacto negativo a um recurso natural ou bem ambiental. **Essas perdas devem ser ‘pesadas’, ou seja, ponderadas, no sentido de que os ecossistemas ou o meio ambiente, no seu conjunto, não sofram diminuição quantitativa ou qualitativa dos seus componentes e atributos sem que algo se lhes dê em retribuição**”.

No entendimento de Paulo Affonso Leme Machado, “**a compensação ambiental tem fundamento ético na consciência ecológica de que se pretende fazer ou já se está fazendo algo indevido** e, dessa forma, providencia-se uma troca”. Ainda,

Tem aparência de transação: eu faço uma coisa - poluo, destruo ou desmato -, mas dou outra coisa em troca. Não se pode disfarçar que **o ato de compensar traz em si um risco ambiental** - e, portanto, precisa ser praticado com inequívoca moralidade administrativa e ampla publicidade, levando-se em conta o **princípio da precaução**.⁴⁷

O art. 4º, VII da Lei 6.938/1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, estabeleceu a “imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados”. Nos termos dessa lei, a poluição não consiste apenas na emissão de poluentes, mas também na degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população, afetem desfavoravelmente a biota e/ou afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente, entre outros (art. 3º, III).

Considerando poluidor o responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental e cuja obrigação é compensar o dano ambiental, seria atribuição do Congresso Nacional, no processo legislativo de alteração de uma unidade de conservação, a obrigação de exigir a compensação dos impactos

negativos da alteração, como forma de remediar os danos causados à biota, ao bem-estar da população, às condições estéticas do meio ambiente etc.

As propostas que alteram unidades de conservação devem estabelecer uma **compensação que proporcione, no mínimo, o mesmo status de proteção ambiental existente (considerando bioma, bacia hidrográfica etc.), proporcionando à sociedade o mesmo gozo ao meio ambiente pré-existente, sob risco de violar o princípio da vedação do retrocesso ambiental.**

Esse entendimento é compartilhado pela UICN que, nas *Diretrizes para legislação relativa a áreas protegidas*, adota o princípio de não retrocesso e recomenda que a legislação ambiental providencie medidas de compensação em projetos de redução e extinção para mitigar as possíveis perdas no sistema de áreas protegidas como:

- Medidas de mitigação adequadas para sustentar os objetivos do sistema de áreas protegidas, incluindo medidas de restauração em outros locais, conforme necessário.
- A designação de áreas de reposição novas ou ampliadas de valor igual ou maior para a biodiversidade e preservação da natureza.

No bioma Mata Atlântica, por exemplo, a Lei 11.428/2006 previu a compensação ambiental nos casos de corte e supressão de vegetação primária ou secundária nos estágios médio ou avançado de regeneração, autorizados em caso de utilidade pública. Ou seja, ainda que o corte e a supressão sejam legais e autorizados, a compensação é obrigatória e deve considerar **“área equivalente à extensão da área desmatada, com as mesmas características ecológicas, na mesma bacia hidrográfica, sempre que possível na mesma microbacia hidrográfica”** (art. 17). Observa-se, nesses requisitos, o esforço do legislador em estabelecer critérios para a compensação, a fim de garantir a equivalência no grau de proteção pré-existente.

Esses entendimentos, assim como a compensação ambiental aplicada para empreendimentos no licenciamento ambiental, demonstram a ampla utilização desse instrumento no ordenamento jurídico brasileiro. O instrumento aplica-se tanto como medida preventiva quando reparatória e “considerando a transversalidade

48. Artigas, P.S. (2017)

Medidas compensatórias no direito ambiental: uma análise a partir da compensação ambiental da Lei do SNUC. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 266 e 267.

do direito ambiental e dos seus institutos, as medidas compensatórias ora manifestam-se com características predominantes de medidas de comando e controle, ora com as marcas de instrumentos econômicos, razão pela qual se concluiu tratar-se de instrumentos híbridos”.⁴⁸

A aplicação de compensações ambientais no processo legislativo que propõe redução de limites, recategorização ou extinção de unidades de conservação é uma forma de garantir, no mínimo, o mesmo status de proteção ambiental existente, valendo-se da faceta preventiva e de comando-controle desse instrumento.

Para uma efetiva compensação ambiental em termos de áreas protegidas, excluindo-se, portanto, as compensações pecuniárias, os estudos técnicos apresentados junto à proposta de alteração da unidade de conservação devem ser avaliados e aprovados pelo órgão ambiental responsável e conter as melhores alternativas de compensação. Para isso, devem considerar critérios técnicos relacionados aos atributos que justificaram a proteção daquele espaço anteriormente e critérios como, entre outros, o bioma, a extensão da área alterada, as características ecológicas, a bacia hidrográfica e microbacia hidrográfica etc. As medidas compensatórias devem ser realizadas considerando tanto a escala local como a paisagem, de modo a abranger medidas para mitigar possíveis fragmentações ecossistêmicas geradas pela alteração da unidade de conservação.



