

NOTA TÉCNICO-JURÍDICA:

O FUTURO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO FACE AO JULGAMENTO DAS ADIS N.º 4717 E N.º 3646

1. INTRODUÇÃO

1.1. O objeto das ADIs n.º 4717 e n.º 3646

No dia 16 de agosto de 2017, o Supremo Tribunal Federal julgará duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade que podem definir o futuro das Unidades de Conservação no Brasil:

- (i) ADI n.º 4717: Ajuizada pelo Procurador-Geral da República visando à declaração de inconstitucionalidade da Medida Provisória n.º 558/2012, convertida na Lei n.º 12.678/2012, que reduziu a área de 8 (oito) Unidades de Conservação (abaixo descritas). No caso, a diminuição das áreas protegidas teve como objetivos permitir a implantação de Usinas Hidrelétricas e a regularização fundiária. Seu principal fundamento consiste na ofensa ao princípio da reserva legal, uma vez que “a alteração e supressão das unidades ambientais referidas somente pode se dar por lei em sentido formal (art. 225, § 1º, III)”. Sustenta, ainda, ofensa aos requisitos essenciais da medida provisória, notadamente o requisito da urgência; e
- (ii) ADI n.º 3646: Ajuizada pelo então Governador do Estado de Santa Catarina com o objetivo de ver declarada a inconstitucionalidade do art. 22, *caput* e seus parágrafos 5.º e 6.º, da Lei n.º 9.985/2000 e, por consequência, do Decreto de 19.10.2005 (Parque Nacional das Araucárias), do Decreto de 04.06.2004 (Parque Nacional da Serra do Itajaí) e do Decreto de 19.10.2005 (Estação Ecológica Mata Preta). Tem como principal alegação a suposta impossibilidade de se criar, reclassificar ou ampliar Unidades de Conservação por ato do Poder Executivo.

Sendo assim, verifica-se que os atos de criação, recategorização, ampliação, redução e desafetação de Unidades de Conservação serão objeto de julgamento relevantíssimo e paradigmático perante o Supremo Tribunal Federal. Diante da importância nuclear dos casos em referência, as organizações signatárias vêm apresentar suas considerações técnico-jurídicas.

1.2. Breve contextualização sobre Unidades de Conservação

As Unidades de Conservação são áreas protegidas com a finalidade de assegurar a conservação da natureza, a proteção de espaços de interesse ecológico e de notável beleza cênica e de recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, entre outros objetivos previstos no artigo 4.º da Lei n.º 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Tão grande é a sua relevância que a Constituição Federal expressamente reconheceu os Espaços Territoriais Especialmente Protegidos como essenciais à efetividade do direito fundamental da coletividade ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (artigo 225, § 1.º, III).

Conforme expresso na Carta Magna e também da Lei n.º 9.985/2000, as Unidades de Conservação podem ser criadas por decreto ou por lei. Existem hoje 328 (trezentas e vinte e oito) Unidades de Conservação federais no Brasil (cuja extensão total é de mais de 78 milhões de hectares). Destas, apenas 5 (cinco) foram criadas por lei. Todas as demais foram criadas por atos do Poder Executivo.¹ Por outro lado, a redução ou desafetação de Unidades de Conservação somente pode ocorrer por lei *stricto sensu*.

A implementação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação tem sido uma das principais estratégias de conservação de habitats naturais e de controle do desmatamento e, por consequência, de redução de emissões de gases de efeito estufa², sendo, portanto, imprescindível para o cumprimento das metas brasileiras ao Acordo do Clima de Paris, tratado assinado pelos 195 (cento e noventa e cinco) países integrantes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima³. Ademais, tais áreas protegidas são essenciais para o cumprimento de outras convenções e compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, como a Convenção sobre Diversidade Biológica e as Metas de Aichi. Além disso, a redução e a desafetação de Unidades de Conservação resultam no desequilíbrio do clima local, regional e global, afetando o regime de chuvas e a disponibilidade hídrica, com consequências para a sustentabilidade econômica de atividades como agropecuária e produção industrial e de energia. O tema ganha ainda mais relevância ao se recordar que o País figura na primeira posição do ranking mundial da biodiversidade.

A despeito de sua relevância primordial e não obstante os aludidos compromissos internacionais, o Brasil vive na atualidade uma ofensiva sem precedentes às Unidades de Conservação. São inúmeros casos com pleitos para desafetar ou reduzir o tamanho de áreas ou diminuir o “status” de proteção de Unidades de Conservação, além de projetos de lei e outras proposições legislativas destinadas a desconstituir o Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Igualmente preocupante é o exponencial aumento do desmatamento dentro de Unidades de Conservação, conforme detalhado abaixo.

2. ADI N.º 4717: A IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA E A INADEQUAÇÃO TÉCNICA DA REDUÇÃO E DESAFETAÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO POR MEDIDA PROVISÓRIA

2.1. Introdução

¹ Fonte: Instituto Socioambiental – ISA: <https://uc.socioambiental.org/>

² Conforme NOBRE, Antônio Donato. “O futuro climático da Amazônia: relatório de avaliação científica.” São José dos Campos, SP: ARA: CCST-INPE: INPA, 2014, p. 09. Disponível em: <http://www.ccst.inpe.br/wpcontent/uploads/2014/10/Futuro-Climatico-da-Amazonia.pdf>.

³ O tema é objeto de grande preocupação da sociedade. Recente pesquisa realizada pelo Instituto Datafolha aponta que 95 % (noventa e cinco por cento) dos cidadãos brasileiros consideram que as mudanças climáticas já estão afetando o Brasil e apontam o desmatamento como a sua principal causa – o que reflete exatamente os dados oficiais, acima mencionados. Trata-se, à evidência, de preocupação que afeta e comove toda a população brasileira, que vem se apropriando cada vez mais do tema. Vide: <http://www.observatoriodoclima.eco.br/brasileiro-acha-que-mudanca-do-clima-ja-afeta-o-pais-e-quegoverno-faz-pouco-a-respeito>. Acesso em 16.06.2015. Sobre o tema, vale ainda observar a reportagem do Fantástico, da Rede Globo: <http://g1.globo.com/fantastico/edicoes/2015/05/17.html#v/4187793>.

Na ADI n.º 4717, a Procuradoria-Geral da República questiona a constitucionalidade da redução de oito Unidades de Conservação na Amazônia promovida pela Medida Provisória n.º 558/2012, convertida na Lei n.º 12.678/2012.

As reduções objetivaram a exclusão de áreas atualmente inundadas pelas usinas hidrelétricas de Jirau e Santo Antônio (8.470 ha), no Rio Madeira (RO); pela hidrelétrica Tabajara (2.188 ha), no Rio Machado (RO); e pelas hidrelétricas de São Luiz do Tapajós e Jatobá (75.630 ha), no rio Tapajós (PA); além de áreas para regularizar ocupações (83.992 ha). Importante mencionar que, quando da edição da Medida Provisória n.º 558/2012, as hidrelétricas do rio Tapajós e do rio Machado sequer dispunham de estudos de impacto ambiental ou mesmo de viabilidade econômica.

De lá pra cá, o cenário mudou e alguns desses empreendimentos não mais interessam à Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, tendo inclusive sido excluídas do Plano Decenal de Energia – PDE.

Eis o resumo das alterações às Unidades de Conservação realizadas pela Medida Provisória n.º 558/2012:

Parque Nacional do Mapinguari sofreu inclusão e exclusão de áreas. Inclusão de área de cerca de 172.430 ha no município de Porto Velho e exclusão de 8.470 hectares, inundados pelos lagos artificiais das UHEs Jirau e Santo Antônio.

Parque Nacional dos Campos Amazônicos sofreu inclusão e exclusão de áreas. Sua área passou para 961.320 ha. Foram excluídas áreas de alagamento do lago artificial a ser formado pela UHE Tabajara (2.188 ha). As áreas excluídas na região norte do Parna se destinam à regularização fundiária dos ocupantes de áreas públicas da região do ramal do Pito Aceso (40.081 hectares).

Parque Nacional da Amazônia perdeu 18.700 hectares para a construção da UHE São Luiz do Tapajós e 25.060 hectares para regularizar ocupantes através da criação de projetos de assentamento sustentáveis.

Floresta Nacional de Itaituba I perdeu 7.705,34 hectares, que serão impactados pelas UHE São Luiz do Tapajós e Jatobá.