Parque Nacional do Jaú, Amazonas.

© Juan Pratginestos / WWF

METAS DE CONSERVAÇÃO

Em 2006, a Comissão Nacional de Biodiversidade (Conabio) estabeleceu as Metas Nacionais de Biodiversidade (Resolução Conabio 3/2006), a serem cumpridas até 2010, com o objetivo de subsidiar o compromisso internacional estabelecido na Convenção de Diversidade Biológica. Nessas metas o Brasil se comprometeu a proteger uma área mínima de cada bioma:

Meta 2.1. Pelo menos 30% do bioma Amazônia e 10% dos demais biomas e da Zona Costeira e Marinha efetivamente conservados por Unidades de Conservação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação.

Posteriormente, em 2010, a Convenção de Biodiversidade estabeleceu Plano Estratégico de Biodiversidade, conhecido como Metas de Aichi, com 20 metas para 2011-2020 a serem cumpridas pelos países signatários, como o Brasil. Essas metas expandiram a área mínima dos biomas terrestres que deveria ser protegida de 10% para 17%. No caso da Amazônia, essa alteração não se aplica, uma vez que a área mínima estabelecida pelas Metas Nacionais de Biodiversidade é maior (30%) e o princípio do não retrocesso ambiental veda a possibilidade de redução de grau protetivo.

Meta 11. Até 2020, pelo menos 17% de áreas terrestres e de águas continentais e 10% de áreas marinhas e costeiras, especialmente áreas de especial importância para biodiversidade e serviços ecossistêmicos, terão sido conservados por meio de sistemas de áreas protegidas, geridas de maneira efetiva e equitativa, ecologicamente representativas e satisfatoriamente interligadas e por outras medidas espaciais de conservação, e integradas em paisagens terrestres e marinhas mais amplas.⁴⁹

A redução de limites e extinção de UC tem o potencial de reduzir a área total protegida em um bioma e colocam em risco o cumprimento das Metas Nacionais de Biodiversidade e de Achi. Apesar do prazo das Metas Nacionais de Biodiversidade já ter se encerrado e o das Metas de Aichi se encerrar neste ano, o cumprimento desses compromissos deve ser mantido, pois o princípio do não retrocesso veda a redução do grau protetivo já alcançado. Sendo assim, caso os projetos de lei que visem a alteração de UC reduzam a porcentagem de áreas protegidas dos biomas terrestres para menos de 17% (ou 30% para Amazônia) e dos biomas marinhos para menos de 10%, deve-se apresentar uma compensação ecologicamente equivalente.

⁴⁹ O Plano Nacional de Áreas Protegidas e o sexto relatório nacional enviado pelo Brasil à Convenção de Diversidade Biológica afirmam que as áreas protegidas consideradas na Meta 11 referem-se apenas às UC do SNUC, às terras indígenas e remanescentes das comunidades dos quilombos [Brazil: 6th National Report to the Convention on Biological Diversity/Ministry of the Environment. Secretariat of Biodiversity; Coordinator Rodrigo Martins Vieira. Brasília, MMA, 2019].

RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL

A Constituição Federal afirma que as “condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados” (art. 225, § 3º). Consagrou-se, dessa forma, a tríplice responsabilidade - penal, administrativa e civil - todas independentes, embora com influências recíprocas, em matéria ambiental.

A obrigação de reparar civilmente os danos causados ao meio ambiente está prevista na Política Nacional de Meio Ambiente (Lei 6.938/1981). Essa norma determina ao poluidor a obrigação, **independentemente da existência de culpa**, de indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade (art. 14, § 1º), firmando a **responsabilidade civil objetiva em matéria ambiental**. Pela responsabilidade objetiva, com base na teoria do risco da atividade, basta que haja o dano e o nexo de causalidade, para que o agente seja responsabilizado pela reparação.

Considera-se dano ambiental a agressão ao meio ambiente, entendido como o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas (Lei 6.938/1981, art. 3º, I). O dano ao meio ambiente também atinge a coletividade, que tem direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A reparação, em questões ambientais, deve seguir a prioridade de recuperação do meio ambiente e, se não for possível, indenizar os danos causados (Lei 6.938/1981, art. 4º, VII).