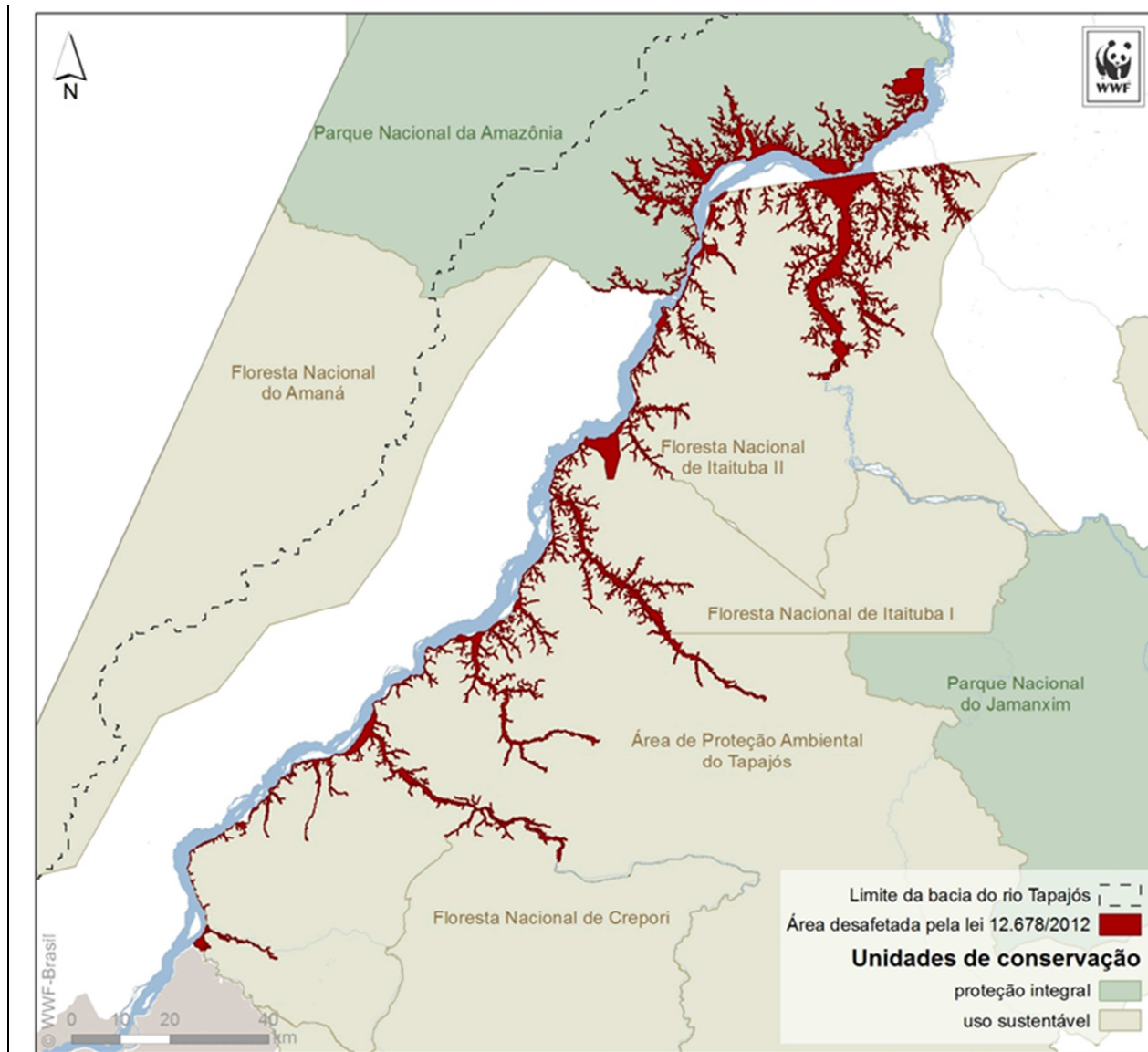
Floresta Nacional de Itaituba II perdeu 28.453,35 hectares, que serão impactados pelas UHE São Luiz do Tapajós.

Floresta Nacional do Crepori perdeu 856,12 hectares, que serão impactados pelas UHE Jatobá.

Área de Proteção Ambiental do Tapajós perdeu 19.915,88 hectares que serão impactados pelas UHE Jatobá.

Floresta Nacional do Tapajós perdeu duas áreas totalizando aproximadamente 17.851 ha, sendo a primeira dessas áreas no Município de Belterra, Estado do Pará, onde estão situadas as comunidades de São Jorge, Nova Vida, Nossa Senhora de Nazaré e Santa Clara, na margem da rodovia BR-163, totalizando 11.990 ha; e a segunda, no Município de Aveiro, Estado do Pará, onde se localiza a sede do Município e seu aglomerado urbano da margem direita do rio Tapajós, bem como parte da área rural do seu entorno, totalizando 5.861 ha. Essas áreas, com exceção do perímetro urbano de Aveiro, passam a compor a zona de amortecimento da Flona.

Figura 1. Áreas desafetadas de cinco Unidades de Conservação para a construção de hidrelétricas no rio Tapajós



2.2. Razões para a declaração de inconstitucionalidade da MP n.º 558/2012

Em seu artigo 225, § 1.º, inciso III, a Constituição Federal foi suficientemente clara no sentido de que a alteração e a supressão de Unidades de Conservação, como os Parques, Florestas Nacionais e Áreas de Proteção Ambiental, somente pode ser efetivada mediante lei em sentido estrito, *in verbis*:

“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;”

Importante consignar que, ao regulamentar esse dispositivo constitucional, a Lei n.º 9.985/2000, em seu artigo 22, § 7.º, foi igualmente explícita e inequívoca ao determinar que “a desafetação ou redução dos limites de uma unidade de conservação *só pode ser feita mediante lei específica.*”

Apenas para não haver dúvidas acerca da clareza do texto constitucional na linha ora arguida, vale consignar que o Supremo Tribunal Federal já assentou que “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.”⁴

Por igual, o Superior Tribunal de Justiça pontificou que, “na sua missão de proteger o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações, como patrono que é da preservação e restauração dos processos ecológicos essenciais, incumbe ao estado 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*”.⁵

Nem se diga que Medidas Provisórias, por terem força de lei, poderiam ser lançadas para reduzir Unidades de Conservação. Como bem observado pelo Ministro Luis Roberto Barroso, a exigência de lei em sentido formal para tal finalidade consiste em “*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.*”⁶ É esse, na essência, o espírito da Constituição Federal: não pode o destino das Unidades de Conservação ficar à mercê da mera vontade dos governantes, ainda mais quando considerada a democrática troca de comando no Poder Público, devendo ser objeto de amplo processo legislativo, dotado de aprofundado controle social.

Ademais, importa mencionar que a edição de Medida Provisória para reduzir ou desafetar Unidades de Conservação constitui *ato flagrantemente incompatível com a natureza do bem jurídico em questão*. Ora, o dano ambiental é de difícil ou impossível reparação⁷, além de produzir efeitos negativos de caráter difuso com consequências para as presentes e futuras gerações, fatores que impõem a aplicação

⁴ Supremo Tribunal Federal. 1.ª Turma. Ag. Reg. em Rec. Ext. 519.778/RN. Relator: Ministro Luis Roberto Barroso. DJE 31.07.2014. (destacamos)

⁵ Superior Tribunal de Justiça. 2.ª Turma. REsp 1071741/SP. Relator: Ministro Herman Benjamin. DJE 18.12.2015. (destacamos)

⁶ Supremo Tribunal Federal. 1.ª Turma. Ag. Reg. em Rec. Ext. 519.778/RN. Relator: Ministro Luis Roberto Barroso. DJE 31.07.2014. (destacamos)

⁷ MILARÉ, Édis. “Direito do Ambiente.” 8.ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 326; RODRIGUES, Marcelo Abelha. “Elementos de Direito Ambiental: parte geral.” 2.ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 203-204.

dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção⁸, além do meio ambiente ecologicamente equilibrado, cuja orientação inequívoca consiste na necessidade de evitar eventos danosos, prevenindo-os antes de sua ocorrência. Sobre essa lógica que vigora no Direito Socioambiental, Antonio Herman V. Benjamin ensina que “o direito ambiental é – ou deve ser –, antes de mais nada, um conjunto de normas de caráter preventivo. Em todos os segmentos dessa disciplina jurídica se ressalta o aspecto da prevenção do dano ambiental. A tutela do meio ambiente, através de longa evolução, ultrapassou a fase repressiva-reparatória, baseada fundamentalmente em normas de responsabilidade penal e civil, até atingir o estágio atual em que a preocupação maior é com o *evitar* e não com o *reparar* ou o *reprimir*.”⁹

Sendo assim, evidentemente, não poderia uma Medida Provisória, *cujos efeitos negativos são imediatamente produzidos sobre o ordenamento jurídico*, pretender reduzir ou desafetar Unidades de Conservação, sob pena de violação ao núcleo essencial do direito de toda a coletividade brasileira ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à sadia qualidade de vida.