Nesse contexto, a reparação do dano ambiental deve invariavelmente conduzir o meio ambiente a uma situação equivalente — na medida do que for praticamente possível — àquela de que seria beneficiário se o dano não tivesse sido causado, compensando-se, ainda, as degradações ambientais que se mostrarem irreversíveis.⁵⁰

O STF reconheceu a repercussão geral de matéria relativa à imprescritibilidade de pedido de reparação de dano ambiental⁵¹. Ou seja, não há o curso do prazo prescricional do direito de reclamar. O dano ambiental pode ser reclamado a qualquer tempo e a reparação é devida.

50. Mirra A. L. V. (2016). Responsabilidade civil ambiental e a reparação integral do dano. In ConJur. 29 de outubro de 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-out-29/ambiente-juridico-responsabilidade-civil-ambiental-reparacao-integral-dano>. Acesso em: 20/03/2020.

51. Recurso Extraordinário (RE) 654833.

No caso de eventos de redução de limites, recategorização ou extinção de unidades de conservação, observa-se que os atores assumem o risco de dano ambiental nas propostas apresentadas. Isso é, ainda que o projeto de lei tenha cumprido as etapas previstas para aprovação e seja considerado juridicamente legal, permanece o risco ao proponente e aos responsáveis pela aprovação de serem responsabilizados pelos danos ambientais decorrentes da proposta apresentada.

Essa responsabilidade pressupõe, durante o processo legislativo, a observação dos princípios da prevenção e da precaução, munindo-se dos estudos técnicos e de uma decisão tomada de forma informada e democrática, com a participação popular. Além desse procedimento trazer maior segurança jurídica à alteração, também proporciona maiores possibilidades de que possíveis danos ambientais foram considerados e descartados durante o processo, minimizando o risco de responsabilidade civil ambiental posterior.

Paisagem de restinga na Estação
Ecológica de Jureia-Itatins, São Paulo.
© Adriano Gambarini / WWF-Brasil



ETAPA 7

CRITÉRIOS MÍNIMOS

Discussão dos projetos de alteração de unidades de conservação no Congresso Nacional

Quando um projeto de redução, reclassificação ou extinção de unidade de conservação cumprir todos os parâmetros e condições apresentadas neste documento, ele atende aos critérios mínimos necessários para que a alteração da unidade de conservação esteja apta a ser discutida de maneira qualificada no Congresso Nacional. Estar apto à discussão, porém, não significa que o projeto deva ser aprovado.

Para que um projeto de alteração de unidade de conservação seja aprovado, a discussão no Congresso Nacional deve ser iniciada pelas comissões competentes, como a Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, que deve avaliar, com base nos resultados dos estudos técnicos e da consulta pública, se o projeto é, de fato, a melhor alternativa, garantindo que a proteção ambiental e das populações locais que dependem desse ambiente não será prejudicada com o projeto. Caso não seja possível garantir que o grau de proteção ambiental não será comprometido, o projeto de redução, reclassificação ou extinção de unidade de conservação deve ser vetado, para garantir o cumprimento do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e dos princípios de precaução e não retrocesso socioambiental.

SIGLÁRIO

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
CF	Constituição Federal
Conabio	Comissão Nacional de Biodiversidade
DNPM	Departamento Nacional de Produção Mineral
Funai	Fundação Nacional do Índio
Ibama	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Proteção da Biodiversidade
Incra	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
MMA	Ministério do Meio Ambiente
PL	Projeto de lei
RDS	Reserva de desenvolvimento sustentável
Resex	Reserva extrativista
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TCU	Tribunal de Contas da União
TJ-SP	Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo
UC	Unidade de conservação
UICN	União Internacional para a Conservação da Natureza e dos Recursos Naturais

**CONTRIBUIR PARA QUE
A SOCIEDADE BRASILEIRA
HARMONIZE A
ATIVIDADE HUMANA
COM A CONSERVAÇÃO,
O USO SUSTENTÁVEL
DA BIODIVERSIDADE
E A REPARTIÇÃO DOS
BENEFÍCIOS PARA O BEM
DOS CIDADÃOS DE HOJE E
DAS FUTURAS GERAÇÕES**



Trabalhamos pela conservação
da natureza, pelas pessoas e
pela vida selvagem.

#JuntosÉpossível

panda.org

© 1986 – Panda Symbol WWF – World Wide Fund For Nature
(also known as World Wildlife Fund)

@ “WWF” is a WWF Registered Trademark

WWF-Brasil: CLS. 114 Bloco D 35 CEP: 70377-540 Asa Sul, Brasília/DF

Imagem: © Zig Koch / WWF