Não bastasse isso, não se pode deixar de mencionar que a edição da Medida Provisória n.º 558/2012 ainda ofendeu gravemente o princípio constitucional da participação, aplicável com ainda mais vigor em temas de natureza socioambiental, dada a titularidade difusa do meio ambiente ecologicamente equilibrado (artigo 225 da Constituição Federal).¹⁰ Vale lembrar que o Supremo Tribunal Federal já aplicou tal princípio em matéria de Unidades de Conservação como fundamento para anular a ampliação dos limites do Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros realizada em 2001. Segundo o voto da Ministra Relatora Rosa Weber, “as informações prestadas não comprovam o atendimento da exigência quanto ao adequado procedimento de consulta pública.”¹¹ É o que ocorre no caso de Medidas Provisórias como a analisada no presente caso: seus efeitos foram imediatamente sentidos no meio ambiente sem que tenha havido qualquer forma de atendimento ao mandamento constitucional pela promoção da participação e controle social.

Por fim, a inconstitucionalidade alegada pela Procuradoria-Geral da República ainda se justifica pela inequívoca relevância ambiental das áreas que perderam o “status” de proteção ambiental. Como anotado pelos técnicos do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) lotados no escritório de

⁸ Entre outros: RABELLO, José Geral de Jacobina. “Princípios de prevenção e precaução de danos e ameaças ao meio ambiente.” In: NALINI, José Renato (coord.). *Juízes doutrinadores: doutrina da Câmara Ambiental do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo*. Campinas: Millennium, 2008, p. 07

⁹ BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcelos. “Os princípios do estudo de impacto ambiental como limites da discricionariedade administrativa.” In: *Revista Forense*. Rio de Janeiro: Forense, 1992, n.º 317, p. 30.

¹⁰ O princípio da participação vem consagrado em diversos diplomas legais, como a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, em seu princípio 10, segundo o qual: “A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos. Será proporcionado o acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere à compensação e reparação de danos.”

¹¹ Supremo Tribunal Federal. Pleno. Mandado de Segurança n.º 24.184-5/DF. Relatora: Ministra Ellen Gracie. D. J. 27.02.2004.

Itaituba, “os registros feitos até o momento apontam altíssima biodiversidade, com considerável taxa de endemismo e grande representatividade de espécies ameaçadas de extinção nas áreas afetadas pela medida.”¹²

Diante disso, a concussão inexorável é pela inconstitucionalidade da Medida Provisória n.º 558/2012 por violação direta ao artigo 225, § 1.º, inciso III, da Constituição Federal.

2.3. Efeito em “cascata”: o julgamento da ADI n.º 4717 pode definir o futuro das Unidades de Conservação no Brasil

Na eventualidade de o Supremo Tribunal Federal declarar a improcedência do pedido na ADI n.º 4717, declarando a possibilidade de redução ou desafetação de Unidades de Conservação por Medida Provisória – o que acredita-se ser hipótese remota –, o futuro dessas áreas protegidas estará seriamente ameaçado. Para além de todas as considerações acima, é preciso compreender que há, na atualidade, uma ofensiva sistêmica a todo o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, o que se verifica diante das diversas propostas de redução e desafetação de outras Unidades de Conservação, dos projetos de lei e outras proposições legislativas destinadas a desconstituir a Lei n.º 9.985/2000 e também do grave aumento dos índices de desmatamento, grilagem de terras e outras irregularidades dentro dessas áreas protegidas.

Há diversas propostas de redução e desafetação de áreas protegidas no Brasil. O fenômeno, conhecido como PADDD (redução, recategorização ou desafetação de áreas protegidas em inglês), é cada vez mais frequente e tem colocado em xeque o paradigma sobre a perpetuidade dessas áreas. Entre 1900 e 2014, foram identificados 67 (sessenta e sete) eventos PADDD no Brasil, afetando uma área total de mais de 110.000 (cento e dez mil) km², equivalente ao tamanho de Cuba. Projetos de hidrelétricas (39 %) e assentamentos rurais (20 %) foram associados com a maioria desses eventos, cuja frequência aumentou significativamente desde 2010, especialmente na Amazônia. Outros mais de 70.000 (setenta mil) quilômetros quadrados de áreas protegidas estão ameaçados de redução ou perda de “status”.¹³

Diante desse cenário, é certo que permitir a redução ou desafetação de Unidades de Conservação por Medida Provisória, além dos efeitos já narrados acima, poderá resultar numa enxurrada de novos pleitos no mesmo sentido, tornando o meio ambiente moeda de troca nas rotineiras barganhas políticas.

Para ficar nos exemplos mais recentes, vale mencionar que as Unidades de Conservação do sul do Amazonas, localizadas no arco do desmatamento da Amazônia, encontram-se ameaçadas pelas negociações envolvendo a Casa Civil do Governo Federal e a bancada parlamentar do Estado. Segundo a proposta, seriam reduzidos cerca de 1.000.000 (hum milhão) de hectares de Unidades de Conservação. A simples

¹² <http://www.oeco.com.br/noticias/26290-icmbio-servidores-divulgam-carta-aberta-contr-recorte-de-ucs/>

¹³ WWF Brasil. “Dossiê Brasil 2017: Unidades de Conservação sob risco.” Disponível em: http://d3nehc6yl9qzo4.cloudfront.net/downloads/dossiebrasil_v9_2.pdf

possibilidade de redução de proteção dessas áreas já é suficiente para que a degradação ocorra na região.¹⁴

Mais grave ainda é o caso das Medidas Provisórias n.º 756/2016 e n.º 758/2016, que pretendiam significativa redução de Unidades de Conservação no Jamanxim/PA (os números chegaram a mais de 1 milhão de hectares de redução na versão da proposta aprovada na Comissão Mista do Congresso Nacional). Em caso nada comum, o Presidente da República vetou¹⁵ as Medidas Provisórias por ele mesmo editadas, o que se deveu a uma série de fatores, como a forte e negativa repercussão internacional para o Brasil¹⁶. Ao tramitarem no Congresso Nacional, os projetos de conversão em lei dessas Medidas Provisórias causaram grandes tumultos e turbulência política, além de danos ambientais irreversíveis. Após os vetos, o Governo Federal enviou ao Congresso proposta similar de redução da Floresta Nacional do Jamanxim.

Os dois casos resumidamente narrados acima constituem exemplos relevantes da mencionada ofensiva, com diversas proposições, para reduzir ou desafetar Unidades de Conservação no Brasil, o que certamente se agravará sobremaneira caso a ADI n.º 4717 venha a ser julgada improcedente.

Quanto aos projetos legislativos destinados a enfraquecer e até desconstruir o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, instituído pela Lei n.º 9.985/2000, o potencial de retrocesso é igualmente significativo. Basta dizer que uma das proposições em tramitação no Congresso Nacional, o Projeto de Lei n.º 3.751/2015, torna caducos todos os atos de criação de Unidades de Conservação cujos proprietários privados não tenham sido indenizados no período de 5 (cinco) anos. Para se ter uma ideia do impacto dessa proposta, o ICMBio calculou em 56.000 (cinquenta e seis mil) quilômetros quadrados a extensão de terras privadas ainda não indenizadas no interior de Unidades de Conservação federais, mas o número poderia chegar a 100 mil quilômetros quadrados, segundo o próprio instituto. Caso aprovada, a proposta representaria o desaparecimento de aproximadamente 10 % (dez por cento) das áreas protegidas em Unidades de Conservação federais no país, que somavam, em agosto passado, 788.000 (setecentos e oitenta e oito mil) quilômetros quadrados.

No que tange às irregularidades perpetradas dentro de Unidades de Conservação, há que se mencionar, inicialmente, que a simples criação de áreas protegidas é uma das ferramentas mais eficazes no combate à grilagem, exploração ilegal de madeira e desmatamento. Nesse sentido, a redução das taxas de desmatamento na Amazônia entre 2005 e 2012 foi acompanhada pelo período de maior criação de novas Unidades de Conservação no bioma.

No entanto, vários episódios de redução dos limites de Unidades de Conservação, especialmente após 2008, acabaram por abrir precedentes perigosos: *a visão de que o desmate e a degradação de áreas dentro das Unidades de Conservação*

¹⁴ <https://oglobo.globo.com/sociedade/ciencia/meio-ambiente/reducao-de-areas-protegidas-na-amazonia-preocupa-ambientalistas-20997817>
<http://sustentabilidade.estadao.com.br/noticias/geral,governo-avalia-reducao-de-florestas-na-amazonia-sem-ouvir-ministerio,70001656872>

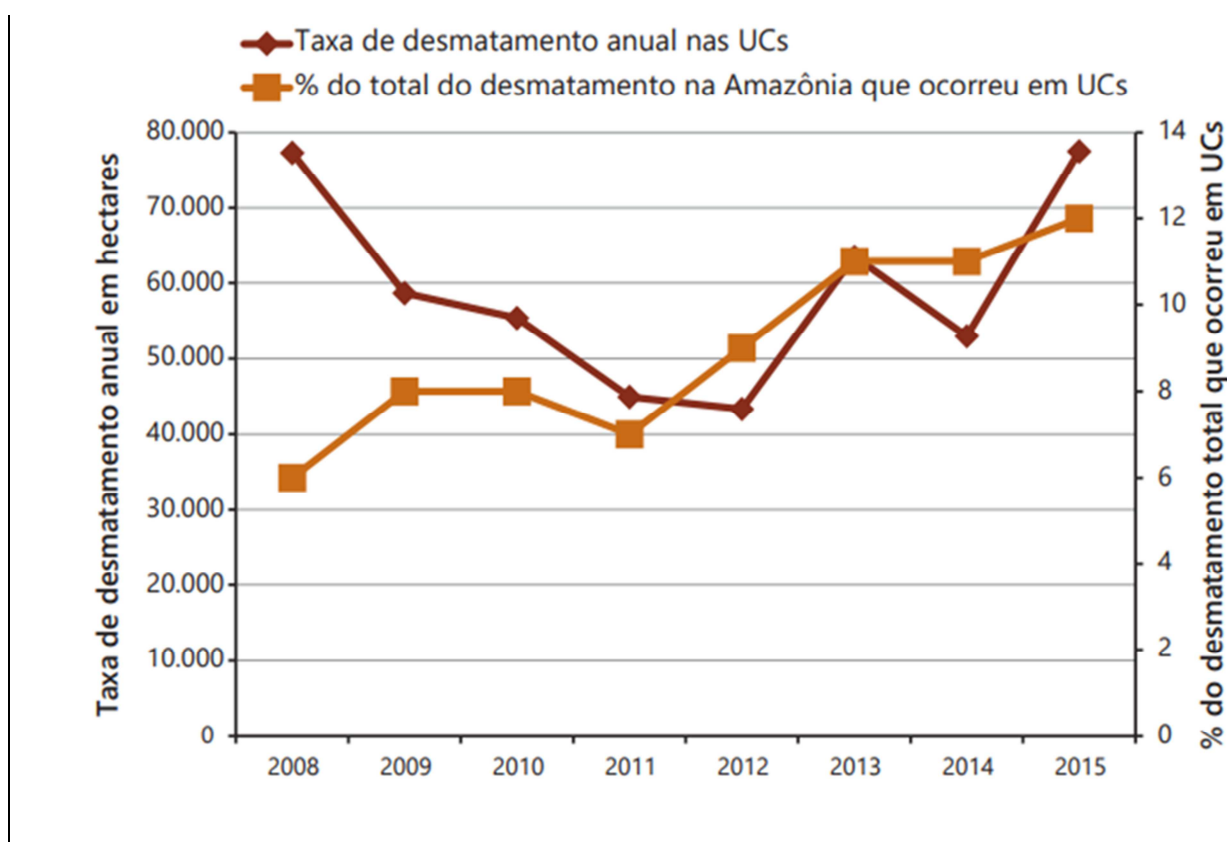
¹⁵ <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/06/20/reducao-da-area-da-floresta-nacional-do-jamanxim-e-vetada>

¹⁶ <http://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2017/06/1894546-noruega-critica-politica-ambiental-de-temer-as-vesperas-de-visita-oficial.shtml>

podem levar à redução dessas áreas e beneficiar seus invasores e infratores. Dito de outra forma, a noção de que o crime compensa.

Segundo dados do Imazon, o desmatamento em Unidades de Conservação em 2015 foi de 79 % (setenta e nove por cento) maior do que em 2012. Entre 2012 e 2015, 237,3 (duzentos e trinta e sete) mil hectares foram desmatados em Unidades de Conservação na Amazônia¹⁷. Aumentou não apenas a taxa de desmatamento nas áreas protegidas, mas também o seu “peso” no corte de árvores total do bioma, que dobrou de 6 % (seis por cento) para 12 % (doze por cento) entre 2012 e 2015¹⁸. Observe-se os dados abaixo, entre os quais se destaca o atual estágio de aumento de desmatamento dentro de Unidades de Conservação na Amazônia:

Figura 2. Taxas de desmatamento nas Unidades de Conservação da Amazônia Legal entre 2008 e 2015 e sua participação (%) no total do desmatamento na região



Diante desse grave cenário, é imperioso que o Supremo Tribunal Federal declare a inconstitucionalidade da Medida Provisória n.º 558/2012, conferindo procedência ao pleito da Procuradoria-Geral da República, sob pena de colocar em risco o futuro das Unidades de Conservação do Brasil.

¹⁷ Fonte: Inpe. 2016. Prodes.

¹⁸ Araújo, E., et al. 2017. Unidades de Conservação mais desmatadas da Amazônia Legal (2012-2015) (p. 92). Belém: Imazon. Disponível em: <http://imazon.org.br/publicacoes/unidades-de-conservacao-mais-desmatadas-da-amazonia-legal-2012-2015/>.

3. ADI N.º 3646: A CONSTITUCIONALIDADE DA CRIAÇÃO, AMPLIAÇÃO E RECATEGORIZAÇÃO (MAIS RESTRITIVA) DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO POR ATO INFRALEGAL

3.1. Introdução

Na ADI n.º 3646, o Governador de Santa Catarina pretende a declaração de inconstitucionalidade do art. 22, *caput* e seus parágrafos 5.º e 6.º, da Lei n.º 9.985/2000, por considerar não ser compatível com a Constituição Federal a criação, ampliação e recategorização (mais restritiva sob a ótica ambiental) ser efetivada por ato infralegal. Como consequência, pleiteia a nulidade do Decreto de 19.10.2005 (Parque Nacional das Araucárias), do Decreto de 04.06.2004 (Parque Nacional da Serra do Itajaí) e do Decreto de 19.10.2005 (Estação Ecológica Mata Preta).

3.2. Constitucionalidade dos dispositivos questionados

No caso da ADI n.º 3646, a constatação da constitucionalidade dos dispositivos questionados demanda baixo ônus argumentativo, uma vez que o Supremo Tribunal Federal já assentou e pacificou seu entendimento no sentido da plena possibilidade jurídica de se criar, ampliar e recategorizar (restritivamente) Unidades de Conservação por ato infralegal realizado pelo Poder Executivo.

Segundo a Constituição Federal, compete ao Poder Público “definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegido” (artigo 225, § 1.º, III). Daí ter o artigo 22, §§ 5.º e 6.º da Lei n.º 9.985/2000, ao regulamentar o referido dispositivo constitucional, estabelecido a possibilidade de criação, ampliação e recategorização (mais restritiva) por lei ou por ato infralegal.

Os inúmeros julgados da Suprema Corte pela constitucionalidade dos referidos dispositivos legais podem ser representados pelo acórdão que julgou o Mandado de Segurança n.º 27622, segundo o qual: “Não ofende direito subjetivo algum de particular, o decreto que, para criar unidade de proteção integral, se baseia em procedimento onde se observaram todos os requisitos da Lei n.º 9.985/2000.”¹⁹

Por fim, importa mencionar que, das 328 (trezentas e vinte e oito) Unidades de Conservação federais no Brasil, apenas 5 (cinco) foram criadas por lei, sendo toda as demais criadas por atos do Poder Executivo. Noutros termos, meros 1,5 % (um e meio por cento).²⁰ Considerando tal dado, verifica-se que eventual declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos questionados poderia resultar na declaração de nulidade de praticamente todas as Unidades de Conservação do País. Além disso, resultaria na paralização completa da criação dessas áreas protegidas, minando definitivamente a efetividade da Lei n.º 9.985/2000 e, por consequência, a própria Constituição Federal.

¹⁹ Supremo Tribunal Federal. Pleno. Votação unânime. MS n.º 27622. Relator: Ministro Cezar Peluso. D.J. 12.08.2010.

²⁰ Fonte: Instituto Socioambiental – ISA: <https://uc.socioambiental.org/>

Daí a necessidade de ser declarada a constitucionalidade do artigo 22, §§ 5.º e 6.º, da Lei n.º 9.985/2000, na esteira da jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal.

4. CONCLUSÕES

Diante das considerações técnico-jurídicas acima lançadas, concluímos pela:

- (i) Inconstitucionalidade da Medida Provisória n.º 558/2012, por violação ao artigo 225, § 1.º, III, da Constituição Federal, devendo ser julgado procedente o pleito do Procurador-Geral da República na ADI n.º 4717; e
- (ii) Constitucionalidade do artigo 22, §§ 5.º e 6.º, da Lei n.º 9.985/2000, em conformidade com o entendimento consolidado do Supremo Tribunal Federal, declarando-se a improcedência dos pleitos lançados pelo Governador do Estado de Santa Catarina.

Brasília, 11 de agosto de 2017.



